

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Programa de Pós-Graduação em Direito

Almir Megali Neto

**ESPECTRO DIRIGISTA E REDUTIVISMO HERMENÊUTICO: sobre as emendas à
Constituição de 1988**

Belo Horizonte

2025

Almir Megali Neto

**ESPECTRO DIRIGISTA E REDUTIVISMO HERMENÊUTICO: sobre as emendas à
Constituição de 1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutor em Direito.

Orientador: Professor Titular Marcelo Andrade
Cattoni de Oliveira.

Belo Horizonte

2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

M496e Megali Neto, Almir
Espectro dirigista e redutivismo hermenêutico [manuscrito] : sobre as emendas à Constituição de 1988 / Almir Megali Neto. - 2025.
380 f.

Orientador: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 344-380.

1. Direito constitucional - Brasil - Teses. 2. Brasil. [Constituição (1988)] - Teses. 3. Reforma constitucional - Teses. 4. Hermenêutica (Direito) - Teses. I. Oliveira, Marcelo Andrade Cattoni de. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.4(81)“1988”



ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO

ALMIR MEGALI NETO

Realizou-se, no dia 22 de maio de 2025, às 13:30 horas, na Sala da Congregação, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada **ESPECTRO DIRIGISTA E REDUTIVISMO HERMENÊUTICO: sobre as emendas à Constituição de 1988**, apresentada por ALMIR MEGALI NETO, número de registro 2021654405, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira - Orientador (UFMG), Prof(a). David Francisco Lopes Gomes (UFMG), Prof(a). Juliana Neuenschwander Magalhães (UFRJ), Prof(a). Gilberto Bercovici (USP), Prof(a). Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (UnB).

A Comissão considerou a tese:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 100.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2025.

Documento assinado digitalmente
 MARCELO ANDRADE CATTONI DE OLIVEIRA
Data: 27/05/2025 18:49:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

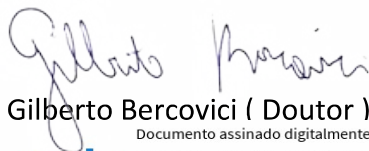
Prof(a). Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (Doutor) Nota: 100

Documento assinado digitalmente
 DAVID FRANCISCO LOPES GOMES
Data: 27/05/2025 15:47:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). David Francisco Lopes Gomes (Doutor) Nota: 100

Documento assinado digitalmente
 JULIANA NEUENSCHWANDER MAGALHAES
Data: 27/05/2025 17:19:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Juliana Neuenschwander Magalhães (Doutora) Nota: 100



Prof(a). Gilberto Bercovici (Doutor) Nota: 100

Documento assinado digitalmente
 CRISTIANO OTAVIO PAIXAO ARAUJO PINTO
Data: 27/05/2025 15:07:25-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (Doutor) Nota: 100

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira pela condução da orientação deste trabalho. Pela abertura ao diálogo e pela disponibilidade para auxiliar sempre que fosse preciso, tornando menos árduo e mais inspirador o desafio de construir uma Tese.

Agradeço também ao Professor David F. L. Gomes pela atenção e generosidade de sempre. Sou igualmente grato aos Professores Francisco de Castilho Prates e Adamo Dias Alves pelas colaborações dadas quando da realização das bancas de qualificação. Aos Professores Daniel Capecchi e Breno Baía que gentilmente se dispuseram a discutir as ideias que resultaram nesta Tese. Aos Professores Gilberto Bercovici, Juliana Neuenschwander Magalhães e Cristiano Paixão, agradeço por terem aceitado o convite para contribuir com este trabalho.

A todos os colegas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, especialmente na pessoa do Conselheiro Licurgo Mourão. Certamente, por trás destas páginas, há muito dos nossos casos e causos.

Aos meus pais, Almir e Cristina, pelo cuidado de todas as horas e por fornecerem as condições necessárias para que eu possa conquistar os meus sonhos. Ao Henrique e ao João Gabriel, por estarem juntos a mim, compartilhando o que de mais bonito e genuíno há na amizade entre irmãos. À Luiza, que esteve ao meu lado em todos os passos desta caminhada, fazendo com que tudo ficasse mais leve com tanto amor e carinho. Por diariamente me fazer sentir como se estivesse no ar antes mergulhar, tal qual dizem os poetas.

Aos queridos Deivide Julio Ribeiro, Robson Valadares e Tiago Clemente, pela amizade que transcende as fronteiras da academia. Ao Wagner Oliveira, por compartilhar um pouco da beleza das visitas que recebe no coração do Brasil. Ao Victor Bicalho, pela escuta atenciosa e paciente dos almoços nos quais boa parte dos argumentos deste trabalho foram testados.

Aos amigos do Grupo Teoria Crítica e Constitucionalismo que, com boas risadas e pitadas de rigor, contribuíram para o refinamento do argumento aqui apresentado. Sou especialmente grato a: Henrique Pereira de Queiroz, João Pedro Lopes Fernandes, Júlia Guimarães e Guilherme Alcântara. Sou igualmente grato aos amigos do Núcleo Estudos Constitucionalismo e Aprendizagem Social: Felipe Capareli, Marina Pompermeyer, Pedro Peliciari, Tales Resende, Rayssa Moreira e Rayann Massahud. À Raquel Possolo, pela nossa amizade que vem desde os tempos de graduação.

Ao Bruno Costa, Caio Dehon, Lucas Ubiratan, Luís Fernando e Vitor Cirino, nunca é demais repetir, obrigado por vocês existirem, amigos! Ao Breno Resende, amigo de todas as

horas e de tantas mais que ainda estão por vir. Ao Gustavo de Assis, pela leveza, mesmo quando tudo parece indicar o contrário.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo financiamento de parte desta pesquisa e aos servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Museu da República pelo atendimento atencioso que recebi no levantamento das fontes primárias.

*“O que muda na mudança,
se tudo em volta é uma dança
no trajeto da esperança,
junto ao que nunca se alcança?”
(Carlos Drummond de Andrade).¹*

¹ ANDRADE, Carlos Drummond de. Mudança. In. ANDRADE, Carlos Drummond de. *Corpo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 1987, p. 73.

ESPECTRO DIRIGISTA E REDUTIVISMO HERMENÊUTICO: sobre as emendas à Constituição de 1988

Resumo: O elevado número de emendas constitucionais é uma característica da Constituição de 1988. Boa parte delas visou alterar pontos específicos das ordens econômica, financeira e social do texto, enquanto as seções destinadas aos direitos e garantias fundamentais, bem como à organização do Estado, a não ser pelo reconhecimento de novos direitos e pela regulação de pontos específicos de dispositivos relativos à interação entre os poderes, permaneceram, no geral, praticamente intocadas. A profusão de emendas constitucionais em áreas tão particulares suscita questões: o que explicaria, especificamente no Brasil, essa peculiar forma de disputa política? O que a promulgação de tantas emendas constitucionais expressaria? O diagnóstico pressuposto a esta proposta investigativa é o de que há, desde a elaboração da Constituição de 1988, uma disputa na sociedade brasileira entre contrários e favoráveis às suas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico. Diante desse impasse, esta proposta investigativa supõe haver indícios de que ambos os grupos anteriormente descritos pressupõem a Constituição de 1988 como fundamento de legitimidade para a política. No entanto, embora o paradoxo de uma legitimidade que se assegura pela via da legalidade seja constitutivo da modernidade jurídico-constitucional como um todo, esse mesmo paradoxo parece não ter gerado em todos os fenômenos constitucionais concretos da modernidade o fenômeno do uso excessivo de reformas constitucionais como no Brasil. A hipótese aqui aventada é a de que o elevado número de emendas constitucionais promulgadas no Brasil se explicaria porque, imantada por um espectro dirigista de Constituição, a interpretação de contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 reduz norma ao texto de norma e, dessa maneira, supõe ser preciso garantir textualmente um fundamento imediato para as suas pretensões políticas no próprio texto constitucional, como forma de legitimá-las e de evitar conflitos interpretativos, revelando o paradoxo da força legitimadora do direito. A fim de comprovar o argumento, serão investigadas as razões apresentadas pelas forças políticas nacionais para justificar a aprovação das emendas promulgadas à Constituição de 1988.

Palavras-chave: Constituição de 1988; constituição dirigente; hermenêutica constitucional; reforma constitucional.

TRANSFORMATIVE SPECTRUM AND HERMENEUTIC REDUCTIONISM: On Constitutional Amendments to the Brazilian Constitution of 1998

Abstract: The high number of constitutional amendments is a characteristic of the Brazilian Constitution. Many of them aimed to change specific points of the economic, financial, and social orders of the Constitution, while the sections on fundamental rights and the separation of powers, except for the recognition of new rights and the regulation of specific provisions related to the interaction between the constituted powers, are, in general, practically untouched. The profusion of constitutional amendments in such specific areas raises questions: what would explain, specifically in Brazil, this peculiar form of political dispute? What does the promulgation of so many constitutional amendments mean? This work assumes that, since the drafting of the Brazilian Constitution, there has been a dispute in Brazilian society between those in favor of and those opposed to its norms of compromise and socioeconomic content. Given this impasse, this work assumes that both groups presuppose the Brazilian Constitution as a medium of legitimacy for politics. However, although the paradox of legitimacy assured through legality is constitutive of legal-constitutional modernity as a whole, this same paradox does not seem to have generated the phenomenon of the excessive use of constitutional amendments in all concrete constitutional orders, as it has in Brazil. Thus, the hypothesis put forward here is that the high number of constitutional amendments enacted in Brazil can be explained by the fact that, driven by a transformative constitutional spectrum, the interpretation of both those in favor of and those opposed to its norms of compromise and socioeconomic content reduces the norm to the text itself. In this way, it is assumed that it is necessary to guarantee textually an immediate basis for political claims in the constitutional text itself, as a way of legitimizing them and avoiding interpretative conflicts, revealing the paradox of the legitimizing force of law. In order to support this argument, the reasons presented by national political forces to justify the approval of the amendments enacted to the Brazilian Constitution will be investigated.

Keywords: Brazilian constitution; transformative constitution; constitutional hermeneutics; constitutional reform.

ESPECTRO DIRIGENTE Y REDUCTIVISMO HERMENÉUTICO: sobre las reformas a la Constitución de 1988

Resumen: El elevado número de enmiendas constitucionales es una característica de la Constitución de 1988. Muchas de ellas apuntaban a cambiar puntos específicos del orden económico, financiero o social, mientras que los derechos y garantías fundamentales, así como la organización del Estado, salvo el reconocimiento de nuevos derechos y la regulación de puntos específicos de disposiciones relativas a la interacción entre los poderes, permanecieron, en general, prácticamente intactos. La profusión de enmiendas constitucionales en áreas tan específicas plantea preguntas: ¿qué explicaría, específicamente en Brasil, esta peculiar forma de disputa política? ¿Qué expresa la promulgación de tantas enmiendas constitucionales? El diagnóstico presupuesto para esta propuesta de investigación es que existe, desde la elaboración de la Constitución de 1988, una disputa en la sociedad brasileña entre quienes se oponen y quienes apoyan sus normas compromisorias y de contenido socioeconómico. Frente a este impasse, esta propuesta investigativa asume que ambos grupos presuponen la Constitución de 1988 como base de legitimación de la política. Sin embargo, aunque la paradoja de una legitimidad que se asegura a través de la legalidad sea constitutiva de la modernidad jurídico-constitucional, esta misma paradoja no parece haber generado, en todas las órdenes constitucionales concretas de la modernidad, el fenómeno del uso excesivo de reformas constitucionales, como ocurre en Brasil. La hipótesis aquí planteada es que el elevado número de enmiendas constitucionales promulgadas en Brasil puede explicarse porque, movidos por un espectro constitucional dirigente, los grupos políticos nacionales reducen la norma al texto de la norma y, de esta forma, suponen la necesidad de garantizar textualmente una base inmediata para sus pretensiones políticas en el propio texto constitucional, como forma de legitimarlas y evitar conflictos interpretativos, revelando así la paradoja de la fuerza legitimadora del derecho. Para fundamentar el argumento, se investigarán las razones esgrimidas por las fuerzas políticas nacionales para justificar la aprobación de las enmiendas a la Constitución de 1988.

Palabras-clave: Constitución de 1988; constitución dirigente; hermenéutica constitucional; reforma constitucional.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Comparação entre a extensão constitucional medida em número de palavras, a taxa de emendamento anual e o número total de emendas promulgadas às Constituições estaduais nos Estados Unidos da América, até 1º de janeiro de 2025	293
Quadro 2. Comparação entre as Constituições estaduais de Arkansas e Califórnia; Dakota do Norte e Kansas; e Idaho e Kentucky, até 1º de janeiro de 2025	294

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art.: Artigo.

COLINA: Comando de Libertação Nacional.

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

DEM-RN: Democratas – Rio Grande do Norte.

DVS: Destaque de Votação em Separado.

EUA: Estados Unidos da América.

FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FSE: Fundo Social de Emergência.

FUNDEB: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica.

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

IPMF: Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira.

LOSAN: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

MDB-PE: Movimento Democrático Brasileiro – Pernambuco.

MAC: Metodologia de Análise Constitucional.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.

PEC: Proposta de Emenda à Constituição.

PCdoB-AM: Partido Comunista do Brasil – Amazonas.

PCdoB-BA: Partido Comunista do Brasil – Bahia.

PCdoB-CE: Partido Comunista do Brasil – Ceará.

PCdoB-DF: Partido Comunista do Brasil – Distrito Federal.

PCdoB-GO: Partido Comunista do Brasil – Goiás.

PCdoB-RJ: Partido Comunista do Brasil – Rio de Janeiro.

PCdoB-RS: Partido Comunista do Brasil – Rio Grande do Sul.

PCdoB-SP: Partido Comunista do Brasil – São Paulo.

PDS-MG: Partido Social Democrático – Minas Gerais.

PDT: Partido Democrático Trabalhista.

PDT-AM: Partido Democrático Trabalhista – Amazonas.

PDT-DF: Partido Democrático Trabalhista – Distrito Federal.

PDT-MA: Partido Democrático Trabalhista – Maranhão.

PDT-PE: Partido Democrático Trabalhista – Pernambuco.

PDT-RJ: Partido Democrático Trabalhista – Rio de Janeiro.

PDT-RS: Partido Democrático Trabalhista – Rio Grande do Sul.

PDT-SP: Partido Democrático Trabalhista – São Paulo.

PDS-MG: Partido Democrático Social – Minas Gerais.

PFL-BA: Partido da Frente Liberal – Bahia.

PFL-DF: Partido da Frente Liberal – Distrito Federal.

PFL-MA: Partido da Frente Liberal – Maranhão.

PFL-PB: Partido da Frente Liberal – Paraíba.

PFL-PE: Partido da Frente Liberal – Pernambuco.

PFL-RN: Partido da Frente Liberal – Rio Grande do Norte.

PFL-TO: Partido da Frente Liberal – Tocantis.

PFL-SP: Partido da Frente Liberal – São Paulo.

PIB: Produto Interno Bruto.

PL-MT: Partido Liberal – Mato Grosso.

PL-RJ: Partido Liberal – Rio de Janeiro.

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PMDB-AM: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Amazonas.

PMDB-AL: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Alagoas.

PMDB-BA: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Bahia.

PMDB-ES: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Espírito Santo.

PMDB-GO: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Goiás.

PMDB-MG: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Minas Gerais.

PMDB-MS: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Mato Grosso do Sul.

PMDB-MT: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Mato Grosso.

PMDB-PA: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Pará.

PMDB-PB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Paraíba.

PMDB-PR: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Paraná.

PMDB-RO: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Rondônia.

PMDB-RS: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Rio Grande do Sul.

PMDB-SC: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – Santa Catarina.

PMDB-SP: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – São Paulo.

Polop: Política Operária.

PP-BA: Partido Progressista – BA.

PP-GO: Partido Progressista – Goiás.

PP-RJ: Partido Progressista – RJ.

PP-SE: Partido Progressista – Sergipe.

PPB-CE: Partido Progressista Brasileiro – Ceará.

PPB-RS: Partido Progressista Brasileiro – Rio Grande Do Sul.

PPR-BA: Partido Progressista Reformador – Bahia.

PPR-RS: Partido Progressista Reformador – Rio Grande do Sul.

PPS-ES: Partido Popular Socialista – Espírito Santo.

PPS-BA: Partido Popular Socialista – Bahia.

PPS-SE: Partido Popular Socialista – Sergipe.

PSB: Partido Socialista Brasileiro.

PSB-BA: Partido Socialista Brasileiro – Bahia.

PSB-CE: Partido Socialista Brasileiro – Ceará.

PSB-DF: Partido Socialista Brasileiro – Distrito Federal.

PSB-ES: Partido Socialista Brasileiro – Espírito Santo.

PSB-MG: Partido Socialista Brasileiro – Minas Gerais.

PSB-PE: Partido Socialista Brasileiro – Pernambuco.

PSB-RJ: Partido Socialista Brasileiro – Rio de Janeiro.

PSB-SE: Partido Socialista Brasileiro – Sergipe.

PSB-SP: Partido Socialista Brasileiro – São Paulo.

PSC-SE: Partido Social Cristão – Sergipe.

PSC-SP: Partido Social Cristão – São Paulo.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PSDB-AC: Partido da Social Democracia Brasileira – Acre.

PSDB-AM: Partido da Social Democracia Brasileira – Amazonas.

PSDB-CE: Partido da Social Democracia Brasileira – Ceará.

PSDB-DF: Partido da Social Democracia Brasileira – DF.

PSDB-GO: Partido da Social Democracia Brasileira – Goiás.

PSDB-MG: Partido da Social Democracia Brasileira – Minas Gerais.

PSDB-MS: Partido da Social Democracia Brasileira – Mato Grosso do Sul.

PSDB-MT: Partido da Social Democracia Brasileira – Mato Grosso.

PSDB-PE: Partido da Social Democracia Brasileira – Pernambuco.

PSDB-PR: Partido da Social Democracia Brasileira – Paraná.
PSDB-RJ: Partido da Social Democracia Brasileira – Rio de Janeiro.
PSDB-SP: Partido da Social Democracia Brasileira – São Paulo.
PSL-MG: Partido Social Liberal – Minas Gerais.
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade.
PSOL-PA: Partido Socialismo e Liberdade – Pará.
PSOL-AP: Partido Socialismo e Liberdade – Amapá.
PSOL-SP: Partido Socialismo e Liberdade – São Paulo.
PT: Partido dos Trabalhadores.
PT-AC: Partido dos Trabalhadores – Acre.
PT-CE: Partido dos Trabalhadores – Ceará.
PT-AL: Partido dos Trabalhadores – Alagoas.
PT-BA: Partido dos Trabalhadores – Bahia.
PT-DF: Partido dos Trabalhadores – Distrito Federal.
PT-MA: Partido dos Trabalhadores – Maranhão.
PT-MG: Partido dos Trabalhadores – Minas Gerais.
PT-PA: Partido dos Trabalhadores – Pará.
PT-PB: Partido dos Trabalhadores – Paraíba.
PT-PR: Partido dos Trabalhadores – Paraná.
PT-RN: Partido dos Trabalhadores – Rio Grande do Norte.
PT-RJ: Partido dos Trabalhadores – Rio de Janeiro.
PT-RS: Partido dos Trabalhadores – Rio Grande do Sul.
PT-SC: Partido dos Trabalhadores – Santa Catarina.
PT-SE: Partido dos Trabalhadores – Sergipe.
PT-SP: Partido dos Trabalhadores – São Paulo.
PTB-SP: Partido Trabalhista Brasileiro – São Paulo.
PTB-MT: Partido Trabalhista Brasileiro – Mato Grosso.
PV-PR: Partido Verde – Paraná.
REDE-AP: Rede Sustentabilidade – Amapá.
SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
STF: Supremo Tribunal Federal.
SUS: Sistema Único de Saúde.
TCDAPMT: Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia.
UBES: União Brasileira dos Estudantes Secundaristas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – ENTRE CONSTITUIÇÃO SINTÉTICA E CONSTITUIÇÃO ANALÍTICA: PERMANÊNCIA E MUDANÇA CONSTITUCIONAL NOS DEBATES CONSTITUINTES	29
1.1 A busca pelo modelo ideal de Constituição no momento pré-constituente.....	30
1.2 A busca pelo modelo ideal de Constituição na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.....	39
1.3 A busca pelo modelo ideal de Constituição nos debates constituintes	50
1.4 Propostas de encaminhamento.....	69
CAPÍTULO 2 – A CONSTITUIÇÃO PROMULGADA: DISPUTAS INTERPRETATIVAS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	71
2.1 Razões para a extensão e o nível de detalhe da Constituição de 1988	72
2.1.1 Processo constituinte democrático	72
2.1.2 A influência do constitucionalismo dirigente: vício ou virtude?	88
2.2 Das críticas à Constituição de 1988 à defesa da revisão constitucional	97
2.3 O pós-revisão: esforços para viabilizar e resistir a reformas constitucionais	105
2.4 Propostas de encaminhamento.....	118
CAPÍTULO 3 – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A AGENDA CONSTITUCIONAL DE GOVERNO	120
3.1 Fernando Henrique Cardoso e a crítica à Constituição de 1988.....	121
3.2 O pacote de emendas de 1995.....	130
3.3 A reforma do aparelho do Estado entre vinculação e desvinculação de receitas.....	138
3.4 Constitucionalizar o quê? O caso dos direitos à saúde e à moradia	156
3.5 Propostas de encaminhamento.....	163
CAPÍTULO 4 – AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)	164
4.1 O itinerário constitucional de Lula: da Constituinte à Presidência da República.....	165
4.2 As reformas do sistema financeiro nacional, previdenciária e tributária.....	177
4.3 O Plano Nacional de Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica.....	190
4.4 O direito à alimentação e a proteção constitucional à juventude.....	195
4.5 Propostas de encaminhamento.....	204

CAPÍTULO 5 – AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF, MICHEL TEMER E JAIR BOLSONARO	206
5.1 Dilma Rousseff: a reforma política, as jornadas de junho e o que foi possível fazer...	206
5.2 A ponte para o futuro, o governo Michel Temer e o teto de gastos.....	222
5.3 Jair Bolsonaro, o compromisso com o teto de gastos e o recorde de emendas constitucionais promulgadas	237
5.4 Propostas de encaminhamento	251
CAPÍTULO 6 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS: ENTRE INSTITUIÇÕES E CULTURA	252
6.1 A explicação institucionalista para as emendas constitucionais	252
6.2 O contraponto culturalista.....	267
6.3 As emendas à Constituição de 1988 no debate constitucional brasileiro	270
6.4 Propostas de encaminhamento	299
CAPÍTULO 7 – O EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	300
7.1 Reposicionando o debate sobre o emendamento constitucional brasileiro.....	300
7.2 A recepção da tese da Constituição dirigente no Brasil.....	306
7.3 A Constituição de 1988 no centro das controvérsias político-jurídico nacionais.....	317
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	332
REFERÊNCIAS	343

INTRODUÇÃO

*“O que uma Constituição democrática produz é debate – escândalo, inclusive”
(Menelick de Carvalho Netto).²*

A Constituição de 1988 produziu escândalo. Não apenas pelo seu processo de elaboração, como também pelo potencial transformador da realidade econômica, política e social do país contido em seu texto. Por meio dela e com ela, a sociedade brasileira segue refletindo sobre si mesma, sobre quem ela é e sobre quem ela gostaria de ser. Aberta à complexidade social, a Constituição de 1988 expressa as tensões e as contradições presentes nessa sociedade, bem como oferece as ferramentas para enfrentá-las e superá-las.

Nessa condição, ao mesmo tempo em que toda a força emancipatória latente em suas disposições normativas de conteúdo compromissório e socioeconômico pode ser interpretada e aplicada para a superação de um estado de coisas desigual e excludente, ela também pode ser instrumentalizada a fim de deixar tudo como sempre esteve e até mesmo para agravar uma tal situação. Dessa maneira, para ambos os lados dessa disputa, o texto constitucional em si mesmo considerado é premissa fundamental para as suas pretensões político-jurídicas.

Uma das formas de expressão dessa disputa político-jurídica em torno do texto constitucional brasileiro pode ser vislumbrada a partir das emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988. O elevado número de emendas constitucionais tem sido apontado como uma característica da Constituição de 1988.³ Desde sua entrada em vigor até a data de fechamento deste texto, foram promulgadas 135 emendas constitucionais no Brasil pelo rito previsto pelo artigo 60, da Constituição de 1988. Além delas, outras seis emendas foram aprovadas durante o processo revisional realizado em 1994. Uma média, portanto, superior a 3,5 emendas promulgadas por ano.

Boa parte delas visou alterar pontos específicos das ordens econômica, financeira e social do texto da Constituição de 1988, enquanto as seções destinadas aos direitos e às garantias fundamentais, bem como à organização do Estado e à separação dos poderes, a não ser pelo reconhecimento de novos direitos fundamentais e pela regulação de pontos específicos de dispositivos relativos à interação entre os poderes constituídos, permaneceram, no geral, praticamente intocadas.

² CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*: escritos selecionados. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 30.

³ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 559.

A profusão de emendas constitucionais em áreas tão particulares suscita questões: o que explicaria, especificamente no Brasil, essa peculiar forma de disputa política? O que a promulgação de tantas emendas constitucionais expressaria? Tentativas explicativas para esse fenômeno não faltam. Trata-se, portanto, de uma importante questão que mobiliza o debate constitucional brasileiro. Visando contribuir para os termos desse debate, o presente trabalho pretende investigar as razões que motivam o constante apelo à reforma constitucional na prática constitucional brasileira pós-1988.

Para tanto, o trabalho estará estruturado em sete capítulos. No primeiro capítulo, será explorada a disputa interpretativa pelo sentido normativo do projeto constituinte de 1988, especialmente, à luz do debate entre contrários e favoráveis às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico. Nesse sentido, esse capítulo está dividido em três seções.

Primeiramente, será mapeado o debate iniciado antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte em torno da definição do modelo ideal de Constituição que deveria ser adotado no país. No curso desse trajeto, pretende-se demonstrar que subjacente à divergência instaurada entre os defensores de um modelo de Constituição sintética e os defensores de um modelo de Constituição analítica estavam distintas concepções acerca do sentido de Constituição e de qual deveria ser o seu papel diante da realidade econômica, política e social do país.

Para os que se encontravam no primeiro grupo, uma Constituição não deveria ser mais do que um mero instrumento de governo, limitando-se a dispor sobre a organização dos poderes do Estado, a forma de seu exercício e a assegurar apenas os direitos individuais e políticos. Para os que se posicionavam no segundo grupo, à luz da aprendizagem histórica das sociedades modernas com o Direito e a política, bem como da posição periférica do Brasil no sistema econômico capitalista, uma Constituição deveria ser mais do que mero instrumento de governo, devendo regular de forma ampla e especificada as ordens econômica e social, a fim de servir como instrumento para a garantia do desenvolvimento nacional com justiça social. Dessa forma, sob o pano de fundo do debate entre uma Constituição sintética e uma Constituição analítica, repousava a questão de saber se uma Constituição deveria ou não conter pretensões transformadoras de ordem socioeconômica.

Na tentativa de advertir sobre a inconveniência da adoção de um modelo de Constituição analítica, os defensores de um modelo de Constituição sintética argumentavam que um texto constitucional vocacionado a promover profundas transformações nas ordens econômica e

social seria fatalmente um documento condenado a passar por constantes mudanças. Isso porque, não correspondendo aos processos econômicos, políticos e sociais da sociedade brasileira, um texto constitucional permeado de normas com pretensões transformadoras logo se demonstraria incapaz de reger as práticas que se desenvolveriam sob a sua vigência. Nesse sentido, advertiam que a inclusão de normas de conteúdo compromissório e socioeconômico no texto da futura Constituição do país geraria instabilidade.

Como fio condutor desse debate, adotar-se-á a pesquisa intitulada “Por uma Nova Constituição: as aspirações nacionais”, conduzida por Afonso Arinos de Melo Franco entre os anos de 1980 e 1984 na condição de diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, cujos resultados foram continuamente publicados pela Revista de Ciência Política dessa mesma instituição, com a opinião de importantes figuras do cenário jurídico-político nacional sobre o tema. Além disso, será mostrado como os resultados dessa pesquisa repercutiram no debate público nacional do período imediatamente anterior à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, mediante textos de intervenção publicados em grandes veículos de informação e obras específicas sobre a matéria que, àquela altura, começavam a se proliferar pelo país.

Na segunda seção deste capítulo, será abordado como esse mesmo debate se desenvolveu após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte pela Emenda Constitucional n. 26/1985. Para tanto, adotar-se-ão como fios condutores os debates havidos em torno dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, convocada para desenvolver pesquisas e estudos a fim de colaborar com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Ao longo do período de funcionamento dessa Comissão, isto é, entre os anos 1985-1986, assistir-se-á a um aprofundamento do debate em torno de qual seria o modelo ideal de Constituição a ser adotado no país, em termos bastante semelhantes ao debate já instaurado anos antes.

Na terceira seção deste capítulo, a tarefa recai em explorar como essa mesma discussão se desenvolveu após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, por meio dos debates havidos no interior do Congresso Nacional e dos debates havidos além das instâncias oficiais, como em jornais de grande circulação nacional e em trabalhos doutrinários. Também entre os anos de 1987-1988 a mesma ordem de argumentos em favor de uma Constituição sintética e em favor de uma Constituição analítica foi observada.

Ao final de todo esse percurso, espera-se ser possível demonstrar que, na verdade, o debate sobre o modelo ideal de Constituição a ser adotado no país teve, desde o início,

motivações de ordem econômica, política e social, justamente porque a questão relativa ao perfil que seria conferido ao texto constitucional, se enxuto e abstrato ou se extenso e detalhista, estava diretamente voltada a justificar se os dispositivos constitucionais deveriam conter pretensões apenas mantenedoras ou transformadoras do *status quo*. Isto é, a definição do modelo de Constituição que seria adotado no país definiria o papel do Estado perante as ordens econômica e social, se absente ou se interventor nesses domínios.

Portanto, esse foi um debate que, desde o início, estava profundamente ligado às controvérsias político-ideológicas existentes no país ao tempo de elaboração da Constituição de 1988. Sendo assim, mais do que um debate meramente abstrato ou descolado das reais necessidades da sociedade brasileira, esse foi um debate fundamental para compreender como as pretensões políticas dos atores envolvidos no processo constituinte de 1987-1988 foram traduzidas em termos jurídico-constitucionais, exatamente por meio de uma disputa sobre o que seria uma Constituição e qual deveria ser a sua função.

No segundo capítulo deste trabalho, será abordada a forma como a Constituição de 1988 foi interpretada no momento pós-constituente, especialmente as suas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico. Sendo assim, a primeira seção deste capítulo procura explorar as razões apresentadas tanto pelos contrários como pelos favoráveis às suas normas de pretensões transformadoras. Como estratégia expositiva, para facilitar a compreensão do leitor, essa seção está dividida em duas subseções. A primeira destinada a demonstrar como a forma que se desenvolveram os trabalhos constituintes foi responsabilizada pelo perfil extenso e detalhista do texto constitucional. A segunda destinada a demonstrar como a influência do constitucionalismo português sobre os trabalhos constituintes foi responsabilizada pela adoção de um modelo de Constituição dirigente no Brasil. Ao final, será visto que as críticas antes realizadas ao modelo de Constituição analítica passaram a ser direcionadas contra um modelo de Constituição dirigente, mantendo, todavia, a ordem de argumentos anteriormente utilizada.

Na segunda seção deste capítulo, procurar-se-á vislumbrar como a oportunidade aberta para uma ampla revisão da Constituição de 1988 pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi concebida por aqueles que se posicionaram contra o caráter extenso e detalhista do texto constitucional, despontando como uma oportunidade para desconstitucionalizar as matérias que, da sua perspectiva, melhor seriam regulamentadas em sede infraconstitucional. Esse resgate permitirá constatar que a revisão constitucional foi concebida pelos contrários às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 como a chance para corrigir os erros da Assembleia Nacional

Constituinte. Na sequência, será visto que o fracasso do processo revisional realizado em 1994 não foi capaz de impedir o desenvolvimento do ânimo reformista da Constituição de 1988.

Dessa forma, na terceira seção deste capítulo, pretende-se explorar o debate doutrinário em relação aos limites do poder constituinte derivado reformador, intensificado a partir da segunda metade da década de 1990. No curso deste trajeto, serão vistas as propostas favoráveis à realização de uma nova revisão constitucional a partir da defesa da possibilidade de um duplo processo de reforma, além das alternativas interpretativas construídas para excluir as garantias econômicas e sociais das matérias protegidas pelas cláusulas pétreas. Por outro lado, serão vistas as reações contrárias a tais argumentos também no campo doutrinário e as propostas de tentar extrair da carga principiológica da Constituição de 1988 os instrumentos necessários para a sua concretização, em especial, mediante atuação do Poder Judiciário e dos órgãos do sistema de justiça.

Assim, os capítulos 1 e 2 desta tese permitirão compreender como juristas e figuras importantes do cenário político nacional compreenderam as novidades trazidas pela Constituição de 1988, antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, durante o seu processo de elaboração, bem como nos seus primeiros anos de vigência. Nesses termos, trata-se de uma reconstrução cuja pretensão é recuperar as disputas interpretativas pelo sentido normativo do projeto constituinte expresso por esse texto constitucional.

O debate jurídico-político em torno da Constituição de 1988 contribui para a construção de categorias conceituais com as quais se pretende caracterizar fenômenos do processo político. Daí a importância de se conjugar a análise dos debates produzidos pela doutrina com a conjuntura da qual emergem e em face da qual pretendem se voltar como alternativas para os problemas concretos vividos na própria experiência constitucional. Embora possuam exigências distintas, o debate teórico e o debate público em torno do sentido normativo de uma Constituição não devem ser assumidos como estanques e incomunicáveis. Ainda que se tratem de dimensões distintas, sobrepõem-se internamente a um mesmo trabalho: a disputa interpretativa pelo sentido normativo do projeto constituinte de um Estado Democrático de Direito.

As convergências e as divergências que aproximam e afastam juristas em relação às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 possuem relação direta com as lutas políticas travadas quando do processo de constitucionalização do país e se prolongam desde então. Isso, contudo, não quer dizer que todas essas convergências e todas essas divergências tenham surgido apenas na transição do

regime autoritário imposto pela ditadura civil-militar de 1964-1985 para o regime constitucional-democrático instituído pela Constituição de 1988.

De todo modo, é difícil contestar o fato de que, nesse período específico da história nacional, essas questões tenham se tornado patentes, justamente por se tratar do momento de fundação de uma nova ordem constitucional para o país. Nem por isso, toda essa controvérsia interpretativa perde a sua importância. Pelo contrário, recuperá-la pode justamente contribuir para a melhor compreensão dos dilemas do presente. Dessa forma, como bem pontuam David F. L. Gomes e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

[...] resgatar os argumentos que foram levantados àquela época em torno da legitimidade dessa Constituição e de seu caráter de continuidade ou de ruptura em face da ordem autocrática anterior [...] permitirá perceber que muitas das questões hoje colocadas foram intensamente discutidas em meados dos anos 1980 e no início dos anos 1990. Certamente, o fato de uma série de questões terem sido já debatidas nas décadas de 1980 e 1990 não invalida o debate contemporâneo. Mas retomar esses pontos pode contribuir para iluminar a presente discussão, impedir o dispêndio de energia no esforço de se inventarem rodas que já foram há muito construídas e chamar a atenção para alguns riscos que, sorrateiros, espreitam essa discussão à espera de galgarem, no fim das contas, algum lugar de honra. As discussões desse primeiro momento histórico aqui abordado propiciarão, assim, uma aprendizagem a partir da qual, em segundo lugar, será possível adentrar o debate contemporâneo e discorrer sobre alguns dos principais tópicos que estão em jogo.⁴

Investigar as origens da controvérsia existente em torno das normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 permitirá resgatar no interior da própria história constitucional brasileira fragmentos e vestígios de uma racionalidade normativa em torno de qual deveria ser o sentido da Constituição de 1988 especificamente considerada, bem como qual deveria ser a sua função diante da realidade econômica, política e social do país. Assim, será possível vislumbrar todo um processo de luta contínua pela atribuição de sentidos normativos ao texto constitucional no decorrer da sua vigência. Mais do que isso, com eles, será possível postular uma aprendizagem que contribua para o refinamento dos discursos jurídicos, políticos e sociais sobre as normas constitucionais de conteúdo econômico e social da Constituição de 1988.

Dessa maneira, os capítulos subsequentes deste trabalho serão destinados a explorar como as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo se desenvolveram quanto ao tema da reforma constitucional, especialmente, nas matérias socioeconômicas. A partir desse

⁴ GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. História e tempo presente: o debate constituinte brasileiro nas décadas de 1980-1990 e a atual proposta de uma nova Assembleia Constituinte. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, p. 70, 2016.

momento, serão explorados os argumentos utilizados tanto para justificar como para se opor a propostas de emenda à Constituição em matéria econômica, financeira e social.

Como essas foram as matérias em torno das quais houve maior divergência durante o processo de elaboração da Constituição de 1988 e sobre as quais incidiram a maior parte das emendas promulgadas ao seu texto, elas são privilegiadas para compreender o que a sociedade brasileira entende por Constituição e quais seriam as funções que normativamente são a ela atribuídas perante a realidade econômica, política e social do país. Nesses termos, as emendas constitucionais promulgadas nessas matérias expressam a continuidade dos conflitos historicamente colocados na concretude da sociedade brasileira que segue debatendo ativamente essas questões desde a promulgação da Constituição de 1988.

As propostas de emenda constitucional que serão analisadas neste trabalho foram selecionadas entre as emendas promulgadas à Constituição de 1988, justamente em matéria econômica, financeira e social. Elas serão analisadas de acordo com as justificativas utilizadas para a sua propositura e com os argumentos manejados pelas forças políticas representadas no Congresso Nacional tanto para apoiá-las quanto atacá-las. Em sendo assim, os debates parlamentares havidos quando da sua tramitação fornecerão as razões utilizadas em cada um dos processos formais de reforma constitucional aqui analisados e permitirão vislumbrar o porquê de, no Brasil, tanto se emendar a Constituição de 1988.

Os debates parlamentares serão apreciados segundo o método da análise de conteúdo.⁵ Essa abordagem metodológica permite que os dados comunicacionais de qualquer interação linguística sejam detalhadamente analisados com o objetivo de captar os sentidos subjacentes às mensagens. Nesses termos, o estudo exploratório dos debates parlamentares no Brasil não se limitará a enumerar ou a medir a recorrência da mesma ordem de argumentos, isto é, não empregará nenhum instrumento estatístico. Pelo contrário, o esforço recairá na seleção do foco de interesse dos participantes desses debates à medida que o processo constituinte e os processos formais de reforma constitucional se desenvolveram no país, a fim de compreender o fenômeno do emendamento constitucional brasileiro a partir da perspectiva dos atores que dele participaram.

Os dados brutos obtidos a partir do estudo exploratório realizado consoante a metodologia da análise de conteúdo serão refinados como forma de permitir a compreensão das mensagens coletadas nos debates parlamentares. Qualitativamente, serão levadas em consideração seis questões que orientarão todo esse estudo, conforme a proposta de Roque

⁵ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

Moraes: 1) Quem fala?; 2) Para dizer o que?; 3) A quem?; 4) De que modo?; 5) Com que finalidade?; e 6) Com que resultados?. Com esse enfoque, a análise de conteúdo dos debates parlamentares foi metodologicamente constituída em cinco etapas: 1) Preparação das informações; 2) Unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; 3) Categorização ou classificação das unidades em categorias; 4) Descrição; e 5) Interpretação.⁶

Mais do que as informações expressas no nível do discurso, a metodologia da análise de conteúdo permite acessar os sentidos latentes das interações humanas. Ao compreender os discursos nos contextos histórico-espaciais em que são proferidos, torna-se possível acessar as condições culturais, econômicas e sociais envoltas aos atores dos debates. Sendo assim, vislumbra-se não apenas o que os atores dos debates dizem e fazem com o que falam ou escrevem, mas também contra o que ou quem eles falam e escrevem.

Tratando-se de questões constitucionais, nenhum participante desses debates atua com pretensão de autonomia epistêmica, mas sim em defesa de uma posição específica, opondo-se a outra posição igualmente específica, seja no âmbito político-institucional seja academicamente. Logo, o contexto do discurso revela aquilo que se pretende dizer com o que se fala ou com o que se escreve, bem como contra o que se fala ou se escreve. Expressões variadas em contextos variados permitem fazer com que as palavras utilizadas em defesa de uma certa posição possam ser utilizadas para atacar outra posição igualmente presente nas rodadas de debate.

De posse desse ferramental metodológico, serão analisadas as emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 no período compreendido entre 1995 e 2022 em matéria econômica, financeira e social. A fim de situá-las historicamente, os capítulos 3, 4 e 5 deste trabalho correspondem, respectivamente, aos períodos dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso; Luiz Inácio Lula da Silva; e Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Dessa forma, o terceiro capítulo deste trabalho destina-se a recuperar como o governo Fernando Henrique Cardoso, o primeiro Presidente da República eleito após a revisão constitucional, assumiu para si uma “agenda constitucional de governo”, destinada, em suma, a adaptar determinadas seções da Constituição de 1988 ao programa político vencedor das eleições presidenciais, utilizando, inclusive, o argumento da vitória eleitoral como justificativa para legitimar as mudanças pretendidas no texto constitucional.

⁶ MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

Na primeira subseção deste capítulo, o objetivo é recuperar o posicionamento contrário à forma pela qual a Constituição de 1988 regulou aspectos relativos às ordens econômica, financeira e social por parte de Fernando Henrique Cardoso, antes mesmo de assumir a Presidência da República. Na segunda seção, será abordado o bloco de emendas constitucionais promulgadas ainda em 1995, todas elas em matéria de ordem econômica, a fim de mapear os argumentos utilizados tanto para defendê-las como para atacá-las. Posteriormente, a terceira seção do capítulo volta-se à questão da reforma do aparelho de Estado e às distorções entre desvinculação e vinculação de receitas, todas essas questões relativas ao tamanho do aparelho burocrático estatal e do grau de sua intervenção na ordem econômica. Por fim, a quarta seção debruça-se sobre a questão dos direitos sociais e a sua forma de concretização, mediante um contraste entre as estratégias utilizadas para defender a inclusão do direito à moradia no texto constitucional e para defender a adoção de vinculação de um percentual mínimo e permanente de receitas para o financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

No quarto capítulo deste trabalho, serão recuperadas as emendas constitucionais promulgadas ao longo dos dois primeiros mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção deste capítulo explorará a interpretação que Luiz Inácio Lula da Silva fez do processo constituinte, como principal liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), e a sua leitura acerca da Constituição de 1988 em seus primeiros anos de vigência até assumir a Presidência da República. A segunda seção deste capítulo abordará a tramitação das Emendas Constitucionais n. 40/2003, n. 41/2003 e n. 42/2003, que, respectivamente, promoveram a reforma dos sistemas financeiro, previdenciário e tributário nacionais. A terceira seção tratará da tramitação das propostas que culminaram na promulgação da Emenda Constitucional n. 48/2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, e da Emenda Constitucional n. 53/2006, que instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica. Por fim, a quarta seção enfrentará a tramitação da Emenda Constitucional n. 64/2010, que acrescentou o direito à alimentação no *caput* do artigo 6º da Constituição de 1988, bem como da Emenda Constitucional n. 65/2010, que instituiu a proteção constitucional à juventude.

Já no quinto capítulo, serão abordadas as emendas promulgadas ao longo dos mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Na primeira seção deste capítulo, será destacada como a reforma constitucional esteve presente nos discursos da Presidenta Dilma Rousseff, muito embora a pauta não tenha avançado no Congresso Nacional, bem como serão abordadas as emendas constitucionais promulgadas durante os seus governos, entre elas:

Emenda Constitucional n. 71/2012, que acrescentou o artigo 216-A à Constituição de 1988 para instituir o Sistema Nacional de Cultura; Emenda Constitucional n. 72/2013, que estabeleceu a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais; Emenda Constitucional n. 85/2015, que alterou e adicionou dispositivos na Constituição de 1988 para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação; e Emenda Constitucional n. 90/2015, que introduziu o direito ao transporte como direito social.

Na segunda seção deste capítulo, será abordado o governo Michel Temer e a principal emenda constitucional promulgada ao longo do período em que ocupou a Presidência da República, qual seja, a Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, popularmente conhecido como teto de gastos. Ao longo desse percurso, pretende-se demonstrar a oposição de Michel Temer às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico, bem como ao perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 ao longo de sua trajetória política, além de evidenciar como essa posição foi reproduzida no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, da Fundação Ulysses Guimarães.

Na terceira seção deste capítulo, objetiva-se situar o compromisso do governo Jair Bolsonaro de manter as linhas gerais lançadas pela ponte para o futuro do governo Michel Temer, explorando as emendas constitucionais promulgadas para manter o novo regime fiscal e as contradições que se revelaram ao longo desse período entre a manutenção do teto de gastos e a necessidade de ampliar as despesas públicas para enfrentar os efeitos socioeconômicos decorrentes da pandemia de Covid-19. Além disso, será apresentada toda uma reação da doutrina constitucional brasileira compromissada com a defesa das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 em face desse movimento.

No sexto capítulo, contrastar-se-ão os achados dos capítulos anteriores com as propostas explicativas para o fenômeno do constante processo de emendamento da Constituição de 1988 no debate constitucional brasileiro. Nesse sentido, sua primeira seção abordará como as teorias institucionalistas que, no campo do Direito Constitucional e da Ciência Política Comparados constituem a principal corrente doutrinária para o fenômeno do emendamento constitucional, compreendem a questão. No curso desse trajeto, será visto que, embora haja divergência quanto ao modelo institucional a ser adotado, esses estudos se resumem a identificar um determinado conjunto de instituições que determinaria de antemão o comportamento dos atores políticos e sociais que vivem sob a vigência de determinados modelos constitucionais.

Na segunda seção deste capítulo, será explorada a divergência que emerge de dentro desse campo teórico para questionar a validade de sua premissa, qual seja, a de que a definição de um determinado modelo institucional seria capaz de definir o comportamento institucional de atores políticos e sociais. A objeção feita às teorias institucionalistas parte do pressuposto de que fatores extra-institucionais interfeririam decisivamente na taxa de emendamento constitucional observada em determinado país. Sendo assim, aponta-se que haveria algo como uma cultura de emenda nas sociedades cujas Constituições são frequentemente emendadas. Ou seja, para essa corrente, a cultura de emenda indicaria a menor resistência de uma sociedade aos mecanismos formais de reforma constitucional. Logo, as sociedades que compartilhariam a cultura de emenda teriam Constituições mais emendadas do que as sociedades que não a compartilhariam, razão pela qual essa corrente do pensamento é identificada neste trabalho como teoria culturalista.

A terceira seção deste capítulo destina-se a explorar como as referidas teorias repercutiram no debate constitucional brasileiro, a fim de compreender se, e em que medida, as propostas explicativas para a alta taxa de emendas promulgadas à Constituição de 1988 compartilham dos pressupostos teóricos das correntes institucionalistas e culturalista. Ao longo desse trajeto, será demonstrado que para os principais estudos brasileiros sobre o tema haveria uma forte correlação entre a extensão e o nível de detalhe da Constituição de 1988 e o número de emendas promulgadas, de modo que quanto mais extensa e detalhista for uma Constituição maior será o número de emendas constitucionais a ela promulgadas.

Em face desse argumento, evidenciar-se-á que não há uma correlação necessária entre ambas as dimensões, o que se deixaria entrever pela ausência de um padrão de emendas constitucionais promulgadas em razão do tamanho dos textos constitucionais ao redor do globo. Por sua vez, também será refutado o argumento apresentado pela teoria culturalista, em razão da tautologia instaurada entre cultura de emenda e taxa de emendamento constitucional, bem como em razão da sua vagueza conceitual.

No sétimo capítulo deste trabalho, a pretensão é reposicionar o debate constitucional brasileiro sobre o emendamento constitucional em curso no país sob a vigência da Constituição de 1988 na tentativa de apresentar uma resposta original para o problema. Em sendo assim, a primeira seção deste capítulo aponta as falhas das teorias institucionalistas e culturalista ao tentar explicar por que as Constituições ao redor do globo seriam emendadas sem qualquer reflexão sociológica de fundo quanto às compreensões das sociedades que vivem sob os seus

preceitos a respeito do que seria uma Constituição e de qual deveria ser a sua função perante a realidade econômica, política e social desses países.

A partir de então, o esforço recairá na tarefa de revelar o que está por detrás do constante apego aos mecanismos de reforma constitucional no Brasil, a ponto de congregar contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 em uma mesma forma de fazer política, isto é, emendando o seu texto. Para tanto, a segunda seção do sétimo capítulo explora a Teoria da Constituição Dirigente, tal como construída e revista por José Joaquim Gomes Canotilho, e a sua recepção no debate constitucional brasileiro. Será visto que, para as forças políticas nacionais, a Constituição de 1988 seria uma Constituição dirigente, isto é, uma Constituição que impõe fins, objetivos e tarefas comuns ao Estado e à sociedade, representando um verdadeiro programa de ação aos poderes constituídos, especialmente, ao legislador democrático.

Dessa maneira, a terceira seção do capítulo 7 permitirá compreender que as forças políticas nacionais atuam imersas em um espectro dirigista de Constituição. Conforme será visto, é essa compreensão de Constituição que explica o porquê atores com compreensões totalmente distintas acerca do que seria uma Constituição e de qual deveria ser a sua função perante a realidade econômica, política e social do país se socorrem à mesma forma de fazer política, isto é, emendando a Constituição de 1988. O apego aos procedimentos formais de reforma constitucional no país, motivado pelo espectro dirigista de Constituição, está diretamente entrelaçado com uma postura hermenêutica que reduz norma ao texto de norma.

Em sendo assim, na medida em que a Constituição de 1988 seria uma Constituição dirigente, tudo o quanto estivesse nela previsto deveria ser imediatamente executado pelo legislador democrático e pelo administrador. Por essa razão, o esforço direcionado à constitucionalização de políticas de liberalização da economia nacional, de ajuste fiscal e de redução das desigualdades sociais se explicaria pela tentativa de garantir um fundamento constitucional textual imediato para a sua implementação, além de imunizá-las de controvérsias interpretativas acerca da sua constitucionalidade.

Ao final, após a recuperação dos debates parlamentares realizados nos capítulos 3, 4 e 5 deste trabalho, bem como da refutação das teorias institucionalistas e culturalista realizada ao longo dos capítulos 6 e 7, sustentar-se-á a tese que, na verdade, está insinuada desde os capítulos 1 e 2, segundo a qual *o elevado número de emendas constitucionais promulgadas no Brasil se explica porque, imantada por um espectro dirigista de Constituição, a interpretação de contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da*

Constituição de 1988 reduz norma a texto de norma e, dessa maneira, supõe ser preciso garantir textualmente um fundamento imediato para as suas pretensões políticas no próprio texto constitucional.

Antes, porém, de representar o que seria mais um capítulo do renitente fracasso constitucional no país e da suposta histórica incapacidade de a sociedade brasileira lidar com as instituições do constitucionalismo moderno, o constante apego aos mecanismos formais de reforma constitucional pode ser compreendido no interior de um longo processo de aprendizagem social com o Direito e a política, especialmente, com a rigidez e a supremacia constitucional. Enquanto tal, ainda que deficitária do ponto de vista hermenêutico e marcada pela pretensão de impedir as controvérsias interpretativas a respeito da Constituição, a elevada taxa de emendamento constitucional no país pode seguir fomentando novas aprendizagens, aprendendo consigo mesma.

CAPÍTULO 1 – ENTRE CONSTITUIÇÃO SINTÉTICA E CONSTITUIÇÃO ANALÍTICA: PERMANÊNCIA E MUDANÇA CONSTITUCIONAL NOS DEBATES CONSTITUENTES

“Nossa posição, agora, é semelhante à de Michelangelo ao ser indagado, no século XVI, sobre como lograra esculpir a estátua do Moisés, obra-prima da escultura clássica, ao que respondeu o gênio Florentino: ‘Foi muito simples: utilizei um grande bloco de mármore e dele retirei o que era supérfluo’” (Roberto d’Ávila, PDT-RJ).⁷

“Precisamos de leis para que o povo possa, pelo menos, ter um instrumento de luta. E quanto mais essa Constituição for detalhada, tanto melhor para ele. A depender de mim, ela disporia de 1.500, 2.000 artigos, e ainda seria pouco” (Ademir Andrade, PMDB-PA).⁸

A promulgação da Constituição de 1988 marca a transição política brasileira em um processo permeado por idas e vindas, avanços e retrocessos, expectativas de ruptura imediata com a institucionalidade autoritária vigente e tentativas de controle por parte do próprio regime, de modo que, em boa medida, esse texto constitucional é expressão de parte dessas disputas.⁹ Muito já se escreveu sobre o processo transicional brasileiro. Recuperar todo o rico histórico de lutas que lhe antecederam, bem como toda a controvérsia acerca de seu sentido foge ao escopo deste capítulo. A intenção aqui é bem mais modesta. Ela consiste em demonstrar como em cada momento desse processo distintas leituras sobre o que deveria ser uma Constituição e sobre qual deveria ser a sua função diante da realidade econômica, política e social do país estavam diretamente relacionadas com a aposta em um determinado modelo constitucional. Um debate que, embora não tenha sido central, foi objeto de atenção em momentos específicos da definição do novo marco constitucional do país.

No mais das vezes, essas leituras partiam de prognósticos sobre a estabilidade da nova ordem jurídico-política. Por um lado, havia quem considerasse melhor optar por um texto enxuto e abstrato, limitado a dispor em termos gerais sobre a organização e a separação dos poderes, bem como a assegurar os direitos individuais e políticos, ao argumento de que referido modelo, à luz da experiência estadunidense, garantiria a necessária estabilidade constitucional. Por outro, havia quem preferisse a adoção de um texto constitucional extenso e detalhista, com

⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 114, Ata da 120ª Sessão Extraordinária, em 04/08/1987, p. 3860.

⁸ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Comissão de Sistematização. 8ª Reunião Ordinária, em 10/06/1987, p. 146.

⁹ Para uma recuperação nesse sentido, cf. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da Constituição brasileira trinta anos depois. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 381-413.

vocação para disciplinar de forma ampla e especificada os diversos aspectos das ordens econômica e social, ao argumento de que, uma vez asseguradas em nível constitucional, suas pretensões poderiam ser impostas ao legislador ordinário e, caso não cumpridas, garantidas pelo Poder Judiciário sem maiores dúvidas interpretativas.

Tratando-se de um debate travado na arena política, naturalmente, a preferência por um ou outro modelo constitucional está imantada pelas inclinações ideológicas de seus atores. Nesses termos, o que interessa a este capítulo não é tanto mapear quais seriam as posições ideológicas presentes nesse debate, mas captar as expectativas normativas implícitas a cada uma dessas posições. Isto é, apreender como a forma jurídico-constitucional forneceu alternativas para os mais diversos e até mesmo opostos projetos políticos para o país.

Sendo assim, nas páginas que se seguem, o objetivo consiste em explorar um aspecto específico dos debates constituintes até então pouco explorado que diz respeito a qual modelo de Constituição deveria ser adotado e quais seriam as repercussões de tal escolha para a estabilidade da nova ordem constitucional do país. Uma questão que, por certo, extrapolava o círculo restrito dos atores oficiais encarregados dessa tarefa e abrangia a cidadania em geral.

1.1 A busca pelo modelo ideal de Constituição no momento pré-constituente

A instauração do regime de exceção imposto pelo golpe civil-militar de 1964 provocou a reação dos setores políticos da oposição consentida e clandestina. A pauta constituinte, embora estivesse presente, ainda não tinha a força mobilizadora que viria a ter a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980. No entanto, é digno de nota o movimento pela “Frente Ampla”, lançado em outubro de 1966 por Carlos Lacerda, que inicialmente apoiara o golpe e após a edição do AI-2 se lançou na oposição ao regime, reunindo figuras como Juscelino Kubistchek e João Goulart, tendo como uma de suas pautas a convocação de uma nova constituinte.¹⁰ Igualmente relevante foi a proposta de elaboração de uma nova Constituição democrática para o país apresentada no VI Congresso do Partido Comunista Brasileiro, clandestinamente realizado em dezembro de 1967, bem como a Carta de Recife, lançada pelo

¹⁰ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 457-458. Para mais detalhes sobre a frente ampla, cf. COSTA, Célia Maria Leite. “A Frente Ampla de oposição ao regime militar”. In. FERREIRA, Marieta de Moraes (Org). João Goulart, entre a memória e a História. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 177-191.

Movimento Democrático Brasileiro em 1971, que também defendia a necessidade de convocação de uma constituinte como forma de pôr fim à ditadura civil-militar brasileira.¹¹

Ainda que essas reivindicações defendessem o restabelecimento das instituições democráticas, com todas as divergências existentes, elas não exploravam com maior profundidade o debate a respeito de qual modelo de Constituição seria o mais adequado para atingir as suas expectativas. Nem mesmo a Carta aos Brasileiros, lida do pátio da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 8 de agosto de 1977, abordou a questão.¹² Dessa forma, é somente no início da década de 1980, com o desgaste do regime autoritário e a mobilização das forças políticas nacionais em torno da pauta constituinte, que emerge, entre tantas questões a serem enfrentadas, o debate acerca de qual modelo de Constituição deveria ser adotado no país.

Ilustrativa nesse sentido foi a pesquisa intitulada “Por uma Nova Constituição: as aspirações nacionais”, conduzida por Afonso Arinos de Melo Franco entre os anos de 1980 e 1984 na condição de Diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas. Além de Afonso Arinos, compunham a equipe de pesquisa Nei Roberto da Silva Oliveira, Ana Lúcia de Lyra Tavares e Lídice Aparecida Pontes Maduro, entre outros colaboradores. A pesquisa consultou Prefeitos das cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes, sindicatos das mais diversas categorias profissionais das principais capitais do país, personalidades do cenário político nacional, Professores de Direito Constitucional, Ciência Política e Teoria do Estado brasileiros, bem como empresários individualmente considerados e empresas na qualidade de entidades, a fim de mapear as expectativas de amplos setores da sociedade sobre um novo texto constitucional.¹³

As respostas mais substanciais foram continuamente publicadas pela Revista de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas ao tempo em que a pesquisa se desenvolvia. Nesses termos, foram publicados os questionários respondidos por Olavo Egydio Setúbal (ex-Prefeito de São Paulo e banqueiro responsável pela expansão do Banco Itaú),¹⁴ Jutahy Borges

¹¹ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 121.

¹² CRÔNICA DAS ARCADAS. (1997). *Revista Da Faculdade De Direito da Universidade de São Paulo*, v. 92, p. 599-612. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/5f223ea6ae26_cronica-das-arcadas.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição. Apresentação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 27, número especial, p. 13-16, 1984.

¹⁴ SETÚBAL, Olavo Egydio. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 87-121, 1982.

Magalhães (Senador da República),¹⁵ Enrico Misasi (Diretor-Presidente da Olivetti do Brasil S.A.),¹⁶ Said Farhat (Ministro de Estado da Comunicação Social),¹⁷ José Afonso da Silva (Professor de Direito da Universidade de São Paulo),¹⁸ Raul Machado Horta (Professor de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais)¹⁹ e Felipe Augusto de Miranda Rosa (Professor de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro),²⁰ que, entre outras, responderam à pergunta sobre qual deveria ser o conteúdo da nova Constituição do país.

Sobre o tema, dois questionamentos foram direcionados aos entrevistados. O primeiro, se o novo texto constitucional deveria ser sintético ou analítico. O segundo, qual modelo de Constituição deveria ser adotado: orgânico-normativa, programática ou orgânico-programática. De acordo com os critérios estabelecidos pela pesquisa, uma Constituição orgânico-normativa seria “aquela que se limita a regular os mecanismos de governo, sem focalizar temas de natureza conjuntural a exigir sua permanente atualização”. Uma Constituição programática seria “a que se concentra nas diretrizes para o equacionamento de problemas sociais, políticos e culturais, representando verdadeiro programa de governo”. Por fim, uma Constituição orgânico-programática seria um “tipo eclético, combinando normas de caráter orgânico com disposições programáticas”.²¹

Quanto à primeira questão, os resultados apontaram que, para a maioria dos especialistas consultados (75,3%), um texto constitucional deveria se limitar a um conteúdo mínimo, deixando todo o restante para a política ordinária e o dinamismo da vida social. A principal justificativa para esse posicionamento sustentava que, pela sua natureza, um texto constitucional deveria ser sintético. Considerações específicas sobre a estabilidade de uma ordem constitucional sintética também influenciaram o resultado, tendo em vista que, para esse grupo, a existência de outros meios para a atualização de uma Constituição, tais como a legislação infraconstitucional e a interpretação dos tribunais, eliminariam o indesejável risco de

¹⁵ MAGALHÃES, Jutahy Borges. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 154-166, 1982.

¹⁶ MISASI, Enrico. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 142-154, 1982.

¹⁷ FARHAT, Said. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 121-138, 1983.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 121-138, 1983.

¹⁹ HORTA, Raul Machado. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 142-154, 1983.

²⁰ ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 102-114, 1983.

²¹ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição. Primeira Parte: análise dos questionários. *Revista de Ciência Política*, v. 27, número especial, p. 46, 1984.

constantes reformas constitucionais. Por sua vez, 20,9% dos entrevistados foram contrários a uma Constituição sintética. Considerando as deficiências do Congresso Nacional, os que assim se posicionaram na pesquisa demonstraram receio de conferir ampla margem de conformação à política ordinária para dispor livre de qualquer constrangimento constitucional sobre aspectos importantes das ordens econômica e social do país. Além disso, identificaram esse modelo de Constituição com o ideário político liberal, não mais adequado às sociedades de fins do século XX. Quanto à segunda questão, as respostas foram contabilizadas de forma não excludente, sendo assim: 70,7% dos entrevistados preferiam Constituição orgânico-normativa; 54,9% Constituição programática; e 47,6% Constituição orgânico-programática.²²

Das respostas divulgadas pela pesquisa, chamam a atenção as justificativas apresentadas para defender cada modelo de Constituição. Em defesa de um modelo de Constituição orgânico-normativa, destaca-se a posição de Jutahy Borges Magalhães, para quem o referido modelo seria “característica das Constituições modernas. Portanto, ele deve consubstanciar, tão-somente, os princípios gerais, através de normas sintéticas, básicas e abrangentes”. Ainda segundo Jutahy Borges Magalhães, o texto constitucional deveria se limitar a dispor apenas sobre mecanismos de governo, na medida em que “os temas conjunturais são apropriados a uma legislação dinâmica, a qual refoge à natureza das normas institucionais, típicas de uma Constituição”. Em sua opinião, “um texto constitucional deve, simplesmente, fixar os princípios diretores naquelas diversas áreas de atuação governamental. Mas, a regulamentação de mecanismos, mesmo os básicos, deve ser objeto de legislação infraconstitucional”.²³

Posicionamento semelhante é adotado por Said Farhat, que sustentou haver uma relação direta entre a extensão das matérias, o nível de detalhe de sua regulamentação em uma Constituição e a estabilidade de uma ordem constitucional. Para Farhat, “o texto constitucional deve ter características de durabilidade: não ficar demais ao sabor do efêmero, dos modismos, dos caprichos de ocasionais maiorias”. Da sua perspectiva, “a Constituição deve ser simples, suficientemente genérica para permitir a ‘construção’ através da interpretação dos tribunais e da política”. Logo, seria preciso evitar “a excessiva preocupação com temas ou aspectos conjunturais, que implicariam a revisão constante do texto constitucional, enfraquecendo-o”.²⁴

²² TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição. Primeira Parte: análise dos questionários. *Revista de Ciência Política*, v. 27, número especial, p. 46-47, 1984.

²³ MAGALHÃES, Jutahy Borges. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 155; p. 166, 1982.

²⁴ FARHAT, Said. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 101; p. 121, 1983.

Por sua vez, contrariamente a um modelo de Constituição orgânico-normativa e em defesa de uma Constituição programática, destaca-se a posição de Raul Machado Horta, para quem “a Constituição breve não atende às aspirações de nosso tempo”. Isso porque “a Constituição sintética contraria os objetivos democráticos da institucionalização do poder”, razão pela qual seria necessária uma “solução de equilíbrio, de modo a evitar a Constituição regulamentar, sem cair no extremo oposto da Constituição de mera organização dos poderes”. Portanto, de acordo com o autor, uma “Constituição deve refletir os anseios de sua época, captando as tendências coletivas de bem-estar social e de aprimoramento das instituições. A função do constituinte é converter esses anseios e tendências coletivas em normas de equacionamento”.²⁵

No mesmo sentido, para José Afonso da Silva, a “tese de texto mínimo é ideológica, visa a um passado em que as constituições do liberalismo eram sintéticas, porque, para o liberalismo, o Estado não tinha nada a fazer no campo socioeconômico”. Ocorre que, na sua leitura, “isso não existe mais”. Conforme o autor, superado o constitucionalismo liberal, “as constituições são amplas e analíticas na medida em que hão que definir fins precisos, atuações estatais no domínio econômico e social em vista da proteção dos direitos econômicos e sociais do povo”.²⁶

Os resultados da pesquisa logo repercutiram no debate público nacional. Sendo assim, a *Gazeta Mercantil* chegou a noticiar que uma Constituição sintética e duradoura seria o modelo ideal de Constituição para o país na opinião dos participantes da pesquisa, devendo, inclusive, orientar os trabalhos constituintes:

Uma Constituição concisa e duradoura, que deixe à legislação ordinária os detalhes normatizantes, é defendida pela grande maioria das personalidades ouvidas em pesquisa realizada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, de maio de 1980 a julho de 1984. Estariam definidas, assim, as linhas mestras da futura Carta brasileira, a ser aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte que deverá reunir-se no próximo ano.²⁷

O debate sobre o modelo constitucional adequado à realidade brasileira, se incipiente no início da década de 1980, começa a ganhar corpo à medida que a convocação da Assembleia Nacional Constituinte se aproximava. Nesse sentido, ainda em meados de 1985, Ronaldo Poletti

²⁵ HORTA, Raul Machado. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 90; p. 101, 1983.

²⁶ SILVA, José Afonso da. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 122-123, 1983.

²⁷ RODRIGUES-CHAVES, Edison. A Constituição ideal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 26/02/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109194>. Acesso em: 13 fev. 2025.

já apontava que um dos dilemas a serem resolvidos pela Constituinte seria o de saber se a nova Constituição deveria ser sintética ou analítica.²⁸ Pinto Ferreira igualmente alertava para a relevância do debate, questão essa que, para o autor, seria tão importante quanto a definição das condições, dos requisitos e das formas da Constituinte.²⁹ Da mesma maneira, José Alfredo de Oliveira Baracho sustentava que “as indagações sobre as condições e os meios para a efetiva consecução do diploma constitucional são imprescindíveis. Não apenas no que diz respeito aos seus mecanismos institucionais e procedimentais, mas ao que se refere ao seu conteúdo social e econômico”.³⁰

A disputa acerca de qual modelo de Constituição deveria ser adotado no Brasil foi retratada por Walter Ceneviva em artigo publicado pelo jornal Folha de São Paulo: “os juristas estão engalfinhados numa batalha preliminar da futura Constituição. Querem alguns que ela seja analítica. Proclamam outros que a posição é errada, pois a Carta Magna deve ser sintética. Respondem os primeiros que isso é absurdo e irreal”. Diante desse cenário, o autor fez questão de marcar a sua posição: “pessoalmente, sou favorável a uma experiência com a Constituição sintética”. Para justificar o seu posicionamento, afirmou: “quero uma Constituição duradoura. Não estas que temos tido, que, para saber o que dizem, é preciso comprar o jornal, diariamente, tantas as suas mudanças”.³¹

Por outro lado, havia quem criticasse a defesa de uma Constituição sintética como expressão de um posicionamento imantado por um resquício ideológico de cunho eminentemente liberal. Tal era o caso de Eros Roberto Grau, que se opôs veementemente à posição segundo a qual uma Constituição deveria apenas proteger os indivíduos perante o Estado, limitando as ações deste em face daqueles, pois, da sua perspectiva, uma Constituição seria, sobretudo, instrumento para estruturar o modo de funcionamento de uma sociedade. Nas palavras do autor: “a Constituição não é instrumento de defesa dos indivíduos contra o Estado, mas a estruturação da organização da sociedade. Nesta estruturação vem a definição de como, de que forma, ela, a sociedade, está organizada”. Em sendo assim, acrescentou: “a visualização da Constituição como um instrumento de defesa do indivíduo contra o Estado, vincada no

²⁸ POLETTI, Ronaldo. Os dilemas da Constituinte. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8080, p. 2, 16/05/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110526>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁹ PINTO FERREIRA, Luiz. Teoria Geral do Poder Constituinte. As Constituições do Brasil e a Constituição da 6ª República. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 22, n. 87, p. 150, jul. – set., 1985.

³⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das constituições escritas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, p. 97, jan. – jul. 1985.

³¹ CENEVIVA, Walter. Constituição analítica ou sintética. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/06/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110341>. Acesso em: 13 fev. 2025.

âmbito sul-americano, é ainda uma projeção que o tempo não apagou da ideologia do liberalismo individualista”.³²

Contra um modelo de Constituição limitada a disciplinar o exercício do poder político e favorável a uma Constituição vocacionada a servir como instrumento de transformação das ordens econômica e social, José Afonso da Silva se dizia especialmente preocupado em conferir mais importância ao debate sobre o conteúdo que deveriam ter as normas constitucionais para que elas pudessem corresponder aos anseios populares:

Pessoalmente, dou preferência à discussão sobre o conteúdo da futura constituição, numa tentativa de alertar o povo quanto à necessidade de eleger deputados constituintes afinados com suas aspirações mais sentidas, a fim de que a constituição seja menos um instrumento de organização estática da sociedade e mais um instrumento de transformação política, econômica e social, que o povo brasileiro necessita e requer.³³

Em defesa de uma Constituição abrangente e detalhista, pode-se citar a posição adotada por Miguel Seabra Fagundes, para quem seria “um preconceito acreditar-se que as constituições devem ser sintéticas”. Ao analisar o caso brasileiro, Seabra Fagundes considerou que “o grande debate sobre a nova Constituição é muito importante para que ela não se transforme numa frustração e sim no estuário das reivindicações populares”. Por essa razão, defendeu a necessidade de adoção de uma Constituição analítica a exemplo do que se passou em países como Portugal e Espanha, vendo com entusiasmo a mobilização cidadã em torno dos debates para a elaboração da nova Constituição: “com a Constituinte vamos todos nos reunir para começar nova vida. Não vamos esquecer o passado, é verdade, mas vamos olhar para o futuro e não permitir que País seja fechado em um conservadorismo que não leva a nada”.³⁴

O entusiasmo de Seabra Fagundes contrasta com o ceticismo de Roberto Campos, que descreveu o sentimento nacional no momento pré-constituente como “um misto de panaceia e paixão”. A situação seria tão grave que, segundo Roberto Campos, o país sofreria dos males da “constitucionalite”, uma espécie de doença que o teria assolado desde a independência,

³² GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a constituição que teremos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985, p. 40.

³³ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 72.

³⁴ LACERDA, Cláudio. Seabra Fagundes debate já, para uma constituinte que não frustre depois. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 5884, p. 15, 04/02/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109028>. Acesso em: 13 fev. 2025.

caracterizada pela crença de que os grandes dilemas econômicos, políticos e sociais poderiam ser resolvidos através da elaboração de uma nova Constituição.³⁵

Valendo-se da mesma expressão, igualmente antes de iniciados os trabalhos constituintes, Miguel Reale afirmou: “constitucionalismo, sim; constitucionalite, não”.³⁶ Para o autor, uma Constituição deveria ser sintética, prevendo apenas o essencial, na medida em que a compreendia como uma “estrutura básica, cujas vigas mestras são, de um lado, os direitos e deveres primordiais dos indivíduos e da sociedade civil, e, do outro, em complementaridade essencial, o ordenamento dos poderes do Estado, tendo por fim a realização da justiça e da paz sociais”. Com base nessa ordem de argumentos, Reale apresentou a sua receita sobre como elaborar uma Constituição: “suprima-se do corpo da Constituição tudo que seja acessório ou transitório”.³⁷

Em sentido semelhante, Ronaldo Poletti defendia que, “quando se pretende rever a Lei das leis, um bom começo seria purificá-la dos dispositivos estranhos ao Direito Constitucional”. Para uma tal tarefa, atribuía aos juristas e aos gramáticos um exercício de “inteligência racional”, definido pelo autor da seguinte forma: “eles [juristas e gramáticos] modelam o rosto da nova Carta, como os pintores buscam as escalas cromáticas e os escultores, com o maço e o cinzel, debastam a pedra bruta, para atingir o segredo da forma e revelar o mistério da beleza e da força, na síntese e na simplicidade”.³⁸

Essas recomendações se justificariam, pois, para Ronaldo Poletti, uma Constituição sintética seria mais estável do que uma Constituição analítica. Ou seja, para o referido autor, haveria uma correlação direta entre a extensão e o nível de detalhamento de uma Constituição e a estabilidade do seu texto. O artigo 178 da Constituição de 1824 seria, inclusive, o modelo constitucional a ser seguido, na medida em que distinguia assuntos materialmente constitucionais de assuntos formalmente constitucionais, conferindo maior rigidez aos primeiros, isto é, a tudo aquilo que dissesse respeito à separação dos poderes e aos direitos individuais e políticos. Não à toa, da sua perspectiva, “seria de interesse nacional, pelo menos para os que intentam um regime estável e uma ordem jurídica duradoura, distinguir de maneira

³⁵ CAMPOS, Roberto. Reservatório de utopias. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil*: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 79.

³⁶ REALE, Miguel. Consciência constitucional. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 3, 14/07/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109603>. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁷ REALE, Miguel. Como deverá ser a Nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60, p. 11; p. 18, jan. – jul. 1985.

³⁸ POLETTI, Ronaldo. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 82; p. 140-141.

clara os pontos de caráter constitucional intrínseco, e, portanto, objeto de maior rigidez, daqueles suscetíveis de alteração”.³⁹

Como fica claro, o alvo do autor são as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico, constitucionais somente porque inscritas no texto de uma Constituição e marcadamente instáveis por pretenderem transformar a realidade. Não à toa, Ronaldo Poletti afirmava: “precisamos elaborar a Constituição com os olhos postos nas estrelas e os pés fincados no chão. [...] Uma Constituição verdadeira há de ser fruto de um sonho, mas deve identificar-se com a realidade política e não contrariar o fato social”.⁴⁰

Também nesse sentido é a crítica de Manoel Gonçalves Ferreira Filho à pretensão de ampla constitucionalização das expectativas dos mais variados setores da sociedade brasileira para as ordens econômica e social, ao argumento de que isso faria do texto constitucional um programa de ação, traindo o conceito tradicional de Constituição. Nas palavras do autor: “está em curso uma campanha aberta para levar todos os brasileiros a manifestar o que desejam no plano econômico-social, para que seus anseios se consagrem na nova Constituição”. Ocorre que, para Ferreira Filho, “esta campanha ignora, ou finge ignorar, que a Constituição não é programa e sim instrumento de organização e sobretudo de limitação do Poder”. Alertava o autor que, caso triunfasse a ideia de uma Constituição programa, haveria uma frustração “imediata” por parte da sociedade, que, ao elaborar uma nova Constituição, esperaria apenas uma nova organização e uma nova limitação do poder, não uma constitucionalização de “desejos”, e também uma frustração “mediata”, pois, “se a Constituinte ceder à fraqueza de inscrever na Lei Magna um amplíssimo programa em que cada um encontre tudo o que deseja (e o céu também)”, isso inevitavelmente conduziria à “depreciação da ideia de Constituição”.⁴¹

Dessa forma, o modelo de Constituição sintética surge para os seus defensores como instrumento apto a evitar uma ampla regulamentação das ordens econômica e social que poderia ser alcançada com a adoção de uma Constituição analítica – extensa e detalhista. Como justificativa, argumenta-se que o modelo de Constituição sintética seria suficientemente capaz de assegurar estabilidade institucional, na medida em que as decisões conjunturais sobre as ordens econômica e social ficariam a cargo da política ordinária, dispensando, assim, a necessidade de alteração do texto constitucional para a implantação de programas de governo. Nesse sentido, o debate sobre o modelo ideal de Constituição a ser adotado no Brasil tinha claras implicações econômicas, políticas e sociais, pois a tomada de posição em um ou em outro

³⁹ POLETTI, Ronaldo. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 147-148.

⁴⁰ POLETTI, Ronaldo. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 161.

⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 157.

sentido definiria como se daria a relação entre Estado, economia e sociedade, com repercussões, inclusive, para a estabilidade constitucional. Em editorial datado do dia 6 de junho de 1985, o jornal *Folha de São Paulo* foi capaz de captar a dimensão de toda essa discussão:

A questão de se a futura Carta deverá ser sintética e concisa, reduzindo-se a uns poucos princípios essenciais como a norte-americana, ou se deverá demorar-se em pontos precisos, incidindo sobre diversos detalhes da organização social, está naturalmente em aberto. Não resta dúvida, contudo, que o problema mais amplo da relação dos cidadãos com o Estado, inclusive na área econômica, estará na ordem do dia.⁴²

O debate sobre qual modelo de Constituição deveria ser adotado no Brasil permeou todo o período imediatamente anterior aos trabalhos constituintes, sendo tema das principais propostas apresentadas na seção Trevo de Quatro Folhas do jornal *Folha de São Paulo*, destinada a ser um espaço de defesa da convocação da Assembleia Nacional Constituinte e de divulgação dos temas constitucionais candentes na sociedade brasileira durante o período compreendido entre os anos de 1984 e 1985.⁴³ Naturalmente, à medida que se aproximava a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a polêmica se tornava cada vez mais patente no debate público nacional.

1.2 A busca pelo modelo ideal de Constituição na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

O ano de 1985 é de fundamental importância para os trabalhos constituintes. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pela Emenda Constitucional n. 26/1985 para ser instalada apenas no dia 1º de fevereiro de 1987, após as eleições para os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que se realizariam em 15 de novembro de 1986. Concomitantemente a isso, por meio do Decreto n. 91.450/1985, a Presidência da República instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, cuja missão seria realizar pesquisas e estudos para futura colaboração nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

A Comissão foi composta por 50 integrantes, entre juristas, intelectuais, figuras importantes do cenário político nacional e representantes da sociedade civil, muitos dos quais tiveram papel relevante no curso da própria Constituinte. O Presidente da Comissão foi Afonso

⁴² FOLHA DE SÃO PAULO. A economia na Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 06/06/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110697>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴³ TAVARES, Rita. Constituinte será alvo das atenções em 1986. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 31/12/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116959>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Arinos de Melo Franco, por indicação da Presidência da República. Por isso, a Comissão ficou popularmente conhecida como Comissão Afonso Arinos e também como Comissão dos Notáveis, em razão das críticas ao seu caráter elitista.⁴⁴

Instalada a Comissão, a Folha de São Paulo noticiou a posição de alguns de seus membros em favor de uma Constituição extensa e detalhista que pudesse servir como verdadeira plataforma para a implementação das transformações socioeconômicas, entre eles, Afonso Arinos, Jorge Amado e Cândido Mendes, sintetizada na fala do então Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Hermann de Assis Baeta: “depois de um longo período autoritário, não podemos ter um texto curto, sintético. Temos uma sociedade em desenvolvimento, com conflitos e problemas que têm que ser tratados de forma clara pela Constituição. Se ficarmos nos termos genéricos, não avançaremos”.⁴⁵

Por outro lado, a pretensão de ampla constitucionalização de aspectos relativos às ordens econômica e social recebeu a crítica daqueles para os quais essas normas trariam instabilidade ao país. Exemplar nesse sentido é a posição sustentada por Celso Ribeiro Bastos, para quem uma Constituição teria uma função conservadora ao invés de transformadora. Com isso, o autor pretendia alertar para o fato de que “a supervalorização da Constituinte formal redundaria sempre em grandes desilusões. Crê-se que basta nela consagrar certos interesses e propósitos para que os mesmos desçam do nível das idealidades para o da concreção”. Tal visão, contudo, seria “uma falsa ilusão, desmentida pelo funcionamento concreto do sistema jurídico”, pois “o Direito, mais do que constitutivo de novas realidades, revela-se consagrador de situações já alcançadas no campo do real. Na medida em que atuar dessa maneira, será, sem dúvida, mais estável e eficaz”.⁴⁶

Nos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a controvérsia a respeito de qual deveria ser o modelo de Constituição adequado ao país esteve presente, sobretudo, no âmbito do Comitê Temático n. 8, relativo à ordem econômica. Entre as premissas que orientaram o relatório preliminar do referido Comitê, destaca-se, em primeiro plano, a preocupação com as repercussões de uma tal escolha para a estabilidade da nova ordem constitucional. Uma Constituição sintética seria benéfica, pois a permanência e a continuidade da ordem constitucional seriam intrínsecas a ela. No entanto, as novas atribuições adquiridas

⁴⁴ Para uma investigação histórica acerca da experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, cf. BASTOS, Marcos Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

⁴⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. Linguagem da nova carta já é motivo de preocupação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/03/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117114>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. A força relativa das palavras na Constituição. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30/01/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110791>. Acesso em: 13 fev. 2025.

pelo Estado ao longo do século XX, somadas ao histórico de um país subdesenvolvido como o Brasil, dificultariam a adoção de tal modelo, justamente em razão da necessidade de uma maior presença estatal no domínio econômico. Conforme Alberto Venâncio Filho, relator do Comitê Temático n. 8, a questão poderia ser enquadrada da seguinte forma:

Parece haver, em princípio, uma preferência para que a Constituição seja uma constituição sintética, e não se estenda em dispositivos casuísticos, prejudicando assim, a perspectiva da sua permanência e continuidade. Entretanto, tendo em vista a expansão das atividades do Estado Moderno, sobretudo um país subdesenvolvido como o Brasil, é difícil não escapar num outro caso na tendência do casuismo, sobretudo em um país onde o respeito à lei é muito tênue e a inexistência de norma constitucional pode ser um bom respaldo para a acolhida de determinados princípios;⁴⁷

Em defesa de um modelo de Constituição sintética, Claudio Pacheco sempre fez questão de marcar a sua posição, alertando os demais membros do colegiado para os inconvenientes inerentes a um modelo de Constituição extensa e detalhista. Ao apresentar uma das várias de suas emendas supressivas ao Anteprojeto, Pacheco chegou a relacionar o número de páginas das Constituições brasileiras ao tempo de sua vigência, em uma tentativa de demonstrar a existência de um padrão entre a maior extensão de um texto constitucional e a sua duração:

A extensão de uma Constituição pode ser indicativo de seu caráter rígido e minucioso. Para uma comparação um tanto tosca, podemos tomar os dados de um destes livros que enfeixa os textos das Constituições, em que todos estejam reproduzidos no mesmo formato de páginas e no mesmo tipo de composição. Temos um destes livros em mãos e assim podemos fazer essa contagem: a Constituição do Império, que durou quase 65 anos, ocupa 42 páginas; a Constituição Republicana de 1891, que durou quase 40 anos, ocupa 41 páginas; a Constituição de 1934, que só durou pouco mais de 3 anos, alonga-se por 105 páginas; a Constituição de 1937, que quase não vigorou, estende-se por 74 páginas; a Constituição de 1946, que durou por uns 20 anos, alongou-se por 115 páginas; a de 1967, que durou uns 2 anos, desdobra-se em 118 páginas e a de 1969, que todos querem alterar, alastra-se por 140 páginas. Pelo exposto é possível concluir que existe, embora parcialmente e com algumas variações, uma certa coincidência entre a maior extensão e a menor duração das nossas Constituições.

[...]

[...] devemos deixar bem certo e claro o princípio de que uma Constituição deve ser, tanto quanto possível, prioritariamente, sintética e estrutural, somente composta por matéria essencialmente constitucional. O corpo da Constituição deve ser segundo este princípio fundamental e impreterível, forte, esbelto, sintético, essencial, compendiado, estrutural, nunca penosamente adiposo e extensivo.⁴⁸

⁴⁷ BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo/Coleção: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC18/cec/pcs, p. 142.

⁴⁸ BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo/Coleção: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC19/cec/pcs, p. 259-262.

A posição de Claudio Pacheco, contudo, foi minoritária ao longo de todos os trabalhos. O próprio Pacheco posteriormente reconheceu que estava “clamando no deserto”.⁴⁹ No curso dos debates travados no interior do Comitê Temático n. 8 da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, José Afonso da Silva fez questão de destacar a razão da sua oposição ao modelo de Constituição sintética: “eu tenho a impressão que uma constituição sintética acaba sacrificando precisamente essa parte da ordem econômica e social”. Sobre o exemplo estadunidense, José Afonso da Silva esclareceu que, “nos EUA, a matéria que acaba ampliando a Constituição, está na competência dos estados e as constituições estaduais nos EUA é que realmente se estendem para colher essa matéria, de tal sorte que essa é uma razão que justifica a Constituição sintética nos EUA”.⁵⁰

É sintomático que a controvérsia entre Constituição sintética e Constituição analítica tenha se instalado de forma marcante justamente no Comitê Temático n. 8 da Comissão, destinado a dispor sobre a ordem econômica. Isso porque, ainda que o debate sobre modelo constitucional não tenha sido o principal objeto do debate travado durante a elaboração do Anteprojeto, nem mesmo desse Comitê, estava claro para os seus participantes que a escolha entre uma Constituição sintética ou uma Constituição analítica fatalmente repercutiria sobre a ordem econômica e social do país. Além disso, como visto, a associação entre um texto constitucional extenso e detalhista a uma Constituição que precisaria ser constantemente reformada foi utilizada em defesa da adoção de uma Constituição sintética, tendo como parâmetro a Constituição estadunidense.

Ao tempo dos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Miguel Reale cunhou a expressão “totalitarismo normativo” para criticar a pretensão de elaborar um texto constitucional extenso e detalhista, advertindo sobre a necessidade de evitar o casuísmo, isto é, a pretensão de tudo regular e de tudo resolver.⁵¹ Conforme o autor, do casuísmo adviria o “totalitarismo normativo”. Sendo assim, da sua perspectiva, uma Constituição “torna-se totalitária quando o legislador constituinte pretende tudo prever, dispondo compulsoriamente

⁴⁹ BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo/Coleção: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC55/cec/pcs, p. 259-253.

⁵⁰ BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo/Coleção: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC55/cec/pcs, p. 15; p. 24.

⁵¹ REALE, Miguel. Razões da divergência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 3, 29/06/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117408>. Acesso em: 13 fev. 2025.

sobre o destino político, social e econômico do País, sem deixar opções futuras para os partidos políticos e a livre manifestação do eleitorado”.⁵²

Em trabalho dedicado a expor antecipadamente parte das discussões travadas no curso das reuniões da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Candido Mendes se posicionou favoravelmente à adoção de um modelo de Constituição extensa e detalhista, considerando como mito a defesa de uma Constituição sintética, típica do liberalismo. Nas palavras do autor: “a constituição da ordem jurídica dos nossos dias difere das constituições liberais [...]. As constituições contemporâneas entenderam o mito do texto intertemporal, como evidenciam as constituições ibéricas”. Segundo o autor, a principal característica das Constituições elaboradas no último quarto do século XX, à luz da experiência portuguesa e espanhola, seria uma robusta declaração de direitos, justamente em resposta aos abusos perpetrados pelos regimes autoritários então depostos. Dessa forma, prossegue Candido Mendes para dizer que “estes textos – como pretende a Comissão Arinos – fazem da Declaração de Direitos o capítulo básico e a matriz de toda a Carta. As ordens social, econômica, cultural e política são a sua consequência, numa orquestração lógica”. Diante desse cenário, um texto constitucional longo e minucioso seria uma necessidade imposta pela pretensão de garantir os direitos violados durante períodos de exceção. Daí porque, para o autor, “não se sai de um tempo autoritário sem reiterar a Declaração de Direitos, que há de ser copiosa para reagir às crenças na onipotência do Estado estabelecido e na fatalidade do advento do bem-estar por obra de uma elite de poder”. Consequentemente, “mais que a pseudo perenidade, o que importa é que a Constituição resuma as aspirações a uma reordenação efetiva do Estado de Direito no país”.⁵³

Embora os trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais tenham contado com a colaboração de amplos setores da sociedade civil e tenham sido objeto de constantes notícias nos grandes veículos de comunicação nacional, não se sabia ao certo o teor propriamente dito do texto que estava sendo elaborado, até que Ney Prado, na qualidade de Secretário-Geral da Comissão, publicou uma versão do Anteprojeto em uma edição da revista *Manchete*, porém, sem o consentimento de seus pares.⁵⁴ Tal fato, inclusive, deu causa ao seu

⁵² REALE, Miguel. Assim é demais! *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 14, 24/08/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117408>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³ MENDES, Candido. *A Inconfidência Brasileira: a nova cidadania interpela a constituinte*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1986, p. vii-ix.

⁵⁴ REVISTA MANCHETE. A nova Constituição do Brasil. *Revista Manchete*, Rio de Janeiro, n. 1795, ano 35, p. 1-37, 13/09/1986. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=240079>. Acesso em: 13 fev. 2025.

desligamento da Comissão.⁵⁵ Nessa oportunidade, Ney Prado teceu duras críticas ao trabalho. Caracterizando-o como casuístico, afirmou:

[...] ali tudo se prevê e tudo se regula. Preveem-se todas as hipóteses e dispõem-se de todas as soluções. Seus quase 500 artigos transformam o texto num extremamente variado de temas, sem distinção precisa entre o que realmente deve ser matéria a ser incluída na futura Lei Magna e o que poderá ser objeto de legislação complementar ou mesmo ordinária. Houve, a rigor, um inchaço constitucional, a tal ponto que o ilustre professor Claudio Pacheco, também conselheiro, denominou nosso trabalho de “Constituição de miúdos”.⁵⁶

Para celebrar o fim dos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, foi realizada uma solenidade no auditório do Ministério da Justiça. Nessa oportunidade, o então Ministro da Justiça, Paulo Brossard, criticou o Anteprojeto por considerá-lo “longo e analítico”. Brossard esperava que a Assembleia Nacional Constituinte o corrigisse, a fim de que a futura Constituição do país fosse “mais enxuta, mais sintética”.⁵⁷ Nessa mesma oportunidade, Brossard disse esperar que o futuro texto constitucional do país “tenha a perenidade dos temas sérios”.⁵⁸

Dias depois, o Anteprojeto foi publicado no Diário Oficial,⁵⁹ contudo, não foi encaminhado ao Congresso Nacional. Consta que Ulysses Guimarães, então Presidente da Câmara dos Deputados e futuro Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, teria dito ao Presidente da República, José Sarney, que devolveria este e qualquer outro Anteprojeto de Constituição, como forma de preservar a soberania da Constituinte.⁶⁰ Da mesma forma, setores progressistas da sociedade consideravam a Comissão uma tentativa de interferência indevida do Poder Executivo nos trabalhos constituintes.⁶¹ Além disso, vale destacar que o texto final destoou do figurino governamental, que o considerou excessivamente aberto a temas de ordem

⁵⁵ O GLOBO. Afastado secretário da Comissão Arinos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 05/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111201>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁶ PRADO, Ney. O Anteprojeto do casuismo. *Revista Manchete*, Rio de Janeiro, n. 1795, ano 35, p. 38, 13/09/1986. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=240079>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷ FOLHA DE SÃO PAULO. Proposta enseja críticas, diz Brossard. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 19/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113810>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸ JORNAL DA TARDE. Com Sarney o anteprojeto dos notáveis. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6384, p. 3, 19/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113748>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁹ BRASIL. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Suplemento Especial ao n. 185, sexta-feira, 26 de setembro de 1986. Brasília-DF.

⁶⁰ SARNEY, José. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In: CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 49.

⁶¹ PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 21.

econômica e social.⁶² O Anteprojeto tampouco agradou aos membros da própria Comissão. Os conservadores o criticavam por ser demasiadamente progressista e os progressistas o consideravam aquém das suas expectativas. Conforme o relato de Dalmo de Abreu Dallari:

Um sinal muito claro do desequilíbrio do conjunto e da contradição entre as partes é que o trabalho acabou sendo repudiado pelos próprios membros da comissão que pretendiam uma orientação mais conservadora, ao mesmo tempo em que as organizações sociais e lideranças que exigem uma reforma profunda na organização social e política brasileira, para a redução das desigualdades e marginalizações, também não o aceitam, por considerá-lo tímido e formalista, além de reacionário em pontos essenciais.⁶³

Nesse contexto, o Jornal de Brasília noticiou a existência de “divergência entre os publicistas no que tange à maneira como deve ser elaborada uma constituição”.⁶⁴ Em editorial publicado dias depois, o mesmo periódico repercutiu a controvérsia existente em relação a qual modelo de Constituição deveria ser adotado no país, resumindo a questão nos seguintes termos: “até mesmo o aspecto formal deve ser debatido publicamente. Vamos ter uma Constituição sintética ou, pelo contrário, uma enciclopédica, em que todos os assuntos estarão catalogados. Existe entre os especialistas uma polêmica sobre isto, mas são os eleitores que devem decidir”.⁶⁵

O jornal Correio Braziliense adotou posição favorável a uma Constituição sintética em editorial no qual afirmou que uma Constituição extensa e detalhista seria propícia a envelhecer de forma mais rápida. Dessa maneira, segundo o periódico, uma Constituição analítica demandaria um constante processo de atualização, que, se facilitado, a transformaria em algo distinto do que um dia teria sido e, se dificultado, fatalmente desapareceria. Sendo assim, propunha: “[a Constituição] deve ser sintética, já que os casuísmos logo envelhecem, passam a exigir reformas. Se elas são fáceis, a Constituição vai sendo descaracterizada; se difíceis, a insatisfação acaba por fazê-la ruir”.⁶⁶

Em obra dedicada à análise do Anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Ney Prado desenvolveu as críticas apresentadas no artigo publicado

⁶² FOLHA DE SÃO PAULO. Resultado do Trabalho não agradou o governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20/09/1986, p. 8. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113932>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Incertezas da Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987, p. A-3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112278>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁴ SAMPAIO. Luiz Augusto. Falta a síntese da Constituição. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4203, 10/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111143>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁵ JORNAL DE BRASÍLIA. O Poder Constituinte. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4213, p. 14, 21/09/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117463>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁶ CORREIO BRAZILIENSE. Educação, sempre. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8632, p. 4, 24/11/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115004>. Acesso em: 13 fev. 2025.

pela revista Manchete.⁶⁷ Com o livro, Ney Prado tinha dois objetivos principais. O primeiro seria “alertar para os riscos que corre o País se os aspectos negativos do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos vierem a influir na elaboração da nossa futura Carta Magna”, especialmente pela denúncia da intenção dos chamados “ideólogos progressistas” de “tentar realizar a sua revolução, não pelas armas, não pelo voto, mas pela via constitucional”. O segundo seria “desmistificar a suposta infalibilidade dos notáveis e o pretendido alcance de suas teses”.⁶⁸ Ao fazê-lo, seu propósito seria “apresentar um quadro de defeitos que não estão no texto por acaso, mas como resultado de uma *deliberada intenção* de provocar uma mudança radical na sociedade brasileira, nas suas tradições, nos seus costumes, nas suas crenças, a partir do *condicionamento* constitucional”.⁶⁹

A base da crítica de Ney Prado parte da distinção entre Constituições sintéticas e Constituições analíticas. Uma Constituição sintética seria aquela na qual “o texto constitucional se restringe ao essencial, aos grandes princípios e à organização superior do Estado, deixando à legislação e à construção jurisprudencial o trabalho de adaptá-lo à dinâmica das forças sociais”. Já uma Constituição analítica, seria aquela na qual “o texto constitucional procura estabelecer um equilíbrio pela imposição de maior número de princípios e de regras à própria evolução das forças sociais”. Para o autor, enquanto uma Constituição sintética “não se impõe aos fatos, há uma adaptação permanente”, uma Constituição analítica “procura condicionar e reger os fatos sociais; a adaptação deve ser da sociedade ao texto”. Nesses termos, “a sintética, é, por isso, mais duradoura, enquanto a analítica, é mais vulnerável às crises políticas”. Logo, nesse último caso, “algo deve flexibilizar-se: ou a Constituição ou a Sociedade”.⁷⁰

Ney Prado se posicionou criticamente em relação às Constituições analíticas, na medida em que, da sua perspectiva, textos constitucionais assim elaborados teriam como principal característica o “casuísmo”, isto é, a pretensão de tudo prever e de tudo regular. Com isso, perder-se-ia de vista a “distinção entre o que realmente deve ser matéria incluída na Carta Magna e o que poderá ser objeto de legislação complementar, ordinária e até regulamentar”.⁷¹ Disso conclui que “o casuísmo surge, portanto, a nível constitucional como uma patologia de

⁶⁷ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

⁶⁸ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 3-4.

⁶⁹ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 6. (Destaques do original).

⁷⁰ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 33-34.

⁷¹ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 34.

um texto analítico”.⁷² Por isso, o autor defendeu que “o Anteprojeto deveria ser principiológico, conciso, e restrito a temas constitucionais, isto é, aos fenômenos do universo do poder que devem ser tratados com intuito de generalidade e de permanência numa Nação”.⁷³

Além do “casuísmo”, Ney Prado listou os demais defeitos do Anteprojeto: o “preconceito”, o “elitismo”, a “utopia”, a “demagogia”, o “socialismo”, o “estatismo” e o “xenofobismo”. Todos eles deveriam, segundo o autor, ser evitados pelos constituintes.⁷⁴ Igualmente crítico ao trabalho da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustentou a necessidade de rejeição do texto, ao argumento de que, por se tratar de um vasto programa, não de uma Constituição propriamente dita, o mesmo seria incapaz de fornecer uma Constituição adequada ao país em razão dos seus defeitos, quais sejam: o “detalhismo”, o “verbalismo”, a “demagogia”, o “bom-mocismo”, a “hipocrisia”, o “conservadorismo”, o “nacionalismo”, seu caráter “desnacionalizante” e sua “má-redação”.⁷⁵ Por todas essas razões, Ferreira Filho assim se posicionou no debate público nacional:

Numa palavra, o Brasil não merecia esse anteprojeto dos “notáveis”. De maneira alguma serve ele de base para a futura Constituição. Uma Constituição que seja democrática, liberal, estável, autêntica, inovadora; uma Constituição para durar, uma Constituição para chegar ao século XXI. É preciso dizer não ao anteprojeto dos “notáveis”.⁷⁶

Ives Gandra da Silva Martins, por sua vez, criticou o Anteprojeto principalmente pela sua extensão e pelo seu nível de detalhe. Nessa oportunidade, afirmou que um texto constitucional conciso, com poucos artigos e escrito em um nível mais elevado de abstração seria menos suscetível a constantes mudanças do que um texto constitucional extenso e detalhista. Em sua opinião, a inclusão de assuntos típicos de legislação ordinária em uma Constituição fatalmente a conduziria ao rápido envelhecimento, na medida em que tais assuntos seriam conjunturais e, portanto, carentes de dimensão atemporal. Conforme o autor,

[...] os 7 artigos americanos principiam seu terceiro século de existência e os 217 brasileiros não completarão o primeiro ano da terceira década.
Por quê?

⁷² PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 37.

⁷³ PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 51.

⁷⁴ PRADO, Ney. Erros que os constituintes devem evitar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 23/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111939>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 100-105.

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 105.

Estou convencido que toda a Constituição que regula demais, dura de menos. Quanto mais pormenorizada, tanto mais difícil será seu cumprimento e tanto mais violada será no tempo, envelhecendo rapidamente.

[...]

No tamanho reside, em minha opinião, a maior deficiência do texto do professor Afonso Arinos, visto que constitucionalizou inúmeros princípios de legislação ordinária, que se adaptam mais às situações conjunturais, porém não têm dimensão atemporal.⁷⁷

Essas críticas, contudo, não reinavam sozinhas no debate público nacional. Embora não concordasse inteiramente com o Anteprojeto, Osny Duarte Pereira reconhecia que a oposição conservadora ao trabalho da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais deitava raízes nas pretensões transformadoras da realidade econômica, política e social brasileira. Conforme o autor, “pelo fato de dar um passo à frente na modernização das instituições, o anteprojeto foi logo acoimado de estatizante, xenófobo, prolixo e demais adjetivos usados pelos setores privilegiados”.⁷⁸

Quanto ao modelo de Constituição, pelo menos nesse aspecto, Osny Duarte Pereira foi favorável ao Anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Tendo em vista a histórica desigualdade social que assola o Brasil desde a sua fundação e a condição periférica do país no sistema econômico capitalista, o autor defendeu que uma Constituição analítica não seria um desvio de rota em relação às Constituições sintéticas dos países desenvolvidos, muito menos fonte de instabilidade. Além disso, a maior estabilidade constitucional dos países desenvolvidos não seria decorrência direta da adoção de Constituições sintéticas, mas dependeria, sobretudo, de fatores de ordem econômica, como, por exemplo, a menor concentração de renda:

Não é por ser longo e minucioso que se há de censurar o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Não importa que seja diferente das constituições de outros países. O Brasil, em si mesmo, também é muito diferente. Precisamos legislar para nós e sem mero espírito imitativo.

Cumpre considerar apenas se os detalhes encerram posições corretas e adequadas ao interesse público nacional.

Além disso, *last but no least*, as pequenas constituições de países industrializados não são duráveis pelo fato de serem sintéticas, mas pela circunstância de regularem a existência de povos de economia já estratificada, sem uma distribuição insultante de riquezas como ocorre com a dos países periféricos. O atendimento à maior parte da classe trabalhadora em suas necessidades fundamentais, nos países ricos, que recolhem também renda dos países pobres, possibilita um relacionamento pacífico e pouco reivindicativo. Daí uma constituição estável. O mesmo não ocorre em países como o Brasil, em que a estrutura do Estado é tremendamente injusta e a insatisfação do povo gera um equilíbrio precário e sujeito a transformações sempre almejadas,

⁷⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regular menos para durar mais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987, p. A-3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112286>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁷⁸ PEREIRA, Osny Duarte. Um bom ponto de partida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112287>. Acesso em: 13 fev. 2025.

estrutura reconhecida como intolerável, porém, jamais modificada. A nação encontra-se em período de transição de um regime autoritário, ainda presente, para um regime que se espera democrático e impregnado de justiça social. Essas esperanças devem estar consignadas no texto constitucional, para que não sejam esquecidas e abolidas, pela inércia e pelo cansaço de tanto lutar.

A Bíblia, os missais e outros livros populares nunca foram rejeitados por serem grossos. Índices bem feitos permitem penetrar em qualquer volume, igualmente. Repudiar um texto constitucional por ser longo, encobre apenas outras intenções.⁷⁹

Ao analisar o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Jorge Miranda esclareceu que a Constituição portuguesa de 1976 influenciou diretamente os trabalhos do colegiado, listando, inclusive, semelhanças entre ambos os documentos. Nessa oportunidade, esclareceu que o aumento da extensão e do nível de detalhes das Constituições não seria um fenômeno exclusivo de Portugal ou do Brasil, mas uma tendência generalizada das Constituições elaboradas no século XX, em razão das exigências populares por justiça social, isto é, por condições materiais de vida digna, marcadamente em países que conviveram ao longo da sua história com regimes autoritários e com uma acentuada desigualdade social. Além disso, destacou que a mudança de perfil das Constituições do século XX em relação às Constituições liberais do século XIX seria decorrência do sufrágio universal, ou seja, da ampliação do direito de participação política dos mais variados setores da sociedade durante o processo constituinte, resultando em textos constitucionais compromissórios.

Conhecem-se as causas deste duplo fenômeno de alargamento das matérias e de dilatação dos textos constitucionais. Não é um fenômeno unicamente brasileiro (ou português), como alguns pensam. É um fenômeno generalizado de nossa época (em contraste com o século XIX), em consequência da interpenetração crescente do Estado e da sociedade civil, da expansão das necessidades coletivas e do conexo aumento de funções requeridas ao Estado. E é um fenômeno particularmente patente em países como os nossos, nos quais se torna imperioso tanto distribuir o poder por diferentes órgãos e centros de decisão para evitar abusos de concentração quanto ir ao encontro das aspirações de pessoas e dos grupos no Brasil, decerto, majoritários até agora sem acesso aos bens materiais e de cultura e à subjetividade política. É ainda um fenômeno que tem muito que ver com o caráter compromissório das Constituições de países divididos social, econômica, regional, e ideologicamente, em que contrastantes forças políticas e sociais se defrontam sem que nenhuma possa dominar as demais e em que cada qual almeja por incorporar na Constituição senão o essencial do seu projeto, pelo menos parte substantiva deles, para que não fique à mercê do legislador ordinário (por definição contingente e mutável). Nestes países, o caráter compromissório com os depois difíceis, conquanto não irresolúveis, problemas de interpretação que arrasta é o preço da democracia pluralista.⁸⁰

⁷⁹ PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte*: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Brasília: UnB, 1987, p. 24.

⁸⁰ MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 94, p. 35-36, abr. – jun. 1987.

Nesse contexto, em tom de alerta, antes mesmo de instalada a Assembleia Nacional Constituinte, José Carlos Moreira Alves, Presidente do Supremo Tribunal Federal à época dos fatos, anunciou: “os constituintes têm, inicialmente, que decidir se devemos ter uma Constituição sintética, de princípios gerais, ou analítica, à semelhança do anteprojeto Afonso Arinos, bastante extensa”. A solução dessa questão seria importante, pois subjacente a ela estava a decisão acerca de qual deveria ser o papel do Estado frente às ordens econômica e social. Justamente por isso, pontuou: “o maior ou menor desenvolvimento da disciplina de aspectos socioeconômicos vai depender dessa deliberação de caráter nitidamente político”. Sob esse pano de fundo, Moreira Alves esclareceu: “as Constituições sintéticas são as que têm possibilidade de perdurarem sem muitas modificações. Já as analíticas, necessitam de adaptações frequentes, até porque os problemas e a conveniência das soluções vão se modificando no correr do tempo”.⁸¹

No apagar das luzes do ano de 1986, durante as preparações para a sessão de instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que seria por ele presidida, Moreira Alves não escondeu a sua preferência: “a futura constituição não deve se transformar num verdadeiro Código, com muitos artigos, demasiadamente detalhados, porque ficará suscetível a reformas e em pouco tempo perderá o prestígio”.⁸² Estavam colocados, portanto, os termos do debate.

1.3 A busca pelo modelo ideal de Constituição nos debates constituintes

No discurso de abertura da Assembleia Nacional Constituinte, José Carlos Moreira Alves novamente teceu considerações sobre a relação entre uma Constituição sintética e a estabilidade de uma ordem constitucional, não sem antes enfatizar que aquele momento histórico significaria não uma ruptura com a institucionalidade autoritária legada pela ditadura civil-militar imposta pelo golpe de 1964, mas uma suposta continuidade pela via da conciliação que apenas viria a decretar o fim do autodeclarado “ciclo revolucionário”. Nas suas palavras: “ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte, chega-se ao termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra ciclo revolucionário”.⁸³

⁸¹ LAFETA, Adriano. Muita pompa vai abrir Constituinte: sessão será transmitida pela TV e Congresso terá telões para o povo. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8659, p. 2, 21/12/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116648>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁸² CORREIO BRAZILIENSE. Constituição detalhista perde prestígio logo: o alerta é do presidente do Supremo, Moreira Alves, que julga difícil uma carta sintética. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8664, p. 5, 27/12/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116467>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁸³ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 01, 02/02/1987, p. 5.

Nessa oportunidade, afirmou ser preciso encontrar uma solução que permitisse a evolução das forças sociais sem a necessidade de constantes alterações da Constituição. O fim almejado seria a estabilidade da ordem constitucional, tendo como exemplo a Constituição estadunidense, com sua concisão textual e permanente atualização jurisprudencial. O pronunciamento revela os esforços empreendidos pelas forças políticas conservadoras e tradicionais de impedir uma ampla e profunda regulamentação constitucional das ordens econômica e social, como forma de evitar transformações nesses domínios, novamente associando uma Constituição analítica – extensa e detalhista – a constantes mudanças constitucionais.

Não há mais lugar para que se pretenda a imutabilidade absoluta da Constituição, que é mera dedução lógica da teoria do contrato social. A incoercível mutabilidade das condições sociais, políticas, econômicas e culturais dos povos não se compadece com o imobilismo indefinido do texto constitucional. A aspiração que persiste é a da Constituição estável, não sendo poucos os que sustentam que o valor dela se afere de sua capacidade de permitir mais facilmente que se efetuem mudanças na estrutura social sem modificação no mecanismo do processo político. Esse, aliás, o segredo da longevidade da Constituição americana, prestes a completar duzentos anos, graças à desenvoltura das construções jurisprudenciais que a concisão de seu texto permite.⁸⁴

Os jornais de grande circulação nacional noticiavam o dilema que a sociedade brasileira teria diante de si. Celso Ribeiro Bastos, por exemplo, resumiu a questão da seguinte forma em texto publicado pelo *Jornal da Tarde*: “se é certo que a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político, não é menos procedente, contudo, que os problemas aí implícitos são inúmeros”. Na opinião do autor, “o primeiro deles é exatamente o de determinar a extensão da regulamentação jurídica, o que implica em resolver a alternativa: a Constituição deve ser sintética ou analítica?”.⁸⁵ Da mesma forma, para Ronaldo Poletti, a escolha entre Constituição sintética ou analítica seria a primeira questão a ser resolvida pela Constituinte, muito embora o autor preferisse a primeira à segunda.⁸⁶ A importância de uma tal escolha foi assim retratada pelo constituinte Ricardo Fiuza (PFL-PE): “a forma é o limite da substância; a forma inadequada pode conspirar e viciar o conteúdo, como o vaso sujo pode comprometer a pureza da água mais límpida”.⁸⁷

⁸⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 01, 02/02/1987, p. 5.

⁸⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Os Caminhos de uma constituição (1) o poder. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6484, p. 3, 16/01/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116864>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁸⁶ POLETTI, Ronaldo. Xadrez na Constituinte. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8771, p. 4, 16/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112126>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁸⁷ FIUZA, Ricardo. O essencial é que permanece. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8732, p. 2, 08/05/1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131049>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Doutrinariamente, não faltou quem se dispusesse a participar desse debate. Em obra destinada a contribuir para a elaboração da nova Constituição, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expôs as condições necessárias para conferir estabilidade a uma ordem constitucional. O autor alerta que Constituições com pretensão de alterar determinado estado de coisas de uma sociedade carregariam consigo o signo da instabilidade: “nisso está uma evidente fonte de instabilidade, pois abre campo para contestação de sua legitimidade por elementos tradicionalistas, ou dificulta o seu enraizamento na sociedade”. Constituições desse tipo, diz o autor, “são minuciosas, explicitando até nos pormenores as preocupações de momento ou aspectos menores da ideia de direito que prevalece entre os seus autores”. Na sua leitura, essa circunstância seria um fator de instabilidade, pois “uma Constituição que enrijeça demasiado uma visão da ideia de direito, impedindo um envolver natural e suave por impor uma concepção estática e estratificada, logo se desajusta do que a comunidade considera equânime”. Sendo assim, conclui pelo acerto daqueles que “recomendam Constituições breves e sintéticas”. Na sua opinião, essas Constituições “permitem uma adaptação mais fácil ao envolver da ideia de direito, inclusive por meio da ‘interpretação construtiva’. Com isto, mais facilmente ela supera os desafios trazidos pelos novos tempos e novas condições de vida”. Exemplar nesse sentido seria a Constituição estadunidense, que, “relativamente breve e sintética, regeu de início uma sociedade agrária, rege, hoje, a mais industrializada das sociedades, completa mais de duzentos anos de idade e permanece bem viva”. Para que a nova Constituição do país pudesse alcançar estabilidade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho recomendava ao legislador constituinte a adoção de uma postura que, antes de “conservadora”, deveria ser “prudente”. Dessa maneira, propunha que “o constituinte que deseje realizar obra de efeito duradouro e profundo, e não fazer utopia, há de ter o *senso do possível*”.⁸⁸

Já Ives Gandra da Silva Martins, apresentou suas ideias para a elaboração da Constituição a pedido de um grupo de constituintes, discorrendo, inicialmente, sobre o conteúdo ideal das normas constitucionais a partir da distinção entre Constituições sintéticas e Constituições analíticas. Conforme o autor, “as primeiras cuidam da enunciação de princípios, remetendo ao legislador ordinário ou complementar a veiculação das leis que devem ser obedecidas”, enquanto as segundas “procuram dar perfil amplo do que deveria representar ou do que representa o pensamento do povo, seja no concernente ao modelo político, ao desenho social ou ao projeto econômico, que pretenda perpetuar”.⁸⁹

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ideias para a nova Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 29-30; p. 36. (Destaques do original).

⁸⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Roteiro para uma constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 15.

Na sequência, ofereceu exemplos históricos de modelos de Constituições sintéticas e analíticas: “é a Constituição americana com seus sete artigos, com uma declaração de direitos em outros 10 e mais 16 emendas, em 200 anos, o típico exemplo da primeira”. Por sua vez, “a Constituição mexicana de 1917, a de Weimar de 1919 e a Republicana espanhola de 1931 são aquelas que mais se aproximam do segundo”. Do ponto de vista da longevidade, Ives Gandra da Silva Martins sustentou que “as Constituições sintéticas tendem a ser mais duradouras”.⁹⁰ A contraposição permitiu ao autor esboçar uma solução que lhe pareceu adequada:

A melhor solução para o equilíbrio entre os modelos sintéticos de leis magnas, que consideramos ideais, e os analíticos, condenados à rápida decrepitude, é permitir o texto constitucional que aqueles princípios conjunturais ou ideológicos possam ser veiculados por lei complementar, processo legislativo mais qualificado que o ordinário e cujo nível hierárquico permite que suas normas gerais prevaleçam sobre legislação subcomplementar.

A adoção de um modelo sintético, mais duradouro, e a permissão de legislação complementar, explicitadora dos desideratos constitucionais, terminam por atender simultaneamente à perenidade que se deseja à Carta Suprema de um país, assim como às adaptações temporais e conjunturais das ideologias ou vocações próprias de um determinado estágio, sempre exteriorizadas por aquele veículo intermediário.⁹¹

Outro autor que reclamava a importância do debate sobre o modelo constitucional a ser adotado no país, como uma questão preliminar aos trabalhos constituintes, foi Claudio Pacheco. Claudio Pacheco se dizia, inclusive, radicalmente contrário ao constante processo de emendamento constitucional por considerá-lo “obstrutivo do progresso institucional e porque devastadoramente desprestigia, mutila e desestabiliza a Constituição”. Para o autor, “sem Constituição prestigiosa e estável, duradora e firme, nunca teremos uma permanência de abertura e de realização institucional”. Sendo assim, “uma Constituição movediça, sob ataque permanente de alterações, adições, rasuras, expurgações e remendos, é o oposto dos apanágios da segurança e permanência em que devia estar abrigada, é uma Constituição falida, menosprezada, quase inexistente”.⁹²

A solução para evitar tal quadro de degeneração institucional estaria, para Claudio Pacheco, em adotar um determinado modelo de Constituição que estivesse acima das disputas políticas ordinárias e pudesse almejar perenidade. Por essa razão, conforme o autor, “para viver e aperfeiçoar apropriadamente as instituições, o melhor é ter Constituições no tipo de lei estrutural, mas contida nas alturas dos altos princípios e das diretrizes gerais”. Da sua

⁹⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Roteiro para uma constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 16.

⁹¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Roteiro para uma constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 20-21.

⁹² PACHECO, Claudio. Excessos da instabilidade constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 93, p. 35-36, jan. – mar. 1987.

perspectiva, “não podemos ter Constituições livres, aprimoradas, verdadeiramente úteis e adequadas à nossa vida constitucional enquanto persistirmos nessa espécie de varejo constitucional, neste pendor de instaurar Constituições de miúdos”.⁹³ O autor, então, elencou aqueles que seriam os argumentos contrários à adoção de uma Constituição extensa e detalhista:

Os males desse extremo enrijecimento, deste absurdo congestionamento de textos, são numerosos, a começar pelo da verdadeira desvalorização do Poder Legislativo, ao qual a elaboração, individual ou coletiva, do poder constituinte vem sonhando uma extensa área de opções fundamentais, pois uma ampla parte das suas possibilidades de decisões relevantes foi confiscada pela prévia estipulação no texto constitucional. Ficou assim parcialmente obstruída a arena em que os legisladores podem se tornar verdadeiramente poderosos e desenvolvidos para decidir sobre a vida política do País. Outro grande mal está em que a rajada, como que de ventania, da nossa vivência política, principalmente nas ocasiões de crise e de vendaval, não encontra fendas, ou passagens de contorno, nem corredores ou espaços livres em que possa fluir ou se precipitar sem açoites ou batidas destrutivas, pois antes arrebenta contra a alvenaria fechada do nosso minucioso verbalismo constitucional.⁹⁴

A disputa pelo modelo de Constituição adequado pressupunha, assim, uma controvérsia política a respeito de qual modelo de Estado deveria ser implementado no país. Como noticiado pelo *Correio Braziliense*, a divergência opunha, de um lado, liberais e conservadores, identificados com um modelo de constituição sintética, e, de outro, progressistas, mobilizados em defesa de um modelo de constituição analítica.⁹⁵

Diante desse cenário, José Afonso da Silva não deixou de denunciar as motivações por trás da defesa de um modelo de Constituição sintética: “uma Constituição sintética hoje representa a supressão de direitos fundamentais dos trabalhadores e das classes menos favorecidas. Representa o sinete do conservadorismo irreal”.⁹⁶ Na mesma linha, Florestan Fernandes, sociólogo e constituinte (PT-SP), reconhecia que uma Constituição extensa e detalhista, isto é, analítica, expressava uma demanda da soberania popular por transformações das ordens econômica e social e, mais do que isso, um imperativo de ordem diante do quadro de desigualdade existente no país:

A crítica fundamental volta-se, aparentemente, contra a extensão e as contradições internas do projeto. Querem uma Constituição “enxuta” (e não analítica) e que seja

⁹³ PACHECO, Claudio. Excessos da instabilidade constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 93, p. 36, jan. – mar. 1987.

⁹⁴ PACHECO, Claudio. Excessos da instabilidade constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 93, p. 36, jan. – mar. 1987.

⁹⁵ LIMA, Maria. Tamanho da Carta também cria polêmica: liberais querem texto genérico mas a esquerda prega artigos maiores e mais detalhados. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8885, p. 2, 09/08/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/134564>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. Uma Constituição justa e moderna. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 11/04/1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112174>. Acesso em: 13 fev. 2025.

um primor de lógica formal jurídica. Ora, a contrapressão popular não se impressiona com esses pontos. Ela deseja o inverso, uma Constituição analítica, que incorpore todas as grandes reivindicações populares. Exige um projeto de Constituição que não continue a jogar sobre os ombros dos trabalhadores e dos oprimidos o peso das contradições do desenvolvimento capitalista desigual. [...].

Na altura em que estamos, com as iniquidades que se reproduzem geometricamente na sociedade brasileira, o alvo dos constituintes deve ser a elaboração de uma Constituição instrumental para a implantação, tão rápida quanto for possível, de certos mínimos de garantias individuais ou coletivas e de liberdades políticas, que pressuponham a existência de uma sociedade civil e de um Estado que não conspirem contra a igualdade social e o respeito à pessoa humana.⁹⁷

Nessas propostas, é possível perceber que a pretensão de limitar os potenciais emancipatórios de uma Constituição democrática, sobretudo das suas normas de caráter compromissório e socioeconômico, está entrecruzada com o argumento da estabilidade constitucional, tendo como pressuposto o fato de que uma Constituição extensa e detalhista demandaria constantes reformas em seu texto por se desatualizar mais facilmente do que uma Constituição concisa e genérica. Dessa forma, Constituições analíticas estariam condenadas a um permanente processo de reforma, uma vez que incorporariam aos seus textos os conflitos políticos existentes na sociedade no momento da sua elaboração, sendo, portanto, desaconselháveis.

Em tal cenário, como boa parte das decisões políticas já teriam sido feitas em sede constitucional, restaria pouco espaço à política ordinária, que não faria mais do que executar as prescrições constituintes. Assim, qualquer debate político necessariamente seria convertido em um debate constitucional. O problema seria quando os projetos políticos encampados por um determinado governo e a sua base de apoio no Congresso Nacional fossem contrários à Constituição. Na ausência de espaço institucional para a sua implementação, a alternativa seria justamente modificar a Constituição, advindo daí a tão temida instabilidade.

Corroborando esse diagnóstico, Miguel Reale considerava que uma Constituição extensa e detalhista fatalmente conduziria a constantes mudanças constitucionais, sobretudo quando imantada por pretensões transformadoras. Por essa razão, ao ser questionado pelo jornal O Globo sobre como deveria ser a nova Constituição do país, o autor, que defendia a adoção de uma Constituição sintética, afirmou:

Ela deve ser um documento fundamentalmente sintético, que traça as linhas básicas e estruturais da Nação, preparando a realização do Estado de Direito e sem trancar e trancar o processo legislativo futuro. Existe um totalitarismo normativo que é muito perigoso e que se caracteriza pela preocupação de subordinar tudo a normas rígidas

⁹⁷ FERNANDES, Florestan. Controvérsias sobre a Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 16/07/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/128641>. Acesso em: 13 fev. 2025.

de tipo constitucional, quando a vida democrática, ao contrário, se caracteriza pelas mutações que dia a dia surgem no fluxo da História.

[...]

O casuísmo é o pior inimigo da durabilidade de uma Constituição. Quando ela entra em minúcias, cria uma situação de conflito com a realidade que é sempre mutável e imprevisível.⁹⁸

Essas recomendações foram objetadas por aqueles que pretendiam promover uma ampla transformação socioeconômica no país através da nova Constituição. Ao redigir um projeto de Constituição a pedido da direção nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), Fábio Konder Comparato considerou “ridiculamente desatualizada e imprópria a discussão sobre a conveniência de se elaborar, para o Brasil atual, uma Constituição singela, com poucas disposições redigidas em estilo lacônico”. Segundo o autor, “os insufladores da ideia são, ainda aí, os intelectuais do núcleo conservador”, que invocam o paradigma estadunidense sem, contudo, levar em consideração que “essa carta política foi redigida em 1787, na América do Norte, ou seja, numa época e numa região em que as funções estatais e a estrutura da sociedade apresentavam muito menos complexidade do que nos dias de hoje”. Nessas circunstâncias, “invocar o modelo norte-americano é, portanto, na melhor das hipóteses, laborar na ignorância”. Da sua perspectiva, “a futura Constituição brasileira, para ter um mínimo de legitimidade a sustentá-la, deve assentar-se na realidade brasileira, construída ao longo da história e dar satisfação à grande exigência nacional: o desenvolvimento socioeconômico do país”.⁹⁹

Nessa perspectiva, a regulamentação constitucional das ordens econômica e social era vista como condição necessária ao desenvolvimento do país. Justamente por isso, não deveria ser entregue exclusivamente a atores privados, pouco importando as repercussões de tal escolha sobre a dimensão textual da nova Constituição, se mais ou menos extensa. Novamente, veja-se o relato de Fábio Konder Comparato: “a sociedade brasileira não pode continuar confiando à ‘mão muito visível’ dos interesses particulares a realização do desenvolvimento nacional. Esse objetivo maior, ao contrário, deve ser atribuição legal dos centros de poder, organizados e consentidos de acordo com os ditames constitucionais”.¹⁰⁰

Problematizando essa mesma questão, o *Jornal da Tarde* considerou insana a opção por um modelo de Constituição que não fosse sintético, já antevendo, em tom melancólico, que,

⁹⁸ O GLOBO. Reale teme a constituição da bancarrota. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 22/11/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/152298>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. Imprensa: São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 14-15.

¹⁰⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. Imprensa: São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 55.

inevitavelmente, o país se desvirtuaria do padrão oferecido pela experiência estadunidense de uma Constituição concisa, abstrata e durável:

Em todo o mundo são, a função básica de um texto constitucional é a de estabelecer os limites da ação do Estado e a de assegurar os direitos fundamentais de cidadania, criando, assim, as condições para a estabilização institucional e socioeconômica da Nação. Por isso, a grande característica das Constituições são é ser sintética e clara, condição para ser duradoura. Com apenas sete artigos e 26 emendas, a Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, está completando, este ano, dois séculos de existência. E o segredo desta experiência constitucional feliz, fato tão raro no mundo em que vivemos, está na sua objetividade. A principal virtude desse texto é a de tratar apenas dos temas fundamentais do ordenamento estatal, desprezando problemas conjunturais que poderiam envelhecer precocemente suas normas básicas.
[...]

Mas deixemos os sonhos de lado; porque este país não faz parte do mundo são. Pelo contrário, parece estar mais doente do que nunca esteve. Esta Assembleia Nacional Constituinte instala-se sob as mais negras perspectivas que jamais se acumularam nos horizontes brasileiros.¹⁰¹

Todo esse debate ocorria no período em que a Constituição dos Estados Unidos da América completava 200 anos de vigência, tendo esse modelo constitucional repercutido sobre os trabalhos constituintes. Não à toa, em editorial, o jornal *Folha São Paulo* recomendou aos constituintes que se inspirassem no sintetismo constitucional estadunidense, caso contrário, a nova Constituição brasileira estaria condenada ao fracasso e à ineficácia.¹⁰² Intelectuais estadunidenses foram consultados para esclarecer ao público brasileiro as razões da longevidade constitucional daquele país, como foi o caso do historiador Gordon Wood, que atribuiu à concisão textual da Constituição estadunidense a responsabilidade pela sua permanência no tempo.¹⁰³

Representativo foi o diálogo travado entre Afonso Arinos de Melo Franco e Warren Burger, ex-Presidente da Suprema Corte estadunidense, durante evento realizado por iniciativa da embaixada dos Estados Unidos da América no Brasil. Nessa oportunidade, Arinos esclareceu a Warren que o caráter transparente e participativo dos trabalhos constituintes no Brasil seria responsável por distinguir a Constituição em processo de elaboração no país da Constituição estadunidense, de modo que a futura Constituição brasileira, tal como o sudário para a tradição católico-cristã, carregaria consigo as marcas das contradições do seu povo. Em resposta,

¹⁰¹ JORNAL DA TARDE. Apertem os cintos a constituinte “decolou”. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6498, p. 4, 02/02/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116416>. Acesso em 13 fev. 2025.

¹⁰² FOLHA DE SÃO PAULO. 200 anos de Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a-2, 17/09/1987. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=9993&anchor=4299157&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=36731626ca3499f2d347b796a36c3bde>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁰³ FOLHA DE SÃO PAULO. Historiador defende constituição concisa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 5, 05/06/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/129872>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Warren recomendou a adoção de um texto constitucional conciso e abstrato, ao argumento de que uma Constituição extensa e detalhista exigiria necessariamente constantes reformas.

Afonso Arinos – [...]

Estamos em uma Assembleia Constituinte. A Constituição americana foi elaborada de uma forma extremamente *sui generis*, em segredo, num grupo reduzido, talvez de pouco mais de 59 pessoas. Homens que já traziam, sem perceber, o peso de uma responsabilidade futura, universal. Aqueles homens que se reuniam em torno do General Washington, na casa de Filadélfia com o calor do verão daquele ano, o faziam em segredo. [...]. O Brasil é hoje um país inteiramente livre. Um país altamente democrático. Essas pressões, pois, se fazem sentir. São acolhidas. Mas a Constituição vai-se afigurando um retrato do nosso povo, mais do que um documento jurídico formalizado e adequado. Ela se aproxima de uma verônica. Nós, católicos, temos a tradição da verônica. Aquele pano com que cobriram a cabeça de Cristo e que deixou a sua figura sofrida e sangrenta gravada na verônica. Esta Constituição, de certa forma, perdendo o sacrilégio, é uma espécie de verônica do nosso povo. É a face sofrida do nosso povo, Sofrida pela repressão, sofrida pelos levantes ideológicos, sofrida pelas ditaduras militares. Mas é também a face gloriosa do nosso povo. Povo que desde o século XVIII procura, como eu disse, a República, procura a Constituição, procura a liberdade. O povo que ganhou, muitas vezes, o direito a essa liberdade, que está influenciando na feitura desse documento. [...]

Warren Burger – [...]

O meu comentário sobre a elaboração da Constituição se inspira nos homens da Filadélfia. Eles notaram: é melhor dizer de menos do que demais, porque as comissões podem ser corrigidas por emendas, mas se a Constituição fica demasiado longa e tenta abranger tudo, torna-se um Código e algo muito oneroso e pesado. A função verdadeira de uma Constituição não é a de tentar solucionar todos os problemas, mas sim de criar mecanismos, a maquinaria que vai permitir que, sob o processo democrático, os problemas possam ser resolvidos pelos poderes políticos.¹⁰⁴

A essa altura dos acontecimentos políticos, estava claro que a defesa de um modelo de Constituição sintética estava diretamente relacionada à pretensão de manter intocadas as relações econômicas e sociais já vigentes no país. Da mesma maneira, estava clara a intenção de associar um tal modelo de Constituição à maior estabilidade político-institucional, tendo como exemplo a Constituição estadunidense, ainda que sem maiores explicações da pretendida relação entre a menor extensão de um texto constitucional e a maior longevidade de uma ordem constitucional. Essa posição, contudo, não escapou da crítica. Nesse sentido, veja-se a posição defendida por Fernando Herren Fernandes Aguillar, para quem a maior ou menor extensão do texto constitucional estaria diretamente relacionada às expectativas que a própria sociedade brasileira nutriria em relação ao seu Direito, como verdadeira condição para a sua legitimidade:

O retorno à reivindicação liberal oitocentista de princípios constitucionais abstratos e elevados, intangíveis à realidade prática, nada mais figura do que a manifestação de

¹⁰⁴ MELO FRANCO; Afonso Arinos de; BURGER, Warren. Afonso Arinos e Warren Burger via satélite. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 6-7, abr. – jun. 1988.

uma vontade política de manutenção da situação vigente, da perpetuação de uma determinada ordem.

Contra uma tal perspectiva retrógrada é que o direito, na sua manifestação positiva, deve incorporar o embate dialético do processo político conjuntural na sua inteireza e nunca dele se esquivar. Resulta que o texto constitucional, como expressão jurídica positiva do próprio sistema político, deverá também atender aos pressupostos informadores do direito dinâmico e não estático.

[...] Se o direito deve refletir a complexidade da estrutura e ela traduz, legitimamente, a reivindicação de mudanças, será função inderrogável da Carta política providenciar o aparato jurídico necessário à realização continuada e progressiva dessa vontade popular. O que importa no caso é a legitimidade da manifestação.

[...]

A mentalidade sinteticista, explorada pela dogmática liberal, se vale de recursos diversos na tentativa de valorizar o ideal de uma Constituição singela. Em alguns casos a estratégia envolve a disseminação de uma distorção histórica, acompanhada de arrazoados poucos técnicos, apenas suficientes para impor ao leigo a reverência ignorante a uma verdade superficial.

Tal é o que se verifica com o verdadeiro dogma que envolve a Constituição americana. Duradoura – completa este ano dois séculos de vigência –, os sete artigos em que foi originalmente concebida ainda se prestam para o convencimento generalizado de que o remédio milagroso e indiscutível existe: quanto menor melhor.¹⁰⁵

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte, boa parte dos seus membros reproduzia os principais argumentos do debate já instaurado anos antes na sociedade brasileira sobre o modelo ideal de Constituição a ser adotado no país. No mais das vezes, essas manifestações associavam uma Constituição sintética à estabilidade constitucional e uma Constituição analítica à instabilidade. Por um lado, defendia-se a ideia então vicejada de que um texto constitucional conciso e abstrato seria mais duradouro do que um texto constitucional extenso e detalhista. Ao mesmo tempo, havia a clara percepção de que o sintetismo constitucional poderia estar a serviço de interesses de setores específicos, mais preocupados em manter determinado estado de coisas inalterado do que em transformar as ordens econômica e social. Dessa forma, enquanto a Constituição sintética desponta como mecanismo apto a atender os anseios das forças conservadoras e tradicionais, a Constituição analítica surge como uma alternativa para assegurar a viabilidade da realização das pretensões de grupos historicamente marginalizados no momento pós-constituente.

Contudo, durante a Assembleia Nacional Constituinte, não houve um momento específico em que foi realizado um grande e profundo debate acerca de qual modelo de Constituição deveria ser adotado no país. Pela própria natureza descentralizada dos trabalhos e diante da ausência de um projeto básico para orientá-los, é até compreensível que essa discussão tenha surgido em momentos esparsos nas mais variadas sessões em Plenário, nas Comissões e Subcomissões. Sendo assim, o que interessa a este trabalho não é tanto identificar o exato

¹⁰⁵ AGUILAR, Fernando Herren Fernandes. Constituição sintética ou analítica?. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 96, p. 91-92; p. 94-95, out. – dez. 1987.

momento no qual se decidiu pela elaboração de um texto com as características assumidas pela Constituição de 1988, tarefa extremamente árdua, senão impossível, diante do turbilhão de demandas populares e da pressão dos mais diversos grupos que ali se fizeram presentes, mas resgatar os argumentos apresentados pelos participantes desse debate em um e em outro sentido, isto é, contra e a favor da adoção de uma Constituição extensa e detalhista.

Conforme destaca Adriano Pilatti, durante todo o processo constituinte, foi utilizado o bordão conservador da defesa de uma Constituição concisa ou sintética contra uma Constituição analítica ou detalhista para atacar as conquistas sociais defendidas pelas forças progressistas.¹⁰⁶ Representativa nesse sentido foi a posição assumida por Miguel Reale em relação aos trabalhos constituintes: “o maior dos males que compromete o Projeto de Constituição são as disposições detalhistas ou exorbitantes”.¹⁰⁷ Ainda que não os mencione de forma expressa, parece certo que o alvo do autor eram os dispositivos constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico. Não à toa, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que também se posicionou em defesa da adoção de uma Constituição sintética, estariam na Constituição econômica, na seção dos direitos e garantias fundamentais e na ordem social as inovações de maior relevo e de maior perigo para o futuro do Brasil.¹⁰⁸ Nesse mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos se posicionou contrariamente à Constituição, considerando como sua principal falha seu “distributivismo precoce, prodigalizando direitos trabalhistas e sociais sem qualquer consideração pelas repercussões deste ato sobre a vida econômica e financeira”.¹⁰⁹

A questão era colocada para debate como uma preocupação pessoal dos constituintes. Elucidativa nesse sentido é a manifestação em Plenário do constituinte José Guedes (PMDB-RO) que, apesar de preferir um modelo de Constituição sintética, tinha consciência das possíveis implicações contrárias ao interesse coletivo dessa escolha e ao mesmo tempo temia a instabilidade que acompanharia uma Constituição analítica:

Temo-nos batido interiormente sobre a formação e formato que daremos à nossa Constituição.

Certamente a queremos simples, objetiva e duradoura, mas ao mesmo tempo, nos assalta o receio de que a sintetização seja arma para a “sabedoria” dos interesses contrários ao bem coletivo. Somos, então, diante da necessidade de urgente resposta

¹⁰⁶ PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 85-86.

¹⁰⁷ REALE, Miguel. O dever dos constituintes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 19/05/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/106515>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁰⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A “constituição econômica” na futura Constituição. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 9136, p. 10, 22/04/1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107695>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁰⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. A nova Carta já nasce velha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 10/09/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/104962>. Acesso em: 13 fev. 2025.

à Nação, empurrados para o detalhismo e para outro problema: uma Constituição provisória. Desta forma legaríamos a nós e aos nossos sucessores o fardo das proposições de emendas ou da convocação de uma nova Constituinte e consequente incredulidade popular.¹¹⁰

O mesmo dilema afligia o constituinte Bonifácio de Andrada (PDS-MG) que, também favorável a um modelo de Constituição sintética, atrelava a extensão e o nível de detalhamento de um texto constitucional à instabilidade. Na origem de uma Constituição assim elaborada, estariam as pressões populares, as quais, por sua vez, marcariam profundamente o texto com aspectos conjunturais e casuísticos, tornando-o desatualizado tão logo promulgado. Em um de seus pronunciamentos em Plenário, disse:

Todos desejamos uma Constituição que não contenha muitos artigos ou dispositivos e seja razoavelmente sintética para ter maior duração, fugindo dos imperativos conjunturais. Se desejamos uma Constituição deste tipo, somos levados, no entanto, por justas reivindicações de setores diversos da Sociedade, a promover um texto constitucional com soma de dispositivos conjunturais para solucionar, de imediato, problemas de segmentos sociais atuantes e exigentes. E à medida que nos comprometemos com essas justas reivindicações, os roteiros em busca de uma Constituição sintética perdem as suas características e a ideia de uma Constituição expansiva, detalhada e até casuística, se espalha por todo o nosso trabalho. Esta é uma questão: até que ponto conseguiremos uma Constituição mais sintética e menos expansiva?¹¹¹

A partir das manifestações acima colacionadas, é possível entrever que, para os defensores de uma Constituição sintética na Assembleia Nacional Constituinte, a maior extensão e o maior detalhamento do texto em elaboração decorriam das reivindicações populares de ver atendidas as suas pretensões em sede constitucional. No entanto, a inclusão no texto constitucional dessas matérias, que não seriam essencialmente constitucionais, fatalmente conduziria à instabilidade, justamente porque elas trariam consigo as marcas das disputas políticas do tempo de sua elaboração. Pela clareza da síntese, vale reproduzir trecho do discurso proferido pela constituinte Maria de Lourdes Abadia (PFL-DF): “a Constituição não poderá se prender a casuísmos, a preceitos que não tenham verdadeiramente significado constitucional, para evitar o seu precoce envelhecimento”.¹¹² Igualmente ilustrativa desse posicionamento foi a manifestação do constituinte Maluly Neto (PFL-SP): “uma Constituição não há de ser analítica, sob o peso e sob a pena de que não tenha uma vida permanente”.¹¹³

¹¹⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 51, 29/04/1987, p. 1539.

¹¹¹ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 78, 17/06/1987, p. 2697.

¹¹² BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 115, 05/08/1987, p. 3912.

¹¹³ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 129, 19/08/1987, p. 4618.

Os defensores da Constituição sintética utilizavam metáforas para elucidar a sua posição e assim tentar convencer os seus pares e o público que acompanhava atento os debates. Nesse sentido, o constituinte Cardoso Alves (PMDB-SP) se dizia favorável a “uma Constituição menos detalhista, mais sintética, menos analítica, mais enxuta, mais curta, mais seca, mais precisa, porque assim durará mais tempo”. Para justificar a sua posição, lembrava: “a Igreja tem 2 mil anos justamente porque a sua Constituição, os Dez Mandamentos, tem dez artigos. [...] Todo o restante da legislação eclesial é ordinária. [...]. Constituição, mesmo, são os Dez Mandamentos da Lei de Deus”.¹¹⁴ Já o constituinte Roberto d’Ávila (PDT-RJ), equiparava a tarefa de elaborar uma Constituição à de Michelangelo ao esculpir suas obras:

Nossa posição, agora, é semelhante à de Michelangelo ao ser indagado, no século XVI, sobre como lograra esculpir a estátua do Moisés, obra-prima da escultura clássica, ao que respondeu o gênio Florentino: “Foi muito simples: utilizei um grande bloco de mármore e dele retirei o que era supérfluo”.¹¹⁵

Não obstante o esforço de seus defensores, a ideia de uma Constituição sintética acabou sendo atropelada pelo andamento dos trabalhos. A forma como o processo constituinte se desenvolvia indicava que, ao invés de adotar um modelo de Constituição sintética, o Brasil adotaria uma Constituição analítica. Sendo assim, Roberto Campos afirmou: “há indícios de que não redigiremos um documento enxuto [...] e sim uma Constituição referta de minúcias, voltada para a conjuntura e, portanto, eminentemente biodegradável”.¹¹⁶ Uma Constituição que não se limitasse a organizar os poderes do Estado e a garantir os direitos individuais e políticos seria, portanto, marcada pelas contingências do momento da sua elaboração e por isso mesmo sujeita a se tornar obsoleta. Daí o adjetivo “biodegradável” para tratar das Constituições analíticas. Um texto constitucional assim elaborado não passaria, para Roberto Campos, de uma espécie de “repositório de besteiras”.¹¹⁷

Como destacado pelo constituinte Virgílio Guimarães (PT-MG), os relatórios inicialmente apresentados perante as Subcomissões já davam indícios de que dificilmente a

¹¹⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 109, 30/07/1987, p. 3714.

¹¹⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 114, 04/08/1987, p. 3860.

¹¹⁶ CAMPOS, Roberto. Por uma Constituição não biodegradável. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 123.

¹¹⁷ CAMPOS, Roberto. O besteirol constituinte I. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 127-131; CAMPOS, Roberto. O besteirol constituinte II. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 132-136.

nova Constituição do país seria concisa e ao mesmo tempo evidenciavam que subjacente aos debates ali travados estava uma disputa entre distintos projetos políticos:

Depois da apresentação dos relatórios das Subcomissões, já é fácil antever que esta Constituição será seguramente uma das mais extensas da nossa História, ou muito mais extensa do que qualquer Constituição já vigente no Brasil. Alguns especialistas estimam, com base nas discussões já realizadas, que, talvez, mais de 500 artigos irão compor esta Constituição, superando, portanto, inteiramente aquela antiga discussão técnica, se esta deveria ser uma Constituição sintética ou uma Constituição analítica. Também nas Subcomissões já dá para perceber um outro aspecto. Uma luta encarniçada, uma luta pertinaz, entre aqueles defensores do *status quo*, aqueles defensores de uma economia e de uma sociedade com base nos privilégios, e aqueles que querem mudanças estruturais, liberdades políticas, independência frente ao imperialismo.¹¹⁸

Corroborando o diagnóstico de Virgílio Guimarães (PT-MG), ainda que em outro momento dos trabalhos, o constituinte Vicente Bogo (PMDB-RS) observou: “de um lado, há os adeptos de um texto constitucional sucinto, sintético, geral, uma carta de princípios. De outro, os que pretendem o detalhamento máximo de todos os direitos e obrigações, como forma de assegurar aquilo que é fundamental às maiorias marginalizadas: a dignidade e o respeito”.¹¹⁹ A expectativa dos defensores de uma Constituição analítica era no sentido de que a extensão e o nível de detalhamento do texto constitucional seria capaz de fornecer os instrumentos interpretativos necessários para assegurar os interesses da grande massa do povo. Tal como sustentado pelo constituinte Farabulini Júnior (PTB-SP):

[...] felizmente existem nesta Casa Constituintes idealistas, nacionalistas, que não têm ligações diretas ou indiretas – e muito menos fazem papel de empresários – com as multinacionais. A grande realidade é que esta Constituinte tem na sua estrutura a possibilidade de poder fazer alguma coisa a mais em defesa dos interesses eminentemente nacionais. E sobre ser sintética ou analítica a Constituição que se prepara, devo dizer que prefiro a analítica nacionalista, que estabeleça medidas como estas e bem especificadas, para que o Supremo Tribunal Federal, na sua mais alta função de decidir, não tenha dúvida em quanto o possa fazer.¹²⁰

Para os que assim se posicionaram na Constituinte, estava clara qual seria a intenção dos defensores de uma Constituição sintética: sob o argumento da estabilidade constitucional, evitar que a Constituição dispusesse sobre as ordens econômica e social, com o objetivo de promover amplas transformações nesses domínios. Por isso, houve esforço no sentido de se opor ao discurso de que o tamanho do texto constitucional seria capaz de predeterminar o futuro

¹¹⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 70, 02/06/1987, p. 2374.

¹¹⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 121, 11/08/1987, p. 4192.

¹²⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 122, 12/08/1987, p. 4261.

da Constituição. Diante desse cenário, o constituinte Octávio Elísio (PMDB-MG) fez questão de destacar: “não aceitamos a discussão da Constituição pelo seu tamanho, como se Constituição boa fosse aquela pequena, apenas com enunciados de princípios gerais”. Da sua perspectiva, a proposta não seria aceitável, pois “a sociedade quer uma Constituição analítica, clara nos seus enunciados, autoaplicável nos seus princípios, sobre os quais não fiquem dúvidas de interpretação”. Sendo assim, para essa chave de leitura, “a Constituição vale pelo seu conteúdo, e será duradoura ou não se trouxer caminhos para a construção de uma sociedade mais justa e mais igual”.¹²¹ O pronunciamento do constituinte Vicente Bogo (PMDB-RS) abaixo colacionado não deixa dúvidas quanto a isso:

Assisto a cada dia que passa um e outro parlamentar membro desta Casa declarar à imprensa a necessidade de enxugar o Projeto de Constituição, de reduzir o número de artigos e de fazer uma Carta concisa, sintética. Devo adiantar que, a meu ver, uma Constituição duradoura e adequada ao momento social não é medida por esses indicadores. É perceptível a intenção dos que pregam uma Constituição de poucos artigos. São aqueles que desconhecem ou querem esconder os avanços sociais que as Constituições do mundo inteiro estão promovendo.

[...]

Para aqueles que por vezes já usaram desta tribuna defendendo uma Carta Magna com poucos dispositivos, quero dizer que estão de costas para as necessidades sociais dos brasileiros. Não defendo uma Constituição de mil artigos, mas desejo trabalhar no sentido de que tenhamos uma com artigos suficientes para promover as transformações econômico-sociais tão desejadas pela classe trabalhadora brasileira, garantindo a justiça social.

[...]

[...] a Nova Constituição deverá inscrever as coisas que já conquistamos nas lutas rurais, nas fábricas, nos campos, nas mobilizações populares. E inserir, também, coisas novas que nos permitam ampliar essas lutas.¹²²

Como sustentado pelo constituinte Paulo Paim (PT-RS), o temor em relação a uma Constituição sintética tinha a sua razão de ser: evitar que importantes questões dos domínios econômico e social ficassem dependentes da legislação infraconstitucional, destacando o caráter eminentemente constitucional de questões previdenciárias e trabalhistas. Sendo assim, afirmou:

Srs. constituintes é preciso que tenhamos claro que, se partirmos para uma Constituição sintética, uma Carta de princípios, como querem os representantes dos empresários, alegando que o resto virá através de lei ordinária ou da livre negociação, estaremos participando de um blefe e de uma grande mentira, fazendo o jogo daqueles que gostariam que o Brasil voltasse ao regime de escravidão. Só que desta vez não seriam somente os negros, mas sim todo o proletariado, tanto da cidade como do campo, que seriam escravizados.

¹²¹ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 123, 13/08/1987, p. 4315.

¹²² BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 123, 13/08/1987, p. 4343; p. 4344; p. 4345.

Sr. Presidente, a Constituição não pode ser sintética para evitar que questões como 40 (quarenta) horas de trabalho, estabilidade, direito de greve, fim das prescrições, férias em dobro, aposentadoria integral e outros direitos sejam normas autoaplicáveis. Se isso não for feito, Sr. Presidente, estaremos participando de um grande circo e querendo que o povo faça o papel de palhaço.¹²³

Em tom de denúncia, o constituinte Edmilson Valentim (PCdoB-RJ) alertava que a defesa de uma Constituição sintética escondia, em verdade, a pretensão de esvaziar o texto constitucional naquilo que ele dispunha sobre as ordens econômica e social: “não podemos, com a desculpa de uma Constituição sintética, [...] retirar do texto da Constituição e jogar para a lei ordinária o direito da classe trabalhadora: é falsa, é mentira, é blefe. Se jogarem para a lei ordinária os direitos dos trabalhadores, eles nunca mais serão contemplados”.¹²⁴

A tentativa de limitar o tamanho do texto constitucional teve o seu auge na Comissão de Sistematização, quando o constituinte Marcondes Gadelha (PFL-PB) propôs que a Constituição não deveria exceder 200 artigos.¹²⁵ Embora a proposta tenha sido rejeitada, os argumentos daqueles que a ela se opuseram revelam a expectativa de que uma Constituição extensa e detalhista seria um importante instrumento para a sociedade civil organizada ampliar as conquistas garantidas no texto ao mesmo tempo em que reduziria conflitos interpretativos em torno do seu sentido no momento da aplicação.

Nesses termos, ao manifestar sua oposição à proposta, o constituinte Ademir Andrade (PMDB-PA) afirmou: “precisamos de leis para que o povo possa, pelo menos, ter um instrumento de luta. E quanto mais essa Constituição for detalhada, tanto melhor para ele. A depender de mim, ela disporia de 1.500, 2.000 artigos, e ainda seria pouco”.¹²⁶ Da mesma forma, o constituinte João Agripino (PMDB-PB) disse: “a Constituição tem que ser, antes de mais nada, precisa, tem que espelhar nitidamente o assunto sem ensejar interpretações futuras. Quanto menos interpretações couberem, melhor”. E completou: “o povo quer uma Constituição que possa ler, que possa entender, e que não precise ser submetida a interpretações futuras de tribunais de qualquer espécie”.¹²⁷

No curso das reuniões da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, o debate sobre a relação existente entre uma Constituição sintética ou analítica e a

¹²³ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 124, 14/08/1987, p. 4371.

¹²⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 125, 15/08/1987, p. 4455.

¹²⁵ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Comissão de Sistematização, 8ª Reunião Ordinária, 10/06/1987, p. 144.

¹²⁶ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Comissão de Sistematização, 8ª Reunião Ordinária, 10/06/1987, p. 146.

¹²⁷ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Comissão de Sistematização, 8ª Reunião Ordinária, 10/06/1987, p. 146.

estabilidade de uma ordem constitucional contou com a participação de juristas que tentaram contribuir com os trabalhos constituintes. O temor de que uma Constituição analítica pudesse gerar constantes mudanças foi tema da conferência proferida por Paulo Brossard perante o colegiado, oportunidade na qual o jurista afirmou: “o caráter analítico contribui para envelhecer com facilidade uma Constituição”.¹²⁸ Também em conferência perante a mesma Subcomissão, Célio Borja afirmou que, caso fosse promulgada uma Constituição extensa e longa, seria recomendável “flexibilizar o processo da sua reforma ou da sua emenda, porque certamente, antes que se escoe o lapso de vida de uma geração, já muitíssimos dispositivos se revelarão inconvenientes”.¹²⁹

As conferências de juristas perante a Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas não se limitaram apenas a ouvir propostas favoráveis a uma Constituição sintética. Pelo contrário, houve manifestações em defesa de uma Constituição analítica, como, por exemplo, a posição assumida por Márcio Thomaz Bastos que, na qualidade de Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, considerava impossível enfrentar todos os problemas que afligiam a sociedade brasileira com um texto constitucional sintético, razão pela qual advogava a adoção de uma Constituição que captasse todas as necessidades da vida nacional.

O que se nota, e isso é alguma coisa sabida até o ponto do lugar comum, o que se nota hoje, em todo o mundo é um aumento muito grande dos espaços constitucionais. As Constituições antigas podiam se dar ao luxo, as Constituições clássicas podiam se dar ao luxo de serem liberais, de serem sintéticas. Hoje eu acredito que é impossível que no fim deste século XX consigamos tratar de todos os problemas brasileiros, que merecem tratamento a nível constitucional, fazendo uma Constituição sintética. Nós precisamos efetivamente, à vista desses novos espaços que têm que ser constitucionalizados e que dizem respeito às necessidades básicas do ser humano, como educação, como saúde, como habitação, como garantia do trabalho, nós precisamos e esperamos ter uma Assembleia Nacional Constituinte que escreva uma Constituição analítica, que escreva uma Constituição que se ocupe de todos esses aspectos da vida da Nação, até por contraposição desta Constituição que nos rege, que é simplificadora, que é reducionista, nós precisamos de uma Constituição que efetivamente capte a vida nacional em toda a sua espessura, em toda sua densidade.¹³⁰

José Paulo Sepúlveda Pertence foi outro jurista que, perante a Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, defendeu a necessidade de elaboração de uma

¹²⁸ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 6ª Reunião Ordinária, 05/05/1987, p. 32.

¹²⁹ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 7ª Reunião Ordinária, 05/05/1987, p. 42

¹³⁰ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 8ª Reunião Ordinária, 06/05/1987, p. 49.

Constituição analítica, como garantia de ação positiva do Estado, destacando, ainda, a relação existente entre o modelo de Constituição sintética e um Estado não interventor:

A Constituição sintética tinha sua razão de ser, não é um simples método jurídico, não é uma simples preferência de técnica jurídica. Ela existiu enquanto se pretendia um Estado ausente, enquanto o que se pretendia era evitar a ação do Estado, e não garanti-la, como é em toda Constituição moderna. Mais ou menos socializante, ela, a partir do primeiro pós-guerra, é, necessariamente, uma Constituição que não é apenas o traçado arquitetônico do esquema do Poder, e que não é, apenas, também, garantia contra a ação do Estado, mas será, crescentemente, garantia de ação positiva do Estado.¹³¹

O debate jurídico-político sobre qual modelo de Constituição deveria ser adotado no Brasil permite entrever uma disputa sobre o caráter compromissório e socioeconômico do novo texto constitucional e, conseqüentemente, sobre qual deveria ser o grau de intervenção do Estado nas ordens econômica e social. Para os defensores de uma Constituição sintética, uma ordem constitucional vocacionada a realizar uma ampla transformação nesses domínios foi associada desde logo à instabilidade. Já para os defensores de uma Constituição analítica, a ampla regulamentação constitucional da matéria seria relevante para responder aos anseios populares, vincular o legislador infraconstitucional e eliminar controvérsias interpretativas em relação ao sentido do texto. Dessa forma, para cada um dos lados dessa disputa, foram construídas alternativas jurídicas para um mesmo problema de fundo político.

Como visto, a disputa política a respeito do perfil que deveria ser dado à nova Constituição pressupunha qual deveria ser o papel do Estado diante das ordens econômica e social e, portanto, implicava uma controvérsia a respeito do próprio conceito de Constituição e de qual deveria ser a sua função em face da realidade econômica, política e social do país. Essa mesma controvérsia pode ser ilustrada pelo embate publicamente travado entre José Sarney, então Presidente da República, e Ulysses Guimarães, na qualidade de Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, no qual ambos expressaram premissas interpretativas comuns, muito embora tenham assumido posições completamente distintas em relação ao texto constitucional ainda em elaboração.

Vocalizando os interesses das forças políticas conservadoras e tradicionais, Sarney fez um pronunciamento público em rede nacional de rádio e televisão no dia 26 de julho de 1988, isto é, entre o primeiro e o segundo turno de votação do projeto final da Constituição pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte. Nessa oportunidade, disse que a nova

¹³¹ BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 9ª Reunião Ordinária, 07/05/1987, p. 61.

Constituição deixaria o país ingovernável, pois, caso aprovada no estágio em que se encontrava, seu texto criaria tantas obrigações ao Estado que não haveria como custeá-las, promovendo uma brutal explosão dos gastos públicos, cujo valor seria incalculável.¹³²

No dia seguinte, diante do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães pronunciou um contundente discurso de reação à fala de Sarney, assegurando que, com a nova Constituição, o país não correria o risco de se tornar ingovernável, pois ingovernável seriam a fome e a miséria. Durante a fala, Ulysses Guimarães ressaltou que a governabilidade estaria no social. Além disso, frisou que a Assembleia Nacional Constituinte teria sido convocada para elaborar uma nova Constituição, não para ter medo, e que os trabalhos estavam orientados para a construção de um novo futuro, não para ter cheiro mofo, isto é, não para conservar as estruturas do passado.¹³³ A repercussão foi tamanha que se chegou a noticiar que a divulgação do discurso quase teria sido censurada.¹³⁴

Sendo assim, para José Sarney, a aplicação pura e simples do teor literal do novo texto constitucional causaria ingovernabilidade ou seria impossível diante da ausência de capacidade financeira do Estado para custear todas as obrigações a ele atribuídas. Já para Ulysses Guimarães, o detalhamento dos direitos atribuídos aos cidadãos e das correspondentes obrigações impostas ao Estado seria condição necessária para a transformação das estruturas social e econômica do país. Mesmo que as categorias conceituais da Constituição sintética ou da Constituição analítica não apareçam de forma explícita nesses discursos, é difícil supor que elas não estariam pressupostas a eles. Caso contrário, Sarney não defenderia a necessidade de redução ou de cancelamento dos vários benefícios sociais contidos no texto e Ulysses não sairia em defesa da manutenção dos mesmos.

No entanto, conquanto distintas, ambas as posições em relação à nova Constituição parecem compartilhar ao menos um pressuposto interpretativo. Isto é, tanto José Sarney quanto Ulysses Guimarães supõem haver uma necessidade de controlar o texto constitucional para garantir a sua aplicação no momento pós-constituente. Para o primeiro, seria possível impedir uma leitura mais socializante do texto constitucional evitando a constitucionalização de políticas socioeconômicas. Para o segundo, a ausência de constitucionalização de políticas socioeconômicas significaria a impossibilidade de implementá-las. Ou seja, para ambos, seria

¹³² FOLHA DE SÃO PAULO. Sarney diz na TV que Carta deixa país “ingovernável”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a6, 27/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120240>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹³³ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 282, 28/07/1988, p. 12150-12151.

¹³⁴ O ESTADO DE SÃO PAULO. Para Ulysses, ingovernável é a miséria. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 28/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120465>. Acesso em: 13 fev. 2025.

possível evitar disputas interpretativas pelo sentido de uma Constituição a partir de mudanças no texto constitucional. Mais do que isso, para ambos, seria necessário haver expressa previsão constitucional do fundamento de uma política pública a ser implementada pelo Estado.

Desse modo, o embate entre José Sarney e Ulysses Guimarães permite entrever um excessivo apego à textualidade constitucional, que reduz normatividade constitucional ao texto da Constituição, extensível, por sua vez, ao embate entre os defensores de uma Constituição sintética e os defensores de uma Constituição analítica, com os respectivos prognósticos acerca da estabilidade constitucional. Não por outra razão, para os primeiros, um texto constitucional extenso e detalhista, sobretudo em matéria socioeconômica, exigiria constantes alterações, já que dificilmente a realidade se adequaria às disposições constitucionais. Já para os segundos, uma Constituição assim elaborada seria fundamental para responder aos anseios sociais e para vincular a política ordinária, contando, ainda, com o auxílio da jurisdição constitucional nos casos de omissões inconstitucionais.

Nesses termos, a disputa pela adoção de uma Constituição sintética ou pela adoção de uma Constituição analítica pressupunha qual deveria ser o papel do Estado frente as ordens econômica e social à luz da menor ou da maior regulamentação constitucional sobre esses domínios, já que, para os participantes desse debate, a ausência ou a existência de dispositivos constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico seria determinante nesse sentido. A disputa, contudo, não se encerrou com a promulgação da Constituição de 1988.

1.4 Propostas de encaminhamento

Neste capítulo, foi possível vislumbrar como o debate em torno do modelo ideal de Constituição que deveria ser adotado no país foi conduzido pelas forças políticas nacionais antes mesmo de instaurada a Assembleia Nacional Constituinte e após iniciados os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988. O percurso trilhado permitiu evidenciar a existência de pelo menos dois grandes grupos: o daqueles favoráveis à adoção de uma Constituição sintética e o dos favoráveis a uma Constituição analítica. Subjacente a cada uma dessas posições estavam concepções específicas acerca do que seria uma Constituição e de qual deveria ser o seu papel em face da realidade econômica, política e social do país. Portanto, tratava-se de um debate travado na arena político-ideológica com claras implicações jurídico-normativas.

Para o primeiro grupo, uma Constituição deveria ser concisa e abstrata. Suas disposições deveriam se limitar a disciplinar a organização dos poderes do Estado e a forma de seu

exercício, bem como consagrar um pequeno rol de direitos fundamentais identificado com os direitos individuais e políticos. Já para o segundo grupo, a nova Constituição deveria ser extensa e detalhista. Isso porque, diante do quadro de profunda desigualdade social e da posição periférica do Brasil no sistema econômico capitalista, seria preciso dotar o texto constitucional de direitos fundamentais culturais, econômicos e sociais e conferir ao Estado instrumentos de intervenção no domínio socioeconômico, justamente como condição de garantia do desenvolvimento nacional com justiça social.

A estratégia de explicitar no texto constitucional uma série de direitos fundamentais, bem como os mecanismos para a sua implementação foi criticada pelos defensores de uma Constituição sintética, seja porque tal opção fugiria do modelo clássico das Constituições liberais do século XVIII e XIX, seja porque um texto constitucional extenso e detalhista constrangeria sobremaneira a política ordinária, limitando os espaços de liberdade de conformação dos sucessivos governos eleitos e das maiorias parlamentares formadas no momento pós-constituente a ponto de exigir constantes reformas em seu texto.

No próximo capítulo deste trabalho, o esforço recairá na tarefa de recuperar como o perfil extenso e detalhista conferido ao texto da Constituição de 1988 foi compreendido no momento posterior à sua elaboração. Sendo assim, em um primeiro momento, serão recuperadas as propostas explicativas apresentadas para o seu caráter analítico. Posteriormente, será demonstrado como aqueles que se posicionaram contra a adoção de um texto constitucional extenso e detalhista apostaram na revisão constitucional prevista pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias como uma alternativa para eliminar os dispositivos que, pelas matérias neles versadas, não deveriam ter sido incluídos na Constituição.

Na sequência, ante o fracasso do processo revisional, serão exploradas as alternativas teóricas construídas para justificar a possibilidade de uma nova revisão constitucional a partir de um duplo processo de reforma ou a partir da promulgação de emendas constitucionais pontuais sobre determinadas matérias, bem como as posturas de reação e de defesa do projeto constitucional consagrado na Constituição de 1988. Ao longo dessa exposição, espera-se ser possível evidenciar como os argumentos contrários a uma Constituição analítica foram renovados no momento pós-constituente, mantendo-se o pressuposto de que um texto constitucional extenso e detalhista demandaria necessariamente constantes reformas.

CAPÍTULO 2 – A CONSTITUIÇÃO PROMULGADA: DISPUTAS INTERPRETATIVAS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

“... Ou o Brasil acaba com essa Constituição ou ela acaba com o Brasil!” (Roberto Campos).¹³⁵

“As mesmas forças e os mesmos argumentos que combateram a Constituinte se arregimentaram com igual ímpeto e passionalismo contra a Constituição de 5 de outubro desde a data da sua promulgação” (Paulo Bonavides e Paes de Andrade).¹³⁶

O debate em torno do modelo ideal de Constituição a ser adotado no país não cessou com a promulgação da Constituição de 1988. Mesmo após a definição do novo marco constitucional, os argumentos utilizados em defesa de um modelo de Constituição sintética ou em defesa de um modelo de Constituição analítica se mantiveram, contudo, enriquecidos pela experiência acumulada durante o processo constituinte.

Sendo assim, no momento pós-constituinte, procurou-se justificar o caráter extenso e detalhista do texto constitucional, ora a partir das circunstâncias específicas em que os trabalhos se desenvolveram, ora a partir das influências de matrizes constitucionais estrangeiras, em especial, nesse último caso, da Constituição portuguesa de 1976 e da Teoria da Constituição Dirigente, de José Joaquim Gomes Canotilho. Em face de um texto constitucional extenso e detalhista, de perfil dirigente, como a Constituição de 1988, os defensores de uma Constituição sintética e de uma Constituição analítica adotaram estratégias distintas. Os primeiros apostavam na necessidade de uma ampla revisão constitucional para corrigir os vícios originários da ordem recém-inaugurada. Por sua vez, os segundos apostavam na necessidade de concretização dos dispositivos constitucionais, especialmente os destinados a transformar as ordens econômica e social do país.

Conforme será demonstrado adiante, em ambos os casos, apesar de almejarem objetivos e estratégias distintos, tanto contrários quanto os favoráveis às pretensões transformadoras das ordens econômica e social da Constituição de 1988 se valeram do mesmo pressuposto normativo de análise: o controle sobre a dimensão textual da Constituição seria necessário para evitar controvérsias interpretativas em torno do seu sentido normativo, como forma de implementar determinados projetos políticos.

¹³⁵ CAMPOS, Roberto. A constituição-saúva. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 355.

¹³⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 492.

2.1 Razões para a extensão e o nível de detalhe da Constituição de 1988

2.1.1 Processo constituinte democrático

O caráter extenso e detalhista que teria o texto da Constituição de 1988 continuava a mobilizar o debate público nacional, mesmo após a sua promulgação. Sob a nova ordem jurídico-política, boa parte dos argumentos utilizados durante o seu processo de elaboração foram reavivados, especialmente, no que diz respeito à correlação entre o seu caráter analítico e a necessidade de constantes mudanças. Conforme o relato de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “as mesmas forças e os mesmos argumentos que combateram a Constituinte se arregimentaram com igual ímpeto e passionalismo contra a Constituição de 5 de outubro desde a data da sua promulgação”.¹³⁷

Sendo assim, às vésperas da votação que aprovou a versão final do texto constitucional pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, o *Jornal da Tarde* noticiou a crítica de parcela da comunidade jurídica ao seu caráter analítico.¹³⁸ Pouco tempo depois da promulgação da Constituição de 1988, Hélio Jaguaribe afirmou: “o grande inconveniente do detalhismo, em nível constitucional, é o rápido envelhecimento de tais dispositivos, impondo continuadas revisões da Carta”.¹³⁹

A aposta na tese de que uma Constituição sintética seria mais estável e, portanto, mais duradoura do que uma Constituição analítica circulava com todo ímpeto no debate constitucional brasileiro. Representativa nesse sentido é a afirmação de Miguel Reale, segundo a qual: “quando uma Constituição exagera em seu conteúdo expõe-se a ter uma existência precária, pois os fatos emergentes, ao longo do processo histórico, implicam a necessidade de sucessivas alterações. É inegável que textos constitucionais sintéticos têm mais condição de durabilidade”.¹⁴⁰ Já Celso Ribeiro Bastos, sustentava que “a Constituição não é o lugar do miúdo, do conjuntural, do efêmero, do acessório e do irrelevante. Adversamente, é a sede natural, do permanente, do importante, do principal e do respeitante a estrutura”.¹⁴¹

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 492.

¹³⁸ JORNAL DA TARDE. As críticas dos juristas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 7004, p. 10, 22/09/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103955>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹³⁹ JAGUARIBE, Hélio. A Constituição de 1988. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 16/10/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/118971>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁴⁰ REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 7.

¹⁴¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Constituições orgânicas e ideológicas (o problema das normas programáticas). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 386.

De acordo com os autores críticos à Constituição de 1988, o fator determinante para garantir estabilidade à ordem constitucional seria a consagração no texto constitucional apenas de normas que correspondessem às práticas já estabelecidas na concretude das relações econômicas, políticas e sociais do país. Isto é, para essa corrente, uma Constituição não poderia ousar pretender transformar a realidade. Daí a oposição desses autores a um texto constitucional extenso e detalhista.

Ilustrativa nesse sentido foi a posição adotada por Diogo Moreira de Figueiredo Neto, para quem, quando “confrontada com uma realidade que a ela não se adapte, uma Constituição, qualquer Constituição, leva a pior”.¹⁴² Do mesmo modo, Ives Gandra da Silva Martins dizia que “o mundo dos factos é que conforma o direito e não o direito o mundo dos factos”. Logo, da sua perspectiva, “de nada adianta as ideias lutarem contra os factos”, pois “sempre que as ideias não se conformarem com a natureza das coisas, pior para as ideias”.¹⁴³

O potencial emancipatório da Constituição de 1988 expresso pelas suas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico foi, assim, alvo de críticas que procuraram, desde sempre, desqualificar sua pretensão de regular as ordens econômica e social. A partir da defesa de um modelo de Constituição sintética, essas normas foram associadas à instabilidade e a sua inclusão no texto constitucional atribuída à ampla participação popular nos trabalhos constituintes. Nesse sentido, veja-se o relato de Gilmar Ferreira Mendes e de Rodrigo Bittencourt Mudrovitsch:

Não somente a complexidade e analiticidade do texto constitucional constituíram (e, de certa forma, ainda constituem) a fonte da descrença observada em relação à possibilidade de longevidade da Constituição Federal, mas também a forma complexa como se desdobraram os trabalhos da promulgação do texto final, atravessando crises internas e enfrentando questionáveis influências externas.¹⁴⁴

Os autores que se posicionavam contrariamente a uma Constituição extensa e detalhista atribuíram a inclusão de normas de conteúdo compromissório e socioeconômico na dimensão textual da Constituição de 1988 à forma como se deu o processo constituinte. Da sua perspectiva, a ampla participação social aliada à forma descentralizada com que se deram os

¹⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 466.

¹⁴³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Uma visão do mundo contemporâneo*. Lisboa: Universitária Editora, 1996, p. 169-170.

¹⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt. Introdução: os primeiros 25 anos da Constituição Federal – A celebração do inesperado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt (Coord.). *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 7-8.

trabalhos – sem um projeto básico inicial elaborado por especialistas para orientar a Assembleia Nacional Constituinte e perpassado por uma série de Comissões e Subcomissões Temáticas – foram responsabilizadas pela elaboração de um texto extenso, detalhista, contraditório, permeado de interesses particulares dos mais variados grupos organizados da sociedade brasileira e despreocupado com a existência de recursos financeiros necessários a financiar tantas obrigações impostas ao Estado. Assim, em tom pejorativo, o caráter participativo da Assembleia Nacional Constituinte foi descrito por Miguel Reale Júnior como “a passarela pela qual desfilou a sociedade organizada, em defesa de seus interesses, do índio ao magistrado, da tanga à toga”.¹⁴⁵

Para quem assim se posicionou no debate constitucional brasileiro, o processo constituinte teria sido responsável pela elaboração de uma Constituição afastada do modelo por eles considerado ideal: sintético e estável. Elucidativa nesse sentido é a correlação feita por Ives Gandra da Silva Martins entre o processo constituinte, a extensão e o nível de detalhe do texto constitucional e o número de emendas promulgadas à Constituição de 1988, tudo isso à luz do contraexemplo estadunidense. Entre as emendas promulgadas à Constituição estadunidense, o autor destaca o acréscimo do direito fundamental ao silêncio, talvez em uma tentativa de enfatizar sua posição pessoal segundo a qual Constituições não deveriam dizer muito sobre muita coisa:

A forma como a Constituição foi feita nos fez chegar a uma Constituição em que tinha de haver conflito. E isso foi sendo demonstrado desde o início. A Constituição americana tem sete artigos e 27 emendas em 231 anos. As 10 primeiras emendas da Constituição americana representariam 10 incisos do artigo 5 da Constituição brasileira. São os *human rights*, a declaração de direitos. A 5ª emenda é o direito de ficar calado. De 27 emendas, as 10 primeiras são de artigos. Então, na verdade, são 17 ou 18 em 231 anos. A Constituição brasileira, em 30 anos, teve 105 emendas: 99 do processo ordinário e seis do revisional, aquele de 1993. São 250 artigos no processo ordinário e 104 ou 105 de disposições transitórias. Passamos um processo de reação contra o regime anterior, mas não criamos um texto constitucional.¹⁴⁶

Segundo essa chave de leitura, a participação popular no processo de elaboração da Constituição de 1988 seria responsável pelos seus defeitos, como se o povo fosse despreparado para lidar com assuntos constitucionais. Daí porque se afirma, como destacado no trecho acima citado, que o produto da Assembleia Nacional Constituinte não teria sido um texto

¹⁴⁵ REALE JÚNIOR, Miguel. É necessária uma reforma constitucional? Não. Pacto por ações concretas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11/10/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200309.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁴⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição precisa de lipoaspiração. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 20225, p. 5, 05/10/2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/554987>. Acesso em: 13 fev. 2025.

constitucional propriamente dito, mas uma mera reação ao regime anterior, especialmente ao seu autoritarismo político e às suas mazelas econômicas e sociais, como se dita reação não fosse, ela mesma, expressão de uma aprendizagem de conteúdo eminentemente constitucional.

Nesse aspecto, ganha relevo a proposta de Ives Gandra da Silva Martins que, ao relativizar a exigência de legitimidade democrática do poder constituinte originário ainda durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, dizia ser mais importante atentar para o conteúdo das normas inscritas em um texto constitucional do que para o seu processo de elaboração, pois a complexidade das matérias constitucionais não seria acessível ao povo, mas somente a uma restrita parcela de sábios. Para o autor, a história constitucional brasileira comprovaria a afirmação: a Carta imperial outorgada em 1824, por exemplo, que manteve intocadas as estruturas da escravidão, seria melhor do ponto de vista do seu conteúdo do que a Constituição democrática de 1946.¹⁴⁷

Muito embora desejável a legitimidade do Poder Constituinte, nem sempre o poder legítimo oferta o melhor modelo e nem sempre o ilegítimo o pior. A própria história brasileira demonstrou que a legítima Constituição de 1946 carecia de suficiências, não obstante tenha sido a mais autêntica, e a de 1824, nascida após a violência imperial contra a Assembleia, não se constituiu em amontoado de sandices, tendo sido inclusive o mais duradouro texto constitucional que o Brasil já conheceu. É que, por ser a Constituição o documento jurídico maior de uma nação, deve estalajar complexo de princípios gerais que o povo desconhece, poucos sendo os verdadeiros especialistas capazes de definir os limites pertinentes às normas supremas e às demais que são as decorrentes. A própria democracia não é condição de garantia absoluta da excelência dos textos nascidos de seu exercício por determinado contingente humano.¹⁴⁸

A consagração das expectativas dos mais variados grupos da sociedade brasileira que se fizeram ouvir durante a elaboração da Constituição de 1988 foi apontada por Celso Ribeiro Bastos como causa da ausência de “grandeza constitucional” das matérias consagradas em seu texto. Segundo o autor, a ausência de um projeto básico inicial para orientar os trabalhos e a descentralização do procedimento em Comissões e Subcomissões Temáticas facilitaram a aproximação entre os constituintes e o povo, permitindo, assim, a inclusão das demandas populares no texto constitucional, o que, da sua perspectiva, seria prejudicial ao país:

[...] já dá para se perceber o erro fundamental da Constituinte: a pulverização dos seus trabalhos em múltiplas subcomissões que eram obrigadas a trabalhar sem que tivesse

¹⁴⁷ Para uma recuperação crítica do caráter moderno da escravidão institucionalizada pela Carta imperial de 1824, cf. GOMES, David F. L. O começo do que ainda somos. Nota da segunda edição de “A Constituição de 1824 e o problema da modernidade”. In: GOMES, David F. L. *A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a Teoria da Constituição no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2024, p. 19-45.

¹⁴⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Roteiro para uma constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 9-12.

havido qualquer aprovação prévia de diretrizes fundamentais. Isto conduzia necessariamente as subcomissões a enveredarem por um trabalho detalhista, minucioso e, o que é mais grave, receptivo dos reclamos e pleitos vindos de todos os rincões da sociedade.

A este fenômeno não foi estranho o próprio fato de a maioria dos parlamentares ser absolutamente inexperiente e despreparada para a tarefa constitucional.

Não resistiram a assumir o papel de meros despachantes, diante de interesses de toda sorte. Tornaram-se advogados destes pequenos interesses e nisto pretendiam ver legitimada a sua condição constituinte.

Ressente-se, portanto, o trabalho produzido desta falta de contato com o que poderíamos chamar: a grandeza constitucional.¹⁴⁹

Miguel Reale foi outro autor que também se queixou do conteúdo conferido às normas inscritas na Constituição de 1988. Atribuindo ao seu processo de elaboração a responsabilidade pelo afastamento do modelo por ele considerado ideal, lamentou a ausência de consciência sobre as matérias que deveriam constar no texto constitucional, razão pela qual se dizia convencido da necessidade de uma ampla revisão constitucional no país antes mesmo do prazo previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O alvo do autor eram disposições normativas da Constituição de 1988 sobre as ordens econômica, política e social, acusadas de limitar o espaço de atuação dos governos eleitos.

A consciência constitucional é também (talvez se pudesse dizer que é “acima de tudo”) consciência da matéria que deve figurar no Estatuto Político fundamental de um país. Em princípio, devem prevalecer na Carta magna normas de amplo espectro que preservem as alternativas da liberdade, ou seja, o processo das livres escolhas do eleitorado, segundo futuros programas de governo, o que não é atendido na Constituição de 1988.

[...]

Estou convencido de que, bem antes dessa data, impõe-se a revisão constitucional para superar os gravíssimos equívocos que a inquinam...¹⁵⁰

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por sua vez, atribuiu à Constituição de 1988 e ao seu processo de elaboração a responsabilidade pela alegada crise de ingovernabilidade atravessada pelo país ainda no início da década de 1990. Como solução, propôs a elaboração de uma nova Constituição, porém, com participação apenas dos mais sábios: “a superação da crise de ingovernabilidade não prescinde, ao invés, reclama, uma nova Constituição. [...] Mas que desta vez sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la”.¹⁵¹ Essas críticas, contudo, não surgiram apenas no momento pós-constituente. O próprio Manoel Gonçalves Ferreira Filho já havia sustentado, anos antes, amparado nas reflexões de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, a

¹⁴⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 148.

¹⁵⁰ REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 9-10.

¹⁵¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 142.

incapacidade intelectual do povo para o exercício da sua soberania e a necessidade de uma elite política para conduzi-lo.¹⁵²

Do mesmo modo, antes de instaurados os trabalhos constituintes, Miguel Reale dizia: “não é segredo para ninguém que a elaboração de um texto constitucional representa uma tarefa eminentemente técnica”.¹⁵³ Goffredo da Silva Teles Júnior, que teve um importante papel no processo de reconstitucionalização do país,¹⁵⁴ igualmente compartilhava a crença segundo a qual a elaboração de uma Constituição seria uma tarefa para técnicos e não para o povo: “se os metalúrgicos querem fazer um estatuto para a categoria vão procurar um advogado e não um metalúrgico. O mesmo se dá com a redação da Constituição. O texto tem de ser feito por técnicos”.¹⁵⁵

O relato de José Sarney, Presidente da República durante a Assembleia Nacional Constituinte, bem evidencia como setores da classe política contrários a uma Constituição extensa e detalhista reagiram à elaboração do texto-base da Constituição de 1988, especialmente às normas consagradoras de direitos fundamentais, atribuindo à participação cidadã a responsabilidade pela elaboração de um texto constitucional afastado do padrão de estabilidade alcançado pelo paradigma estadunidense:

[...] a Constituição passou a ser uma caixa de pressão, haja *lobby*, e transformou-se numa bacia das almas. Todo mundo queria buscar a graça alcançada. Tanto que, quando terminou a Constituição, Ulysses me disse: “Sarney, olhe, passaram 12 milhões de pessoas aqui durante a Constituinte. Isso mostra a participação”. Eu disse: “Ulysses, você está me preocupando mais ainda com a Constituição. Porque a única que sobreviveu até nós, até hoje, é a Constituição americana, que foi feita por 32 pessoas”. Achei logo que a Constituição era péssima. Mal redigida, não tinha uma estrutura, não tinha uma unidade. A verdade é que fui para a televisão dizer isso...

[...]

[...] O que nós estamos vendo agora é resultado da Constituição de 1988. Tanto que hoje nós já temos noventa emendas constitucionais e mais 1,5 mil em tramitação no Congresso. Só isso mostra o quanto a Constituição deixou a desejar. A correção que

¹⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 25-26.

¹⁵³ REALE, Miguel. Como deverá ser a Nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60, p. 97, jan. – jul. 1985, p. 11.

¹⁵⁴ No dia 8 de agosto de 1977, Goffredo da Silva Teles Júnior leu, do pátio da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o documento intitulado Carta aos Brasileiros, que teve o apoio de parcela significativa da comunidade jurídica nacional em defesa da restauração do Estado de Direito no país. Cf. CRÔNICA DAS ARCADAS. (1997). *Revista Da Faculdade De Direito da Universidade de São Paulo*, v. 92, p. 599-612. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/5f223ea6ae26_cronica-das-arcadas.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025. Tal circunstância, no entanto, não apaga o fato de que, ao longo de sua trajetória intelectual, Goffredo da Silva Teles Júnior flertou com e defendeu teses de cunho nacionalista e autoritárias, inclusive, fazendo parte movimento integralista brasileiro. Para uma recuperação da obra de Goffredo da Silva Teles Júnior, cf. SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. O herói improvável e o elixir das concórdias – neointegralismo e defesa do Estado corporativo em Goffredo Telles Júnior. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 185, n. 495, p. 76-125, 2024.

¹⁵⁵ O GLOBO. Jurista quer especialistas no texto final. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 22/11/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/152314>. Acesso em: 13 fev. 2025.

está sendo feita, que tentam fazer, não era uma correção como se fez Portugal para retirar os erros. Aqui ela foi submetida a ceder a grupos de interesse. Passou a ser mais fácil fazer-se uma emenda constitucional do que fazer uma lei.¹⁵⁶

Compartilhando dessa mesma leitura do processo constituinte brasileiro, Nelson Jobim considerou que a Constituição de 1988 careceria de legitimidade, não apenas em virtude de sua convocação, uma emenda à Carta autoritária de 1967, mas também em razão da forma como elaborada. Essa deficiência, todavia, teria sido compensada pela atuação do Supremo Tribunal Federal, na qualidade de mediador da interação entre os poderes constituídos e entre o Estado e a sociedade.¹⁵⁷

Dessa forma, é possível vislumbrar que tentativas de limitação do potencial transformador da realidade econômica, política e social do país acompanham a Constituição de 1988 desde o momento da sua elaboração atreladas à defesa de um modelo de Constituição sintética, supostamente capaz de perdurar por mais tempo sem a instabilidade de constantes modificações. De acordo com Cristiano Paixão, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Menelick de Carvalho Netto, o fato de essa oposição crítica à Constituição de 1988 ser “contumaz em sua recorrência” exige que se investigue as suas origens, para que assim se possa “compreender alguns dos elementos centrais de uma espécie de ‘constitucionalismo autoritário’ brasileiro pós-1988, marcado, antes de tudo, por um viés elitista e contrário aos ‘excessos’ da Constituição”. Segundo os autores, a Constituição de 1988 é constantemente “criticada como ‘analítica’, ‘ingovernável’, ‘irrealista’, ‘ultrapassada’ e ‘sempre em crise’, e não apenas por parte dos ex-integrantes do regime autoritário com o qual ela procurou romper”.¹⁵⁸

A responsabilização da abertura democrática do processo constituinte que elaborou a Constituição de 1988 pelos vícios constitucionais do país é sintomática daquilo que Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto classificam como “constitucionalismo elitista”.¹⁵⁹ Essa postura pretende fazer valer a tese da incapacidade do povo para o exercício da sua soberania, razão pela qual a tarefa constitucional deveria ser exercida por aqueles que supostamente seriam

¹⁵⁶ SARNEY, José. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In: CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 49.

¹⁵⁷ JOBIM, Nelson. A constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *15 de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 9-17.

¹⁵⁸ PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick. Constituição sem povo e o medo da democracia: Retrocesso constitucional é um risco permanente a ser enfrentado. *Jota*, 20/09/2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia-20092018. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁵⁹ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (Orgs.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, p. 102-104.

mais capacitados. Para dizer com Cristiano Paixão, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Menelick de Carvalho Netto, “fica clara, portanto, a atitude autoritária travestida de um certo elitismo antidemocrático, e, portanto, efetivamente bem pouco constitucional”.¹⁶⁰

Menelick de Carvalho Netto caracteriza como autoritária a tentativa de leitura da relação entre Constituição e governabilidade nos termos de uma contradição. Referida leitura estaria presente na doutrina clássica do Direito Constitucional, bem como no debate constitucional brasileiro. Nas palavras do autor: “acreditar que a governabilidade requeira a ausência de constituição, ou a sua mitigação, é afirmar por vias transversas que só um governo autoritário e um Estado ditatorial podem solucionar problemas institucionais”.¹⁶¹

Em verdade, conforme destaca José Afonso da Silva, a assunção dessa postura decorre da pretensão da Constituição de 1988 promover uma ampla transformação econômica e social do país. Ainda segundo o autor, a origem da oposição à Constituição de 1988 remonta aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em que os grupos políticos conservadores se viram derrotados pelas demandas populares advindas da ampla participação social no curso do feito. Nas suas palavras:

Os juristas, incluindo os constitucionalistas, que serviram à ditadura militar, que nunca se conformaram com a democratização do país, por uma Constituição voltada para os direitos fundamentais em sua dimensão mais ampla, insistem em acusá-la de inadequação, pois, na sua concepção, Constituição só o é quando seja uma Constituição puramente garantística (Constituição-garantia), superposta a uma sociedade estática, para simplesmente engessá-la no imobilismo elitista; por isso desprezam e agredem os documentos constitucionais, como a Constituição de 1988, que tenham um conteúdo de transformação em favor das classes populares.¹⁶²

Por outro lado, o caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988 foi visto como uma decorrência inevitável da pretensão transformadora da realidade socioeconômica do país compartilhada por amplos setores da sociedade que se fizeram ouvir durante o processo constituinte. Sendo assim, na medida em que tais grupos consideravam que as normas constitucionais não deveriam apenas preservar determinado estado de coisas inalterado, a extensão e o nível de profundidade com os quais se disciplinariam as ordens econômica e social despontavam como condição de possibilidade para a superação da histórica desigualdade, bem

¹⁶⁰ PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick. Constituição sem povo e o medo da democracia: Retrocesso constitucional é um risco permanente a ser enfrentado. *Jota*, 20/09/2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia-20092018. Acesso em: 19 nov. 2023.

¹⁶¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 208.

¹⁶² SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 14.

como para a institucionalização de um regime efetivamente democrático. Nesse sentido, Paulo Bonavides e Paes de Andrade equipararam a Constituição a uma verdadeira arma para a conquista da cidadania:

A Constituição, como Lei básica, é o princípio formal a que todo cidadão pode e deve recorrer. Por isso, a Carta Magna não pode ser apenas um espelho da sociedade e de suas relações, mas deve expressar as aspirações e os ideais dos cidadãos, deve apontar sempre para o que o conjunto dos indivíduos encara como o objetivo último da vida em comum. Todos temos o direito de nos rebelar contra qualquer espécie de coerção e abuso de poder, em qualquer instância em que se manifestem: nossa arma chama-se *Constituição*.¹⁶³

Desse modo, restabelecida a democracia, a Constituição poderia servir como guia para a implementação das transformações econômicas e sociais anunciadas em seu texto. Para os que assim se posicionavam no debate público nacional, os processos de interpretação e aplicação das suas normas seriam imprescindíveis para a tarefa de levar adiante seu programa. Por essa razão, às vésperas da promulgação da Constituição de 1988, Paulo Bonavides dizia: “se a promulgação é passo decisivo, não menos decisiva há de ser a fase subsequente, de aplicação das novas regras”.¹⁶⁴

Como condição de sobrevivência da Constituição de 1988, postulava-se a necessidade de efetivar suas determinações normativas na concretude dos processos econômicos, políticos e sociais do país. Suas pretensões transformadoras pouco ou nada adiantariam se não conseguissem se realizar. Daí porque também grande expectativa recaiu sobre o papel que seria desempenhado pelo Poder Judiciário na interpretação e aplicação da nova Constituição. Tanto é assim que, às vésperas da promulgação da Constituição, Miguel Seabra Fagundes afirmou: “a Constituição recém-aprovada tem várias inovações positivas, mas sua efetiva implantação depende essencialmente de como o Poder Judiciário – e não só o Supremo Tribunal Federal (STF) – se colocará, em todas as cortes do País”.¹⁶⁵ Em sentido semelhante, José Afonso da Silva reconheceu que a mera promulgação de um texto constitucional vocacionado a transformar a realidade socioeconômica do país, apesar de importante, não seria suficiente, pois o grande desafio seria dar concretude a tais pretensões transformadoras: “é nisso que está o

¹⁶³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 483. (Destques do original).

¹⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. A Carta e a crise de um povo. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 9274, 07/09/1988, p. 6. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/104927>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁶⁵ PORCELLO, Flávio. Juristas discutem implantação da nova carta. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 04/10/1998, p. 27. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/119825>. Acesso em: 13 fev. 2025.

drama das Constituições voltadas para o povo: cumprir-se e realizar-se, na prática, como propõe nas normas, porque uma coisa têm sido as *promessas*, outra, a *realidade*”.¹⁶⁶

Por isso, em face das críticas dos setores contrários à Constituição de 1988, que recomendavam abertamente o seu descarte ou uma ampla revisão do seu texto, Carlos Roberto Siqueira Castro advertia: “há que se possibilitar sua plena aplicação, o seu amplo conhecimento e assimilação pela sociedade civil, além da formação de um acervo doutrinário e jurisprudencial que esclareça e construa a dimensão normativa de seu texto”.¹⁶⁷ Por sua vez, José Carlos Barbosa Moreira dizia: “o mais urgente, antes que reformar a Constituição, seria talvez atuá-la, e assim dar-lhe uma oportunidade razoável de dizer a que veio. A Constituição ainda não foi devidamente atuada; muito do que se passa na cena político-jurídica do País tem pouco que ver com sua a letra e menos ainda com seu espírito”.¹⁶⁸

Para essa tarefa, o grande desafio seria o de conceber valor normativo às disposições constitucionais. Nesse sentido, Paulo Bonavides preconizava: “inculcar a compreensão da Constituição como lei ou conjunto de leis, de sorte que tudo no texto constitucional tenha valor normativo, é a difícil tarefa que se depara à boa doutrina constitucional do nosso tempo”.¹⁶⁹ Já José Afonso da Silva, insistia: “não há norma alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da Constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada”.¹⁷⁰ Por sua vez, Luís Roberto Barroso defendia a adoção de um “*positivismo constitucional*”, que, da sua perspectiva, “não importava em *reduzir* o direito à norma, mas sim em *elevá-lo* a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma”.¹⁷¹ Já Lenio Streck, propugnava: “a Constituição ainda deve ‘constituir-ação’, mormente porque, no Brasil, nunca constituiu”.¹⁷²

A preocupação com a efetividade das normas constitucionais tinha a sua razão de ser. Na tradição constitucional brasileira, normas programáticas, veiculadoras de fins e objetivos comuns do Estado e da sociedade, sempre foram vistas como normas desprovidas de efeitos

¹⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 884. (Destaques do original).

¹⁶⁷ SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 129.

¹⁶⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. O agradecimento do agraciado José Carlos Barbosa Moreira. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, a. XXIV e XXV, n. 75,76, 77 e 78, p. 98, 1992.

¹⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 236.

¹⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 81-82.

¹⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 29. (Destaques do original).

¹⁷² STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 171.

vinculantes e de aplicabilidade imediata. Daí a preocupação em especificar de forma clara no texto constitucional os deveres impostos ao Estado e os direitos atribuídos aos cidadãos, com os respectivos instrumentos processuais para a sua garantia. Para dizer com Lenio Streck, seria preciso evitar que a Constituição de 1988 fosse transformada “em um latifúndio improdutivo”.¹⁷³

Dessa forma, a extensão e a profundidade com a qual a Constituição de 1988 dispõe sobre determinadas matérias foram atribuídas ao temor de que na ausência de previsão legal expressa não haveria como assegurar direitos. Por essa razão, Miguel Seabra Fagundes dizia: “no Brasil, é necessário que a Constituição especifique tudo, tim-tim por tim-tim”.¹⁷⁴ No mesmo sentido, Fábio Konder Comparato: “o Judiciário brasileiro não tem por tradição extrair conclusões concretas ou criar soluções novas, a partir de declarações legais de princípios”.¹⁷⁵ Já para Clèmerson Merlin Clève, “no Brasil, à falta de dispositivo expresso, o juiz hesita e com ele, muitas vezes, por receio ou timidez, acaba por amesquinhar o seu sentido. [...]. A experiência brasileira recomendou mesmo, em muitos casos, a extensão inusitada da Constituição”.¹⁷⁶ Essa também é a opinião de Oscar Vilhena Vieira, para quem, “conhecendo a tradição de uma perversa utilização do espaço de discricionariedade pelas autoridades, [a Constituição de 1988] buscou detalhar cada ponto, cada questão”.¹⁷⁷ Igualmente nesse sentido, Luís Roberto Barroso: “a tradição brasileira, a complexidade do contexto em que desenvolvida a reconstitucionalização do país e as características de nosso sistema judicial inviabilizavam a opção pela fórmula do texto mínimo, cuja importação seria um equívoco caricatural”.¹⁷⁸ Para Lenio Streck, “no decorrer da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, optou-se por constitucionalizar as mais diversas questões, pela exata razão de que, no Brasil, a efetividade do sistema jurídico sempre deixou a desejar”. Segundo o autor, “em face desse grave problema de efetividade, [os constituintes] optaram por colocar diretamente no texto constitucional os

¹⁷³ STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 171.

¹⁷⁴ FAGUNDES, Miguel Seabra. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em 1989, sob o título “*A Administração Pública na nova Constituição*”. Para maiores informações, cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 40.

¹⁷⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Ordem econômica na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Público*, a. 23, n. 93, p. 265, jan. – mar. 1990.

¹⁷⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 40.

¹⁷⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 154.

¹⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 6, out. – dez. 1998.

seus anseios, esperando que, desse modo, haveria o cumprimento das regras”.¹⁷⁹ Essa também é a opinião de Daniel Sarmento:

Do ponto de vista histórico, são compreensíveis as razões que levaram à adoção deste modelo constitucional inflacionado. As forças políticas presentes na Assembleia Nacional Constituinte desejavam assegurar, já naquele momento, os interesses e bandeiras. Calejadas por sucessivas decepções, elas não confiavam no legislador futuro, nem tampouco em como as cortes judiciais poderiam interpretar, mais à frente, afirmações principiológicas vagas que o constituinte viesse a estabelecer. Queriam, portanto, ver estampado no texto, da forma mais clara e minuciosa possível, a garantia do direito ou interesse por que lutavam. A pressão que exercitaram, combinada com uma certa dose de imaturidade política dos constituintes, é responsável, em boa medida, pelo texto excessivamente detalhista da Carta de 88.¹⁸⁰

Desse modo, também para esses autores, o processo constituinte ofereceria respostas para a extensão e o nível de detalhe da Constituição de 1988. Apesar de não verem como negativa a ampla participação popular no curso do feito, como se o povo fosse despreparado para lidar com assuntos constitucionais, portanto, sem recair em uma espécie de “constitucionalismo elitista”, uma Constituição extensa e detalhista, um amplo rol de direitos fundamentais e de obrigações expressas de agir ao Estado nos domínios econômico e social, bem como a previsão dos respectivos mecanismos processuais de combate à omissão inconstitucional dos poderes públicos, despontaram como uma alternativa para combater o quadro da persistente ineficácia das normas constitucionais no Brasil.

Conforme destaca Gilberto Bercovici, desde que o Brasil ingressou na era do chamado constitucionalismo social, com a promulgação da Constituição de 1934, o discurso da inaplicabilidade das normas constitucionais programáticas tenta impedir a concretização das pretensões transformadoras das ordens econômica e social, rebaixando o status normativo dessas prescrições. Segundo o autor, normas constitucionais programáticas, em sua maioria identificadas com normas de conteúdo compromissório e socioeconômico, passaram a ser classificadas como normas desprovidas de eficácia, carentes de aplicabilidade imediata e dependentes de intermediação legislativa infraconstitucional para densificação do seu sentido. Tais dispositivos eram vistos mais como uma declaração de intenções, uma recomendação de atuação em um determinado sentido, do que como autênticas normas jurídicas dotadas de caráter vinculante.¹⁸¹

¹⁷⁹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 155.

¹⁸⁰ SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 126.

¹⁸¹ BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das “Normas Programáticas” no Debate Constitucional Brasileiro. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 22, p. 671-678, 2019.

Daí porque grande esforço foi empreendido para fazer constar no texto constitucional tudo aquilo que fosse preciso para implementar os projetos políticos dos grupos de interesse que participaram do processo constituinte. Doutrinariamente, inclusive, chegou-se a sustentar que a positivação das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico seria etapa necessária e indispensável à sua eficácia jurídica.

Nesse sentido, para José Afonso da Silva, a “afirmação constitucional dos direitos sociais se reveste de transcendental importância, pois é por aí que eles adquirem sua primeira condição de eficácia jurídica”.¹⁸² Em sentido semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello receava que a redação dos dispositivos consagradores das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico fosse imprecisa, sob pena de torná-los inaplicáveis: “a forma mais eficiente de os tornar [tanto os direitos individuais como os sociais] inoperantes na prática, deliberadamente ou não, é desenhá-los em termos vagos, genéricos, fluídos ou dependentes de normação constitucional”.¹⁸³

Embora assim justificado, o caráter extenso e detalhista do texto da Constituição de 1988 não deixou de ser criticado por boa parte desses autores. Exemplar nesse sentido é a posição assumida por Paulo Bonavides e Paes de Andrade que, ao destacarem as principais características da Constituição de 1988, classificaram-na como um “singular texto de 245 gordos artigos, escoltados de mais 70 outros, não menos volumosos, contendo disposições constitucionais transitórias”. Para os autores, “a produção constituinte foi tão caudalosa que o ato das disposições transitórias guarda a dimensão de uma Constituição”. Na sua opinião, disso emergiria uma de suas fraquezas, qual seja: “a profusão impertinente de casuísmos”.¹⁸⁴ Na expressão de Luís Roberto Barroso, o texto constitucional seria “excessivamente detalhista”, razão pela qual, da sua perspectiva, o legislador constituinte “perdeu-se no varejo das miudezas”.¹⁸⁵

Com essas características, a Constituição de 1988 fatalmente estaria condenada a um constante processo de reforma, tendo em vista que, com o passar do tempo, seus dispositivos se mostrariam inadequados, pois carregariam consigo as marcas das disputas políticas do tempo da sua elaboração. Ou seja, também para parte daqueles que viam com bons olhos as pretensões

¹⁸² SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 199.

¹⁸³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 10.

¹⁸⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 485-486.

¹⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 7, out. – dez. 1998.

transformadoras das ordens econômica e social da Constituição de 1988, a extensão e o nível de detalhe do seu texto exigiriam mudanças, ao suposto de que Constituições sintéticas seriam mais estáveis do que Constituições analíticas. Conforme Paulo Bonavides: “as Constituições concisas ou breves resultam numa maior estabilidade do arcabouço constitucional, bem como numa maior flexibilidade que permite adaptar a Constituição a situações novas e imprevistas”.¹⁸⁶ Em sentido semelhante, Eros Roberto Grau chegou a sugerir a necessidade de uma revisão da Constituição de 1988 para torná-la concisa, como forma de impedir a constante promulgação de emendas constitucionais:

Acho que a Constituição deveria ser mais concisa. Esse negócio de 99 emendas transforma a Constituição numa colcha de retalhos. Acho que no futuro, quando alterarem essa Constituição, ela deve seguir um modelo mais próximo ao da Constituição norte-americana ou francesa, para dar as linhas fundamentais do que devem ser as leis.¹⁸⁷

Constantes reformas constitucionais afetariam a estabilidade da ordem estabelecida e corroeriam a força normativa da Constituição de 1988, sendo, portanto, prejudiciais ao país. Nesse sentido, José Afonso da Silva expressou sua aversão em relação a emendas constitucionais: “eu tenho uma certa ojeriza a emendas constitucionais, porque eu acho que são desnecessárias, é um modo de retaliar a Constituição”.¹⁸⁸ Dessa forma, também para parte desses autores haveria uma espécie de correlação entre a extensão e o nível de profundidade do texto constitucional e constantes processos de reforma. Elucidativa nesse sentido é a posição assumida por Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento:

Dentre as consequências dessa característica da nossa Carta, destacam-se a necessidade de edição muito frequente de emendas constitucionais, que enfraquecem a estabilidade e a força normativa da Constituição; e a exigência de que os governos obtenham maioria qualificada de 3/5 – quórum de aprovação de emenda constitucional – para conseguirem implementar os seus programas políticos.¹⁸⁹

¹⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 91.

¹⁸⁷ GRAU, Eros Roberto. ‘Emendas transformam Constituição numa colcha de retalhos’, diz Eros Grau. Entrevista concedida a Caio Sartori. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23/09/2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-transformam-constituicao-numa-colcha-de-retalhos-diz-eros-grau/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹⁸⁸ SILVA, José Afonso da. Entrevista com José Afonso da Silva. Entrevista concedida a Augusto Neves Dal Pozzo e Ricardo Marcondes Martins. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 4, n. 13, p. 370-371, 2020.

¹⁸⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 171.

Tal circunstância desponta como uma decorrência inevitável do modelo de Constituição adotado no Brasil, cujas origens remontariam ao processo constituinte. A ampla participação popular nos trabalhos constituintes, apesar de bem-vista, teria sido responsável pela extensão e pelo nível de detalhe da Constituição de 1988, condenando-a a um futuro inexoravelmente marcado por constantes reformas constitucionais, já que no país a política ordinária necessariamente deveria ser realizada mediante emendas constitucionais, gerando, inclusive, instabilidade. Segundo Luís Roberto Barroso:

[...] o processo constituinte teve como protagonista uma sociedade civil que amargara mais de duas décadas de autoritarismo. Na euforia – saudável euforia – da recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um notável exercício de participação popular. Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático. Mas, paradoxalmente, essa abertura para todos os setores organizados e grupos de interesse fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de reivindicações legítimas de trabalhadores e categorias econômicas, cumuladas com interesses cartoriais, reservas de mercado e ambições pessoais. A participação ampla, os interesses múltiplos e a ausência de um anteprojeto geraram um produto final heterogêneo, com qualidade técnica e nível de prevalência do interesse público oscilantes entre extremos. Um texto que, mais do que analítico, era casuístico, prolixo e corporativo. Esse defeito o tempo não curou: muitas das emendas, inclusive ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), espicharam ainda mais a carta constitucional ao longo dos anos. A Constituição brasileira, portanto, trata de assuntos demais, e o faz de maneira excessivamente detalhada. Tais características produzem duas consequências negativas bastante visíveis. A primeira: como tudo o que é relevante está lá, quaisquer alterações na trajetória política – sejam em questões econômicas, tributárias, previdenciárias ou outras – acabam dependendo de emendas constitucionais. Isso dificulta o exercício do poder pelas maiorias políticas, haja vista que a todo momento é preciso quórum qualificado de três quintos para a mudança do texto constitucional. A legislação ordinária, como se sabe, depende apenas de maiorias simples. O resultado prático é que, no Brasil, a política ordinária se faz por meio de emendas constitucionais. Tal fato gera dificuldades intuitivas, pois impõe negociações políticas permanentes, com as sequelas fisiológicas daí advindas. A segunda consequência negativa é facilmente previsível: o número espantoso de emendas à Constituição, um recorde mundial. Naturalmente, essa disfunção compromete a vocação de permanência do texto constitucional e o seu papel de simbolizar a prevalência dos valores duradouros sobre as contingências da política.¹⁹⁰

De maneira semelhante, Oscar Vilhena Vieira procura encontrar na forma como estruturado o processo constituinte as razões para o perfil extenso e detalhista assumido pela Constituição de 1988. De acordo com o autor, a ausência de um projeto inicial que orientasse os trabalhos e a estrutura descentralizada do procedimento fizeram com que a Constituição albergasse os mais diversos interesses presentes na sociedade brasileira. Tal circunstância teria gerado um texto constitucional excessivamente marcado pelas disputas políticas do tempo da sua elaboração, condenando-o a constantes mudanças. Senão, veja-se:

¹⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 26-27.

O fato de a Constituinte não ter realizado seu trabalho a partir de um projeto predeterminado, mas a partir de vinte e quatro Subcomissões, criou sérios problemas de sistematização. [...] Somado a esse problema técnico, a Constituição foi o resultado de determinada conjuntura política em que nenhum dos grupos conseguiu estabelecer hegemonicamente seu projeto político. Assim, diversos dispositivos constitucionais resultam da força de maiorias meramente eventuais, aglutinadas especialmente para a inserção de um tópico no texto constitucional. É essa pretensão normativa da Constituição de 1988 que cria as maiores dificuldades para a sua eficácia e, mesmo, sua adaptação às mudanças na economia e na sociedade. Como texto prolixo e substantivo, sua tendência é passar por mais reformas – em face das demandas de cada geração – do que um documento de caráter procedimental. Quanto mais detalhista e substantivo for um texto constitucional, maior a possibilidade de ele se inviabilizar em face das ideologias, das tendências e dos imperativos econômicos distintos daqueles que o estabeleceram. Quanto mais sintético e processual, limitando-se a traçar os procedimentos para tomada de decisão, maior sua possibilidade de sobrevivência através dos tempos.¹⁹¹

Dessa forma, mesmo para parcela daqueles que compreendem as tarefas constitucionais para além da mera organização e separação dos poderes e da garantia das liberdades individuais clássicas, portanto, que não limitam a função de uma Constituição à mera garantia do existente, mas como propulsora de transformações nas estruturas econômica e social, haveria uma certa correlação entre a extensão e o nível de detalhamento de um texto constitucional e a sua estabilidade ao longo do tempo. Haveria, assim, um certo grau de determinismo entre o modelo constitucional adotado e a estabilidade do texto.

O alvo da crítica não seria tanto a pretensão transformadora das ordens econômica e social do país pelas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, mas a forma mediante a qual o texto constitucional traduziu essas aspirações: extensa e detalhista. Tudo isso ao suposto de que Constituições desse tipo seriam mais suscetíveis a constantes mudanças. Talvez tenha sido Daniel Sarmento quem melhor expressou essa posição:

Agora, do ponto de vista do *design* institucional do país, não temos dúvida de que a Constituição realmente precisa de uma “lipoaspiração”. Mas que fique claro: a gordura constitucional que, na nossa opinião, deve ser extirpada, nada tem a ver com os compromissos substantivos da Carta de 88 com a justiça social e a igualdade material. Não defendemos a desconstitucionalização dos direitos fundamentais sociais, nem a adoção de um modelo constitucional procedimental e descarnado. Isso seria uma verdadeira tragédia num país injusto e desigual como o Brasil, ainda mais num momento em que a aplicação da Constituição começa a fazer alguma diferença na vida real dos pobres. A intervenção do constituinte derivado deveria voltar-se para a busca de uma constituição mais enxuta; não de uma constituição menos social.¹⁹²

¹⁹¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 157-158.

¹⁹² SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 134.

Se a forma como se desenvolveu o processo constituinte ofereceu subsídios para a tentativa de explicação do perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988, as transformações ocorridas no constitucionalismo no último quarto do século XX também ajudaram a justificar as características conferidas ao novo texto constitucional do país. Logo, além do despreparo do povo para o exercício da tarefa constitucional e do receio de ineficácia da nova Constituição, foi atribuído um papel fundamental à recepção das inovações observadas no campo da teoria constitucional durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, em especial, à Teoria da Constituição Dirigente, com a feição que lhe foi conferida pelo constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho.

2.1.2 A influência do constitucionalismo dirigente: vício ou virtude?

Além do despreparo do povo para o exercício da tarefa constitucional e do receio de ineficácia da nova Constituição, o caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988 foi concebido como produto da influência do modelo de Constituição que inspirou os trabalhos constituintes, identificado com a Constituição portuguesa de 1976 e com a Teoria da Constituição Dirigente, de José Joaquim Gomes Canotilho.¹⁹³ Várias foram as referências ao Direito Constitucional Comparado durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, mas é inegável que, entre todas, talvez a experiência portuguesa tenha sido uma das que mais repercutiu em solo nacional.¹⁹⁴ Interessantemente, esse foi um diagnóstico comum tanto entre os seus críticos quanto entre os seus defensores.

Entre os seus críticos, Celso Ribeiro Bastos identificou a Constituição portuguesa de 1976 como a principal fonte de influência da Constituição de 1988: “hoje no Brasil, dentre as influências mais ressentidas nos diversos textos que são apresentados por projetos de Constituição, é sempre a experiência portuguesa que mais facilmente se identifica”.¹⁹⁵ Para o autor, a extensão e o nível de detalhamento das matérias contidas na Constituição de 1988 seriam produto das transformações ocorridas no constitucionalismo ao longo do século XX. Dessa forma, os textos constitucionais até então curtos e elaborados em um nível maior de

¹⁹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

¹⁹⁴ Para uma abordagem das fontes de Direito Constitucional Comparado que influenciaram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, com especial destaque para a Constituição portuguesa de 1976, cf. TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. A Constituição brasileira de 1988: subsídios para os comparatistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 28, n. 109, jan. – mar. 1991, p. 71-108.

¹⁹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Constituição portuguesa. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 25, n. 97, p. 63, jan. – mar. 1988.

abstração quanto à determinação do seu sentido, limitados a servir como meros instrumentos de governo, foram substituídos por textos cuja pretensão seria transformar a realidade circundante, sobretudo, mediante normas constitucionais programáticas. Daí emergiria a pretensão constitucional de conformar juridicamente o exercício do poder político, característica esta identificada pelo autor como própria das Constituições diretivas ou dirigentes:

É, sem dúvida, uma tentativa de subjugar a política numa intensidade que não ousaram as primeiras constituições. Surge para o legislador o dever de legislar, e não apenas a competência para tanto. De tudo emerge uma Constituição denominada diretiva ou dirigente, com o que se pretende significar este seu caráter de elemento consubstanciador de diretrizes, rumos e vetores a serem impressos na ação estatal.¹⁹⁶

Sendo assim, a pretensão transformadora das normas constitucionais programáticas evidenciaria o caráter dirigente de uma Constituição, o que seria ruim, pois, para Celso Ribeiro Bastos, supostamente teria um caráter antidemocrático que restringiria a liberdade de conformação do Congresso Nacional, bem como o espaço de discricionariedade conferido aos sucessivos governos eleitos. Nas palavras do autor: “a Constituição não pode tudo prever, ela não pode substituir-se ao livre jogo da política. A Constituição não pode ser um saque contra o futuro, não se admite que as gerações atuais tenham o direito de asfixiar o processo decisório das gerações futuras”.¹⁹⁷

A mesma impressão era compartilhada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho que, ao comentar a Constituição recém-promulgada, logo a classificou como dirigente. Na base de tal definição, o autor destaca a pretensão constitucional de orientar o processo político à satisfação dos compromissos expressos em seu texto, que, por sua vez, não se limitaria a dispor sobre assuntos tipicamente constitucionais:

[...] tomando por base exatamente a Constituição portuguesa de 1976, o constituinte brasileiro procurou estabelecer para o País uma constituição-dirigente. E o conseguiu, ao menos quanto à estrutura que tomou a Lei Fundamental. Esta, com efeito, invadiu todos os setores da vida econômica e social, além de organizar e limitar o poder, propondo programas e planos para a transformação da sociedade brasileira. Não cuidou tão-somente da “matéria” constitucional que a doutrina clássica identificava como as normas positivas que regem a produção do direito.¹⁹⁸

¹⁹⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. Constituições orgânicas e ideológicas (o problema das normas programáticas). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 386.

¹⁹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. Constituições orgânicas e ideológicas (o problema das normas programáticas). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 403.

¹⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 1. Arts. 1º a 43. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 4-5.

Também nesse sentido é a posição assumida por Ney Prado, para quem o processo constituinte que elaborou a Constituição de 1988 teria sido inautêntico por “adotar soluções jurídicas de empréstimo, numa cópia passiva de modelos estrangeiros”. Da sua perspectiva, embora os constituintes tenham “se socorrido de mais de uma fonte (Constituições espanhola, italiana, francesa e anglo-americana) sua inspiração básica concentrou-se no modelo português, rotulado como ‘Constituição-dirigente’”. Dessa forma, para o autor, “o atual texto constitucional é uma reprodução acadêmica de textos alienígenas”.¹⁹⁹

Segundo Ney Prado, a extensão e o nível de detalhe das matérias disciplinadas na Constituição de 1988 seriam decorrência do modelo constitucional que inspirou os trabalhos constituintes, por ele identificado com o modelo de Constituição dirigente:

Um dos vícios da Constituição de 1988, recorrentemente apontado, é o casuísmo, observável em todo o texto. Nele tudo se prevê; tudo se regula. Anteveem-se todas as hipóteses e dispõe-se sobre todas as soluções. A Constituição foi transformada num variado repertório de temas, sem distinção, entre o que realmente deve ser matéria incluída na Carta Magna e o que poderá ser objeto de legislação complementar, ordinária e até regulamentar.

Aliás, esse inchaço constitucional, essa colcha de retalhos, essa verdadeira enciclopédia pública, fruto da imposição de um modelo de constituição dirigente, com minudências que descem da matéria constitucional, para esgotar temas reservados à legislação ordinária e às opções administrativas regulamentares, não é, apenas, um defeito técnico muito grave da elaboração constitucional: é uma forma de totalitarismo normativo, espécie tão ou mais nociva que o totalitarismo tradicional.²⁰⁰

Dessa forma, o “casuísmo” da Constituição de 1988, isto é, a alegada pretensão constituinte de tudo prever e de tudo regular, que, por sua vez, geraria aquilo que Miguel Reale denominou de “totalitarismo normativo” passa a ser criticado não mais apenas sob a alcunha de Constituição analítica, mas de Constituição dirigente, ou seja, uma Constituição cujo texto é extenso, detalhista e vocacionado a servir como um plano de transformação das ordens econômica e social.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também criticou o caráter dirigente da Constituição de 1988, por considerar que a extensão e o nível de detalhes do seu texto pretenderiam vincular a política retirando qualquer possibilidade de escolha das futuras majorias parlamentares e dos futuros governos. Não à toa, considerou como “sinistro” o conceito de Constituição dirigente, justamente em razão do seu suposto caráter antidemocrático. Nas suas palavras:

¹⁹⁹ PRADO, Ney. *Razões das virtudes e dos vícios da Constituição de 1988*: subsídios à revisão constitucional. São Paulo: Inconfidentes, 1994, p. 26-27.

²⁰⁰ PRADO, Ney. A inadiável reforma constitucional. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 71, p. 7, jun. 2006.

Essa vinculação, dos legisladores e dos administradores, a um *programa constitucional*, acaba sendo a própria negação da democracia e a culminância do vício que Miguel Reale viu no excesso de casuísmo – o *totalitarismo normativo*. E o mais trágico de tudo isso, é que o terceiro Poder, o Judiciário, acaba sendo colocado como o guardião do “programa constitucional”, notadamente através do poder de provocação popular, nos casos de inconstitucionalidade por omissão – ou seja, a omissão dos governos no cumprimento daquele programa! O sinistro conceito de constituição-dirigente, como se vê, divorcia o Estado da sociedade, esclerosando a ideia de progresso, prescindindo do conceito de legitimidade e sacrificando, afinal, a democracia.²⁰¹

Em oposição às Constituições dirigentes, Roberto Campos apresentou um roteiro sobre “como não fazer constituições”. O alerta seria necessário, pois, para o autor, “às vezes o exercício constitucional é perigoso”. Sendo assim, advertiu: “não sei como fazer constituições. Mas sei como não fazê-las. Elas não devem ser meramente ‘reativas’, não devem ser ‘dirigentes’ e devem deixar para leis específicas as garantias onerosas, cuidando-se sempre de especificar quem vai pagar a conta”.²⁰²

No cerne desse posicionamento contrário à recepção das ideias da Teoria da Constituição Dirigente no Brasil, estava a oposição às pretensões transformadoras da Constituição de 1988. Representativa nesse sentido é a posição assumida por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “a Constituição não pode ser, destarte, um plano ideal de transformações econômico-sociais – como pretendem os partidários da Constituição-dirigente (que tanto influíram na última Constituinte brasileira)”. Por essa razão, o autor afirmou: “sem dúvida, a Constituição brasileira de 1988 é responsável pela ingovernabilidade do País, em decorrência, numa larga medida, do copismo e do utopismo”.²⁰³

Para o autor, um texto constitucional extenso e detalhista, com pretensão de vincular a política ordinária ao seu programa normativo, fatalmente estaria condenado a sucessivas modificações, o que afetaria a sua força normativa. Esse seria um defeito comum às Constituições analíticas, entre as quais se incluíam as Constituições dirigentes, como a Constituição de 1988, que condicionariam a implementação de programas políticos à necessidade de reforma constitucional. Nas suas palavras:

A necessidade de frequente alteração de suas normas era previsível dado o estilo da Carta. É ela – já se acentuou – detalhista, desce a pormenores próprios à legislação

²⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 456-457. (Destaques do original).

²⁰² CAMPOS, Roberto. Como não fazer constituições. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 315-318.

²⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 23.

ordinária. Por isso qualquer inflexão da política governamental que não coincida com a preferida pelo constituinte em 1988 exige alteração constitucional. Está nisso, aliás, defeito conhecido das constituições analíticas, entre as quais se integram as constituições dirigentes.

Ora, a repetida modificação da Constituição – como a da lei – tem por si só um efeito negativo. Tende a depreciá-la, a torná-la algo que não dura o suficiente para ganhar o respeito devido aos cabelos brancos. [...]

Fica assim mais uma vez demonstrada na prática a inconveniência das constituições detalhistas, que condicionam qualquer mudança de política a uma reforma constitucional.²⁰⁴

Nesses termos, é possível vislumbrar que as críticas à extensão e ao nível de detalhe dos dispositivos constitucionais feitas durante o processo constituinte, isto é, que as críticas direcionadas ao “casuísmo” e ao “totalitarismo normativo” da Constituição de 1988 foram reunidas na oposição à recepção da Teoria da Constituição Dirigente, de José Joaquim Gomes Canotilho. Para os que assim se posicionaram no debate constitucional brasileiro, a Constituição não deveria ser mais do que o espelho da sociedade ao tempo em que elaborada. Não deveria conter projeções a serem concretizadas no futuro. Enfim, a Constituição não deveria ser dirigente.

A correlação entre a opção por um modelo de Constituição analítica, as pressões populares pela inclusão das suas expectativas normativas por mais e iguais direitos de liberdade e de igualdade no texto constitucional, a inspiração do constitucionalismo dirigente e o elevado número de emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 foi feita por Gilmar Ferreira Mendes, para quem:

[...] a institucionalização da democracia em 1988 veio acompanhada de uma agenda social, que, em muito, transcende os aspectos meramente formais. Opta-se por um modelo constitucional fortemente dirigente, que, de forma extremamente analítica, disciplina uma série de questões da vida nacional.

[...]

É certo, assim, que o modelo analítico faz com que revisões de políticas governamentais passem necessariamente pela revisão da Constituição. Tal modelo obriga os Governos, independentemente do seu perfil, a cultivarem uma maioria apta a votar emendas (3/5 dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal).²⁰⁵

Por outro lado, o caráter dirigente da Constituição de 1988 era visto como importante aliado na busca pela superação do subdesenvolvimento e da redução das desigualdades econômicas e sociais no país, ao suposto de que, vinculando normativamente a política ordinária às diretrizes consagradas no texto constitucional, seria possível transformar a

²⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Constituição de 1988 – Um Balanço após Dezesesseis Anos de Vigência. *Revista de Direito Público*, v. 2, n. 8, p. 43, abr. – mai. – jun., 2005.

²⁰⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Integração social e perspectivas da democracia. In. SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 465; p. 467.

realidade nacional. Conforme o relato de Paulo Bonavides, “os Estados, porém, que ainda não chegaram à idade adulta do desenvolvimento, não podem se apartar, por conseguinte, de três conceitos básicos, que lhes afiançam a sobrevivência: o de soberania, o de Estado social e o de Constituição dirigente, vinculante ou programática”.²⁰⁶ Por sua vez, para Lenio Streck: “a Constituição dirigente-programática-compromissória é condição de possibilidade para a garantia do cumprimento dos direitos sociais-fundamentais previstos no texto constitucional”.²⁰⁷

Nesse sentido, logo no início da década de 1990, Eros Roberto Grau afirmou: “que a nossa Constituição de 1988 é uma *Constituição dirigente*, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de *plano global normativo*, do Estado e da sociedade”.²⁰⁸ Postura semelhante foi adotada por José Afonso da Silva, que, ao comentar o artigo 3º da Constituição de 1988, afirmou: “o texto tem também o sentido de conotar o caráter dirigente da Constituição, inspirado na Constituição Portuguesa de 1976, fugindo do figurino clássico da ‘Constituição-garantia’, de inspiração liberal”.²⁰⁹ Para o autor, sendo dirigente, a Constituição de 1988 se diferenciaria de uma concepção liberal de Constituição enquanto mero instrumento de governo, justamente por ter como característica principal a atribuição de um amplo programa de ação a ser implementado pelo Estado e pela sociedade, razão que justificaria a extensão do seu texto:

O constituinte fez uma opção muito clara por uma Constituição abrangente. Rejeitou a chamada constituição sintética, que é *constituição negativa*, porque construtora apenas de liberdade-negativa ou liberdade-impedimento, oposta à autoridade, modelo de constituição que, às vezes, se chama de *constituição-garantia* (ou constituição-quadro). A *função garantia* não só foi preservada como até ampliada na Constituição, não como mera garantia do existente ou como simples garantia das liberdades negativas ou liberdades-limite. Assumiu ela a característica de *constituição-dirigente*, enquanto define fins e programas de ação futura, menos no sentido socialista do que no de uma orientação social democrática, imperfeita, reconheça-se. Por isso, não raro, foi minuciosa e, no seu compromisso com a garantia das conquistas liberais e com um plano de evolução política de conteúdo social, nem sempre mantém uma linha de coerência doutrinária firme. Abre-se, porém, para transformações futuras, tanto seja cumprida. E aí está o drama de toda constituição dinâmica: *ser cumprida*.²¹⁰

²⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica e por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 172.

²⁰⁷ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, p. 280, mai. – ago. 2003.

²⁰⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*: interpretação e crítica. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 199. (Destaques do original).

²⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 46.

²¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 8. (Destaques do original).

Dessa forma, também para os autores comprometidos com as pretensões transformadoras das normas constitucionais, as características textuais da Constituição de 1988, especialmente a sua extensão e o seu nível de detalhe, passaram a ser associadas às Constituições dirigentes. Sendo assim, ganha notoriedade a afirmação de Gilberto Bercovici segundo a qual, “ao debruçarmo-nos sobre a problemática da Constituição dirigente, ou seja, a constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, precisamos fixar-nos ao texto de uma determinada constituição”.²¹¹ Nesse sentido, não faltou quem classificasse a Constituição de 1988 como dirigente a partir de uma análise da sua dimensão textual.

Carlos Roberto de Siqueira Castro, por exemplo, considerou quase natural que os constituintes se inspirassem nas Constituições portuguesa de 1976 e espanhola de 1978. Por essa razão, sustentou que os referidos modelos “serviram de atrativo natural ao constituinte brasileiro, na medida em que se ocuparam em dicção minuciosa de toda sorte de temas e de problemáticas que cativam a sociedade de massas e os ambientes das megalópoles num mundo cada vez mais urbanizado e globalizado”.²¹² Da mesma forma, Luís Roberto Barroso: “o constituinte de 1988 optou, igualmente, por uma Carta analítica, na tradição do constitucionalismo contemporâneo, materializado nas Constituições Portuguesa e Espanhola, de 1976 e 1978”. Segundo o autor, “a Carta brasileira de 1988 é *dirigente*. O termo, trazido do constitucionalismo português, identifica uma opção pela inclusão no texto constitucional de grandes linhas programáticas, que procuram sinalizar caminhos a serem percorridos pelo legislador e pela Administração Pública”.²¹³

Assim também Oscar Vilhena Vieira: “a Constituição de 1988 não se limita a organizar o sistema político e a garantir direitos, mas regula largos setores da economia e também da esfera social. Mais do que isso, o documento de 1988 possui um caráter ‘dirigista’”.²¹⁴ Da mesma maneira, Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto afirmam que, “dentre as causas dessa expansão em matéria constitucional, pode-se citar a concepção social de constitucionalismo adotada pelo legislador constituinte”, respectivamente identificada pelos autores com as Constituições portuguesa e espanhola de 1976 e de 1978, fato este que os

²¹¹ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 35, abr. – jun. 1999.

²¹² SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. 20 anos da Constituição democrática de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. XXVIII.

²¹³ BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 6-7, out. – dez. 1998.

²¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 154.

permitiu classificar a Constituição de 1988 como dirigente.²¹⁵ Já para Clèmerson Merlin Clève, “a Constituição de 1988 é dirigente. Exatamente porque estabelece fins, tarefas e objetivos para o Estado e a sociedade brasileiros”.²¹⁶

Em face das críticas de que o caráter dirigente da Constituição de 1988 vincularia a política ordinária a tal ponto que aos sucessivos governos eleitos não caberia outra opção senão executar o programa definido pelo texto constitucional, o chamado “totalitarismo normativo” provocado pelo “casuísmo” da Constituição de 1988, argumentava-se que, conforme a formulação originária de José Joaquim Gomes Canotilho, uma Constituição dirigente definiria apenas os objetivos fundamentais do Estado, vinculando-o aos seus preceitos, na medida em que legitimaria o exercício do poder político. Ou seja, a Constituição dirigente não substituiria a política. Na verdade, ela seria seu fundamento material. Os meios para alcançar os fins expressos em seu texto estariam abertos à disputa política, como, afinal, haveria de ser em regimes democráticos. Nesse sentido, a posição assumida por Gilberto Bercovici:

A Constituição dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do programa constitucional. Dessa forma, a Constituição dirigente não substitui a política, mas se torna a sua premissa material. O poder estatal é um poder com fundamento na Constituição, e seus atos devem ser considerados constitucionalmente determinados. Inclusive, ao não regular inúmeras questões (afinal, nenhuma constituição pode-se pretender completa ou perfeita), cabe à discussão política solucioná-las. A função da Constituição dirigente é a de fornecer uma direção permanente e consagrar uma exigência de atuação estatal.

A definição dos fins do Estado não pode nem deve derivar da vontade política conjuntural dos governos. Os fins políticos supremos e as tarefas do Estado encontram-se normatizados na Constituição. Afinal, a Constituição legitima o poder político do Estado. O programa constitucional não tolhe a liberdade do legislador ou a discricionariedade do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária. Essa atividade de definição de linhas de direção política tornou-se o cumprimento dos fins que uma república democrática constitucional fixou em si mesma. Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para a sua realização.²¹⁷

Para levar adiante o programa constitucional, seria preciso encontrar mecanismos aptos a concretizar as disposições contidas na dimensão textual da Constituição de 1988 na concretude dos processos políticos, sociais e econômicos. Nesse sentido, Gilberto Bercovici

²¹⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 171.

²¹⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 39-40.

²¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 40, abr. – jun. 1999.

afirmou: “o grande problema da Constituição de 1988 é o de como aplicá-la, como realizá-la, ou seja, trata-se da concretização constitucional”.²¹⁸ Seria preciso, portanto, enfrentar a crônica resistência em reconhecer a capacidade das normas constitucionais programáticas de produzir efeitos jurídicos concretos. A vinculação da política ordinária aos preceitos constitucionais dependeria do reconhecimento da força normativa da Constituição. Ainda que com enfoque distinto, Luís Roberto Barroso se esforçava nesse mesmo sentido: “o resgate da imperatividade do texto constitucional, por óbvio que possa parecer, é uma instigante novidade neste País habituado a maltratar suas instituições”.²¹⁹

No entanto, uma tal tarefa não seria nada fácil, sobretudo diante da constatação de que, no Brasil, as elites políticas seriam desde sempre refratárias a cumprir os mandamentos constitucionais. Sendo assim, a força normativa da Constituição de 1988 seria prejudicada pela falta de “vontade constitucional” das elites dirigentes, isto é, pelo desinteresse dessas mesmas elites de se vincularem à Constituição e de adotarem-na como referencial orientador para as suas práticas. Nesse sentido, em diálogo com Konrad Hesse, Gilberto Bercovici afirmou:

A força normativa da Constituição, para Konrad Hesse, não se limita somente à sua adaptação à realidade concreta. A Constituição impõe tarefas que devem ser efetivamente realizadas. No entanto, isso se dará somente se existir a, por ele denominada, “vontade de constituição” (*Wille zur Verfassung*). [...] Entre nós, infelizmente, essa “vontade de constituição” praticamente inexiste nos altos escalões da República, quer sejam do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário.²²⁰

A partir de então, boa parte dos esforços teóricos dos autores comprometidos com a possibilidade de transformação das ordens econômica e social do país por meio da Constituição de 1988 volta-se para o problema da sua concretização. Por outro lado, os críticos às pretensões transformadoras da Constituição de 1988 canalizam todos os seus esforços para mitigar o potencial emancipatório das suas normas. A revisão constitucional prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ofereceu nova oportunidade para o embate entre contrários e favoráveis às normas de caráter compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988. Os primeiros apostando na possibilidade de extirpar tudo aquilo que, da sua perspectiva, não deveria constar do texto constitucional, notadamente as pretensões

²¹⁸ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 46, abr. – jun. 1999.

²¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 60.

²²⁰ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 44, abr. – jun. 1999.

transformadoras das ordens econômica e social. Os segundos apostando na necessidade de concretizar o programa anunciado pelas normas constitucionais.

2.2 Das críticas à Constituição de 1988 à defesa da revisão constitucional

No centro das críticas à Constituição de 1988, está o caráter extenso e detalhista do seu texto. Atribuída à forma democrática com que se desenvolveram os trabalhos constituintes e à inspiração do constitucionalismo dirigente, essa característica da Constituição de 1988 paradoxalmente permitiu classificá-la ora como uma camisa de força em relação à qual não haveria qualquer alternativa, senão cumprir exatamente o que prescrevem os seus preceitos, ora como um documento que não apontasse nenhum caminho interpretativo seguro a seguir. Isso porque, ao mesmo tempo em que criticada pelo “totalitarismo normativo” decorrente do “casuísmo” do seu texto, a Constituição de 1988 também foi atacada pela indeterminação semântica dos seus preceitos. Alegava-se que sua dimensão principiológica seria responsável por esvaziar o sentido de suas disposições normativas, criando para o intérprete a árdua tarefa de encontrar o seu verdadeiro sentido.

Na origem dessa crítica, aponta-se que o caráter compositivo, fragmentário e plural dos trabalhos constituintes produziu um texto no qual os mais variados setores da sociedade brasileira conseguiram inscrever suas pretensões na dimensão textual da Constituição. Consequentemente, seu texto não apontaria um caminho seguro a seguir no momento pós-constituente. Ele seria permeado por dispositivos que não raramente seriam contraditórios entre si e até mesmo opostos, o que dificultaria sensivelmente o trabalho do intérprete. Exemplar nesse sentido foi a posição assumida por Miguel Reale: “ao dar à nova Carta um caráter detalhista e pormenorizado, como se tivessem o dom da onisciência, os constituintes acabaram produzindo um texto confuso, inconsistente e ambíguo”.²²¹

Dessa forma, o caráter extenso e detalhista do texto constitucional simultaneamente serviu de base para a crítica ao “totalitarismo normativo” da Constituição de 1988 e à indeterminação semântica das suas disposições. O modelo de Constituição que inspirou os trabalhos constituintes estaria na origem de ambos os problemas, que, por sua vez, teriam a mesma solução: a reforma constitucional.

²²¹ REALE, Miguel. As contradições da nova carta e a crise que aí está. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 7049, p. 4, 14/11/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103740>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Em balanço crítico da Constituição de 1988, Manoel Gonçalves Ferreira Filho destacou que “o caráter compósito do texto, que encerra princípios e regras divergentes entre si, quando não contraditórios [...] decorreu, sem dúvida, de um fator político: a ausência de uma maioria ideologicamente convicta a respeito de pontos fundamentais, mormente no tocante à ordem econômica e social”.²²² Conforme o autor, uma característica que sobressairia da Constituição de 1988 seria “o seu caráter contraditório”. Na sua leitura, “escolhendo, cuidadosamente, os artigos e os princípios nós podemos dar a esta Constituição dois ou três sentidos diametralmente opostos”. Outro problema seria a “imprecisão da linguagem”. Todas essas dificuldades seriam produto da “função que, consciente ou inconscientemente, o Constituinte lhe procurou imprimir”.²²³

Essa mesma posição é adotada por Celso Ribeiro Bastos, para quem a “ambição das normas principiológicas e das programáticas, caracterizada pela sua dimensão prospectiva, não é atingida sem o pagamento de um pesado preço, consistente na perda de densidade semântica”. Isso porque, segundo o autor, “para poderem projetar-se sobre o futuro elas veem-se obrigadas à adoção de uma fraseologia, de uma compostura terminológica, que as tornam inaptas a gerar os efeitos normalmente extraíveis de qualquer regra jurídica”.²²⁴

Ney Prado foi outro autor que criticou a Constituição de 1988 por sua “contrariedade intrínseca”, que se deixaria entrever “tanto do ponto de vista dos valores adotados quanto das normas que ela contém”. A causa da contradição inerente ao texto constitucional seria a elevada quantidade de princípios explícitos somada à “ausência de método para deles tratar”. Mais uma vez, na origem desse problema, estaria “a forte influência do modelo dirigista, adotado na Constituição portuguesa original”. Segundo o autor, as contradições constitucionais “comprometem seriamente a implementação das normas constitucionais e, por consequência, de todas as normas legais ordinárias que àquelas se vinculam”. Sendo assim, não seria possível interpretar a Constituição “com segurança”, não haveria “unidade da Constituição”, de modo que “tanto faz dirigir a interpretação para um sentido quanto para o outro porque, em ambos os casos, haverá um respaldo constitucional possível”. Nesse cenário, seria “impossível uma legislação coerente, uma administração coerente e sobretudo, uma jurisprudência coerente”.²²⁵

²²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 1. Arts. 1º a 43. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 1.

²²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 72-73.

²²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. Constituições orgânicas e ideológicas (o problema das normas programáticas). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 387.

²²⁵ PRADO, Ney. *Razões das virtudes e dos vícios da Constituição de 1988: subsídios à revisão constitucional*. São Paulo: Inconfidentes, 1994, p. 36-40.

Para Ney Prado, “há quase um geral reconhecimento que o nosso Magno Diploma Jurídico trouxe mais dúvidas do que certezas quanto à interpretação de seus inúmeros e infundáveis artigos”. Conforme o autor, haveria razoável consenso no sentido que “a Constituição de 88 é um documento provocativo, inegavelmente criativo, mas, por suas características, desestabilizador da vida nacional”.²²⁶

Igualmente nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto defendia uma Constituição “cujos princípios e preceitos, claramente expressos e coerentes, proporcionem, antes de tudo, o atendimento dessa finalidade essencial à própria ordem legal: a *segurança jurídica*”. Daí porque, para o autor, “em nenhuma passagem, a leitura constitucional deve conduzir à dúvida, à ambiguidade e à vacilação”. Da sua perspectiva, o texto constitucional de 1988 seria um “repositório de aspirações desencontradas e, por vezes, inconciliáveis”. Nesse sentido, considerava que a “abundância verborrágica de princípios acabou por tornar indefinida a Constituição”. Sendo assim, um texto constitucional internamente contraditório demandaria maior esforço interpretativo, dificultando, senão impossibilitando, a sua aplicação, motivo pelo qual haveria “muito o que esperar dos constituintes revisores: o abandono da improvisação rapsódica e o benefício de uma Constituição sistematizada”. Logo, a revisão constitucional não poderia “malgastar a oportunidade de pôr ordem nesse texto, ainda porque a ambiguidade a ninguém aproveita, quaisquer que sejam as suas ideias”.²²⁷

A partir dessas considerações, é possível constatar contradições internas ao argumento dos críticos à Constituição de 1988. O “casuísmo” das suas normas foi simultaneamente responsabilizado pelo “totalitarismo normativo” e pela contrariedade intrínseca do texto constitucional. Por sua vez, a extensão e a profundidade da regulamentação constitucional das ordens econômica e social foi ao mesmo tempo atribuída ao idealismo de uma cópia abstrata da Constituição portuguesa de 1976 e às pressões populares durante os trabalhos constituintes.

Ora, ou a extensão e o nível de detalhe dos dispositivos constitucionais amarram a política como uma espécie de camisa de força em relação à qual não haveria outra alternativa senão cumprir exatamente o que impõem os seus preceitos normativos, ou então referidos dispositivos em conjunto não apontariam com segurança um único caminho a seguir devido à sua contrariedade intrínseca. Igualmente, ou melhor seria adotar uma constituição genérica e abstrata que não impusesse um único caminho a seguir no momento pós-constituente deixando

²²⁶ PRADO, Ney. A inadiável reforma constitucional. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 71, p. 6, jun. 2006.

²²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 439; p. 441; p. 503-504; p. 479. (Destaques do original).

à interpretação de suas disposições principiológicas a tarefa de atualizá-la, ou então a indeterminação semântica dos dispositivos constitucionais deixaria o país ingovernável. Da mesma maneira, ou a Constituição de 1988 é idealista, utópica e mera cópia de modelos constitucionais e doutrinários estrangeiros, afastada, portanto, da realidade econômica, política e social do país, ou é produto das reivindicações dos mais variados grupos da sociedade e, nesses termos, intimamente relacionada a essa mesma realidade.

Dessa forma, o que se constata é um grande esforço destinado a desfigurar um projeto constitucional, como o estabelecido pela Constituição de 1988, pouco importando se os argumentos utilizados para tanto guardam coerência entre si. Em todo caso, porém, a alternativa para a correção da Constituição de 1988 parece ser a mesma: a aposta na reforma de partes específicas do texto ou uma ampla revisão das suas disposições, a maior parte delas identificadas com as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico. Não à toa, foram cunhadas expressões para denominar esse processo que se tornaram amplamente conhecidas no debate público nacional, como “enxugamento”²²⁸ e “lipoaspiração”²²⁹ da Constituição.

Nesse sentido, a revisão constitucional prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desponta como solução para todas as mazelas que assolavam o país. A crença subjacente ao processo revisional era a de que seria possível solucionar todos os problemas da Constituição de 1988 simplesmente alterando seu texto, isto é, mediante a retirada das matérias destinadas a disciplinar os domínios econômico e social. Conforme Leonardo Augusto de Andrade Barbosa:

Para que servia a revisão? A resposta mais popular era, possivelmente, a de que aquele processo constituía um meio necessário para a correção dos anacronismos congênitos da Constituição de 1988 (então identificados como o conceito de empresa nacional, os monopólios, a estabilidade e a aposentadoria integral do servidor público, a previsão de benefícios sem contrapartida no sistema previdenciário, excesso de direitos trabalhistas que elevavam o “custo Brasil”, e assim por diante).²³⁰

Não à toa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto classificava a revisão como a mais promissora esperança para o futuro da Constituição de 1988.²³¹ No mesmo sentido, Manoel

²²⁸ WOLTERS, Gabriela; BRAMATTI, Daniel. FHC quer enxugamento da Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15/12/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/8.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²²⁹ JOBIM, Nelson. “A esquerda, que era contra a Constituição de 1988, agora é a sua maior defensora”. Entrevista concedida ao Jornal Estado de São Paulo. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 19/09/2016. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/politica/hora-de-mudar/entrevista-nelson-jobim>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²³⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 324.

²³¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 406.

Gonçalves Ferreira Filho dizia que “um mérito tem a Constituição em vigor: propicia, em razão do art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, a sua ampla revisão”.²³² Da sua perspectiva, “a razão determinante deste preceito foi a tomada de consciência de que o texto da Constituição era insatisfatório, inadequado, prolixo, de modo que rapidamente seria necessário refazê-lo (ou revisá-lo) por inteiro”.²³³

Por sua vez, Roberto Campos se dizia favorável à revisão constitucional, tendo como alvo os direitos econômicos e sociais assegurados. Por essa razão, sustentava a exclusão dessas garantias dos limites materiais ao poder de reforma: “há quem chame essas garantias constitucionais de ‘cláusulas pétreas’. Isso é confundir pedra com paçoca. Reformar a Constituição não é certamente suficiente para nos curarmos da pobreza; mas é condição necessária”.²³⁴ Da perspectiva do autor, “o problema não é de enxertos, que poderiam provocar rejeição; é simples cirurgia de amputação. Não é preciso o bisturi do dr. Pitanguy. Basta uma tesoura de poda”.²³⁵ Em tom eloquente, afirmava: “ou o Brasil acaba com essa Constituição ou ela acaba com o Brasil!”.²³⁶

Representativa dos interesses subjacentes aos setores favoráveis a uma ampla revisão da Constituição de 1988 foi o projeto apresentado pelo Instituto de Estudos Empresariais, sob coordenação-geral de Ives Gandra da Silva Martins e participação de juristas como Celso Ribeiro Bastos, José Alfredo de Oliveira Baracho, José Cretella Júnior e Oscar Dias Corrêa. Nas palavras de André Burger, Presidente do Instituto: “entende este Instituto, através de seus associados, que uma constituição deve ter por objetivo primordial restringir os poderes do governo e assegurar as liberdades individuais”.²³⁷ Daí porque o projeto apresentado sequer contava com capítulos relativos ao orçamento, à ordem social e aos direitos a eles correspondentes, como os direitos sociais, econômicos e culturais.

²³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 193, p. 10, jul. – set. 1993.

²³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Revisão Constitucional – Procedimento – Promulgação. *Revista De Direito Administrativo*, v. 195, p. 332, 1994.

²³⁴ CAMPOS, Roberto. Da dificuldade de ligar causa e efeito. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil*: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 326.

²³⁵ CAMPOS, Roberto. O grande embuste... In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil*: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 331.

²³⁶ CAMPOS, Roberto. A constituição-saúva. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil*: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 355.

²³⁷ BURGER, André. Apresentação. In. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Proposta de Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Ortiz: IEE, 1993, p. 12.

É importante destacar que, já na fase final do processo constituinte, a revisão constitucional ao final prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aparecia como salvação para o texto após longos meses de trabalhos marcados por articulações, avanços, recuos e reviravoltas entre as forças políticas nacionais. Para os seus defensores, o transcurso do lapso temporal de cinco anos revelaria que a pretensão de acomodar os interesses dos mais variados setores da sociedade brasileira na dimensão textual da Constituição seria inviável diante da ausência de condições para implementá-los. Portanto, acreditava-se que em um momento político mais favorável seria possível extirpar do texto aquilo que se revelasse inconveniente, inoportuno ou desnecessário. Nesse sentido, veja-se a análise de Villas-Bôas Corrêa realizada entre o primeiro e o segundo turno de votação do projeto final de Constituição pela Assembleia Nacional Constituinte:

A Constituição que está brotando como flor do caos é a resultante possível do consenso montado nas condições mais adversas. E como produto do consenso – cedendo aqui para negar acolá, de tal forma que ninguém ganhou tudo mas, também, ninguém está saindo com o saco recheado de derrotas – ela é muito o espelho, a imagem da transição que estamos conseguindo operar. Corrigir, retocar, eliminar o ridículo e o bestialógico é uma coisa. Necessária, conveniente. Mas com jeito, tudo muito bem explicadinho, às claras, preto no branco. Outra é a insanidade de radicais que se articulam para dar o dito pelo não dito na tentativa burra de arrancar de uma Constituinte contraditória uma Constituição talhada sob medida para vestir os seus interesses.

[...]

Erros, excessos, demasias que resistirem ao segundo turno, acabarão atenuados pelas nossas manhas. O que for inviável não se viabilizará só porque está na Constituição. E, daqui a cinco anos, graças a dispositivo sábio, o texto será revisto. Com experiência e em outro clima, por maioria absoluta, o Congresso promoverá a rodada revisionista. Até lá o jeito é esperar, que o país não acaba e nem despenca no precipício. Abismo assustava a vovozinha.²³⁸

Até mesmo no discurso de promulgação da Constituição de 1988, Ulysses Guimarães destacou que uma das principais virtudes do texto seria a previsão revisional contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Na qualidade de Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, disse: “não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita, seria irreformável. Ela própria, com humildade e realismo, admite ser emendada, até por maioria mais acessível, dentro de cinco anos”.²³⁹

²³⁸ CORRÊA, Villas-Bôas. O sofrido texto consensual. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 11, 08/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120924>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²³⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 308, 05/10/1988, p. 323.

Curiosamente, de acordo com Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, “a ideia da revisão constitucional esteve longe de ser um dos grandes temas de debate da Constituinte”.²⁴⁰ No entanto, conforme o autor, tão logo promulgada a Constituição, o debate em torno da proposta revisional foi retomado antes do prazo constitucionalmente previsto. Um primeiro esforço nesse sentido foi a proposta encaminhada pelo Presidente Fernando Collor de Mello conhecida como “emenda” que, entre várias mudanças, pretendia, em suma, “liberalizar a economia” e realizar um “ajuste fiscal duradouro”. A medida não foi bem-sucedida, sobretudo, em razão do descrédito do governo perante a opinião pública e da ausência de uma base parlamentar sólida. Seu fracasso, no entanto, não obsteu o surgimento de tentativas de antecipá-la.²⁴¹

Embora tenha suscitado esperança entre os contrários às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, a revisão constitucional realizada em 1994 pouco avançou nesse sentido. Entre as mudanças aprovadas, as mais relevantes foram a criação do Fundo Social de Emergência, considerado imprescindível para a sobrevivência do Plano Real implantado pelo governo Itamar Franco, e a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos. As medidas foram respectivamente implementadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1/1994 e n. 5/1994.

Como destaca Menelick de Carvalho Netto, sobre a revisão constitucional pesaram as mais profundas divergências acerca de qual deveria ser o ato convocatório adequado para deflagrá-la, qual deveria ser o procedimento adotado e quais seriam os limites que recairiam sobre a obra do poder constituinte derivado reformador. De acordo com o referido autor, a previsão contida no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias destinava-se a instaurar um profundo debate público nacional permeado por ampla participação popular, tal como observado anos antes no curso do processo constituinte, a fim de aprofundar o exercício da cidadania em todo o território nacional e de ampliar o processo de concretização dos direitos fundamentais. No entanto, diversamente, o que se viu foi um processo divorciado das exigências de legitimidade democrática, convocado mediante simples resolução do Congresso Nacional e conduzido privadamente pelos congressistas da ocasião que, no máximo, conseguiram aprovar apenas seis mudanças pontuais no texto constitucional, mediante as assim

²⁴⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 253.

²⁴¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 258-266.

chamadas emendas constitucionais de revisão, sobressaindo daí sua flagrante inconstitucionalidade.

Esse é o ponto fundamental, que torna a revisão havida um arremedo de revisão, na verdade, uma inconstitucionalidade. Do ponto de vista normativo, a revisão constitucional encontra-se prefigurada, como vimos, como a única oportunidade autorizada de aprimoramento global do texto e de sua efetividade, pressupondo processo amplamente participativo e oferecendo-se como essa oportunidade de se deflagrar um grande processo de reflexão nacional acerca de nossas instituições e de nossa vida em comum enquanto cidadãos, daí o limite temporal mínimo para a sua realização. Por outro lado, a suposta revisão realizada, desde a convocatória por meio de uma resolução tomada sem o quórum necessário para a sua aprovação, passando pelo processo de deliberação abreviado e restrito em relação à participação até mesmo dos próprios membros do Congresso no exercício da função revisional, para culminar, diante da absoluta falta de quórum para se deliberar sobre qualquer coisa, com a transformação da revisão global do texto prevista na deliberação isolada e pontual de emendas em que se perdeu de vista o todo do texto e, sobretudo, o problema da efetividade do mesmo, a denominada vulgarmente “*revisão salaminho*” e oficialmente “*emendas de revisão*”, tudo se colocou em contraposição aberta ao sentido constitucional portador e gerador de legitimidade do texto.²⁴²

Entre as razões apontadas para o fracasso da revisão constitucional, destacam-se as circunstâncias específicas do contexto político de sua realização, tais como o cenário de crise e paralisia nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo decorrente do escândalo dos “anões do orçamento”, a proximidade das eleições gerais que se realizariam naquele mesmo ano e a recente implantação do Plano Real.²⁴³ Nesse contexto, aquela que seria a grande oportunidade de realizar uma ampla transformação do texto da Constituição de 1988 acabou não alcançando os objetivos pretendidos pelos seus entusiastas.²⁴⁴

Não obstante tenha falhado, a posição segundo a qual a Constituição necessitaria de uma ampla revisão não foi abandonada. Passada a oportunidade prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as forças políticas nacionais passaram a discutir a possibilidade de viabilizar mudanças na Constituição de 1988.²⁴⁵ Nesse sentido, assistiu-se à

²⁴² CARVALHO NETTO, Menelick de. Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 25. (Destakes do original).

²⁴³ Para uma recuperação dos fatores que inibiram os impactos da revisão constitucional, cf. MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002, p. 60-68.

²⁴⁴ Nesse sentido, cf. ORSI, Lucas Rossi Pereira. *As tentativas de modificação da Constituição de 1988: uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2025, p. 100-110.

²⁴⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. Revisão constitucional acabou após oito meses. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/06/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/05/brasil/4.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

apresentação de uma série de propostas de emendas constitucionais destinadas a restabelecer a oportunidade para uma ampla revisão a partir de um duplo procedimento de reforma.²⁴⁶

Além da tentativa frustrada de reavivar a possibilidade de uma ampla revisão constitucional, foram apresentadas propostas de emendas constitucionais para alterar pontos específicos da Constituição de 1988, que, por sua vez, têm sido exitosas em seu intento. Conforme o relato de José Afonso da Silva:

[...] a revisão constitucional foi um verdadeiro e retumbante fracasso, apesar de as elites brasileiras, com todos os meios de comunicação social, se empenharem muito para sua realização. Acontece que o povo percebeu que esse empenho visava a retirar da Carta Magna conquistas populares que foram o resultado de longas e penosas lutas. O povo não se sensibilizou pela revisão, daí o seu rotundo fracasso. Contudo, o desejo dessas elites vem se realizando por meio de um processo de reforma constitucional mediante emendas nos termos do art. 60.²⁴⁷

2.3 O pós-revisão: esforços para viabilizar e resistir a reformas constitucionais

Diante do fato de a revisão constitucional ter alcançado um resultado aquém do esperado pelos seus defensores, durante a segunda metade dos anos 1990, assiste-se a um movimento doutrinário destinado a explorar a extensão dos limites ao poder constituinte derivado reformador, como forma de promover uma transformação do texto da Constituição de 1988. Participante ativo desse debate, Manoel Gonçalves Ferreira Filho criticava os limites materiais ao poder de reforma como uma barreira aos ímpetus reformistas: “aceitando-se a posição de alguns, o direito constitucional brasileiro estaria, quase por inteiro, ‘petrificado’ em razão das referidas cláusulas que enuncia o art. 60, § 4º da Lei Magna vigente”. O autor defendia uma interpretação restritiva dessas cláusulas como forma de permitir as modificações supostamente necessárias do texto: “essas proibições, as ‘cláusulas pétreas’, como se usa dizer não têm o peso e o sentido que a elas querem dar certos juristas. Elas não ‘petrificam’ o direito constitucional positivo e por meio dele o ordenamento jurídico do país”.²⁴⁸

²⁴⁶ Para uma recuperação das propostas de revisão constitucional a partir da segunda metade da década de 1990, cf. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 323-348. Assim também, cf. ORSI, Lucas Rossi Pereira. *As tentativas de modificação da Constituição de 1988: uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2025, p. 110-132.

²⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 92.

²⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 202, p. 11, out. – dez. 1995.

Da sua perspectiva, a análise do sentido e da extensão das cláusulas pétreas da Constituição de 1988 deveria levar em consideração o fato de que esta Constituição não seria obra do poder constituinte originário, mas do poder constituinte derivado reformador, em razão de o seu ato convocatório ter sido uma emenda à Carta autoritária de 1967, portanto, a ela vinculado. Sendo assim, a Emenda Constitucional n. 26/1985 teria apenas alterado as regras até então estabelecidas para a reforma constitucional, simplificando o procedimento. Logo, como as cláusulas pétreas da Constituição de 1988 teriam sido obra do poder constituinte derivado reformador elas poderiam ser modificadas por ação deste, bem aos moldes de um duplo processo de reforma constitucional.²⁴⁹

Ao avaliar o peso dessas “cláusulas pétreas”, convém lembrar que a Constituição de 1988 não foi obra de poder constituinte originário. Ela resultou de uma “reforma constituinte”.

De fato, a “Constituinte” de 1987/1988 não era senão o Congresso Nacional – inclusive com os senadores eleitos em 1982 – investido de poderes especiais de reforma por força da Emenda n. 26/85 à Constituição de 1967.

Esta Emenda n. 26/85 alterou o processo de emenda previsto na Constituição então vigente, com isso autorizando o Congresso Nacional a assumir a feição de “Constituinte”, simplificando o procedimento (maioria absoluta dos membros do Congresso para a aprovação e não maioria de dois terços em cada Casa), e, sobretudo, suprimindo as “cláusulas pétreas” consagradas na Constituição de 1967, na Emenda n. 1/69, art. 47, § 1º. Nem por sombra aparece nesse processo político-jurídico o poder inicial de organizar a nação que é o verdadeiro poder constituinte.

Do exposto derivam dois pontos de relevo.

O primeiro é que as “cláusulas pétreas” em vigor vieram de uma reforma constitucional, tendo sido obra do poder constituinte derivado. Ora, o que poder derivado estabelece, poder derivado pode mudar.

O segundo corrobora o primeiro. A Emenda n. 26/85 permitiu uma reforma constitucional sem a limitação das “cláusulas pétreas” então vigentes que proibiam a abolição da Federação e da República. E foi por isso que pôde surgir a proposta monarquista que, inclusive, redundou no plebiscito previsto no art. 2º do ADCT.

[...]

De qualquer modo, as matérias protegidas por “cláusulas pétreas” não podem ser abolidas – porque só o abolir é que estas impedem – salvo por um processo em duas etapas, a primeira, de supressão da cláusula protetora, a segunda, atingindo o princípio, regra ou instituto envisado. Isto já não é pouco.²⁵⁰

A aposta de Manoel Gonçalves Ferreira Filho em um duplo processo de reforma constitucional tinha um alvo bem definido: o caráter dirigente da Constituição de 1988. Na

²⁴⁹ Para a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho quanto ao caráter derivado do poder constituinte que elaborou a Constituição de 1988, cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 153-157. Para uma crítica a esse entendimento, cf. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo caiológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da Constituição brasileira trinta anos depois. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Constitucionalismo e História do Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2020, p. 381-413.

²⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 202, p. 16-17, out. – dez. 1995.

concepção do autor, a pretensão das Constituições dirigentes de vincular o legislador ordinário aos seus preceitos somente se justificaria se houvesse hierarquia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado reformador. Como ambas as manifestações do poder constituinte seriam manifestações de uma mesma sociedade, porém, em momentos distintos da sua história, haveria apenas anterioridade temporal daquele em relação a este. A superioridade do poder constituinte originário em relação ao poder constituinte derivado reformador seria meramente formal e pressuposta. Nas suas palavras:

Parece-me, todavia, necessário observar que a ideia de Constituição dirigente, além do viés ideológico, tem uma postura jurídica que pode ser vista como independente daquela opção “programática”.

O aspecto jurídico é a ideia de o Poder Constituinte vincular os poderes estabelecidos de acordo com a Carta que estabelece ao desenvolvimento e concretização de planos e programas que desenha. Ou seja, a ideia de que o Constituinte pode – talvez deva – comandar os governos constitucionais a cumprir as normas programáticas que prevê. É para isto que uma Constituição dirigente prevê instrumentos judiciais como a ação de inconstitucionalidade por omissão e congêneres.

Essa ideia seria justificada se, realmente, o Poder Constituinte fosse Poder de natureza diferente, de força superior, da dos Poderes Constituídos. Entretanto, como todos sentem se não sabem, o Poder Constituinte é um Poder representativo, tanto quanto os Poderes constituídos. Assim, sua superioridade é meramente formal, não sendo mais do que um pressuposto lógico-transcendental da Constituição (usurpando a terminologia de Kelsen). Sua legitimidade não é maior do que a dos poderes constituídos, apenas sua função é anterior a estes e fundadora destes.

É esta igualdade na legitimidade que tornou letra-morta o propósito de transição para o socialismo expressamente previsto na versão originária da Constituição portuguesa de 1976 (art. 2º). Os governos eleitos pelo povo português ignoraram essa meta, que depois, pelo procedimento de revisão, foi expurgada da lei fundamental lusa.

Está morta, e bem morta, a Constituição dirigente.²⁵¹

Ives Gandra da Silva Martins, por sua vez, relativizava a pretensão de permanência das cláusulas pétreas ao argumento de que, como tudo na vida, elas também seriam passageiras. Segundo o autor, ante a inevitabilidade dos fatos, não haveria como manter as cláusulas que se mostrassem inadequadas aos novos tempos. Por essa razão, dizia: “as cláusulas pétreas são cláusulas pétreas até o deixarem de ser”.²⁵² Da sua perspectiva, o cerne da questão residiria em saber se seria adequado às Constituições atribuir direitos cuja concretização demandaria condições econômicas e financeiras do Estado ou se seria melhor deixar que tais direitos fossem veiculados em leis infraconstitucionais de acordo com as circunstâncias de cada momento. Diante desse cenário, não deixou de reafirmar sua posição pessoal em defesa de um modelo de Constituição sintética e da necessidade de abandono das regulamentações constitucionais de

²⁵¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 68-69.

²⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cláusulas pétreas. In. MIRANDA, Jorge; WEBER, Albrecht; et. al. (Orgs.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. V. 1. Coimbra: Coimbra Ed., 1996, p. 7; p. 9; e p. 11. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/artigo/clausulas-petreas/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

amplo espectro, sobretudo em matéria de cláusulas pétreas, tais como as presentes em Constituições do tipo dirigente, por considerá-las demasiadamente rígidas e incapazes de se adaptarem a novas conjunturas.

A pergunta que se coloca, no início do século XXI, é se devem as Constituições sinalizar direitos que o Estado não pode assegurar ou ser apenas uma Carta de Princípios, deixando, em face da conjuntura, à produção infraconstitucional tais direitos. [...]

Cada vez mais acredito que a teoria do direito constitucional está em mudança e esta mudança implicará a desvalorização das normas imodificáveis de amplo espectro, em prol de outras estruturalmente imodificáveis por inerentes à sobrevivência do homem em sociedade. E, após longo desprestígio perante os sábios do direito constitucional, aproximamo-nos do ressurgimento das constituições sintéticas permanentemente adaptáveis às conjunturas, por força de seu conteúdo nitidamente principiológico. Portugal e Brasil não ficarão à margem do movimento, a meu ver, irreversível.²⁵³

Em sentido semelhante, José Eduardo Faria alertava para “uma importante lição sociológica: quando criados em flagrante descompasso com a realidade social e econômica, direitos formalmente vigentes revelam-se, na prática, potencialmente ineficazes”. No contexto das disputas envoltas ao tema da reforma da Constituição de 1988 em meados da década de 1990, sobretudo diante dos influxos da globalização econômica e política, o autor não hesitou em afirmar: “o problema não é impedi-la ou desqualificá-la, como têm feito os operadores do direito, cuja visão-de-mundo foi forjada exclusivamente pelo paradigma legalista, normativista e formalista”, mas “permitir que, em nome da inexorabilidade das rupturas acima mencionadas e das mudanças institucionais a serem feitas para adaptar o país às suas consequências, sejam revogadas importantes conquistas democráticas no âmbito, por exemplo, do direito social”.²⁵⁴

A saída aventada por José Eduardo Faria é opor ao clássico conceito de poder constituinte originário a noção de poder constituinte evolutivo. Assim, seria possível que o texto constitucional evoluísse de acordo com as mudanças socioeconômicas sem o ônus da rigidez constitucional. Para viabilizar essa transformação, dois caminhos seriam possíveis: uma limitação das cláusulas pétreas aos princípios mais gerais e abstratos, excluindo, portanto, direitos concretamente assegurados pela Constituição ou então uma revisão das próprias cláusulas pétreas. Nas palavras do autor:

Uma saída polêmica contrapõe a ideia do poder constituinte originário como ato unigênito e unimomentâneo à ideia de um poder constituinte evolutivo, ou seja, de um

²⁵³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cláusulas pétreas. In. MIRANDA, Jorge; WEBER, Albrecht; et. al. (Orgs.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. V. 1. Coimbra: Coimbra Ed., 1996, p. 21-22. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/artigo/clausulas-petreas/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

²⁵⁴ FARIA, José Eduardo. Reforma constitucional em período de globalização econômica. *Revista da Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 254; p. 263-264, 1995.

poder constituinte visto como um processo capaz de acompanhar a dinâmica da realidade socioeconômica sem subjugar as atuais gerações a determinações do passado. Essa foi a experiência portuguesa, cuja Constituição de 1976, repleta de cláusulas pétreas, já sofreu quatro revisões. Como foi isso possível? A resposta é dada pelo já mencionado por Vital Moreira, o brilhante jurista coimbrão que, como constituinte, tanto lutou para dar um caráter dirigente e ideologicamente comprometido à Carta portuguesa de 1976, tendo sido, 21 anos depois, o responsável por sua quarta revisão. Por um lado, diz ele, passou-se a promover uma interpretação *soft* das cláusulas pétreas, reduzindo-as mais à salvaguarda de princípios genéricos do que à garantia de direitos concretos assegurados por uma Constituição eminentemente conjuntural. Por outro, passou-se a admitir com maior flexibilidade a revisão dos próprios limites materiais de revisão, suavizando alguns dos limites originários, o que libertou para futuras revisões matérias que de outro modo não poderiam ser sequer alteradas.²⁵⁵

A defesa da tese da dupla revisão, isto é, da tentativa de alterar as regras que disciplinam o processo de reforma constitucional para facilitar a aprovação de futuras emendas constitucionais contrárias às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 foi criticada por Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto como um caso de “cinismo constitucional”, definido pelos autores como “um uso lamentável da doutrina constitucional contra ela própria”.²⁵⁶ Alega-se uma suposta observância às exigências da rigidez constitucional justamente para atacá-la, malferindo a intangibilidade dos limites ao poder constituinte derivado reformador. Como destaca Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, em tal hipótese, configura-se insuperável fraude à Constituição.²⁵⁷ Além do mais, conforme o autor, referida postura revela uma crença exacerbada no potencial transformador da realidade econômica, política e social do país mediante a simples alteração do texto constitucional:

É preciso denunciar: Maiorias políticas, no governo ou fora dele, maiorias essas que são sempre conjunturais, têm insistido em novas emendas constitucionais, até mesmo em revisões *facilitadas*, na expectativa excessiva de que desse modo seriam resolvidos os problemas sociais, econômicos, políticos, para não dizer dos problemas de efetividade do Direito ou mesmo “morais”.

Instaura-se, no mínimo, uma situação paradoxal: todos os *problemas de governabilidade* (sic) e mesmo as supostas *crises políticas e morais* (sic) seriam culpa do texto da Constituição, como se o *texto* fosse o responsável pelo descumprimento constitucional, bastando, pois, mudar o *texto* para se resolver todos os problemas sociais, políticos, mesmo éticos.²⁵⁸

²⁵⁵ FARIA, José Eduardo. Entre a rigidez e a mudança: a Constituição no tempo. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 2, p. 201-202, jul. – dez. 2003.

²⁵⁶ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Orgs.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, v. 1, p. 105.

²⁵⁷ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 65-74.

²⁵⁸ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 71. (Destaques do original).

Percebe-se, assim, uma tentativa de apropriação das noções de supremacia e rigidez constitucional para minar seus postulados, não para fortalecê-los. Na tradição constitucional brasileira, a posição consagrada por Nelson de Sousa Sampaio, para quem as regras relativas ao próprio processo de emenda ou revisão constitucional constituem limites materiais implícitos à ação do poder constituinte derivado reformador, sintetiza a oposição à tese da dupla revisão, como se constata na seguinte passagem: “não é possível conceber que a autoridade reformadora, como poder constituído que é, possa alterar as condições estabelecidas para o exercício de sua competência”.²⁵⁹

Embora as tentativas para viabilizar uma nova oportunidade de uma ampla revisão constitucional no país por meio de uma dupla revisão não tenham se sagrado vitoriosas, começava a ganhar corpo a construção de teses que pudessem limitar o alcance das normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico, excluindo-as do âmbito de proteção do artigo 60, §4º, da Constituição de 1988, mediante simples interpretação. Nesse sentido, destaca-se o esforço para excluir os direitos sociais do âmbito de abrangência das cláusulas pétreas.

Essa posição foi assumida por Gilmar Ferreira Mendes, para quem, “a cláusula pétrea do art. 60, §4º, não parece abranger os direitos sociais, que, como visto, não se confundem com os direitos individuais propriamente ditos”. Isso porque, segundo o autor, “os direitos individuais são apanágio do Estado de Direito, revelando-se, na sua essência, duradouros ou permanentes”, enquanto “os direitos sociais são dotados de conformação variada ou diversa, de acordo com o estágio de desenvolvimento de uma dada sociedade, e podem (devem) sofrer adaptação ou atualização no decorrer do tempo”.²⁶⁰

Em reação a esse movimento, houve quem se empenhasse na tentativa de demonstrar que em uma leitura constitucionalmente consistente do sistema de direitos fundamentais consagrado pela Constituição de 1988 não haveria distinção entre os ditos direitos individuais e os direitos sociais. Dessa forma, a redação do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição de 1988, não se limitaria a proteger apenas os direitos individuais, mas todo e qualquer direito fundamental, justamente porque, diferentemente das constituições liberais oitocentistas, não se limita a tão somente dispor sobre a organização dos poderes e a consagrar um limitado rol de liberdades individuais, mas assume a tarefa de assegurar as condições necessárias para o igual

²⁵⁹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Revista e atualizada por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições Ltda., 1994, p. 106.

²⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, v. 5, n. 21, p. 85-86, out. – dez. 1997.

desfrute dessas mesmas liberdades mediante a garantia de padrões materiais de vida digna a todos.²⁶¹ Em virtude do status fundamental dos direitos sociais e da sua vinculação direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, também se observou um esforço para tentar proteger o grau de proteção alcançado por determinado direito mediante a proibição do retrocesso dos meios até então utilizados para viabilizar a sua concretização.²⁶²

Em posição menos extremada, mas igualmente destinada a excluir as garantias econômicas e sociais do manto protetor dos limites materiais ao poder de reforma, houve quem sustentasse que os direitos sociais estariam protegidos pela cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição de 1988, mas que referida proteção impediria apenas sua abolição, não alcançando, contudo, eventuais mudanças em seu regime de proteção. Entre tantos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho adota essa posição, ao sustentar a partir da noção de núcleo essencial das cláusulas pétreas que a vedação constitucional em referência alcançaria apenas eventuais tentativas de abolição dos direitos sociais, jamais mudanças pontuais em sua disciplina constitucional:

Resta um aspecto a aflorar. Trata-se do alcance da infrangibilidade: ela petrifica o regime ou apenas salvaguarda o núcleo essencial do instituto?

[...]

O primeiro ponto a salientar depreende-se literalmente do texto. Veja-se que a proibição é de “abolir”. Ora, “abolir” em português significa “extinguir”, “anular”, “revogar”..., jamais “não mudar”. É importante sublinhá-lo, porque disto decorre que, respeitado o princípio essencial de cada uma das matérias mencionadas, a sua disciplina constitucional pode ser modificada por Emenda constitucional.

Acrescente-se que, segundo ensina Robert Alexy, somente se pode falar em abolição de um instituto, quando é contrariado o seu “conteúdo essencial”.

Este entendimento tem abono em decisão do Supremo Tribunal Federal. Nesta, o Ministro Sepúlveda Pertence assinala claramente: “As limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”.

Outro ponto a considerar é a referência a “direitos e garantias individuais”, no inciso IV. Trata-se de um caso típico em que a redação diz menos do que tinha de dizer, pela lógica do sistema. Com efeito, a redação parece excluir os direitos sociais, o que seria absurdo por serem estes, como as liberdades individuais, direitos fundamentais.²⁶³

²⁶¹ Nesse sentido, cf. BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 175-188; e SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 424-447.

²⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 452-477.

²⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O cerne infrangível da Constituição: limitação material do poder de alteração constitucional. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, v. 74, p. 260-261, 2011.

A proposta de que as matérias protegidas pela cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição de 1988, abrangeriam os direitos sociais, mas não de forma absoluta, isto é, que admitia a possibilidade, por exemplo, de impor eventuais restrições em sua disciplina constitucional a ponto de limitar sua eficácia, foi combatida por Raul Machado Horta, para quem os direitos econômicos e sociais consistiriam limites materiais implícitos ao poder constituinte derivado reformador, sendo vedada não apenas a sua abolição absoluta, como também tentativas de limitação do seu potencial transformador: “a abolição não se circunscreve às formas grosseiras e ostensivas, mas também alcança as formas oblíquas, dissimuladas e ladeantes”.²⁶⁴

Conforme Gilberto Bercovici, o debate sobre os limites ao poder constituinte derivado reformador surgiu na década de 1920 sob a Constituição de Weimar como instrumento empregado por autores conservadores para tentar impedir a ampliação das garantias econômicas e sociais às classes populares. Segundo o autor, o esforço se justificava, pois a Constituição de Weimar não continha previsão de limites materiais explícitos, nem de quórum especial para a promulgação de emendas constitucionais. Tais circunstâncias levantavam o temor de que as classes populares majoritariamente representadas no parlamento poderiam impor restrições, por exemplo, ao direito de propriedade.²⁶⁵

Ironicamente, no Brasil, a partir de meados da década de 1990, o debate teórico sobre os limites ao poder de reforma foi mobilizado por setores conservadores não para proteger determinadas garantias da soberania popular, mas para facilitar o desfazimento de boa parte das conquistas populares alcançadas no processo constituinte. Por outro lado, os setores progressistas viram-se obrigados a fortalecer tais limitações para tentar impedir a retirada de direitos consagrados na Constituição de 1988 ao invés de ampliá-los. Nas palavras de Gilberto Bercovici: “todo o debate sobre as reformas constitucionais empreendidas desde 1995 é um exemplo de como um tema antes utilizado pelos conservadores, os limites formais e materiais de reforma, passa a ser empregado pelos setores ditos progressistas para tentar impedir a retirada de avanços e conquistas do texto constitucional”.²⁶⁶

²⁶⁴ HORTA, Raul Machado. Natureza, limitações e tendências da revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 31, n. 121, p. 49, jan. – mar. 1994. Para uma leitura crítica à categoria conceitual do núcleo essencial, cf. MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Ensino público superior: política pública ou direito fundamental?. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, v. 39, n. 2, p. 375-393, jul. – dez. 2023.

²⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 302-303.

²⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 737.

Ainda no campo hermenêutico, houve quem se esforçasse para distinguir os direitos sociais dos direitos fundamentais propriamente ditos, que, por sua vez, limitar-se-iam aos direitos individuais. Nesse caso, ganha relevo a proposta de Ricardo Lobo Torres, que dizia: “o trabalho da interpretação deve ter o objetivo de dilargar e aprofundar a compreensão dos direitos humanos, que não se expressem em catálogo completo e acabado, e, ao mesmo tempo, traçar a linha demarcatória que os estrema dos direitos econômicos e sociais”.²⁶⁷ Por meio da categoria conceitual do mínimo existencial, o autor excluía os direitos econômicos e sociais da esfera de proteção pelo Estado como condições mínimas para assegurar uma vida digna:

A proteção do mínimo existencial, sendo pré-constitucional, está ancorada na ética e se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade humana. Não é totalmente infensa à ideia de justiça e ao princípio da capacidade contributiva. Mas se estrema dos direitos econômicos e sociais.²⁶⁸

De acordo com Gilberto Bercovici, essa construção teórica pretende rebaixar o status dos direitos fundamentais de ordem econômica, social e cultural, ao argumento de que esses últimos não seriam autênticos direitos fundamentais, retomando o discurso conservador e fascistizante de Carl Schmitt contra as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de Weimar:

Alguns dos mais influentes dentre os autores que defendem o mínimo existencial partem de uma perspectiva liberal e individualista de garantia mínima pelo Estado de condições de existência humana para o exercício das liberdades. Estes autores, equivocadamente, excluem ou limitam a presença dos direitos econômicos e sociais como fundamento deste mínimo existencial. Aliás, é curioso notar como nossos liberais se utilizam tranquilamente, embora de modo velado, sem muitas referências explícitas, do discurso conservador e fascistizante de Carl Schmitt para afirmarem categoricamente que direitos sociais não são direitos fundamentais.²⁶⁹

Embora apresentada inicialmente sob um viés liberal-conservador, o sentido da categoria conceitual do mínimo existencial à luz da Constituição de 1988 foi disputado por autores compromissados com a garantia do cumprimento das normas constitucionais de conteúdo socioeconômico. Nesse sentido, ganha relevo a proposta de Ingo Sarlet em defesa da

²⁶⁷ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 49, 1989.

²⁶⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 13.

²⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 146-147. Para uma recuperação da crítica de Carl Schmitt ao modelo de Estado Social estruturado pela Constituição de Weimar, cf. BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, p. 123-139, jan. – abr. 2018.

existência de um direito ao mínimo existencial voltado a assegurar condições materiais dignas de vida, sendo composto pelos direitos fundamentais culturais, econômicos e sociais.²⁷⁰

Assim como aqueles que se posicionaram contrariamente às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 se esforçavam para restringir o alcance das garantias sociais e econômicas do texto constitucional, os que se posicionaram em seu favor propuseram formulações teóricas que pudessem permitir levar adiante o seu programa normativo. Apostava-se na tese de que seria necessário explorar os potenciais emancipatórios do texto constitucional a partir de uma dogmática jurídica cujas bases estivessem assentadas nos valores subjacentes aos princípios textualmente consagrados. Nessa chave de leitura, Gilberto Bercovici afirmou:

Os princípios político-constitucionais integram o Direito Constitucional positivo, explicitando as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Consubstanciam a ideologia inspiradora da Constituição. Esses princípios são normas conformadoras do sistema constitucional positivo. Traduzem, como afirmamos acima, as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição. Os princípios fundamentais são diretamente aplicáveis, funcionando como critério fundamental de interpretação e de integração, dando unidade e coerência a todo o sistema constitucional. No caso da Constituição de 1988, os princípios fundamentais são os estabelecidos nos seus artigos 1º e 3º: [...].

A Constituição é o texto jurídico que estabelece a estrutura e a conformação do Estado e da sociedade. Não pode, portanto, ter suas normas compreendidas pontualmente, a partir de um problema isolado. Uma norma constitucional isolada não pode expressar significado normativo se está destacada do sistema. Dessa forma, não há interpretação de textos isolados, e sim de todo o ordenamento constitucional.²⁷¹

Nesse particular, o posicionamento adotado por Gilberto Bercovici é próximo ao apresentado inicialmente por Eros Roberto Grau, logo nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988: “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”. No projeto teórico delineado por Eros Roberto Grau, o sentido normativo dos dispositivos constitucionais somente poderia ser alcançado se o seu significado semântico fosse compreendido à luz do contexto sistêmico e funcional em que inseridos: “o *significado normativo* de cada enunciado

²⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 317-383. Em sentido próximo, cf. KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 59-65; e BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 247-301.

²⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 36, n. 142, p. 45-46, abr. – jun. 1999. É bem verdade que, pouco tempo depois, Gilberto Bercovici reviu a posição inicialmente adotada em relação à Teoria da Constituição Dirigente, passando a criticar as propostas teóricas que reduziam a questão da concretização das normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico a um mero problema jurídico descolado de suas implicações econômicas, políticas e sociais. Nesse sentido, cf. BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 61, p. 5-24, 2004.

somente é detectável no momento em que se o toma como inserido no contexto do sistema, para após afirmar-se, plenamente, no contexto funcional”.²⁷²

De acordo com Eros Roberto Grau, “papel da mais absoluta relevância, neste momento, jogam as *normas-objetivo*”. Segundo o autor, tais normas “surtem a partir do momento em que o Direito a norma jurídica passa a ser dinamizado como instrumento de governo e deixa de ser finalidade sua, única e exclusivamente, a ordenação”. Isso ocorreria quando as normas constitucionais passassem a ordenar fins e objetivos a serem alcançados pelo Estado, sobretudo mediante a imposição de obrigações de agir cristalizadas em políticas públicas de redução das desigualdades socioeconômicas. Sendo assim, afirma: “o Direito passa a ser atuado tendo em vista a *implementação de políticas públicas*, políticas referidas a fins múltiplos e específicos. Pois a definição dos fins de tais políticas é enunciada precisamente nestas *normas-objetivo*, que, mercê disso, passam a determinar o processo de interpretação do Direito”.²⁷³

Dessa forma, a pretensão transformadora da realidade econômica, política e social do país expressa pelas normas que veiculam os fins e os objetivos do Estado despontou como standard capaz de orientar os processos de interpretação e de aplicação das normas constitucionais, como se houvesse uma unidade material de sentido contida em tais dispositivos. A aposta na existência de uma substância constitucional inerente a tais dispositivos exigiria uma mudança de postura por parte dos juristas, principais responsáveis por conferir eficácia às normas constitucionais.

Embora não compartilhando inteiramente o entendimento de Gilberto Bercovici e Eros Roberto Grau, porém, igualmente comprometido com a concretização dos dispositivos constitucionais de redução das desigualdades socioeconômicas e de promoção de condições materiais de vida digna, Lenio Streck sustentou: “não basta a vigência do texto; o que é preciso é efetivá-lo”. Para efetivar as promessas da modernidade contidas na Constituição de 1988, o autor propunha que, “como *topos* hermenêutico, o texto constitucional deve ser visto em sua substancialidade, com toda a principiologia que assegura o Estado Social e o *plus* normativo que é o Estado Democrático de Direito”. Isto é, da sua perspectiva, “o problema eficaz do texto constitucional passa, fundamentalmente, pelo tipo de justiça constitucional praticado em

²⁷² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991, p. 181; p. 182. (Destaques do original).

²⁷³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991, p. 182-183. (Destaques do original). Vale ressaltar que, anos depois, o autor reviu seu posicionamento inicial, passando a criticar duramente a interpretação extensiva dos princípios constitucionais por juízes e tribunais, por considerá-la usurpadora das funções legislativas e executivas. Nesse sentido, cf. GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

cada país e pelo redimensionamento do papel dos operadores do Direito”. Uma tal tarefa exigiria uma mudança de postura interpretativa por parte dos juristas: “os juristas brasileiros não podem (continuar a) se comportar como o sujeito que está à beira do Vesúvio prestes a entrar em erupção”.²⁷⁴

Ao apresentar a sua proposta de uma Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT), isto é, ao expor as razões pelas quais continua a apostar no potencial transformador da realidade econômica, política e social das Constituições dirigentes, sobretudo em países periféricos, como é o caso da Constituição de 1988, Lenio Streck novamente reforça a defesa da tese substantiva, bem como de um papel mais ativo ao Poder Judiciário, capaz até mesmo de transcender a clássica compreensão do princípio da separação dos poderes, tudo isso tendo em vista a tarefa maior de dar concretude às promessas constitucionais:

[...] o Poder Judiciário não pode continuar com uma postura passiva diante da Sociedade. Nessa perspectiva aqui sustentada, entendo que o Poder Judiciário (entendido aqui como justiça constitucional) deve ter uma nova inserção no âmbito das relações dos poderes de Estado, levando-o a transcender as funções de *checks and balances*, mediante uma atuação que leve em conta a perspectiva de que os valores constitucionais têm precedência mesmo contra textos legislativos produzidos por maiorias parlamentares (que, a toda evidência, devem obediência à Constituição).²⁷⁵

Com todo o seu potencial transformador das ordens econômica e social do país, a Constituição de 1988 exigiria uma nova postura da comunidade jurídica diante das suas disposições normativas. Era preciso construir no plano teórico alternativas que viabilizassem o cumprimento das suas normas, orientando a sua interpretação e a sua aplicação à satisfação dos valores subjacentes ao seu texto. Não à toa, Clèmerson Merlin Clève propugnava: “o Brasil precisa de uma nova geração de constitucionalistas, propagadores dos valores que estão a exigir concretização”. Segundo o autor, “se a Constituição condensa normativamente valores inclusivos, nada mais importante do que a busca (política, sim, mas também jurídica) de sua afirmação, realização e aplicação”. Nesses termos, propunha que, “ao juiz cabe entender a dimensão substantiva que preside, no momento da realização da justiça, o sistema jurídico”.²⁷⁶

²⁷⁴ STRECK, Lenio Luiz. Os meios de acesso do cidadão à jurisdição constitucional, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a crise de efetividade brasileira. In. SAMPAIO, José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coords.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 250; p. 286; p. 287; p. 291.

²⁷⁵ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, p. 281, 2003.

²⁷⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 39; p. 41; p. 47.

A busca incessante pela concretização da Constituição de 1988 por meio de construções dogmáticas que apostassem em uma postura mais ativa do Poder Judiciário culminou em um movimento jurídico-acadêmico capitaneado pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, sob a liderança de Luís Roberto Barroso, chamado “doutrina brasileira da efetividade”. Sua principal preocupação foi conferir aplicação direta e imediata aos preceitos constitucionais na extensão máxima de seu sentido normativo: “a essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa”. Para atingir seu objetivo, o movimento partiu da premissa segundo a qual a Constituição é norma jurídica e enquanto tal deve ser necessariamente cumprida: “a doutrina da efetividade serviu-se, como se registrou acima, de uma metodologia *positivista*: direito constitucional é norma; e de um critério formal para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido”. Com essa tarefa, por certo, o Poder Judiciário foi alçado a uma posição de prestígio. No plano institucional, foi-lhe “conferido um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais”, ou seja, “o Poder Judiciário, como consequência, passa a ter uma atuação decisiva na realização da Constituição”.²⁷⁷

O confronto entre as propostas favoráveis à revisão da Constituição de 1988 e as defensoras da sua concretização na realidade econômica, política e social do país produziu uma profunda divergência em relação ao sentido dos limites ao exercício do poder constituinte derivado reformador. Por um lado, assistiu-se a uma tentativa de mitigá-los para tentar viabilizar a implementação de propostas de liberalização da economia nacional e de rígidos ajustes fiscais para controle dos gastos públicos. Por outro, assistiu-se a uma tentativa de mobilizá-los para proteger as garantias econômicas e sociais conquistadas no momento constituinte. Ante tamanho dissenso, esperava-se que o Poder Judiciário fosse capaz de construir uma teoria interpretativa consistente de tais cláusulas. Nesses termos, veja-se o relato de Oscar Vilhena Vieira:

Na discussão em torno dos limites materiais ao poder de reforma pode-se vislumbrar duas posições bastantes antagônicas. Uma primeira neoliberalizante e uma segunda que busca assegurar os avanços sociais reconhecidos pela Constituição. Por um lado, vê-se a necessidade de amplas reformas como maneira de permitir o ingresso do Brasil numa economia globalizada e altamente competitiva. Para esses setores há diversos aspectos referentes aos direitos sociais, previdenciários, ao papel do Estado, assegurados pela Constituição de 1988, que criam obstáculos à liberalização e ao consequente desenvolvimento econômico do país. Para esses reformistas os limites

²⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 28-29. (Destaques do original).

estabelecidos pelas cláusulas superconstitucionais devem ser interpretados de maneira bastante restrita, principalmente no que se refere à admissibilidade de limitação a direitos trabalhistas e previdenciários. Por outro lado, uma interpretação extensiva da superconstitucionalidade é defendida como forma de bloquear reformas capazes de suprimir o cerne social-democrata da Constituição. [...]

Para uma adequada aplicação desses preceitos, que ocupam lugar de supremacia no ordenamento jurídico, é fundamental ao Judiciário construir uma consistente teoria da interpretação e da aplicação dessas normas e princípios constitucionais. Sem o que o controle de constitucionalidade de emendas à Constituição ficará situado numa esfera de larga discricionariedade dos magistrados, o que é totalmente incompatível com a meta de governo das leis.²⁷⁸

Muito embora tenha havido esforço argumentativo para construir alternativas teóricas que pudessem viabilizar a implementação de projetos políticos a partir de propostas interpretativas do texto constitucional, as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo caminharam em outro sentido. As articulações entre os dois poderes no período pós-revisional demonstram que o texto constitucional em si mesmo considerado jamais foi deixado de lado pelas forças políticas nacionais. Tanto é assim que se assistiu a um constante processo de emendamento constitucional, muitas das vezes com propostas para tentar viabilizar as condições necessárias para a implementação dos programas governamentais eleitos nas urnas. Dessa forma, nos capítulos seguintes, procurar-se-á investigar as razões subjacentes a esse processo de excessivo apego à textualidade constitucional.

2.4 Propostas de encaminhamento

Mesmo com o fracasso da revisão constitucional, as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo demonstram que o texto da Constituição de 1988 continuou tendo centralidade para a implementação dos mais diversos projetos políticos no país. Assim, na medida em que a Constituição permite tanto uma leitura mais liberalizante quanto uma leitura mais socializante dos seus dispositivos normativos, em ambos os casos, buscou-se tentar neutralizar o conflito interpretativo controlando o sentido normativo das suas disposições via texto. Para impedir uma leitura socializante, propor-se-á alterar o texto constitucional eliminando as bases das suas garantias socioeconômicas. Para concretizar o potencial transformador das ordens econômica e social, apelar-se-á para a necessidade de efetivação dos direitos expressamente consagrados no

²⁷⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 164; p. 168. Para uma resenha crítica da obra, cf. MEGALI NETO, Almir. Oscar Vilhena Vieira, a Constituição e sua reserva de justiça. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 1, p. 229-239, jan. – abr. 2024.

texto constitucional, bem como para o reconhecimento e a implementação de direitos originariamente não previstos no texto constitucional.

Em ambos os casos, portanto, prevalece a expectativa no sentido da inviabilidade da implementação de um projeto político no país dentro dos parâmetros controversos da Constituição de 1988, seja ele mais liberalizante ou mais socializante. Daí porque os movimentos observados logo no início da sua vigência procuraram, por um lado, justificar a possibilidade de alterações na sua dimensão textual e, por outro, extrair um sentido unívoco de suas disposições textuais. Logo, ante a controvérsia a respeito da compatibilidade dos mais diversos projetos políticos para o país em face da Constituição, a alternativa se torna tentar controlar preventivamente o sentido normativo da Constituição para viabilizar a implementação de projetos políticos específicos, pressupondo-se a necessidade de assegurar textualmente os fundamentos necessários para executá-los.

Nesses termos, desde o início da vigência da Constituição de 1988, observa-se um demasiado apego à textualidade constitucional, como se o controle sobre a dimensão textual da Constituição significasse controle sobre o seu sentido normativo, em uma espécie de tentativa de substituição da política deliberativa democrática pelo texto constitucional, como se o texto fosse capaz de constranger interpretações indesejadas. Desse modo, há uma tentativa de utilizar o Direito para afastar a possibilidade de controvérsia democrática a respeito do sentido das suas normas, como se a própria democracia não se retroalimentasse dos conflitos por ela própria criados.

Diante do fracasso da revisão constitucional prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, torna-se preciso explorar como o embate pelo controle do texto da Constituição de 1988 se desenvolveu a partir da segunda metade dos anos 1990. Isto é, como as tentativas de limitar e de ampliar o potencial transformador da realidade socioeconômica do país se deram a partir do momento em que passada a possibilidade de uma revisão global do texto. Como se verá, manteve-se a premissa fundamental de que o controle sobre a dimensão textual da Constituição seria fundamental para controlar o seu sentido normativo, desdobrando-se em uma série de emendas constitucionais, ora para liberalizar a economia e implementar medidas de austeridade fiscal, ora para ampliar políticas públicas de redução das desigualdades econômicas e sociais.

CAPÍTULO 3 – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A AGENDA CONSTITUCIONAL DE GOVERNO

“Agora que a Constituição deu trabalho, deu. Tantas emendas, nós fomos campeões de emendas à Constituição. Pode contar lá, emendas aprovadas, era uma loucura, uma loucura, e valeu” (Fernando Henrique Cardoso).²⁷⁹

Após a realização da tímida revisão constitucional prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diante das poucas mudanças promovidas na Constituição de 1988, o texto constitucional continuava sendo objeto de disputa pelas mais diversas forças políticas do país. Conforme destacado no capítulo anterior, não faltaram propostas teóricas destinadas a justificar a possibilidade de reedição de outra oportunidade para uma nova revisão constitucional. No entanto, embora referidas propostas nunca tenham conseguido se efetivar, passou-se a apostar, cada vez mais, em uma grande agenda nacional de mudanças a serem implementadas mediante a promulgação pontual de emendas constitucionais sobre temas específicos. Como visto anteriormente, não faltaram estudos tendentes a mitigar o alcance dos limites ao poder de reforma, nem tampouco tentativas de resistir a tais esforços.

Assim, a segunda metade da década de 1990, que deveria inaugurar uma etapa pacífica de convivência e aceitação da Constituição de 1988, foi marcada por uma profusão de propostas de emendas constitucionais vocacionadas, em suma, a rever boa parte das decisões constituintes. Nesses termos, a transição política da ditadura civil-militar para o regime constitucional-democrático de 1988 que, àquela altura, acreditava-se que deveria estar superada, recaiu em uma profunda disputa acerca de qual deveria ser o seu real sentido.

Diante desse contexto, o objetivo deste capítulo é recuperar os esforços do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para tentar reavivar a oportunidade perdida de realizar uma ampla revisão da Constituição de 1988. O esforço aqui recairá na tarefa de investigar as razões que motivaram o movimento de constante emendamento constitucional observado no período. Dessa forma, será demonstrado como Fernando Henrique Cardoso construiu a “agenda constitucional” do seu governo, qual era a expectativa subjacente a essa proposta e como essa mesma expectativa era compartilhada e rejeitada pelos membros do Congresso Nacional. Nesse sentido, serão especificamente analisadas as Emendas

²⁷⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. Memórias de Fernando Henrique Cardoso acerca do processo constituinte brasileiro de 1987/1988: Depoimento ao ex-governador José Serra (PSDB-SP), ao ministro Gilmar Mendes e aos professores Rodrigo Mudrovitsch e Eduardo Graeff. *Conjur*, 09/09/2013, p. 23. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/transcricao-encontro-fhc-idp.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024. Acesso em: 13 fev. 2025.

Constitucionais n. 5/1995, n. 6/1995, n. 7/1995, n. 8/1995, n. 9/1995, n. 10/1996, n. 12/1996, n. 19/1998, n. 26/2000, n. 29/2000 e n. 31/2000.

3.1 Fernando Henrique Cardoso e a crítica à Constituição de 1988

A eleição presidencial de 1994 foi fundamental para os rumos conferidos ao futuro da Constituição de 1988. Realizada no segundo semestre do mesmo ano da revisão constitucional, consagrou a vitória de Fernando Henrique Cardoso, primeiro e único candidato a alcançar maioria absoluta de votos em primeiro turno desde 1945.²⁸⁰ A vitória foi impulsionada pelo sucesso imediato da implantação do Plano Real, do qual Fernando Henrique Cardoso contribuiu para a sua elaboração na qualidade de Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco.²⁸¹

Fernando Henrique Cardoso participou do processo de elaboração da Constituição de 1988 como Senador pelo Estado de São Paulo, tendo importante destaque nesse período, não apenas em virtude de sua liderança política, como também pelo papel desempenhado enquanto relator do Regimento Interno e sub-relator da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. Contudo, apesar da relevante participação que teve ao longo de todos os trabalhos, não deixou de tecer severas críticas ao texto constitucional após a sua promulgação.

Ao rememorar o processo constituinte, Fernando Henrique Cardoso reconheceu que a ampla participação social no curso do feito criou dificuldades para a aprovação da Constituição de 1988, justamente em razão das demandas populares que diariamente chegavam às dependências do Congresso Nacional. Diante de tal conjuntura, afirmou que aos constituintes teria restado apenas a tarefa de filtrar o que deveria e o que não deveria figurar na versão final do texto constitucional. Nesse sentido, afirmou: “o Brasil sonhou, delirou teve pesadelo, tudo naquele momento. O nosso papel era peneirar, para sobrar alguma coisa que ficasse de pé e que fosse duradoura”. Em balanço crítico sobre a Constituição de 1988, classificou-a, “no que diz respeito a direitos e liberdades democráticas, boa. No que diz respeito a sonho social, bom. No que diz respeito a funcionamento efetivo do Estado, não. Não tínhamos meios para fazer o que estava lá”. A responsabilidade pela projeção de um Estado intervencionista no texto

²⁸⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. FHC é o presidente mais votado desde 45. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/10/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/18/brasil/20.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁸¹ Para uma recuperação do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso em comparação com a sua produção doutrinária anterior, cf. CARVALHO, Rodrigo Badaró de. *FHC – do sociólogo ao presidente: a implementação de um projeto neoliberal no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021. Para uma compreensão da obra de Fernando Henrique Cardoso no círculo interno da assim chamada “tradição crítica paulista”, cf. QUERIDO, Fabio Mascaro. *Lugar periférico, ideias modernas: aos intelectuais paulistas as batatas*. São Paulo: Boitempo, 2024.

constitucional é atribuída a uma circunstância histórica, qual seja, o contexto da guerra fria: “o muro de Berlim não tinha caído – o que ocorreu um ano depois. Então era presente o sonho de um Estado ativo na economia, mais controlador. [...] A Constituição é atrasada. O mundo estava entrando em globalização e nós estávamos pensando num Brasil autárquico”.²⁸²

Por certo, essa visão sobre o processo constituinte aflorou pouco tempo depois da promulgação da Constituição de 1988. Ainda na qualidade de Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso reconheceu a necessidade de uma ampla revisão do texto constitucional, em especial, em matéria econômica e financeira, acusando de utópica a pretensão constituinte de enfrentar a dívida social do país. Por considerar inconclusa a obra constituinte, depositou no processo revisional a tarefa de definir o verdadeiro perfil a ser assumido pelo Estado brasileiro, tendo como alvo as disposições constitucionais que supostamente amarrariam em demasia a margem de atuação da política ordinária. Conforme se extrai da Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993, enviada à Presidência da República para apresentar propostas para a revisão constitucional:

Os constituintes de 1988, a meu ver com sobradas razões, trataram de consolidar a democracia em nosso País, ampliando garantias e direitos individuais e reafirmando a soberania popular como base do sistema de governo, e partiram para o resgate do que então se chamava de “dívida social”. Entretanto, faltou-nos a percepção realista dos mecanismos de financiamento do gasto social e faltou-nos a decisão de efetivamente reconstruir o Estado em bases de competência e eficiência. A percepção de que o texto aprovado era em certos aspectos uma obra inconclusa explica, de resto, a inclusão nas Disposições Transitórias de artigo prevendo a Revisão Constitucional depois de cinco anos. Mais do que um passo necessário para a estabilização da economia, e até para que a estabilidade seja duradoura, a Revisão é fundamental por suas implicações de longo prazo. Ela é a oportunidade de definir com nitidez o perfil do Estado desejado pela sociedade brasileira e de desatar as amarras constitucionais – algumas delas já aludidas neste documento – que hoje impossibilitam o Governo federal de assumir plenamente seu papel de coordenador das ações do Estado e da sociedade, tanto no terreno do desenvolvimento econômico como no do bem-estar social. É, portanto, uma tarefa a ser empreendida sem imediatismos nem facciosismos de qualquer natureza, com a consciência de que, em última análise, é o futuro do País que está em jogo.²⁸³

Ao se queixar da falta de mobilização política em torno do processo revisional, Fernando Henrique afirmou: “só eu, o Luís Eduardo Magalhães [na época, deputado federal pelo PFL-BA], o [Nelson] Jobim [na época, deputado pelo PMDB-RS] e alguns poucos

²⁸² CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 127-128.

²⁸³ CARDOSO, Fernando Henrique. Plano Fernando Henrique Cardoso. *Revista de Economia Política*, v. 42, n. 3, p. 298, jul. – set. 1993.

queríamos fazer a revisão de 1993. Havia muita resistência”.²⁸⁴ No entanto, mesmo diante da frustração com os resultados obtidos pela revisão constitucional, não deixou de apostar na necessidade de profundas alterações na Constituição de 1988. Tanto é assim que seu plano de governo apresentado durante a campanha presidencial de 1994 anunciava propostas de mudanças a serem implementadas mediante reforma constitucional nas ordens administrativa, econômica, financeira, social e tributária da Constituição. Representativa do espírito que animava o seu programa de governo é a forma pela qual o referido documento se inicia. Logo em seu período inaugural, afirma-se: “o Brasil é um país em mudança dentro de um mundo em mudança”.²⁸⁵

Após eleito, em discurso de despedida do Senado Federal, lamentou os resultados obtidos pela revisão constitucional realizada em 1994: “perdemos a oportunidade única de realizar a revisão constitucional prevista nas disposições transitórias da Carta de 88”. Mesmo assim, Fernando Henrique Cardoso fez questão de ressaltar que a “agenda constitucional” do seu futuro governo começaria por onde a revisão constitucional não conseguiu avançar. Apesar do insucesso do processo revisional, ele teria o mérito de ter apresentado ao país os grandes dilemas que precisariam ser enfrentados para ajustá-lo aos novos tempos de globalização econômica e política. Portanto, da sua perspectiva, as mudanças a serem realizadas na Constituição de 1988 não seriam uma novidade para a sociedade brasileira.

Proponho que recomeçemos de onde paramos na revisão constitucional. Pela remoção, da Carta de 88, dos nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo, e de algumas impropriedades que nós, constituintes, acrescentamos por nossa conta. Tampouco nesta matéria trago alguma caixa de surpresas. Apesar dos resultados decepcionantes, o processo da revisão serviu para colocar na mesa de negociação as alternativas sobre cada tema relevante. A esta altura, trata-se menos de introduzir ideias novas do que de articular a vontade política necessária para deliberar. A isto eu tenho me dedicado desde que fui eleito, e já antes, na busca de alianças que dessem maior densidade partidária à minha candidatura. Encaminharei ao Congresso em fevereiro um conjunto de emendas que retoma sugestões apresentadas à revisão pelo Presidente Itamar Franco, e alternativas discutidas no âmbito do Congresso Revisor.²⁸⁶

No mesmo discurso, Fernando Henrique Cardoso destacou que o propósito das mudanças pretendidas pelo seu governo na Constituição de 1988 seria o de reconduzi-la ao

²⁸⁴ RODRIGUES, Fernando. FHC defende novo “pacto constitucional” em 2007. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0510200302.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁸⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, p. 1.

²⁸⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 8-9; p. 25-26.

modelo ideal de Constituição, qual seja, o de uma Constituição sintética, limitada a dispor sobre regras gerais e permanentes. Dessa forma, a “agenda constitucional” apresentada pelo seu governo tinha como alvo o alegado detalhismo imoderado que se sagrou vitorioso no processo constituinte. Portanto, tratava-se da adoção de uma postura contra o “totalitarismo normativo” da Constituição de 1988. Tudo isso a ser alcançado mediante um processo lento, gradual, mas permanente de mudanças constitucionais.

Por isso, toda a discussão de emendas constitucionais deveria ter como pano de fundo a preocupação de reconduzir a Constituição ao seu leito natural das regras gerais e permanentes.

O detalhismo da Carta de 88 teve o efeito indesejado de despolitizar questões e tribunalizar decisões. Matérias mais próprias de lei ordinária ou de programa de governo, uma vez congeladas na Constituição, ficam excluídas do processo político normal.

[...]

Desconstitucionalizar tudo o que for possível desconstitucionalizar, portanto, deveria ser o critério básico na discussão das emendas constitucionais.

[...]

O Brasil precisa de mudanças como continuidade. Precisa de continuidade nas mudanças. Mudanças com continuidade.²⁸⁷

A essa altura, chama a atenção o posicionamento simultaneamente crítico ao caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988, acusado de “totalitarismo normativo”, e a assunção de uma “agenda constitucional” em um plano de governo por Fernando Henrique Cardoso. Ora, se a Constituição de 1988 se imiscuiu em assuntos que a ela não deveriam ser atribuídos, por representarem matérias que deveriam estar a cargo da política ordinária, o plano de governo de Fernando Henrique Cardoso também não se limita a questões infraconstitucionais, na medida em que pretende adequar a Constituição à sua plataforma político-ideológica, apagando, assim, o pressuposto de campos pré-definidos para atuação dos poderes constituinte e constituídos.

Quer como seja, Fernando Henrique Cardoso apostava que o fim da guerra fria abrandaria a polarização política observada no momento constituinte, criando um clima favorável à aprovação das reformas pretendidas pelo seu governo, sem as resistências à esquerda e à direita: “o colapso das fronteiras ideológicas no mundo repercutem até com algum atraso, na política doméstica, arrefecendo os ímpetus sectários à esquerda e à direita”.²⁸⁸ Nesse sentido, sua leitura do cenário político internacional e dos seus efeitos para a conjuntura política

²⁸⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 8-9; p. 35-36.

²⁸⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 6

nacional ecoam, em certa medida, a sensação de que o capitalismo e a democracia burguesa seriam, no plano econômico e político, as ideologias vitoriosas do século XX, não havendo alternativa a eles.²⁸⁹

Logo em seguida, Fernando Henrique Cardoso destaca o papel desempenhado pelo Congresso Nacional nas lutas pela transição política para a democracia, afirmando que o regime autocrático imposto pela ditadura civil-militar não teria chegado ao fim sem a oposição parlamentar: “é justo que se diga, então, em alto e bom som: a transição não teria chegado a bom termo, o edifício da nossa democracia não pararia de pé, se dentro do Congresso Nacional não houvesse políticos com ‘p’ maiúsculo”. Sabedor de que dificilmente conseguiria implementar seu programa de reformas sem uma sólida base parlamentar, ressaltou a necessidade de compartilhamento das responsabilidades entre Poder Legislativo e Poder Executivo. Sendo assim, em aceno ao Parlamento, afirmou: “entendo que não há democracia forte sem Parlamento forte, afinado com as aspirações da sociedade e apto a dividir poderes e responsabilidades na direção do Estado”.²⁹⁰

No mérito, seu programa de reformas tinha um alvo bem definido: “o fim da Era Vargas”. Isto é, de um modelo de desenvolvimento econômico centrado na figura de um Estado interventor nas ordens econômica e social. Por essa razão, afirmou: “resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista”. Dessa forma, Fernando Henrique Cardoso definiu as prioridades de seu programa de governo:

Resumindo: estabilidade macroeconômica assentada na disciplina fiscal e monetária, com a continuidade do Plano Real; integração da economia brasileira ao mercado mundial; preponderância da iniciativa privada no setor produtivo, acompanhada pelo reforço dos instrumentos de regulação do Estado; constituição de uma infraestrutura econômica e social moderna através de novas formas de parceria entre Estado, empresa e comunidade.²⁹¹

Em meio a esse cenário, os jornais de grande circulação nacional da época noticiavam as estratégias avaliadas pelo futuro governo para implementar as mudanças constitucionais pretendidas. Primeiro, a tentativa de viabilizar uma nova revisão constitucional, porém,

²⁸⁹ Para uma proposta nesse sentido, cf. FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

²⁹⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 7; p. 9.

²⁹¹ CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 9-10; p. 23.

facilitada, mediante a redução do quórum para aprovação de emendas, bem aos moldes de um duplo processo de reforma.²⁹² Posteriormente, a decisão de aprovar a reforma em partes, mediante emendas constitucionais específicas para cada área temática.²⁹³

Dizendo-se representante maior do movimento pela aprovação de reformas constitucionais no país, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República destacando a importância que teriam o Congresso Nacional e o apoio da opinião pública para a implementação da sua “agenda constitucional de governo”. Nesses termos, em seu discurso de posse, afirmou: “sem que o Congresso aprove as mudanças na Constituição e nas leis – algumas das quais aponte em meu discurso de despedida do Senado – e sem que a opinião pública se mobilize, as boas intenções morrem nos discursos”.²⁹⁴

Imbuído desse espírito, em 15 de fevereiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso enviou Mensagem ao Congresso Nacional para celebrar o início da primeira sessão legislativa ordinária da 50ª legislatura. No referido documento, anunciou o tom das reformas pretendidas pelo seu governo: “a agenda de modernização do País nada tem em comum com um desenvolvimentismo à moda antiga, baseado no populismo econômico, no descontrole dos gastos e no forte intervencionismo estatal”. Em substituição, propôs “o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o setor produtivo”. No marco de tal modelo, afirmou: “o Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se reforça a autoridade pública para regular e fiscalizar as atividades transferidas para a iniciativa privada – notadamente os serviços essenciais”.²⁹⁵

Para viabilizar a mudança de postura do Estado em relação ao domínio econômico e social, apostou em um modelo de desenvolvimento nacional no qual os agentes privados seriam os protagonistas, cabendo ao poder público apenas assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento das práticas de livre mercado. Daí serem preciso reformas constitucionais destinadas a liberalizar a economia e a controlar os gastos públicos. Sendo assim, ao apresentar a “agenda constitucional” do seu governo, Fernando Henrique Cardoso fez uma leitura crítica

²⁹² SOUSA, Vivaldo; QUAGLIO, Silvana. FHC e Itamar discutem revisão hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/10/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/13/brasil/9.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁹³ QUAGLIO, Silvana; MARQUES, Márcia. Eleito define forma de mudar Carta. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/12/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/brasil/11.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

²⁹⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de posse no Congresso Nacional. In. OLIVEIRA, Miguel Darcy de. (Org.). *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 16-17.

²⁹⁵ BRASIL. Presidente, 1995 - (Fernando Henrique Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. XV-XVI.

sobre o processo constituinte e ao caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988, acusada de limitar excessivamente a margem de atuação dos futuros governos. Esse cenário seria agravado pelo fato de que qualquer projeto político a ser implementado no país poderia ter a sua constitucionalidade questionada perante o Poder Judiciário, justamente em virtude da constitucionalização de amplo espectro conferida, sobretudo, em matéria econômica e fiscal.

A Constituição de 1988 foi elaborada em circunstâncias que estimularam os constituintes a incorporar ao texto constitucional tudo o que pudesse ser incorporado. [...].

Em função disso, a Constituição acabou impondo restrições exageradas, não só ao exercício eficaz das ações de Governo, mas à própria soberania popular, tal como se manifesta através dos mandatários eleitos, tanto na esfera do Executivo como do Legislativo.

A verdade é que a Constituição de 1988 inclui dispositivos que dizem respeito mais propriamente a políticas de governo do que às regras permanentes de funcionamento do Estado e aos direitos dos cidadãos. Na medida em que o eleitorado pode conduzir ao Executivo e ao Legislativo representantes com orientações programáticas distintas das contidas na Constituição, está aberto o terreno para conflitos constantes sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de medidas infraconstitucionais dos dois poderes. Conflitos cuja solução acaba sendo submetida ao Poder Judiciário, transformado assim, de maneira não prevista pelos constituintes nem desejada pelos próprios membros deste Poder, em responsável último por decisões típicas de governo.

O detalhismo da Constituição judicializa a política e despolitiza as decisões. Em vez da independência e harmonia que fundam a governabilidade democrática, instaura-se assim o impasse entre os Poderes constituídos. Impasse de consequências particularmente nefastas em matéria fiscal e financeira, na medida em que as oscilações naturais da fazenda pública e da economia nacional chocam-se com a rigidez da ordem constitucional.

A constitucionalização de vastas áreas da vida social e econômica acarreta o esvaziamento da atividade parlamentar, relegando o Poder Legislativo à mera reprodução de normas já incluídas na Lei Maior.

Reverter esse quadro preocupante importa em devolver à classe política a capacidade de, por suas maiorias e pelo voto democrático do Legislativo, nas relações com o Executivo, administrar o País, ou seja, ditar com a necessária flexibilidade os objetivos imediatos e os instrumentos ordinários da ação do Governo.²⁹⁶

Contudo, ao contrário do que possa parecer, Fernando Henrique Cardoso não propôs, àquela altura, uma pura e simples desconstitucionalização de tudo quanto não deveria constar do texto constitucional. Ou seja, sua proposta não seria a da mera substituição de um modelo de Constituição analítica com perfil dirigente, como a Constituição de 1988, por um modelo de Constituição sintética, limitada a dispor sobre a organização dos poderes e a assegurar direitos políticos e individuais.

²⁹⁶ BRASIL. Presidente, 1995 - (Fernando Henrique Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 81-82.

Ao argumento de que uma tal substituição criaria graves incertezas políticas e jurídicas, sustentou que as propostas de emenda constitucional a serem enviadas pelo seu governo ao Congresso Nacional teriam três efeitos: em primeiro lugar, alterar a redação dos dispositivos constitucionais que, por sua matéria, deveriam permanecer no texto da Constituição de 1988; em segundo lugar, eliminar do texto constitucional os dispositivos de mesmo assunto que poderiam ser regulamentados por legislação infraconstitucional; em terceiro lugar, declarar a transitoriedade da vigência das regras eliminadas da Constituição de 1988 até a elaboração da legislação infraconstitucional correspondente. Nas suas palavras:

Daí por que as propostas de emenda constitucional do Governo têm como pano de fundo a desconstitucionalização, ou seja, a retirada do texto constitucional de normas que lá não deveriam estar por serem mais propriamente matéria de política de governo, passíveis de tratamento por legislação infraconstitucional. A supressão pura e simples desses dispositivos criaria, porém, graves incertezas jurídicas e políticas. Para evitá-las, o Governo propõe que se adote, quando for o caso, emendas com o triplo efeito de:

- a) alterar, no que couber, os dispositivos sobre um dado assunto que devam permanecer no corpo da Constituição;
- b) eliminar da Constituição os dispositivos sobre o mesmo assunto que devam ser tratados em legislação infraconstitucional;
- c) manter em vigor como norma transitória, com as modificações cabíveis, os dispositivos eliminados do corpo da Constituição, até a edição da legislação infraconstitucional correspondente.

Com isso evitar-se-á o vácuo legal que poderia ser criado pela supressão de dispositivos constitucionais sem a simultânea aprovação das normas infraconstitucionais.²⁹⁷

A sutileza do argumento, contudo, é incapaz de esconder a pretensão política subjacente à proposta. Veja-se que, a princípio, a “agenda constitucional de governo” de Fernando Henrique Cardoso tinha como alvo o caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988, acusado de enclausurar o país em uma visão de mundo e de desenvolvimento econômico ultrapassada, já que centrada na figura de um Estado forte e interventor. No entanto, para implementar a sua proposta de um modelo de Estado mínimo, adequado a um cenário econômico mais aberto à livre iniciativa em consonância com os imperativos da globalização econômica e política de meados da década de 1990, aposta na mesma estratégia utilizada pelos grupos políticos nacionais no momento constituinte, qual seja, incluir fundamentos imediatos para a implementação de sua plataforma político-ideológica diretamente no texto constitucional. Tanto é assim que sua proposta não se resume a uma mera

²⁹⁷ BRASIL. Presidente, 1995 - (Fernando Henrique Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 82-83.

desconstitucionalização, pois, ao fazê-lo, não se resolveria o problema acerca da controvérsia política e jurídica relativa à constitucionalidade do seu programa de governo. Dessa forma, o problema não seria o dirigismo constitucional em si mesmo considerado, mas os rumos políticos desse mesmo dirigismo. Caso contrário, não haveria concordância com a manutenção da regulamentação constitucional de determinadas matérias, ainda que em sentido distinto do determinado no momento constituinte.

A pretensão de assumir uma “agenda constitucional de governo” destinada a rever boa parte das decisões constituintes, além de revelar o pressuposto da necessidade de incluir de forma expressa no texto constitucional os fundamentos necessários para a implementação de determinado projeto político, evidencia a fragilidade da crítica ao alegado “totalitarismo normativo” da Constituição de 1988. Ora, que Constituição totalitária seria essa que permitiria a um governo eleito reformar boa parte de suas disposições para adequá-las ao seu programa político-ideológico? Ao fazê-lo, o governo também não recairia no mesmo vício de criticara?

Dessa forma, constata-se que na base da crítica está uma oposição não ao modelo de Constituição adotado no momento constituinte, mas à concepção de desenvolvimento socioeconômico assumida pela Constituição de 1988. O cerne da discordância não seria, enfim, se a opção por um determinado modelo de desenvolvimento socioeconômico seria ou não matéria tipicamente constitucional, mas, sim, qual modelo deveria ser adotado pela Constituição. Conforme a observação de Eros Grau: “os brasileiros lembram bem que, no começo do governo Fernando Henrique, o direito era não apenas um instrumento de implementação de políticas públicas, mas a única política pública do governo Fernando Henrique. O projeto que ele tinha era essencialmente o de mudar, reformar a Constituição”.²⁹⁸

No mesmo sentido, José Afonso da Silva considerava que permanecendo essa lógica “cada presidente acabará querendo mudar a Constituição, torcendo-a como um boneco de cera, para amoldá-la à sua imagem, sob a aceitação de um Congresso dócil e um Judiciário abúlico”. De acordo com o autor:

Parece, nessa perspectiva, que os vencidos estão passando a vencedores. O “Centrão” recupera seu ideário constitucional e fá-lo prevalecer nas reformas em andamento. Fernando Henrique Cardoso viga-se da derrota sofrida para relator da Constituinte, e se transforma no relator da deformação da obra do poder constituinte originário. Não se trata mais de uma geração mudar a obra da geração precedente, simplesmente porque não houve sucessão de gerações. É a mesma geração a assistir ao desfazimento de pontos essenciais da obra plasmada por seu poder constituinte. Investem-se na qualidade de intérpretes do povo. Usurpam-se poderes populares, em nome dos quais

²⁹⁸ GRAU, Eros Roberto. Pergunta a José Joaquim Gomes Canotilho. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 98.

se ataca a Constituição. Servem-se de fórmulas jurídicas – o processo de reforma constitucional –, para se perpetrar ataques políticos à Constituição, atingindo-a em pontos essenciais.²⁹⁹

Por sua vez, Paulo Bonavides classificou a pretensão de amoldar a Constituição a um programa de governo específico como “golpe de Estado institucional”.³⁰⁰ Os efeitos disfuncionais de uma tal relação entre as forças políticas majoritárias de cada momento histórico e a Constituição de 1988, sobretudo pela tentativa de amoldá-la aos seus interesses, foi assim retratada por Menelick de Carvalho Netto:

São épocas difíceis para o constitucionalista essas em que o sentimento de Constituição, para empregar a expressão divulgada por Pablo Lucas Verdú, é aniquilado não só pela continuidade e prevalência de práticas constitucionais típicas da ordem autocrática anterior, mas igualmente pela tentativa recorrente de alteração formal da Constituição. Tentativas essas que alcancem ou não o fim menor e específico a que visam diretamente, terminam sempre por ferir a aura de supremacia de que se deve revestir a Constituição para que seja capaz de legitimar e de articular tanto o Estado quanto todo o demais Direito que nela se assentam.³⁰¹

Como será visto adiante, o primeiro bloco de emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 ainda em 1995 tinha como objetivo eliminar as restrições à livre iniciativa e ao capital estrangeiro do texto. Tanto é assim que, em sua mensagem de despedida do Senado Federal, Fernando Henrique Cardoso afirmou: “é imprescindível eliminar da Constituição dispositivos que restringem de maneira descabida a participação do capital privado nacional e o estrangeiro nos investimentos essenciais ao desenvolvimento do País”.³⁰²

3.2 O pacote de emendas de 1995

Dando início à sua “agenda constitucional de governo”, já no dia 16/02/1995, Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional um pacote de cinco propostas de emenda à Constituição, todas elas versando sobre matérias relativas à ordem econômica. Para anunciá-las, fez um pronunciamento aberto à imprensa, colocando-se à disposição para

²⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 267-268; p. 268-269.

³⁰⁰ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: (a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

³⁰¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados*. V. 1. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021, p. 53.

³⁰² BRASIL. Presidente, 1995 - (Fernando Henrique Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995, p. 83-84.

responder aos questionamentos formulados pelos jornalistas. Conforme se extrai das anotações de seus diários, o intuito da iniciativa foi anunciar ao país as pretensões e os rumos do seu governo:

Eu próprio apresentaria ao país as emendas à Constituição. Fui à televisão no dia 16 de fevereiro, fiz uma preleção e respondi de peito aberto às perguntas de cerca de vinte jornalistas. A imprensa publicou tudo na íntegra. Deu para dizer com clareza o que o governo quer fazer, as pessoas vão perceber que o governo tem rumo. [...] O fundamental é que passei a ideia das reformas. O país sabe hoje quais são elas, por onde vamos começar.³⁰³

A estratégia de enviar uma série de propostas de emenda constitucional em um mesmo dia ao Congresso Nacional foi descrita pelo jornal Folha de São Paulo como “rolo compressor”, isto é, como uma tentativa de o governo federal acelerar sua aprovação pressionando o parlamento. O argumento de que as modificações pretendidas na Constituição de 1988 seriam imprescindíveis para adequar o país aos novos tempos de globalização econômica e política pôde ser constatada no pronunciamento do líder do governo na Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), que, em sintonia com os propósitos governamentais, ao se referir àqueles que se opunham ao programa de reformas, disse: “os defensores do monopólio são animais em extinção, seres da caverna”.³⁰⁴

Todas as propostas de emenda à Constituição apresentadas no dia 16/02/1995 foram promulgadas pelo Congresso Nacional neste mesmo ano, sendo elas: Emenda Constitucional n. 5/1995, que alterou o § 2º, do artigo 25, da Constituição de 1988, para eliminar a exclusividade conferida às empresas estatais para explorar os serviços locais de gás canalizado; Emenda Constitucional n. 6/1995, que alterou o § 1º, do artigo 176, da Constituição de 1988, para eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, bem como a exclusividade conferida a esta última para a pesquisa, a lavra e o aproveitamento dos potenciais energéticos de recursos minerais; Emenda Constitucional n. 7/1995, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 178, da Constituição de 1988, para permitir que o transporte de mercadorias e a navegação interior sejam feitos por embarcações estrangeiras; Emenda Constitucional n. 8/1995, que alterou o artigo 21, inciso XI, da Constituição de 1988, para eliminar a exclusividade conferida às empresas estatais para explorar os serviços de

³⁰³ CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência 1995-1996*. V. 1. Ebook (936 p.). São Paulo: Cia das Letras, 2015, p. 64-65.

³⁰⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. Tramitação das reformas tem início hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/02/1995, p. 8. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12702&anchor=527549&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=a6f8eb2792dd98a1a2d1d58e69b97976>. Acesso em: 13 fev. 2025.

telecomunicações; e Emenda Constitucional n. 9/1995, que alterou a redação do artigo 177, § 1º, da Constituição de 1988, para extinguir a proibição de a União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural e permitir a contratação de empresas privadas para tal finalidade.

As Emendas Constitucionais de n. 5 a n. 9 de 1995 foram propostas ao Congresso Nacional acompanhadas de Exposição de Motivos assinada por Ministros de Estado. Em cada uma delas, havia menção expressa ao fato de que as referidas propostas foram encaminhadas ao Congresso Nacional em sintonia com as diretrizes formuladas pelo Presidente da República para aperfeiçoar a redação do texto constitucional ao seu programa de governo. Apesar de o seu teor não ser exatamente o mesmo das demais propostas, a título de exemplo, veja-se trecho extraído da Exposição de Motivos n. 36/1995 que instruiu a Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995 (numeração recebida pela Emenda Constitucional n. 5/1995 no período de sua tramitação perante a Câmara dos Deputados):

Em obediência às diretrizes formuladas por Vossa Excelência no sentido de propor ao Congresso Nacional o aperfeiçoamento do texto constitucional, encaminhamos a presente Emenda à Constituição Federal, que integra o conjunto de alterações necessárias à viabilização da retomada do desenvolvimento econômico e social do País.³⁰⁵

Na tramitação dessas propostas de emendas constitucionais perante as duas casas do Congresso Nacional, havia plena consciência de que a matéria nelas tratada dizia respeito a questões cuja aprovação não foi possível durante o processo revisional e que integravam o programa de governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, durante a apreciação da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995, posteriormente promulgada como Emenda Constitucional n. 5/1995, o Deputado Federal Hélio Rosas (PMDB-SP), que participou do processo constituinte, reconheceu a importância histórica da deliberação do pacote de propostas de emendas constitucionais enviadas pelo Poder Executivo como uma oportunidade para corrigir os erros cometidos durante a elaboração da Constituição de 1988. Sendo assim, afirmou:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é oportuna a discussão e votação da PEC n. 04 como a primeira das medidas reformuladoras da atual Constituição. E por que é importante, Srs. Deputados? Porque mostra bem a necessidade de fazermos ajustes na Constituição de 1988.
[...]

³⁰⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 41, 16/03/1995, p. 3400.

Eu estou aqui fazendo a minha *mea culpa*, ao defender a aprovação de ajustes já previstos na Constituição. Isso é responsabilidade de todos nós Constituintes. Depois de mais de dez anos de ditadura, quando este Congresso era mero acessório do Executivo, não tinha condições de debate sadio, era evidente que poderíamos cometer alguns erros. E os cometemos. Esses erros estão travando o desenvolvimento do Brasil, impedindo que tenhamos mais empregos, aumentemos a renda per capita, melhoremos as condições de vida, acabemos com a miséria, diminuamos o grave problema da saúde e melhoremos a condição da educação. Hoje, um desses erros está sendo votado. Não o conseguimos na revisão constitucional, que era uma obrigação de todos nós, porque a vontade Constituinte assim determinou, ao prever que, depois de cinco anos, teria de ser feito um ajuste na Constituição. Esta medida a ser votada hoje, representada pela PEC n. 4, é uma das mais importantes. Portanto, é com grande satisfação que aqui estamos para reparar os erros cometidos na Constituinte de 1988.³⁰⁶

Durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995, o Deputado Federal Sarney Filho (PFL-MA) fez questão de destacar que as propostas de emendas enviadas ao Congresso Nacional não seriam novidade, pois todas as medidas por elas versadas teriam sido apresentadas ao país durante a campanha presidencial de 1994: “nada que o Governo mandou para esta Casa significa novidade; tudo faz do programa de Governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso”. Em sendo assim, considerava que a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso sobre Luiz Inácio Lula da Silva automaticamente autorizaria as mudanças constitucionais em debate: “com a consciência inteiramente tranquila por estar servindo ao meu País venho defender intransigentemente as reformas econômicas, pois tenho o respaldo do povo brasileiro que inverteu a tendência eleitoral, que dava a vitória ao candidato Lula”.³⁰⁷

Nesse mesmo sentido, o Deputado Federal Luiz Carlos Santos (PMDB-SP) considerava que a legitimidade do pacote de emendas constitucionais enviado por Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional decorreria da vitória eleitoral alcançada em 1994: “iniciamos agora o processo de reforma constitucional, legitimado nas urnas, porque o povo elegeu o Presidente da República em função deste compromisso de reformar a Nação, de reformar o Estado, de modernizar o País, de colocá-lo em sintonia com o mundo organizado, com o mundo que funciona”.³⁰⁸ Também no Senado Federal havia a mesma compreensão, tal como atesta, por exemplo, a manifestação do Senador Lúdio Coelho (PSDB-MS) durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 32/1995, numeração recebida pela Emenda Constitucional n. 6/1995 enquanto tramitava por aquela casa: “as reformas da Constituição foram um dos temas da campanha eleitoral que levaram o Presidente Fernando Henrique

³⁰⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, Seção I, ano L, n. 71, 04/05/1995, p. 8002.

³⁰⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, Seção I, ano L, n. 71, 04/05/1995, p. 8002-8003.

³⁰⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, Seção I, ano L, n. 71, 04/05/1995, p. 8005.

Cardoso ao Governo. Se não votássemos essas reformas estaríamos falhando com a Nação brasileira”.³⁰⁹

Embora Fernando Henrique Cardoso tenha sido eleito com maioria absoluta de votos ainda em primeiro turno e contasse com expressiva base parlamentar de apoio, o pacote de propostas de emendas constitucionais enviado logo no início de seu governo foi duramente atacado pela oposição organizada no Congresso Nacional. De um modo geral, alegava-se que as mudanças pretendidas seriam incompatíveis com o projeto de desenvolvimento adotado pela Constituição de 1988, especialmente, com o princípio da soberania nacional. Sendo assim, a retirada do Estado de setores estratégicos da economia significaria não apenas a vitória do neoliberalismo, como também uma ofensa ao espírito da ordem constitucional. Nesse sentido, veja-se o voto em apartado proferido pelo Deputado Federal Aldo Arantes (PCdoB-GO) junto à Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados a respeito da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995:

O Poder Constituinte Derivado não pode alterar uma questão nuclear do espírito da Constituição.

O inciso I do art. 1º da nossa Constituição afirma que a soberania é fundamento do Estado democrático de direito. Já o inciso I do art. 170 fala da soberania nacional como um dos princípios da ordem econômica.

A retirada do Estado do monopólio de setores estratégicos, como petróleo, telecomunicações, navegação de cabotagem, além da alteração do conceito de empresa brasileira de capital nacional, fere o espírito da Constituição, como já foi dito, e nega o espírito da soberania nacional.

[...]

As demais emendas constitucionais se situam dentro do mesmo objetivo geral de restringir a participação do Estado na economia do País.

As emendas constitucionais encaminhadas pelo Governo ao Congresso Nacional na verdade têm por objetivo adequar a Constituição ao projeto neoliberal. A redução drástica do papel do Estado na economia e a completa abertura do País aos capitais estrangeiros.

Tais alterações, pelo conteúdo das emendas e pela sua quantidade, na verdade pretendem alterar o espírito da Constituição e negam princípios por ela afirmados. Alteração de tal monta somente poderá ser realizada pelo Poder Constituinte Originário e nunca pelo Poder Constituinte Derivado, que só pode alterar aspectos localizados da Constituição sem ferir o seu espírito e os seus princípios.

Em decorrência disso, sou contra a admissibilidade do conjunto das emendas que visam alterar a Ordem Econômica.³¹⁰

Estava claro para os parlamentares que não compunham a base do governo que as medidas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo tinham a intenção de reavivar a oportunidade perdida pela revisão constitucional, justamente para tentar desfazer importantes conquistas econômicas e sociais alcançadas no processo constituinte. Alegava-se que, sob os

³⁰⁹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 108, 28/06/1995, p. 11116.

³¹⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 41, 16/03/1995, p. 3402.

influxos do neoliberalismo, pretendia-se alterar a identidade da Constituição de 1988, o que somente seria possível mediante convocação do poder constituinte originário, jamais pelo poder constituinte derivado reformador. Ilustrativo do que se disse foi o voto em apartado apresentado pelo Deputado Federal Hélio Bicudo (PT-SP) perante a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995:

A primeira questão que se põe ao examinarmos a emenda n. 04/95 se constitui na indagação: temos uma Constituição? Devemos mantê-la ou devemos operar nela mudanças de sorte a configurá-la segundo o modelo neoliberal [...].

Para entendermos o que hoje acontece, quando os meios de comunicação, fazendo a cabeça do povo, impõem a convicção de que a Constituição outorgada em 1988 deva ser revista, convém lembrar como se deu o processo de elaboração dessa Constituição e porque, promulgada, levantaram-se, de imediato, vozes clamando por alterações que nada dizem do interesse popular, mas, sobretudo, do interesse dos grandes grupos econômicos nacionais ou internacionais.

[...]

[...] elaborou-se um texto que, sem dúvida, é o texto da Constituição mais democrática que o Brasil já teve.

Mas esse texto não agradou, sobretudo, à direita, de sorte que a partir de sua promulgação, mobilizaram-se as forças conservadoras no sentido de alterar aquilo que fora imposição popular.

Num primeiro momento, tentou-se, mediante a antecipação do plebiscito sobre forma e sistema de governo, encontrar-se pretexto para uma extensa reforma constitucional. Mantidos, entretanto, a forma republicana e o sistema presidencialista, buscou-se, não obstante, a chamada revisão constitucional, com fundamento em interpretação equivocada do artigo 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda quando esgotado com o resultado da consulta plebiscitária.

Sem respaldo popular, a revisão pretendida fracassou. Mas não perderam as esperanças tantos quantos, vencedores das últimas eleições, insistem na implantação do neoliberalismo no Brasil. [...]

Concluo, portanto, pedindo que se faça profunda reflexão sobre o que se acabou de dizer, pois, ao assegurar a continuidade da Constituição no processo histórico em permanente fluxo, não se pode tolerar alterações constitucionais aniquiladoras da identidade da ordem constitucional histórico-concreta.

Se isso acontecer, é provável que se esteja – e de modo falseado – perante uma nova afirmação do poder constituinte, mas não perante uma manifestação do poder de reforma.³¹¹

Insurgindo-se em face do argumento de que a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso autorizaria a realização das mudanças pretendidas pelo seu governo na Constituição de 1988, o Deputado Federal Domingos Dutra (PT-MA) apresentou voto em separado perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 4/1995, subscrito pelos Deputados Federais José Fritsch (PT-SC) e José Machado (PT-SP), no qual restou consignado que “uma Constituição enquanto balizadora e referência de uma nação não pode ficar ao sabor das conveniências de quem de forma eventual e transitória exerce o

³¹¹ BRASIL. *Diário Oficial* *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 41, 16/03/1995, p. 3403; p. 3406.

poder político”, pois, caso contrário, “a cada período de governo teremos um mulambo de Constituição voltada para questões conjunturais”. A transformação da ordem constitucional pretendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso seria tamanha que, até mesmo o Partido dos Trabalhadores (PT), que subscreveu, mas não votou favoravelmente à promulgação da Constituição de 1988, transformou-se em seu defensor:

Em 1988, o Partido dos Trabalhadores recusou-se a assinar a nova Carta sob a justa argumentação de que apesar dos avanços obtidos, a mesma ainda era tímida diante dos enormes desafios e carências do nosso país. Hoje, somos forçados a defendê-la em face do desejo doentio dos nossos neoliberais subalternos, que desejam liquidar de vez com o resto de soberania que ainda nos resta.³¹²

A pretensão governista de adequar a Constituição à sua plataforma político-ideológica foi constatada pelo Deputado Federal Marcelo Deda (PT-SE), quando da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 5/1995, posteriormente promulgada como Emenda Constitucional n. 6/1995:

[...] a lógica que preside essa reforma é a mais perversa para o texto de 1988. É a lógica de um Governo que, ao vencer as eleições, em vez de adaptar o seu programa à visão do País e à visão estratégica aprovada pela Constituição, tenta abastardar o texto constitucional e transformá-lo em apêndice do seu programa de Governo. Eis aí o ponto crucial da questão.³¹³

Apesar de o argumento do governo ser o da necessidade de desconstitucionalizar uma série de regulamentações relativas à ordem econômica, não passou despercebido pela oposição organizada no Congresso Nacional a pretensão de não apenas eliminar da Constituição de 1988 os dispositivos que de alguma forma pudessem impedir a implementação do seu programa político, como também a necessidade de assegurar constitucionalmente proteção aos seus interesses mais imediatos. Nesse sentido, o pronunciamento da Deputada Federal Sandra Starling (PT-MG), quando da apreciação da Proposta de Emenda à Constituição n. 7/1995, posteriormente promulgada como Emenda Constitucional n. 7/1995:

[...] quero lembrar que a ideia de desconstitucionalização nasceu na revisão constitucional e foi uma das principais armas dos defensores da introdução do projeto neoliberal em nosso País, que trabalhavam ora com a desconstitucionalização, ora com a constitucionalização dos preceitos consagradores de seus interesses.
[...]

³¹² BRASIL. *Diário Oficial* *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 121, 12/08/1995, p. 17643.

³¹³ BRASIL. *Diário Oficial* *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 82, 19/05/1995, p. 10510.

*Obviamente, todos querem constitucionalizar os pilares básicos dos interesses gerais que defendem.*³¹⁴

No Senado Federal, também havia a mesma percepção, como bem revela a seguinte declaração do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 29/1995, convertida na Emenda Constitucional n. 5/1995:

[...] a leitura mais alenta dos textos das PECs já aprovadas na Câmara dos Deputados, nesta legislatura, nos convença de que *o pensamento neoliberal este sim, está constitucionalizando o seu ideário, ao invés de simplesmente “enxugar” a Constituição.*

*Estaríamos tão-somente na feliz expressão do eminente constitucionalista português, José Gomes Canotilho, atribuindo à Constituição, neste particular, um papel “dirigente”, criando um “comando vinculante” para o legislador ordinário.*³¹⁵

Igualmente nesse sentido era a percepção do Senador José Eduardo Dutra (PT-SE). Ao apreciar a Proposta de Emenda à Constituição n. 32/1995, promulgada como Emenda Constitucional n. 6/1995, o parlamentar destacou que, em matéria de direitos sociais, a desconstitucionalização preconizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso não pretendia simplesmente expurgar tais garantias do texto constitucional, mas conferir uma redação alinhada ao seu projeto político aos dispositivos que as expressam, como forma de impedir avanços de políticas de redução das desigualdades socioeconômicas:

[...] *quando se trata de compressão de direitos sociais, as forças governistas não evocam a tese da desconstitucionalização; ao contrário, tratam de constitucionalizar uma interdição, para impedir que a legislação infraconstitucional regule este objeto de forma equivalente ao que já tenha sido consagrado por uma norma da Lei Maior, eventualmente suprimida.*³¹⁶

Dessa forma, embora a pretensão inicial das reformas tenha sido anunciada como uma simples desconstitucionalização de dispositivos que pela sua abrangência e nível de detalhe não deveriam constar do texto constitucional, sobretudo em matéria de ordem econômica, o que de fato aconteceu foi uma tentativa de alterar a redação desses mesmos dispositivos para tender aos interesses mais imediatos do governo Fernando Henrique Cardoso. Assim, se no período constituinte e anterior à revisão constitucional, o objetivo anunciado daqueles que se opunham a um modelo de Constituição analítica, com perfil dirigente como o assumido pela Constituição de 1988, consistia na defesa da adoção de um modelo de Constituição sintética, cujas normas

³¹⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 81, 18/05/1995, p. 10331-10332. (Destaques nossos).

³¹⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 107, 27/06/1995, p. 11070. (Destaques nossos).

³¹⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 105, 23/06/1995, p. 10791. (Destaques nossos).

teriam um perfil abstrato e geral, uma vez definido o caráter extenso e detalhista do texto constitucional, o objetivo passou a ser o de dirigir a atuação do Estado nos domínios econômico e social para um cenário de maior liberalização da economia e de rígido controle dos gastos públicos, valendo-se do acréscimo e não da supressão de texto na Constituição de 1988.

3.3 A reforma do aparelho do Estado entre vinculação e desvinculação de receitas

Além das reformas da ordem econômica apresentadas ao Congresso Nacional em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso também apresentou propostas de emendas à Constituição destinadas a reformar a estrutura administrativa do Estado brasileiro. A estratégia governamental consistiu na apresentação de três medidas legislativas à Câmara dos Deputados para alterar pontos específicos do regramento constitucional conferido à Administração Pública e ao sistema previdenciário, quais sejam: Proposta de Emenda à Constituição n. 338/1996, que propôs modificações substantivas no regime constitucional dos militares, promulgada como Emenda Constitucional n. 18/1998; Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995, que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e deu outras providências, promulgada como Emenda Constitucional n. 19/1998; e Proposta de Emenda à Constituição n. 33/1995, que modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição e deu outras providências, promulgada como Emenda Constitucional n. 20/1998.

A origem de todas essas emendas constitucionais remonta ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado publicado em 1995 pela Presidência da República, tendo como um de seus autores o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira.³¹⁷ Logo na apresentação do Plano, Fernando Henrique Cardoso fez questão de destacar que determinou a elaboração do estudo com vistas a contribuir para o amplo processo de mudanças empreendidas pelo seu governo: “com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração

³¹⁷ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 61-65. Para uma crítica à reforma administrativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo em razão da ausência de inovações em relação à estrutura herdada do regime ditatorial de 1964, cf. BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77-90; e BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e desenvolvimento econômico*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 201-226.

do ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”. Da sua perspectiva, “um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar”.³¹⁸

Em alusão à sua proposta de governo de ser preciso abandonar o velho modelo de Estado autárquico legado pela Era Vargas, Fernando Henrique Cardoso expressamente afirmou: “este ‘Plano Diretor’ cria condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”. Para tanto, disse: “é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência”.³¹⁹ O próprio documento reconhece que as medidas postuladas estavam inseridas no conjunto de propostas de reforma administrativa anunciadas ainda durante o período eleitoral: “o discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial”.³²⁰

A reforma pretendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso tinha como principal objetivo a redefinição do papel do Estado perante as ordens econômica e social. Conforme informações coletadas diretamente do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, constata-se: “a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. De acordo com o mesmo documento: “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais”. E ainda: “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem exercício do poder de Estado, mas devem, ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”.³²¹ O estudo classificou a regulação constitucional da ordem

³¹⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. Apresentação. In. BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 9-10.

³¹⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. Apresentação. In. BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 10.

³²⁰ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 29.

³²¹ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 17-18.

administrativa do Estado brasileiro como “retrocesso burocrático de 1988”, o qual teria sido responsável pelo “encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos”.³²²

Apesar de todas as propostas de emenda constitucional listadas no início desta seção terem sido decorrentes do espírito que orientou a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, foi na Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995, posteriormente convertida na Emenda Constitucional n. 19/1998, conhecida como reforma administrativa, que o debate em torno da necessidade de ajustar o texto constitucional às pretensões governamentais foi mais evidente. Conforme se depreende da Exposição de Motivos assinada pelos Ministros auxiliares da Presidência da República, a proposta foi apresentada a fim de solucionar a crise de Estado que supostamente assolava o país, tendo como referencial as diretrizes e os objetivos do programa de governo eleito nas urnas em 1994:

A crise do Estado está na raiz do período da prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, essa crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a essa última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

Para este governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto de mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

[...]

*São essas medidas, Sr. Presidente, que constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento de desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo.*³²³

Ao apreciar a constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995 perante a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Prisco Viana (PPR-BA) logo reconheceu que, apesar de o discurso oficial do governo ser o da desconstitucionalização, no caso da reforma administrativa, seu objetivo não seria apenas retirar do texto constitucional as matérias que pelo seu conteúdo não deveriam constar da Constituição de 1988, mas sim constitucionalizar preceitos alinhados ao seu programa:

³²² BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 29-30.

³²³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 137, 05/09/1995, p. 21151; p. 21152. (Destaques nossos).

No estrito campo da técnica de elaboração legislativa, dos princípios e regras de produção das fontes jurídicas em nosso sistema de direito, pode-se assinalar de logo que *ela persegue caminho inverso ao da “desconstitucionalização” alardeada no início do processo de reforma da Constituição, desde que aqui se busca, ao revés, “constitucionalizar” normas* que, hierarquicamente, bem seriam editadas a nível de lei ordinária, ou nem haveria necessidade de serem materializadas como preceito legal ou constitucional.³²⁴

Para a base de apoio parlamentar do governo Fernando Henrique Cardoso também estava claro que a proposta era parte constitutiva do amplo programa de reformas anunciado. Nesse sentido, veja-se o pronunciamento do Deputado Federal Arthur Virgílio (PSDB-AM) durante discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995 perante o Plenário da Câmara dos Deputados: “quero dizer à maioria parlamentar que votar a reforma administrativa significa tocar adiante a lógica do projeto de reformas, significa levar adiante a luta por uma reforma fiscal efetiva”. O parlamentar considerava a reforma administrativa como elemento necessário para modernizar o Estado brasileiro, razão pela qual anunciou: “fazer a reforma administrativa como peça fundamental, como *pièce de résistance* do grande projeto de modernização do Estado brasileiro”.³²⁵

Com a aprovação da proposta, esperava-se reduzir o custo do funcionamento do Estado. Ou seja, a reforma administrativa visaria, sobretudo, atingir a meta governamental de equilibrar as contas públicas do país, isto é, alcançar o tão almejado equilíbrio fiscal entre receitas e despesas. Nesse sentido, pronunciou-se Deputado Federal Antônio Carlos Pannuzio (PSDB-SP): “ela é um passo importantíssimo para se estabelecer o equilíbrio definitivo que o Estado deve guardar entre as suas receitas e as suas despesas para eliminar o déficit público e atingir o tão decantado equilíbrio fiscal. Portanto, essa reforma administrativa é essencial”.³²⁶ Sintetizando os propósitos governamentais com a reforma administrativa, o Deputado Federal Aécio Neves (PSDB-MG) afirmou:

Nós, do PSDB, temos a consciência absolutamente clara do que estamos fazendo e das propostas que aqui estamos defendendo, porque *fomos eleitos, ao lado do Presidente Fernando Henrique, com um programa de governo e um projeto que vem sendo discutido nesta Casa e obtendo sucessivas aprovações, porque é o projeto da modernização da nossa economia, o projeto da moralização da Administração Pública, o projeto que busca levar este País a um novo tempo de competitividade, na hora em que o novo milênio se avizinha*.³²⁷

³²⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 23, 07/02/1997, p. 3941. (Destaques nossos).

³²⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 52, 02/04/1997, p. 8374.

³²⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 53, 03/04/1997, p. 8533.

³²⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 53, 03/04/1997, p. 8556. (Destaques nossos).

Sendo assim, torna-se possível vislumbrar que a proposta de reforma do aparelho do Estado, mais do que um mero projeto de modernização da Administração Pública brasileira, foi elemento imprescindível para a realização do programa governamental nas áreas econômica e fiscal, respectivamente, por reduzir o papel do Estado na prestação de serviços públicos mediante celebração de novas formas de parceria com instituições privadas e por reduzir o custo de manutenção do aparelho burocrático estatal. Ou seja, uma proposta que, sem alterar diretamente as ordens econômica e financeira da Constituição de 1988, pretendia produzir inegáveis efeitos sobre tais áreas.

A oposição organizada no Congresso Nacional, percebendo as motivações subjacentes à reforma administrativa, não deixou de denunciar sua inspiração neoliberal e sua intenção de reduzir o papel do Estado nas ordens econômica e social. Dessa forma, durante a votação em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995 perante a Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Agnelo Queiroz (PCdoB-DF) denunciou o propósito governamental de promover ajustes na Constituição de 1988 para adaptá-la ao neoliberalismo, ao contrário de seguir o objetivo inicialmente anunciado da desconstitucionalização:

*Essa é uma contrarreforma do Estado, é apenas um ajuste para adaptar nossa Carta ao Estado, à cartilha do neoliberalismo. Vê-se claramente que a reforma está montada com o objetivo de desmontar o Estado brasileiro, sacrificando, sobretudo o lado social e transformando nosso Estado em instrumento de proteção das elites. Por isso, Sr. Presidente, a argumentação que se utiliza para justificar essa reforma é sustentada, na verdade, em nome do enxugamento do Estado e do combate ao déficit público. Querem criar um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado forte, enxuto e perverso para atender aos interesses das elites financeiras.*³²⁸

A consciência de que a proposta não se limitaria apenas a reorganizar a estrutura administrativa do Estado brasileiro estava presente nos debates parlamentares da Câmara dos Deputados durante a votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 173/1995, conforme se depreende da manifestação do Deputado Federal Miguel Rossetto (PT-RS): “esse projeto, anunciado como reforma administrativa, representa um dos temas importante e estratégicos sobre os quais esta Câmara vai deliberar. Representa o modelo de Estado, o perfil do Poder Público e da sociedade que queremos construir neste País”.³²⁹ De forma semelhante, manifestou-se o Deputado Federal Aldo Arantes (PCdoB-DF): “a razão de fundo que permeia a proposta de reforma administrativa do Governo é retirar responsabilidades estratégicas das

³²⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 52, 02/04/1997, p. 8364-8356. (Destaques nossos).

³²⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 53, 03/04/1997, p. 8535.

mãos do Estado”.³³⁰ No Senado Federal, o Senador Ney Suassuna (PMDB-PB) compartilhava a mesma visão: “o que se vê hoje é um passo a mais dentro do processo que foi iniciado no Governo Collor de desmonte do Estado brasileiro, enquanto instrumento de impulsão do desenvolvimento nacional, de promoção do bem comum e da soberania do País”.³³¹

Consciente de que sob o pano de fundo da proposta de reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso estava uma decisão sobre qual deveria ser o papel do Estado brasileiro, o Senador Arthur Távola (PSDB-RJ) disse: “a definição do tamanho do Estado é o grande desafio que a atual geração tem na vida brasileira. Daí a importância e a serenidade dessa discussão”. Tentando justificar a posição do governo frente a tal dilema, afirmou: “nós, da socialdemocracia, nem somos a favor do Estado mínimo desejado pelos liberais, nem somos a favor do Estado máximo paternalista desejado pela Esquerda conservadora. Para usar a expressão de Bobbio, somos favoráveis ao Estado socialmente necessário”.³³² Já a oposição, respondia com o Senador Lauro Campos (PT-DF): “os defensores da socialdemocracia esqueceram aquele conteúdo razoavelmente humano que lhes permeava as ações”.³³³

O alegado compromisso do governo Fernando Henrique Cardoso com as questões sociais foi ironicamente traduzido por José Afonso da Silva, para quem: “*não há nada mais semelhante a um neoliberal que um socialdemocrata no poder*”. Para o autor, “os nossos socialdemocratas encontraram um meio para uma adesão ornamental ao liberalismo, enfeitando este com o signo ‘social’”. Da sua perspectiva, porém, “esse acoplamento do social ao liberal se assemelha a um *cruzamento da aranha caranguejeira com o marimbondo do mato*: tão incompatíveis são os consortes que não pode dar cria e, se der, só pode ser um monstrengo”. Dessa forma, conclui: “ornamentar o liberal com o ‘social’ não melhora em nada aquele, e deforma o ornamento. Sempre que o enfeite desarmoniza com o enfeitado o ridículo desponta tão ostensivamente que não se vê outra coisa senão essa característica”.³³⁴

O desarranjo entre as pretensões governamentais de reduzir o tamanho do Estado, promover uma liberalização da economia nacional e implementar um rígido ajuste fiscal nas contas públicas do país e ao mesmo tempo arcar com as obrigações constitucionais de promover políticas públicas de redução das desigualdades sociais pode ser percebida com as medidas de

³³⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 53, 03/04/1997, p. 8547.

³³¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 36, 12/03/1998, p. 3963.

³³² BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 25, 11/02/1998, p. 2630-2631.

³³³ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 36, 12/03/1998, p. 3961.

³³⁴ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 11-12. (Destaques do original).

desvinculação e de vinculação de receitas por meio da inclusão de novos dispositivos no texto constitucional, como no caso da criação do Fundo de Estabilização Fiscal em substituição ao Fundo Social de Emergência (FSE) e da criação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF).

Em 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 10/1996, decorrente da Proposta de Emenda à Constituição n. 163/1995 apresentada à Câmara dos Deputados, que criou o Fundo de Estabilização Fiscal, prorrogando a vigência do Fundo Social de Emergência criado pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994 até 30 de junho de 1997. O Fundo Social de Emergência foi criado como importante instrumento para consolidação do Plano Real, com vigência prevista até o exercício financeiro de 1995. Por meio dele, tornou-se possível desvincular parte da arrecadação da união federal com impostos e contribuições sociais destinados por força de lei a despesas obrigatórias ou a determinados fundos. Com isso, parte considerável das receitas da união pôde ser livremente manejada para cobrir qualquer despesa considerada prioritária pelo governo. Dessa forma, recursos antes vinculados a áreas como educação, saúde e seguridade social passaram ser utilizados, por exemplo, para atingir superávit primário ou mesmo para pagamento de juros da dívida pública.

A medida foi sucessivamente reeditada nos anos seguintes e está atualmente em vigor até 31 de dezembro de 2032. Em todo esse período, manteve a sua essência, apesar das mudanças de nome – inicialmente, Fundo Social de Emergência, posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal e atualmente Desvinculação de Receitas da União – e do percentual de receitas da união desvinculadas de sua finalidade original – inicialmente, 20% e atualmente 30%.

Desde a sua implementação pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994 e da sua primeira prorrogação pela Emenda Constitucional n. 10/1996, outras emendas constitucionais trataram de prorrogar a sua vigência, sendo elas: Emendas Constitucionais n. 17/1997, n. 27/2000, n. 42/2003, n. 56/2007, n. 68/2011, n. 93/2016, n. 126/2022 e n. 135/2024. Portanto, na origem, trata-se de medida prevista para vigor por apenas dois anos, ao argumento da necessidade de ajustar as contas públicas para promover as condições necessárias para a implementação do Plano Real, que vigorará, pelo menos ao que tudo indica, por quase quarenta anos mediante sucessivas emendas constitucionais.

O recurso à desvinculação de receitas da união pelos sucessivos governos eleitos foi classificado por Élidea Graziane Pinto como “retrato de Dorian Gray”, pois, segundo a autora, por meio do expediente, opta-se por impor constrangimentos orçamentários ao financiamento

dos direitos sociais mediante alterações do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não do corpo permanente da Constituição de 1988. Dessa forma, enquanto o corpo permanente da Constituição de 1988 conserva a imagem de um documento vocacionado à redução das desigualdades sociais e à promoção de condições materiais de vida digna, suas disposições transitórias contêm severas restrições orçamentárias à plena eficácia de tais direitos. Nesses termos, em alusão ao romance de Oscar Wilde, afirma que, assim como Dorian Gray apaixonado pela sua própria beleza vende a sua alma para conservar a juventude eterna enquanto um quadro que o retrata envelheça em seu lugar, no Brasil, optou-se por conservar a robusta declaração de direitos fundamentais do corpo permanente da Constituição de 1988, impondo restrições à sua concretização no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Há um sério impasse na tentativa de ocultar dentro do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tudo o que a sociedade brasileira e, em especial, os governos não conseguem pactuar honesta e estruturalmente no texto permanente da Constituição de 1988.

Parafraseando Oscar Wilde, em sua célebre obra “O Retrato de Dorian Gray”, o ADCT tem se comportado como uma imagem horrenda e cinica da nossa realidade, enquanto o texto constitucional permanente segue formalmente belo e atraente em suas promessas civilizatórias de dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais oponíveis ao Estado.

Nossa comparação é triste e forte, porque ela remete à duplicidade moral do jovem Dorian Gray que vende sua alma e deposita na pintura escondida toda a sua corrupção física e espiritual, para que a sua aparência exterior falsamente seja mantida jovem, bela e impecável. O medo de envelhecer e o excessivo apego à aparência superficial marcam o cinismo e a hipocrisia moral na adoção de subterfúgio como um retrato que apenas formalmente carrega consigo o peso da decadência da alma de quem nele busca esconder suas face e identidade reais.

Se considerarmos que a nossa Constituição celebrará na próxima semana seu 28º aniversário, a tensão entre o que é permanente e o que é transitório quanto aos seus preceitos fundamentais e à sua aplicação concreta soa como absolutamente sintomática do nosso mal-estar.

Mas sobre qual mal-estar especificamente estamos a debater? Com o devido perdão pelo trocadilho, alega-se, cada vez mais, que o Estado de Bem-Estar Social desenhado na Constituição não cabe no PIB e, por conseguinte, no orçamento público. Ocorre, contudo, que quem questiona o peso das despesas referidas ao custeio dos direitos fundamentais, opaca e maliciosamente tem se valido da majoração exaustiva das hipóteses de receitas a eles vinculadas para realocar o produto da sua arrecadação, de forma tergiversadora, em outras finalidades.

O que tem sido posto em xeque no Brasil, ao longo dessas quase três décadas de Constituição Cidadã, é exatamente o arranjo constitucional de financiamento dos direitos sociais e, em especial, a relação de proporcionalidade entre receitas e despesas públicas destinadas a tal desiderato.³³⁵

Trata-se, em suma, de uma forma de constitucionalizar uma interdição ao financiamento dos direitos sociais. Uma medida política de austeridade fiscal contra políticas públicas de

³³⁵ PINTO, Élica Graziane. ADCT é o “retrato de Dorian Gray” da Constituição de 1988. *Conjur*, 27/09/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

redução das desigualdades socioeconômicas. A primeira proposta de prorrogação da desvinculação de receitas da união foi apresentada ao Congresso Nacional pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ainda em 1995, acompanhada de Exposição de Motivos elaborada pelos seus Ministros auxiliares. Conforme se depreende da Mensagem n. 863/1995 do Poder Executivo, o principal objetivo da medida seria dar continuidade às reformas iniciadas durante o período da revisão constitucional, como forma de viabilizar a implementação do Plano Real em face da elevada vinculação constitucional de receitas, estando, portanto, inserida dentro da assim chamada “agenda constitucional de governo” já iniciada com as propostas de emenda constitucional de reforma da ordem econômica e a ser completada pelas propostas de reforma administrativa e tributária.

[...] no processo de revisão constitucional concluído em junho de 1994, apenas outras cinco Emendas de Revisão foram aprovadas, além da criação do FSE, nenhuma delas tratando de temas econômico-financeiros. Por isto o programa de governo apresentado por Vossa Excelência à Presidência da República enfatizava a necessidade da retomada do processo de mudanças da Constituição. Sensível a tal necessidade, o Congresso Nacional vem dando celeridade à tramitação das propostas de emenda a ele submetidas pelo Poder Executivo, começando por aquelas relativas à ordem econômica e devendo continuar com as emendas referentes à reforma tributária e à reforma administrativa, que serão encaminhadas nos próximos dias.

*9. Até que se conclua a apreciação dessas propostas, com o estabelecimento de condições estruturais que permitam o equilíbrio efetivo das finanças da União, mister se faz assegurar condições para que o Estado não seja causa de desestabilização da economia. Nesse contexto, o Fundo Social de Emergência ainda se apresenta como instrumento de fundamental importância para o equilíbrio das contas do Governo Federal.*³³⁶

A oposição organizada do Congresso Nacional reagiu à proposta. Como se constata da declaração de voto dos Deputados Federais Hélio Bicudo (PT-SP) e Milton Mendes (PT-SC) perante a Comissão de Constituição Justiça, Cidadania e Redação da Câmara dos Deputados, questionava-se a constitucionalidade da prorrogação de uma medida excepcional incluída no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias durante o período da revisão constitucional para enfrentar as circunstâncias específicas do momento da implantação do Plano Real, motivo pelo qual classificaram-na como “norma travestida de transitória, mas de caráter permanente”.³³⁷

Além da tentativa de incluir uma regra que se tornaria permanente no corpo das disposições constitucionais transitórias, alegava-se que a desvinculação orçamentária pretendida desvirtuaria as finalidades sociais dos gastos públicos soberanamente escolhidas no

³³⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 137, 05/09/1995, p. 21140. (Destaques nossos).

³³⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 137, 05/09/1995, p. 21143.

momento constituinte. Nesse sentido se posicionou o Deputado Jarbas Lima (PPR-RS) perante a mesma Comissão:

Os fatos recentes têm demonstrado a aplicação dos recursos do Fundo Social de Emergência em despesas de caráter administrativo, desvinculadas das finalidades abrigadas pela Carta Magna [...].

Segue-se que *tomar o Fundo Social de Emergência como suporte para a realização de despesas em desconformidade com suas finalidades, não é aplicar a Constituição: é desvirtuá-la; é burlá-la sob pretexto de cumpri-la*. Daí por que os atos incursos neste vício denominado “desvio de finalidade” ou “desvio de poder” são írritos e nulos. Quem desatende o fim constitucional desatende a própria Constituição.³³⁸

A compreensão de que a proposta estava inserida no bojo do conjunto de reformas constitucionais planejadas pelo governo federal era de pleno conhecimento de sua base de apoio no Congresso Nacional. Assim, o argumento de que a vitória eleitoral por ampla maioria de votos ainda em primeiro turno legitimaria a prorrogação da vigência do Fundo Social de Emergência se fez presente na Câmara dos Deputados. Representativa disso foi a manifestação do Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) durante a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 163/1995: *“o Governo é democrático. Foi legitimado nas urnas com o voto da maioria do povo brasileiro, que clamava por mudanças. Precisamos continuar dando apoio ao Governo Fernando Henrique Cardoso. O Fundo é apenas um item de toda a estrutura de reformas”*.³³⁹

As críticas à proposta de renovação da vigência do Fundo Social de Emergência eram bastante contundentes. Em face do argumento de que a desvinculação não seria provisória, o Deputado Federal Arthur Virgílio (PSDB-AM) expressou o principal objetivo do governo Fernando Henrique Cardoso com a medida: *“o fundamento para nós, o substantivo, não é o prazo de duração do fundo, mas sim o equilíbrio fiscal. [...] O ideal é que dure o tempo necessário para o Brasil se manter equilibrado fiscalmente, enquanto as reformas não têm seus efeitos completados”*.³⁴⁰

Significativa nesse sentido foi a mudança de nome do Fundo Social de Emergência para Fundo de Estabilização Fiscal sugerida pelo Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN), relator da Proposta de Emenda à Constituição n. 163/1995 perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Ao ofertar parecer sobre a matéria, o parlamentar reconheceu que o expediente não

³³⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 137, 05/09/1995, p. 21147. (Destaques nossos).

³³⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 34, 23/11/1995, p. 6373. (Destaques nossos).

³⁴⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 21, 02/11/1995, p. 3987-3988. (Destaques nossos).

teria caráter propriamente social, muito menos emergencial, razão pela qual sugeriu a alteração do seu nome:

*Como se vê, o Fundo não é exatamente social, já que não se destina, em princípio, a carrear maiores recursos para os setores ditos sociais, nem, tampouco, de emergência, uma vez que não se pode conceber uma situação emergencial de quatro ou seis anos. Estes aspectos, entretanto, não diminuem sua importância; antes, talvez, recomendam uma alteração em seu nome, de modo a melhor caracterizar seus verdadeiros propósitos. Assim, somos da opinião de que se devesse modificá-lo para Fundo de Estabilização Fiscal, realçando seu papel transitório de instrumento indutor de equilíbrio fiscal, via desvinculação parcial das receitas tributárias.*³⁴¹

O conflito subjacente à proposta foi descrito pelo Deputado Federal Inácio Arruda (PCdoB-CE) perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados da seguinte maneira: “o ajuste fiscal praticado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso resume-se à contenção dos recursos destinados aos programas sociais. [...]. Abrem-se as portas dos cofres públicos para o pagamento dos juros, cada vez maiores”.³⁴² Da mesma forma, o voto em separado apresentado pela bancada do Partido Democrático Trabalhista (PDT) perante a referida comissão:

*[...] não se caracteriza como fundo, nem é social nem de emergência. Ao contrário, trata-se de dispositivo legal excepcional concebido como um instrumento de desvinculação parcial das receitas tributárias, contrariando os desígnios originais do constituinte de 1988, com o propósito de propiciar ao Executivo maior flexibilidade no manejo dos recursos do Orçamento. Com efeito, é apenas um expediente para que o Executivo contorne os dispositivos constitucionais.*³⁴³

Dessa forma, é possível constatar que, na origem, as sucessivas prorrogações da desvinculação de receitas da união remontam à intenção de ajustar as despesas públicas a uma determinada concepção de política fiscal considerada necessária para a manutenção do processo de estabilização econômica iniciado pelo Plano Real. Ou seja, trata-se da constitucionalização de um expediente político destinado a excepcionar temporariamente a aplicação de normas do corpo permanente da Constituição justamente para viabilizar o sucesso de uma política econômica específica.

No entanto, no mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 12/1996, que atribuiu à união a competência para instituir a contribuição sobre movimentação financeira. Os valores obtidos com a arrecadação do tributo deveriam ser destinados integralmente ao Fundo Nacional de Saúde para financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Decorrente do

³⁴¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 23, 07/11/1995, p. 4403. (Destaques nossos).

³⁴² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 23, 07/11/1995, p. 4409.

³⁴³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 23, 07/11/1995, p. 4415. (Destaques nossos).

antigo imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF), aplicado apenas no ano de 1994, a contribuição deveria ser cobrada por um prazo não superior a dois anos. Ocorre que o referido lapso temporal foi prorrogado por trinta e seis meses pela Emenda Constitucional n. 21/1999, que também elevou a alíquota do tributo.

Dessa forma, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, assistiu-se a um duplo movimento. Primeiro, a insurreição em face da vinculação orçamentária para assegurar a implementação de políticas públicas de redução das desigualdades socioeconômicas. Posteriormente, a criação de um novo tributo incidente sobre todas as movimentações financeiras cuja arrecadação serviria para custear ações e serviços públicos de saúde. A princípio, ambas as medidas poderiam soar contraditórias. No entanto, subjacente a elas está o mesmo propósito de assegurar explicitamente no texto constitucional um fundamento imediato para a implementação de projetos políticos, como forma de evitar controvérsias interpretativas acerca de sua viabilidade.

A Emenda Constitucional n. 12/1996 foi proposta pelo Senador Antônio Carlos Valadares (PP-SE) como Proposta de Emenda à Constituição n. 40/1995. Em discurso pronunciado perante o Plenário daquela casa legislativa, o Senador Antônio Carlos Valadares (PP-SE) constatou que o sistema de saúde pública do país estava subfinanciado: “é fora de dúvida que o setor de saúde pública passa por uma crise sem precedentes, justamente pela falta de recursos adequados para a sua manutenção”. Diante dessa situação, depositou na política de austeridade fiscal do governo federal a responsabilidade por tal cenário:

[...] na busca do equilíbrio de suas contas e da correção do déficit público, o Governo procurou reduzir de forma geral todas as despesas públicas, uma decisão de caráter econômico onde todos perderam, todavia quem mais sentiu a compressão financeira foi exatamente a saúde pública que convive no seu dia a dia problemas inadiáveis.³⁴⁴

Ao elaborar o parecer n. 531/1995 perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 40/1995, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) constatou a situação calamitosa na qual se encontrava a saúde pública do país: “só neste ano (1995), se o total do orçamento aprovado for efetivamente executado, voltaremos ao nível de investimentos de 1987”. Comparativamente em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), afirmou: “os gastos federais com saúde, entre 90 e 93, foram de menos de 2%. No ano passado o País gastou apenas 2.5% do seu PIB com saúde”. Sendo assim,

³⁴⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 105, 23/06/1995, p. 10782.

concluiu que “a necessidade da imediata instituição da contribuição prevista na PEC n. 40, de 1995, justifica-se pela gravidade dos problemas que afligem a área da saúde em nosso País”.³⁴⁵

Na qualidade de Ministro da Saúde do governo Fernando Henrique Cardoso, Adib Jatene compareceu ao Plenário do Senado Federal para expor à casa a necessidade de recursos da pasta por ele chefiada e a importância que a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 40/1995 teria para as ações e os serviços públicos de saúde do país. Nessa oportunidade, ao ser interpelado pelo Senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), disse: “*considero o principal problema do setor de saúde, hoje, a montagem de um esquema financeiro que torne viável suas atividades*”. Nessa mesma sessão, respondendo ao questionamento formulado pelo Senador Antônio Carlos Valadares (PP-SE), afirmou: “*o que está acontecendo com o Sistema Único de Saúde é que ele foi proposto e ainda não se estruturou, e o esforço que estamos fazendo é para montar essa estrutura*”. Manifestando-se favoravelmente à vinculação orçamentária para as ações e serviços públicos de saúde no país, concluiu: “*penso que a vinculação do recurso é um avanço, porque a saúde não tem nenhum recurso a ela vinculado*”.³⁴⁶

Os parlamentares contrários à proposta evidenciaram a contradição do governo Fernando Henrique Cardoso de simultaneamente propor a desvinculação de receitas da união por meio do Fundo de Estabilização Fiscal e apoiar a criação da contribuição provisória sobre movimentações financeiras. Nesse sentido, o Senador Jader Barbalho (PMDB-PA) constatou: “o que está acontecendo é que os recursos que deveriam ser destinados exclusivamente à saúde estão sendo desviados para outras áreas deficitárias do Governo”. Na sua opinião, “o Governo deveria encontrar uma fórmula para cobrir o seu déficit de caixa com outras áreas de outra forma e dar tranquilidade ao Projeto de Seguridade Social”. Sendo assim, fez questão de ressaltar: “a justificativa de que falta dinheiro para a saúde pública no Brasil não é procedente. Existe. Mas está sendo desviado para outras despesas do Governo”.³⁴⁷

Além da contradição instaurada entre desvinculação e vinculação de receitas por meio da Constituição de 1988, criticava-se a tentativa de instituição da contribuição provisória sobre movimentações financeiras ao argumento de que a medida significaria exemplo de tributação regressiva, por onerar demasiadamente os mais pobres. Nesse sentido se manifestou o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) durante a primeira sessão de discussão da Proposta de Emenda à Constituição n. 40/1995:

³⁴⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 138, 31/08/1995, p. 14830; p. 14831.

³⁴⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 157, 28/09/1995, p. 16933; p. 16935; e p. 16943. (Destaques nossos).

³⁴⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 12, 19/10/1995, p. 1230.

Sr. Presidente, a instituição de um novo imposto, de uma nova contribuição que incidirá sobre todas as movimentações financeiras, se por um lado se mostra necessária para o financiamento emergencial dos gastos com o sistema de saúde, representa também novo ônus que irá sobrecarregar ainda mais aqueles que já comprometem parte significativa de seus rendimentos com os tributos, os quais são recolhidos antecipadamente no momento do pagamento dos salários e rendimentos do trabalho. Sobre estes recai a maior parcela dos tributos arrecadados pelo Estado, em total descompasso com o que ocorre no restante do mundo desenvolvido, onde a tributação sobre o capital prepondera.³⁴⁸

Em resposta a essas críticas, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) reforçou diante do Plenário do Senado Federal que a medida se justificaria pela situação calamitosa da saúde pública do país, razão pela qual afirmou: “não estamos aqui para fazer uma reforma tributária, mas para dar uma *solução de emergência a um problema premente*”. Relatando o apoio de Fernando Henrique Cardoso à instituição do tributo, disse que apesar dos esforços para liberalizar a economia nacional e promover ajustes fiscais, o governo federal teria compromisso com demandas sociais, de modo que o expediente revelaria sua face social:

Tão logo fui designado Relator desta proposta, fui ao gabinete de Sua Excelência apresentar os números da Saúde. Afinal de contas, o Brasil é um dos países que, comparado com outros países de semelhante condição de desenvolvimento, menos gasta em saúde. Frente a esses dados, perguntei a Sua Excelência qual sua posição, e ele afirmou que era a favor da instituição dessa contribuição por acreditar que não havia outra solução para o problema e porque *um governo socialdemocrata é aquele que, mesmo fazendo com que o Estado diminua de tamanho, se demita de algumas de suas funções, invista no social, na saúde, na educação, na segurança pública, no combate à violência. Essa é a face social do Governo Fernando Henrique Cardoso*.³⁴⁹

Aprovada em dois turnos de votação pelo Senado Federal, a matéria foi remetida à Câmara dos Deputados. Nessa casa legislativa, a oposição defendia a aprovação de uma vinculação orçamentária permanente à saúde, ao invés da criação de um tributo provisório, bem como criticava o desvio de recursos antes destinados à saúde para outras áreas do orçamento por meio do Fundo de Estabilização Fiscal. Representativa nesse sentido foi a fala do Deputado Federal Ivan Valente (PT-SP) quando da discussão em Plenário da Proposta de Emenda à Constituição n. 40/1995 do Senado Federal: “a Saúde no Brasil tem jeito. Basta aprovarmos a emenda que vincula a verba e define verba orçamentária para a Saúde, com transparência, com discussão de prioridade, com vontade política, que este Governo não tem”. Já o Deputado Federal Júlio Redecker (PPB-RS), argumentava que era preciso construir uma política pública

³⁴⁸ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 152, 21/09/1995, p. 16249.

³⁴⁹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 12, 19/10/1995, p. 1237. (Destaques nossos).

de saúde no país: “*diz-se que a Saúde precisa de dinheiro, mas ela precisa – isto, sim – é de uma política. Precisamos de uma política de Saúde*”.³⁵⁰

Por preferir adotar uma fonte de financiamento da saúde pública permanente e livre da ameaça de interferência dos governos de ocasião, o Deputado Federal Luiz Henrique (PMDB-SC) absteve-se de votar sobre a contribuição provisória sobre movimentação financeira, oportunidade na qual afirmou:

*Inegavelmente, a saúde pública necessita urgente de uma fonte certa e permanente de custeio. Isso será mais eficiente se definido no texto constitucional. Pois, aí a administração da saúde não dependerá dos câmbios de prioridades entre governos que se sucedem. Ou, até mesmo, entre Ministros que substituem outros, numa mesma Pasta e num mesmo governo.*³⁵¹

Quer como seja, a Emenda Constitucional n. 12/1996 foi promulgada. Reeditada a vigência da contribuição provisória sobre movimentação financeira pela Emenda Constitucional n. 21/1999, as ações e serviços de saúde conquistaram uma fonte permanente de custeio apenas com a promulgação da Emenda Constitucional n. 29/2000.

Outra medida de vinculação de receitas orçamentárias para o financiamento de políticas públicas para redução das desigualdades sociais foi implementada pela Emenda Constitucional n. 31/2000, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para introduzir os artigos 79, 80, 81, 82 e 83 que criaram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Inicialmente, o Fundo vigoraria até o ano de 2010 e sua regulamentação deveria se dar por lei complementar, o que foi feito pela Lei Complementar n. 111/2001. Seu objetivo foi viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida, tendo como fonte de custeio parcelas de diversos tributos e contribuições até então existentes. Não atingido o objetivo no prazo previsto quando da sua criação, a Emenda Constitucional n. 67/2010 prorrogou por tempo indeterminado o prazo de vigência do Fundo, que continua em vigor até os dias atuais.

Na origem, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza decorre da Proposta de Emenda à Constituição n. 67/1999 de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). A estratégia de vincular expressamente no texto constitucional recursos orçamentários para

³⁵⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LI, n. 124, 10/07/1996, p. 19679; p. 19683. (Destques nossos).

³⁵¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LI, n. 124, 10/07/1996, p. 19884-19885. (Destques nossos).

serem destinados à promoção de políticas públicas de redução das desigualdades socioeconômicas e de promoção de condições de vida digna foi assim apoiada pelo Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) ao relatar a proposta perante a Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado Federal:

[...] o combate à pobreza só será efetivo se contar com instrumentos que possam ser aplicados de imediato nos marcos da estrutura administrativo-orçamentária vigente, obedecendo aos limites impostos pelo cenário econômico. Caso contrário, recairíamos na tentação de aprovar propostas politicamente atraentes, mas carentes de viabilidade operacional. Assim, mais uma vez, frustraríamos a sociedade brasileira quanto à possibilidade de instituímos programas sérios que levem a melhoria das condições de vida das populações que vivem na miséria.³⁵²

Apesar de se manifestar favoravelmente à aprovação do Fundo, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) propôs a aprovação de um substitutivo ao projeto inicialmente apresentado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) que reduziu suas fontes de custeio e, ao final, acabou sendo aprovado por ambas as casas do Congresso Nacional.³⁵³ A alteração realizada pelo substitutivo aprovado pela Comissão de Comissão e Justiça do Senado Federal foi duramente criticada pela oposição que viu na manobra uma interferência indevida da Presidência da República em um projeto construído pelo Parlamento. Estimava-se uma queda de aproximadamente 50% dois valores destinados ao financiamento do Fundo, tal como dito pela Senadora Marina Silva (PT-AC): “a proposta de fundo de R\$ 8 bilhões caiu para R\$ 4 bilhões, o que configurou um fenômeno semelhante ao da rama do maracujá ou ao da cauda do cavalo”.³⁵⁴

Em virtude disso, houve quem se manifestasse contra a aprovação da medida, muito embora reconhecesse a sua relevância. Exemplar nesse sentido foi o posicionamento pelo Senador José Eduardo Dutra (PT-SE):

O problema principal é que aponta para o motivo pelo qual eu vou votar contra é que esse processo se inverteu. Aquela que deveria ser uma pauta do Congresso Nacional, uma proposta que sairia daqui para ser implementada por determinação do Congresso - e por isso, inclusive, se optou por uma emenda à Constituição, já que aí não caberia o direito do veto ao Presidente da República -, acabou sendo assumida pelo Governo Federal e, infelizmente, essa questão se transformou, assim como tantas outras, numa autorização que o Congresso Nacional teria que pedir ao Presidente da República para votar uma matéria. Daí todas as discussões, as negociações, as conversas dos membros da comissão e do relator da matéria com o Presidente da República e com a equipe econômica para saber o que pensava o Ministro Pedro Malan a respeito dessa proposta, a respeito do que o Congresso Nacional estava se propondo debater. O

³⁵² BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 24, 11/02/2000, p. 2175.

³⁵³ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 24, 11/02/2000, p. 2178-2179.

³⁵⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 76, 11/05/2000, p. 9652.

principal mérito da iniciativa, que era trazer para cá a discussão da matéria, perdeu-se. Mais uma vez, chegamos a uma proposta de emenda à Constituição que não é a produzida pelo Congresso Nacional com o intuito de contribuir para acabar com a pobreza no Brasil. Trata-se de uma proposta que tem a bênção do Palácio do Planalto: se não a tivesse, não seria aprovada. Sob esse argumento, vamos nos contentar com o que é possível. Algumas matérias apresentam pontos emblemáticos. Mesmo que outros dispositivos da emenda possam apontar avanços, como já disse, alguns têm um aspecto emblemático e devem orientar o voto.³⁵⁵

Em uma tentativa de convencimento dos parlamentares que se opunham à proposta por considerá-la uma intromissão indevida do Poder Executivo em um projeto do Congresso Nacional ou insuficiente para superar a pobreza e a miséria no país, o Senador Maguito Vilela (PMDB-GO) reconhecia a importância que o debate sobre o Fundo teria, justamente por colocar sobre a mesa o tema da erradicação da pobreza como uma prioridade nacional: “ainda não atingimos o ideal, mas já demos um passo. O Congresso Nacional discutiu esse problema, e o Brasil todo tomou conhecimento dele. [...]. Esse é o primeiro caminho”. Dirigindo-se àqueles que se posicionaram contra a medida, expôs os conflitos subjacentes às verbas orçamentárias no país: “se não tivermos os quatro bilhões provenientes desse Fundo, para onde irá esse dinheiro? Irá para o ralo, para acudir bancos e outras coisas. Então, pelo menos, teremos a segurança de que esses quatro bilhões serão aplicados em favor dos mais pobres”. Ao final, ponderou: “vamos lutar para aperfeiçoar o Fundo, a fim de que, no próximo ano, tenhamos oito bilhões, doze bilhões. Vamos utilizar a nossa inteligência para melhorá-lo. Mas é um primeiro passo, um avanço, uma semente”.³⁵⁶

A expectativa de que a promulgação da proposta seria importante para orientar o debate político na direção da necessidade de erradicação da pobreza, muito embora sozinha fosse incapaz de fazê-lo, foi exposta pelo Senador Ramez Tebet (PMDB-MS): “se esta emenda constitucional não vai resolver o problema da pobreza, está servindo para o debate, contribuindo para termos um norte na vida dos homens públicos”. Da mesma forma, o Senador Iris Rezende (PMDB-GO): “tenho consciência de que essa emenda não vai resolver a questão da fome e da pobreza, mas é o início de um posicionamento daqueles que têm sobre os ombros a responsabilidade pela condução dos destinos do nosso povo”. Já para o Senador Paulo Hartung (PPS-ES), seria importante prever recursos para o financiamento de políticas sociais, bem como determinar a forma correta de aplicá-los por meio da Constituição: “*precisamos de dinheiro,*

³⁵⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 76, 11/05/2000, p. 9652.

³⁵⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 76, 11/05/2000, p. 9654.

*Sr. Presidente, sem dinheiro não se faz política social. [...] Precisamos de dinheiro e método para gastar”.*³⁵⁷

Na Câmara dos Deputados, a criação do Fundo foi justificada com base no argumento segundo o qual a medida representaria um importante passo no sentido da erradicação da miséria e da pobreza na direção da concretização do objetivo fundamental da República previsto no artigo 3º, III, da Constituição de 1988. Dessa forma, veja-se o parecer apresentado perante a Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania e Redação da Câmara dos Deputados pelo Deputado Federal Paulo Magalhães (PFL-BA):

Em verdade, a presente Proposta de Emenda busca realizar um dos objetivos fundamentais da República, exortando o Estado a assumir de forma mais concreta seu papel de provedor do bem-estar geral e, particularmente, do segmento da população mais sofrida e, lamentavelmente, até aqui, menos assistida pelos recursos públicos.

[...]

*Tal objetivo, certamente vai ao encontro das aspirações do Constituinte de 88, que inseriu entre os princípios fundamentais, no art. 3º, inciso III, o princípio da erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, não o fazendo apenas para servir de critério de interpretação a outras normas constitucionais, mero enunciado axiológico ou princípio programático de apelo retórico e distanciado da realidade político-constitucional. Era intenção do Constituinte tornar a erradicação da pobreza uma norma-síntese, norma-matriz, a partir da qual fosse criado um sistema de ações políticas de combate à miséria.*³⁵⁸

Na mesma linha argumentativa utilizada pelo Senado Federal, reconheceu-se que a promulgação da proposta não seria capaz por si só de resolver todos os problemas do contexto de miséria e pobreza que afligiam a sociedade brasileira, mas representaria um importante começo para pautar o assunto como uma prioridade nacional. Sendo assim, o Deputado Federal Jorge Bittar (PT-RJ) afirmou: “em boa hora, o Congresso Nacional se propôs a examinar com seriedade o problema da pobreza e da miséria em nosso País e a construir um caminho verdadeiro para a superação do problema”. Exaltando o fechamento de questão em torno da aprovação do projeto, o parlamentar ressaltou: “há verdadeira unanimidade quanto à necessidade urgente de se estabelecerem políticas específicas de combate à pobreza”, pois, da sua perspectiva, “é cada vez mais ampla na sociedade a consciência de que o problema da pobreza e da miséria não se resolve apenas com a retomada ampla do crescimento econômico”.³⁵⁹

³⁵⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 76, 11/05/2000, p. 9656; p. 9668; p. 9660. (Destques nossos).

³⁵⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 113, 22/06/2000, p. 33800. (Destques nossos).

³⁵⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 206, 06/12/2000, p. 64601-64602.

Como visto, as disputas ora pela desvinculação e ora pela vinculação de receitas a determinadas finalidades se desenvolveram ao pressuposto de que a Constituição seria instrumento capaz de assegurar-lhes as condições necessárias para a sua implementação. Isto é, ambas as políticas partiram pressuposto de que a sua garantia na dimensão textual da Constituição seria necessária para que elas pudessem ser levadas adiante. Logo, antes de se revelarem contraditórias, as medidas podem ser justificadas se se levar em conta as razões que as motivaram.

3.4 Constitucionalizar o quê? O caso dos direitos à saúde e à moradia

No ano 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 29 por meio da qual foram assegurados recursos mínimos de forma permanente para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde no âmbito da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, prevendo, inclusive, a possibilidade de intervenção e supressão da autonomia federativa em caso de descumprimento. Apresentada como Proposta de Emenda à Constituição n. 82/1995 à Câmara dos Deputados pelo Deputado Federal Carlos Mosconi (PSDB-MG), a Emenda Constitucional n. 29/2000 foi justificada como necessária para garantir de uma vez por todas os recursos necessários para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde no país. A justificativa apresentada já no ato da sua propositura pretendia blindar o orçamento da saúde de eventuais negociações políticas que lhe poderiam ser prejudiciais mediante previsão constitucional do montante a lhe ser destinado. Conforme o autor da proposta:

A Constituição de 1988 inovou ao instituir o conceito de Seguridade Social, integrando as áreas de saúde, previdência e assistência social e viabilizando-as por meio do Orçamento da Seguridade Social. Concebido de forma a diversificar fontes e, assim, ser mais estável, não tem conseguido, no entanto, responder às necessidades do SUS – Sistema Único de Saúde. Tal problema é decorrente, fundamentalmente, do fato de que o Setor Saúde não é arrecadador de nenhuma de suas receitas, assim como não tem qualquer garantia de destinação das contribuições sociais ao SUS. É um permanente desgaste a negociação do Ministério da Saúde com os Ministérios da Previdência Social e da Fazenda, mesmo que o Orçamento tenha aprovado a partição dos recursos arrecadados. Nesse sentido, este Projeto de Emenda Constitucional tem, tão somente, a intenção de assegurar a destinação de duas contribuições sociais ao SUS, de maneira a evitar a tergiversação sobre as receitas arrecadas pela Previdência Social. É inaceitável, a meu ver, que no momento no qual se discutem medidas que possam possibilitar uma reforma do Estado no Brasil, visando garantir racionalidade dos investimentos na área social, que a Saúde continue a ser penalizada, permanecendo na penúria em que se encontra. É imperioso, portanto, que nesta revisão constitucional, o Congresso Nacional e o governo tenham a necessária sensibilidade para corrigir esta situação.³⁶⁰

³⁶⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 92, 03/06/1995, p. 11993-11994.

O fato de o direito à saúde estar consagrado como um direito fundamental pelo artigo 6º, *caput*, da Constituição de 1988, e ser considerado direito de todos e dever do Estado por força do artigo 196 também da Constituição de 1988 foi considerado insuficiente para assegurar a implementação de políticas públicas para a redução do risco de doença e para garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Sendo assim, embora visto como importante conquista alcançada no momento constituinte, o Sistema Único de Saúde carecia de soluções concretas para o seu adequado financiamento justamente para assegurar eficácia ao direito à saúde. Portanto, acreditava-se que apenas a previsão formal de um direito fundamental na dimensão textual da Constituição de 1988 não seria suficiente para garantir a sua promoção pelo poder público. Esclarecedora nesse sentido foi a manifestação do Deputado Federal Carlos Mosconi (PSDB-MG), autor da Proposta de Emenda à Constituição n. 82/1995, quando da votação em primeiro turno pelo Plenário da Câmara dos Deputados:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, há onze anos, na Constituinte, depois de muito trabalho, de inúmeras reuniões, de um processo do qual toda a sociedade brasileira participou – não apenas os Constituintes – e que envolveu amplos acordos, conseguimos a aprovação do SUS, vitória significativa para a saúde no País, já que não tínhamos, até aquela oportunidade, uma política consistente, abrangente e completa para o setor.

[...] ficou faltando resolver questões fundamentais, como a falta de recursos para financiamento do sistema, a definição das fontes financiadoras e, principalmente, a vinculação que intentamos alcançar na Constituinte, no que havíamos sido derrotados. Desde então formamos um grupo grande de Parlamentares para lutar pelo SUS [...]. Todos estivemos na luta incessante pela vinculação dos recursos financeiros da União, dos Estados e dos Municípios ao SUS, para que o sistema pudesse ser implantado definitivamente no País.

O acordo amplo, feito na Casa por todos os partidos, parece-me, Sr. Presidente, uma vitória definitiva do Sistema Único de Saúde. *Esta votação terá grande repercussão social. A partir dela, a população brasileira poderá ter a segurança que ainda não tem, com relação ao financiamento do SUS.*³⁶¹

Após longos anos de disputas políticas pela tentativa de viabilizar a vinculação constitucional de receitas para ações e serviços públicos de saúde foi formado um grande acordo suprapartidário pelo fechamento da questão. A matéria era considerada tão relevante que a aprovação da proposta na Câmara dos Deputados foi celebrada efusivamente. De acordo com o Deputado Federal Waldir Pires (PT-BA): “hoje é um dia de redenção desta Casa, ao aprovar a PEC da Saúde”. Segundo o Deputado Federal Ursino Queiroz (PFL-BA): “vive o Congresso Nacional e, em especial a Câmara dos Deputados, um dos momentos mais importantes da sua

³⁶¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LIV, n. 179, 28/10/1999, p. 51209. (Destaques nossos).

história”. Já o Deputado Federal José Carlos Linhares (PPB-CE), afirmou: “esta Casa soma, aglutina e sai do patamar de suas contradições e entra no Olimpo da convicção de que o bem maior deste País está na saúde. Que o Brasil amplie o espectro do atendimento médico em todas as suas dimensões”.³⁶²

Até mesmo parlamentares não favoráveis à vinculação orçamentária votaram a favor da proposta diante do histórico descaso com a destinação de recursos para a saúde. Assim, por exemplo, manifestou-se o Deputado Federal Pedro Eugênio (PPS-SE): “a falta de compromisso do Executivo, revelada sistematicamente com desvios de recursos da saúde para outras áreas, leva-nos a apoiar o que, no geral, entendemos não ser recomendável, que é a vinculação orçamentária”.³⁶³ Em sentido semelhante, o Senador Carlos Patrocínio (PFL-TO): “temos uma certa restrição à vinculação de recursos na Constituição, mas achamos que esses dois instrumentos básicos para o desenvolvimento de uma nação – educação e saúde – merecem ter essa vinculação”. Da mesma forma, o Senador Roberto Requião (PMDB-PR): “como administrador público, eu não gostaria da vinculação de recursos. Mas hoje estamos tão presos a essas dívidas com o Fundo Monetário Internacional, à dívida mobiliária interna e aos juros, que vincular dinheiro para a Saúde é uma exceção aceitável”.³⁶⁴

Também no Senado Federal havia a crença de que a aprovação da proposta significaria não apenas mais recursos para a saúde, mas uma vinculação clara dos entes federados aos deveres constitucionais aos quais estão vinculados. Dessa forma, o Senador Tião Viana (PT-AC) disse: “traduzo a aprovação da PEC da saúde não apenas como aumento de recursos, mas como uma nova orientação na estrutura de responsabilização que devem ter os Municípios, Estados e a União”.³⁶⁵ A sensação de que a mera previsão formal de um direito fundamental no texto constitucional seria incapaz de assegurar-lhe eficácia igualmente era compartilhada naquela casa legislativa, como atesta a fala do Senador Roberto Saturino (PSB-RJ):

Trata-se de uma afirmação de prioridade. A prioridade não pode ser apenas declarada em termos verbais na Constituição, como se bastasse dizer que a Saúde é prioritária, é direito do cidadão, é dever do Estado, se o Congresso Nacional não destina à Saúde os recursos necessários, mínimos, à implementação dessa prioridade declarada na Carta Magna.

A prioridade, na verdade, traduz-se no Orçamento como uma soma de recursos destinados a uma determinada atividade, a um determinado setor considerado prioritário. E a prioridade se institucionaliza de forma permanente, num prazo mais alargado, na medida em que, além de uma tradução pontual orçamentária, há uma vinculação de forma permanente, a fim de que haja garantia de recursos firmes para

³⁶² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LIV, n. 179, 28/10/1999, p. 51210; p. 51228; p. 51235.

³⁶³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LIV, n. 179, 28/10/1999, p. 51210; p. 51228; p. 51235.

³⁶⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 115, 09/08/2000, p. 16341; p. 16345.

³⁶⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 115, 09/08/2000, p. 16341.

a implementação de programas, de uma soma de projetos que se desenvolvam por todo o País.

Assim, Sr. Presidente, a vinculação é necessária. No caso da Educação e da Saúde, essas duas prioridades maiores para os brasileiros, diante desse quadro social terrível, essas vinculações são absolutamente necessárias.

Sabemos perfeitamente que há preconceitos. Toda a visão neoliberal é muito preconceituosa em relação às vinculações orçamentárias. Porém, a realidade mostra, ao longo da nossa história, que, quando não houve vinculação, a prioridade, de uma maneira ou outra, num período ou noutro, acabou se traduzindo em perda de substâncias nas alocações de recursos dados pelo Orçamento. Por conseguinte, houve perda de substância da própria afirmação das prioridades nacionais.³⁶⁶

Pouco antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 29/2000, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 26/2000, que incluiu a moradia entre os direitos sociais fundamentais previstos pelo artigo 6º da Constituição de 1988. É preciso lembrar que, na versão original da Constituição de 1988, tal como elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, havia previsão de que a união, os estados, o distrito federal e os municípios teriam competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do seu artigo 23, inciso IX.

Sendo assim, a consagração do direito à moradia no texto constitucional sugere um movimento contrário ao observado em relação ao direito fundamental à saúde. Isso porque, quando da aprovação da vinculação permanente de um percentual mínimo de receitas para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, argumentava-se que a mera previsão formal de um direito fundamental não seria suficiente para assegurar a implementação de políticas públicas para a sua concretização, mas, como será visto adiante, em relação ao direito à moradia, a justificativa para a sua consagração decorreu da consciência de que sem a previsão expressa no texto constitucional da existência de um direito fundamental não haveria condições de exigir a implementação de políticas públicas para a sua promoção.

A Emenda Constitucional n. 26/2000 decorre da Proposta de Emenda à Constituição n. 28/1996 apresentada perante o Senado Federal pelo Senador Mauro Miranda (PMDB-GO). Como justificativa para a sua propositura, destacava-se a relevância internacional do tema, em virtude da convocação da Conferência Habitat II pela Organização das Nações Unidas, que se realizaria entre os dias 3 e 14 de junho daquele ano e da qual o Brasil seria relator da proposta para reconhecer a moradia como direito social. Argumentava-se que uma tal tarefa seria dificultada pelo fato de não haver previsão constitucional expressa nesse sentido na Constituição de 1988, sobretudo diante da posição de países como Canadá, Estados Unidos da América e Japão que se recusavam a votar favoravelmente à proposta. Além disso, arguia-se

³⁶⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 115, 09/08/2000, p. 16345. (Destaques nossos).

que a ausência de uma política habitacional consistente afetaria todo o país e que a participação do Estado brasileiro naquele evento internacional poderia ensejar uma série de ocupações por parte dos movimentos sociais por moradia digna.³⁶⁷

Em discurso proferido no primeiro dia de discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 28/1996, o Senador Mauro Miranda (PMDB-GO) expôs ao Plenário do Senado Federal o objetivo a que visava com a medida: assegurar na dimensão textual da Constituição de 1988 um fundamento em torno do qual a sociedade civil organizada pudesse se mobilizar a fim de pressionar o poder público para implementar uma política pública de moradia condizente com as necessidades reais do país.

*Minha proposta de mudança constitucional busca uma solução objetiva que obrigue os governos a assumirem responsabilidades definidas quanto à questão da moradia. Com o princípio claramente definido no Texto Constitucional, ganhará a sociedade novos poderes para organizar e legitimar as suas pressões, influenciar orçamentos e cobrar resultados. Não imagino que, da noite para o dia, cada cidadão ou cada família conquistará o direito sonhado da casa própria. O objetivo é o de conquistar um suporte legal para a luta e abrir caminho institucional para a implantação de um modelo menos dependente dos humores da economia e mais afirmativo como instrumento de proteção social.*³⁶⁸

Em apoio à proposta, a Senadora Emília Fernandes (PDT-RS) afirmou que o reconhecimento formal da existência do direito à moradia seria importante, pois serviria como fundamento para a propositura de políticas públicas de habitação a todos que necessitam: “essa emenda vem em boa hora, porque alerta o Governo no sentido de que ele precisa sair do papel e do discurso e partir para a ação”.³⁶⁹ De forma parecida, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) disse: “não vejo mal algum que se coloque no elenco dos direitos sociais o direito à moradia, como uma espécie de alerta aos políticos brasileiros, aos homens públicos e aos que têm responsabilidade na vida pública para que encarem esse problema de frente”.³⁷⁰

A proposta foi apoiada não apenas para alertar os governos eleitos da necessidade de implementação de políticas públicas de habitação, mas também por fornecer à sociedade civil organizada um fundamento para pressionar o poder público a agir nesse sentido. A relevância que a inclusão do direito à moradia entre os direitos fundamentais do artigo 6º, *caput*, da Constituição de 1988, teria para os movimentos sociais foi destacada pelo Senador Lauro Campos (PDT-DF): “são onze milhões de trabalhadores e de cidadãos que não têm teto, que

³⁶⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LI, n. 109, 19/07/1996, p. 10244-10245.

³⁶⁸ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 52, 07/04/1998, p. 6025. (Destaques nossos).

³⁶⁹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 52, 07/04/1998, p. 6027.

³⁷⁰ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 53, 08/04/1998, p. 6125.

agora vão encontrar, na Constituição Federal, uma vez aprovado esse projeto, o supedâneo para que se organize o movimento dos sem-teto, engrossando a fileira dos sem-nada, dos sem-terra”.³⁷¹ Já o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), ao manifestar apoio à medida, assim se pronunciou:

*É alvissareira a inclusão dessa garantia no Texto Constitucional, a qual proporcionará aos sem-teto dispor no plano da legalidade do reconhecimento, da legítima luta pela posse e propriedade do bem imóvel, destinado à moradia do cidadão e sua família; proporcionar-lhes-á reivindicar licitamente aos Poderes públicos a satisfação da demanda reprimida por moradia. Merece, portanto, plena acolhida a iniciativa do Senador Mauro Miranda.*³⁷²

Mesmo com a consciência de que o reconhecimento formal de tal direito no texto constitucional não implicaria sua imediata concretização, acreditava-se que a sua positivação na Constituição de 1988 seria um primeiro e importante passo nessa direção, tal como afirmado pelo Senador Pedro Simon (PMDB-RS): “não sei se o fato de se acrescentar esse artigo na Constituição significará um ato concreto na campanha da construção da moradia. De qualquer maneira, é o primeiro passo”.³⁷³ Nesse sentido, o Senador Bello Parga (PFL-MA) considerava que “esse direito social não é apenas uma teoria [...]. É a égide constitucional que faltava para a ação governamental”.³⁷⁴ Assim também se pronunciou o Senador Ramez Tebet (PMDB-MS): “creio que a discussão dessa matéria serve como um grito de alerta para que possamos adotar uma política habitacional que venha a dar melhores condições de vida à população brasileira”.³⁷⁵ Essa também era a visão do autor da proposta, Senador Mauro Miranda (PMDB-GO):

Estabelecendo esse novo princípio como direito de toda a sociedade, creio que estaremos abrindo caminhos para algumas consequências importantes, como a criação de um ministério para gerir as políticas atualmente dispersas na área de habitação e promover a recuperação do tempo perdido. Acredito que estaríamos também abrindo possibilidades para o fortalecimento dos elos de cooperação entre a União, os Estados e os municípios, com políticas específicas para a compra de terrenos, o financiamento de materiais de construção e o trabalho solidário pelo sistema de mutirões.

*Sr^{as}. e Srs. Senadores, com a nossa emenda estamos tentando abrir caminho para uma política efetiva de expansão das habitações populares. Se perguntarmos onde está claramente definida a preocupação do governo com a habitação popular, sem dúvida ficaremos sem resposta. Nunca tivemos uma política urbana e habitacional como prioridade. E já perdemos tempo demais.*³⁷⁶

³⁷¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 58, 17/04/1998, p. 6767.

³⁷² BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 69, 07/05/1998, p. 7620. (Destaques nossos).

³⁷³ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 64, 29/04/1998, p. 7157.

³⁷⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 69, 07/05/1998, p. 7620.

³⁷⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 69, 07/05/1998, p. 7620.

³⁷⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 69, 07/05/1998, p. 7623-7624. (Destaques nossos).

Aprovada, a proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde os parlamentares que se pronunciaram a favor da sua promulgação adotaram uma linha de argumentação semelhante à observada no Senado Federal. Conforme o pronunciamento do Deputado Federal Enio Bacci (PDT-RS) durante a discussão em primeiro turno do projeto, constata-se que também naquela casa havia a compreensão de que a consagração do direito à moradia como um direito fundamental expressamente assegurado pela Constituição de 1988 seria importante por impor o dever de o Estado implementar políticas públicas de cunho habitacional, muito embora não de forma imediata: “se incluirmos hoje o direito à moradia no artigo 6º da Constituição, definindo-o como direito social, estaremos dizendo que é responsabilidade do Governo, do Estado criar programas que deem acesso a ela”.³⁷⁷ Assim também se manifestou o Deputado Federal Ricardo Izar (PMDB-SP): “Sras. e Srs. Deputados, precisamos aprovar esta proposta de emenda constitucional. Repito: é o primeiro passo para a solução da caótica situação habitacional em que se encontra o Brasil”.³⁷⁸ Igualmente o Deputado Federal Geraldo Magela (PT-DF): “é um passo apenas, mas que precisa ser reconhecido, porque não há política, e, não havendo política, não há recursos para aplicação na moradia”.³⁷⁹ Nessa mesma oportunidade, o Deputado Federal José Roberto Batochio (PDT-SP) invocou o status normativo dos direitos sociais como forma de vincular os poderes públicos a traçarem planos de ação para a sua concretização, inclusive, com a possibilidade de se socorrer ao Poder Judiciário em caso de omissão:

*Estamos escrevendo entre os direitos sociais existentes no Brasil o direito à moradia. O que significa isso? Mais uma promessa? Mais uma enunciação? Não, porque nos direitos sociais a natureza jurídica obriga o Poder Público à implementação de uma conduta positiva, ou seja, obriga o Estado a implementar políticas públicas que dêem eficácia e efetividade à norma enunciada. Portanto, quando se escreve no art. 6º da Constituição, que trata dos direitos sociais, que todos os brasileiros têm direito à moradia, isso significa que a partir da entrada em vigor desta emenda o Estado brasileiro está obrigado a traçar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro. É esta a diferença! A inclusão do direito de moradia entre os direitos sociais obriga o Estado brasileiro a um facere, a uma conduta positiva. Qual é essa conduta positiva? É dar garantia mínima de moradia para cada um dos brasileiros, como direito fundamental prescrito na Lei Maior. Portanto, quando entrar em vigor o novo texto constitucional, podemos ir ao Judiciário exigir, assim como se tivéssemos o dispositivo instituindo a renda mínima, a implementação do direito de moradia mínima assegurada a cada um dos brasileiros.*³⁸⁰

³⁷⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 4, 12/01/2000, p.1357.

³⁷⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 4, 12/01/2000, p. 1358.

³⁷⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 4, 12/01/2000, p. 1361.

³⁸⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 4, 12/01/2000, p. 1362. (Destaques nossos).

O contraste entre as Emendas Constitucionais n. 29/2000 e n. 26/2000 permite entrever que, em ambos os casos, o texto constitucional é concebido como instrumento indispensável para a implementação de políticas públicas. Em ambos os casos, a pretensão foi de assegurar as condições necessárias para a implementação de determinadas políticas, diferenciando-se apenas no grau de vinculação.

3.5 Propostas de encaminhamento

Os mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República foram permeados pela promulgação de emendas constitucionais, algumas delas abordadas ao longo deste capítulo. Como visto, em verdade, parte de seu programa de governo foi composta por uma verdadeira “agenda constitucional”, cujo objetivo seria corrigir alguns dos defeitos ainda presentes na Constituição de 1988, mesmo após a realização da revisão constitucional em 1994. Inclusive, sua proposta era a de retomar o processo de reforma constitucional a partir dos pontos que não avançaram durante o período revisional. Ao relembrar seu mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso se orgulhou das mudanças promovidas no texto constitucional àquele tempo: “agora que a Constituição deu trabalho, deu. Tantas emendas, nós fomos campeões de emendas à Constituição. Pode contar lá, emendas aprovadas, era uma loucura, uma loucura, e valeu”.³⁸¹

O processo de constante emendamento constitucional, contudo, não se encerrou ao final do governo Fernando Henrique Cardoso. Nos períodos que se seguiram, assistiu-se à permanência do debate em torno da necessidade de promulgação de emendas constitucionais como condição necessária para a implementação dos mais distintos projetos políticos. Assim se passou no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). É o que se pretende demonstrar no próximo capítulo.

³⁸¹ CARDOSO, Fernando Henrique. Memórias de Fernando Henrique Cardoso acerca do processo constituinte brasileiro de 1987/1988: Depoimento ao ex-governador José Serra (PSDB-SP), ao ministro Gilmar Mendes e aos professores Rodrigo Mudrovitsch e Eduardo Graeff. *Conjur*, 09/09/2013, p. 23. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/transcricao-encontro-fhc-idp.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAPÍTULO 4 – AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

“Ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício” (Luiz Inácio Lula da Silva).³⁸²

“Lulinha não quer briga. Lulinha quer paz e amor” (Luiz Inácio Lula da Silva).³⁸³

“Se a nossa Constituição fosse aprovada, o país seria ingovernável, porque nós éramos duros na queda e muito exigentes. Votamos contra porque queríamos algo mais radical, que não foi possível porque só tínhamos 16 deputados” (Luiz Inácio Lula da Silva).³⁸⁴

Neste capítulo, serão exploradas as emendas constitucionais promulgadas ao longo do período em que Luiz Inácio Lula da Silva ocupou a Presidência da República após suceder a Fernando Henrique Cardoso no cargo. O objetivo consiste em vislumbrar se os pressupostos utilizados para justificar a promulgação de emendas constitucionais no período de 1994 a 2002 se mantiveram no período que se estende de 2003 a 2010.

Para tanto, este capítulo está dividido em cinco seções. A primeira seção destina-se a recuperar as compreensões de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação à Constituição de 1988, do final dos trabalhos constituintes, até as eleições presidenciais de 2002, a fim de identificar os argumentos utilizados nas disputas políticas em torno do tema da reforma constitucional após a promulgação do novo marco constitucional do país.

A segunda seção destina-se a explorar os debates de elaboração das Emendas Constitucionais n. 40/2003, n. 41/2003 e n. 42/2003, que, respectivamente, promoveram reformas nos sistemas financeiro nacional, previdenciário e tributário. Já a terceira seção, destina-se a retomar o processo de elaboração da Emenda Constitucional n. 48/2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, bem como da Emenda Constitucional n. 53/2006, que instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica. Por sua vez, na quarta seção deste capítulo, serão estudadas a Emenda Constitucional n. 64/2010, que incluiu a alimentação com direito social fundamental, e a Emenda Constitucional n. 65/2010,

³⁸² BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14314.

³⁸³ FOLHA DE SÃO PAULO. “Lulinha paz e amor” fugiu dos conflitos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/10/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41288.shtml>. Acesso em 13 fev. 2025.

³⁸⁴ KRAKOVICS, Fernanda; JUNGBLUT, Cristiane. Lula: proposta de Constituição do PT tornaria o Brasil ‘ingovernável’. *O Globo*, 01/10/2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/lula-proposta-de-constituicao-do-pt-tornaria-brasil-ingovernavel-10214262>. Acesso em: 13 fev. 2025.

que instituiu a proteção constitucional à juventude. Por fim, a quinta seção reúne de forma resumida as conclusões obtidas nas seções anteriores deste trabalho e encaminha a discussão para o próximo capítulo.

4.1 O itinerário constitucional de Lula: da Constituinte à Presidência da República

A sucessão de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República marcou a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança política de Luiz Inácio Lula da Silva, após vitória em segundo turno contra o candidato da situação José Serra (PSDB), com pouco mais de 61% dos votos válidos. Antes disso, Lula tinha amargado três derrotas eleitorais consecutivas na disputa presidencial: em 1989, para Fernando Collor de Mello, em 1994 e em 1998, para Fernando Henrique Cardoso, em todas elas ficando em segundo lugar na disputa pela preferência do eleitorado nacional. Até então, sua única vitória nas urnas tinha sido em 1986 para integrar a Câmara dos Deputados, oportunidade na qual foi eleito o Deputado Federal mais votado do Brasil pelo estado de São Paulo com 651.763 votos.³⁸⁵

Durante o processo constituinte de 1987-1988, Luiz Inácio Lula da Silva exerceu a função de líder da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados, além de membro suplente da Comissão da Ordem Social e titular da Comissão de Sistematização. Juntamente com os outros partidos de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT) desempenhou importante papel de mobilização de amplos setores da sociedade civil organizada. Nesse sentido, ajudou a viabilizar a participação dos mais diversos grupos de interesse da sociedade brasileira nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, mediante apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição então em elaboração, participação em audiências públicas perante as Comissões e as Subcomissões Temáticas e organização de caravanas a Brasília como forma de pressionar os constituintes em prol da aprovação de suas propostas.

Para contribuir com os debates constituintes, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou anteprojeto de Constituição elaborado pelo jurista Fábio Konder Comparato, que, embora não contivesse uma proposta socialista, como defendido programaticamente pelo partido, trazia consigo importantes instrumentos para a realização de profundas transformações nas ordens econômica e social do país com vistas à redução das desigualdades.³⁸⁶ Ainda que

³⁸⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. Lula é Presidente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/10/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2810200209.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁸⁶ COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. Imprensa: São Paulo, Brasiliense, 1986.

em franca minoria, as forças progressistas conseguiram importantes avanços nos trabalhos desenvolvidos no seio das Comissões e Subcomissões Temáticas, sobretudo, em função da forte mobilização popular em torno das suas pautas e da distribuição da relatoria das Comissões aos parlamentares alinhados mais à esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), esta última por influência direta do então Senador pelo estado de São Paulo Mário Covas.³⁸⁷

Contudo, os textos aprovados nas Comissões e Subcomissões Temáticas causavam indignação nos setores conservadores. A reação conservadora aflorou durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, encarregada de elaborar uma proposta de versão consolidada do futuro texto constitucional do país a partir da reunião dos trabalhos das Comissões e Subcomissões Temáticas, a qual deveria ser submetida à deliberação do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte. A insatisfação com os rumos tomados pelos trabalhos somou-se ao fato de que boa parte dos parlamentares alinhados às forças conservadoras foi deixada de fora da Comissão de Sistematização, composta por apenas 93 membros. Sendo assim, estimulados pela articulação política do Poder Executivo na figura do então Presidente da República José Sarney e de seus Ministros auxiliares, formou-se o grupo popularmente conhecido como “centrão”, cujo principal propósito àquela altura era desfazer as conquistas econômicas e sociais alcançadas pelas forças progressistas. Para tanto, realizou-se uma reforma regimental que alterou regras determinantes do processo de votação em Plenário, invertendo o ônus do quórum de maioria absoluta dos que pretendiam eliminar para os que pretendiam manter certos dispositivos normativos no texto do projeto mediante a criação da figura do destaque de votação em separado (DVS).³⁸⁸

Todo esse resgate é importante, pois, ainda que de forma sucinta, ajuda a situar o pronunciamento feito por Luiz Inácio Lula da Silva no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988, data na qual foi realizada a sessão de votação do texto final da Constituição. Nessa oportunidade, Lula destacou a impressão compartilhada pelos membros do Partido dos Trabalhadores (PT) no sentido de que a composição política da Assembleia Nacional Constituinte impôs dificuldades à aprovação de um texto constitucional alinhado aos seus interesses:

³⁸⁷ Para uma recuperação do processo de composição das Comissões e Subcomissões Temáticas na Assembleia Nacional Constituinte, bem como do alinhamento e das estratégias adotadas pelos grupos progressistas e conservadores, cf. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 57-76; p. 77-117; p. 119-146.

³⁸⁸ Para uma recuperação nesse sentido, cf. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 195-227.

Em fevereiro de 1987, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao Congresso Constituinte, não trazia nenhuma ilusão de que poderia, através da Constituição, resolver todos os problemas da sociedade brasileira. Entendíamos, já no dia 16 de novembro de 1986, que a composição da Constituinte não seria uma composição favorável aos projetos políticos da classe trabalhadora brasileira, tampouco seria favorável àqueles que sonharam ter uma Constituição a mais progressista possível.³⁸⁹

Funcionando sob essas circunstâncias, Luiz Inácio Lula da Silva concluiu que a Assembleia Nacional Constituinte elaborou um texto que, apesar de conter importantes conquistas econômicas e sociais, ficou aquém das expectativas do partido:

O Partido dos Trabalhadores fez um estudo minucioso, através da sua Bancada e da sua direção, e chegou à conclusão de que houve alguns avanços na Constituição; de que houve avanços na ordem social, de que houve avanços na questão do direito dos trabalhadores, mas foram avanços aquém daquilo que a classe trabalhadora esperava que acontecesse aqui, na Constituinte.

Entramos aqui querendo quarenta horas semanais e ficamos com quarenta e quatro horas; entramos aqui querendo férias em dobro e ficamos apenas com 1/3 a mais nas férias; entramos aqui querendo o fim da hora extra ou, depois, a hora extra em dobro, e ficamos apenas com 50%, recebendo menos do que aquilo que o Tribunal já dava. Algumas conquistas consideradas importantes não passaram, nem sequer de perto, para que a classe trabalhadora pudesse ter o sabor e o prazer de festejar essas conquistas.³⁹⁰

Em suma, a posição do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação ao texto constitucional pode ser sintetizada na seguinte frase dita por Lula: “mesmo havendo avanços na Constituinte, a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte”. Por essas razões, anunciou voto contrário ao texto: “o Partido dos Trabalhadores vota contra o texto e, amanhã, por decisão do nosso diretório – decisão majoritária – o Partido dos Trabalhadores assinará a Constituição, porque entende que é o cumprimento formal da sua participação nesta Constituinte”.³⁹¹

Vê-se, portanto, que a posição contrária do Partido dos Trabalhadores (PT) e de Luiz Inácio Lula da Silva à Constituição de 1988, ao invés da reação conservadora, não parte da consideração de que o novo texto constitucional deixaria o país ingovernável em virtude da quantidade de conquistas alcançadas, mas sim da consideração de que, apesar de terem havido importantes avanços, estes ficaram aquém das expectativas do partido de transformar a realidade econômica, política e social brasileira. Como fica claro do seguinte trecho do mesmo discurso: “ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição

³⁸⁹ BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14313.

³⁹⁰ BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14313.

³⁹¹ BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14313-14314.

efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício”.³⁹²

Além disso, é possível entrever uma concepção distinta acerca do que seria uma Constituição e de qual deveria ser a sua função perante a realidade econômica, política e social do país. Ao contrário das forças conservadoras que sempre defenderam a adoção de uma Constituição sintética, limitada a organizar os poderes do Estado e a declarar os direitos políticos e individuais, Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores (PT), assim como as forças progressistas que participaram da Assembleia Nacional Constituinte, compartilhavam a crença de que questões relativas aos domínios econômico e social também deveriam ser consideradas matérias constitucionais.

Isso fica claro, por exemplo, quando, no mesmo discurso, Lula afirma que apenas a consagração de princípios gerais e abstratos no texto constitucional fatalmente deixaria as classes populares desprotegidas, bem como quando explicita as reivindicações populares de cunho trabalhista não asseguradas pela nova Constituição. Embora não tenha se aprofundado nessa questão, parece claro que, da sua perspectiva, uma Constituição composta apenas por poucos princípios gerais e abstratos seria indesejável. Justamente por isso, acreditava ser preciso manter a mobilização social e pressionar o Congresso Nacional para que a regulamentação da Constituição de 1988 mediante a elaboração da legislação ordinária e complementar atendesse aos interesses da classe trabalhadora:

Sabemos que apenas os Princípios Gerais não garantem a efetivação da democracia, que apenas a efetivação de alguns princípios gerais não garantem à classe trabalhadora viver em regime efetivamente democrático. É possível que, dependendo dessa correlação de forças existentes na Constituinte e permanecendo no Congresso, pouca coisa será regulamentada e algumas, possivelmente, serão regulamentadas em prejuízo da classe trabalhadora. Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento popular. Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento sindical, dos partidos políticos progressistas, para que possamos manter a sociedade permanentemente pressionando o Congresso, para que ele possa regulamentar a legislação em benefício da classe trabalhadora brasileira.³⁹³

O contraste entre as posições contrárias ao texto da Constituição de 1988 permite concluir que tanto à direita quanto à esquerda do espectro político-ideológico os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte deixaram a desejar. O caráter compositivo dos trabalhos constituintes deu origem a um texto compromissório, no qual elementos imprescindíveis para

³⁹² BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14314.

³⁹³ BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14313.

a implementação das plataformas programáticas das mais diversas correntes puderam ser garantidos, sem, no entanto, imporem-se aos demais. Conforme o relato de José Afonso da Silva:

O que é plausível reconhecer é que a Constituição de 1988 não é a Constituição ideal de nenhum grupo nacional. Talvez as suas virtudes estejam exatamente em seus defeitos, em suas imperfeições, que decorreram do processo de sua formação lenta, controvertida, não raro tortuosa, porque foi obra de muita participação popular, das contradições da sociedade brasileira, e, por isso mesmo, de muitas negociações. Desse processo proveio uma Constituição razoavelmente avançada, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral, que se abre para o futuro com promessas de realização de um Estado Democrático de Direito que construa uma sociedade livre, justa e solidária, garanta o desenvolvimento nacional, erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades regionais e sociais, promova, enfim, o bem-estar de todos, sem discriminação de qualquer natureza (art. 3º).³⁹⁴

Na campanha para a Presidência da República de 1989, a primeira eleição presidencial após a redemocratização, o programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva destacava que o processo de elaboração da Constituição de 1988 foi marcado por avanços e retrocessos na busca pela satisfação dos interesses das classes populares, situação essa que demandaria a adoção de “procedimentos cirúrgicos” para a sua correção:

Em linhas gerais, cada artigo registrando conquistas democráticas traz em seu verso, de uma forma ou de outra, a estampa do velho vício do autoritarismo e da exclusão das maiorias, que marca toda a história do Estado brasileiro. Esse Estado é um paciente que, ao longo de uma custosa terapia, levada a cabo durante anos pelas lutas do povo, não experimentou, até hoje, mais do que medicamentos homeopáticos. Surgem melhoras aqui, recaídas ali, sem eliminação dos vícios. A gravidade do mal, entretanto, torna inadiável a adoção de procedimentos cirúrgicos.³⁹⁵

Entre o conjunto de medidas a serem implementadas, o programa de governo destacava a necessidade de: ampliar a participação popular nos processos deliberativos estatais, extinguir a alegada tutela militar sobre o poder civil, reformar a legislação eleitoral e o sistema de representação parlamentar, democratizar os meios de comunicação em massa, ampliar os mecanismos de controle e de participação social sobre o Poder Judiciário e criar mecanismos

³⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 266-267.

³⁹⁵ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1989. Brasil Urgente: Lula Presidente. Democracia: Estado, Forças Armadas, Judiciário, Corrupção, Comunicação social, Política externa, Participação popular. São Paulo: 1989, p. 7. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1989-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

de controle social na economia.³⁹⁶ Todas essas mudanças podiam ser resumidas na pretensão de reformar as estruturas do Estado para promover transformações econômicas e sociais mediante ampla participação popular.

Dessa forma, assim como as forças conservadoras, as forças progressistas também pretendiam implementar um vasto processo de reformas no país. A diferença, no entanto, residiria no conteúdo das transformações almejadas. Para os primeiros, reduzir o papel do Estado nas ordens econômica e social, para, assim, liberalizar a economia nacional e reduzir os gastos públicos. Para os segundos, reforçar o papel do Estado perante esses domínios, a fim de garantir o desenvolvimento nacional com a redução das desigualdades socioeconômicas. Não à toa, o plano de governo da campanha presidencial de Lula de 1989 consignava:

A crise social é de tal profundidade, que todos se apresentam como representantes da mudança. Esses falam. Outros calam. Onde estão, por exemplo, os políticos que há pouco tempo deram mais um ano de mandato a José Sarney? Não participam de nenhuma campanha? Os especuladores, banqueiros e usineiros não têm interesses a defender? Não apoiam ninguém?

Omissos e cúmplices querem aparecer como opositores e reformadores. Para isso, insistem no samba de uma nota só: é preciso reformar o Estado (que eles mesmos montaram e controlam de alto a baixo). Em tese, concordamos. O problema é que eles usam isso como pretexto para manter a sociedade tal como está. Nós, não. Dizemos: a reforma do Estado deve ser feita para apoiar a reforma da sociedade. Junto com ela. Dizemos mais: não haverá reforma alguma se as preferências dos capitalistas privados continuarem a definir o que o poder público faz ou deixa de fazer.³⁹⁷

Embora o programa não mencione de forma expressa a necessidade de um amplo programa de reformas constitucionais para implementar referidas mudanças, é certo que a consecução de boa parte delas pressupunha exatamente a ativação do poder constituinte derivado reformador. A menção expressa aos mecanismos de reforma constitucional aparece, porém, no programa de governo da campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva de 1994, talvez porque motivada pelo calor dos acontecimentos da revisão realizada em junho daquele mesmo ano:

As reformas político-institucionais propostas são um dos elementos indispensáveis para que a administração democrática e popular, através do exercício da Presidência da República, contribua, ao lado dos outros poderes, para a democratização de nossa

³⁹⁶ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1989. Brasil Urgente: Lula Presidente. Democracia: Estado, Forças Armadas, Judiciário, Corrupção, Comunicação social, Política externa, Participação popular. São Paulo: 1989, p. 8. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1989-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁹⁷ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1989. Brasil Urgente: Lula Presidente. Questão Urbana: Metrôpoles, Cidades médias, Habitação, Sub-habitação, Transportes, Educação. São Paulo: 1989, p. 2. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1989-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

ordem política. Adicionalmente, tais reformas deverão conferir à administração condições favoráveis de governabilidade.

Nesse sentido, *o Governo Democrático e Popular deverá defender mudanças na Constituição e nas leis, seja para excluir obstáculos às reformas estruturais, seja para consolidá-las no terreno legal e institucional. A Constituição de 1988 manteve parte do entulho autoritário, distorções no sistema de representação, a tutela militar sobre o Estado, ausência de controle sobre o Judiciário. Nossa campanha deve-se orientar para a constituição da base popular e parlamentar necessárias à revisão da Constituição.*³⁹⁸

É curioso notar que, assim como o programa de governo apresentado por Fernando Henrique Cardoso durante a campanha presidencial de 1994, o programa de Luiz Inácio Lula da Silva também continha menção à necessidade de promover reformas constitucionais no país como forma de ajustar a Constituição de 1988 à plataforma político-ideológica apresentada no pleito. Portanto, ainda que almejassem objetivos distintos, as campanhas dos principais candidatos à Presidência da República, cada uma à sua maneira, propunha um plano de mudanças constitucionais a serem implementadas. O Partido dos Trabalhadores (PT) que, desde o início dos trabalhos revisionais se posicionou contrariamente ao processo compondo o grupo popularmente conhecido como “contras”, por temer a possibilidade de retirada de importantes garantias econômicas e sociais do texto, passada a oportunidade prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, lançou um candidato à Presidência da República cujo plano de governo incluía a proposta de uma revisão constitucional para o país.³⁹⁹

A oposição do partido a qualquer proposta de revisão da Constituição de 1988 antes das eleições de 1994 foi tamanha que chegou a ser noticiada a intenção de expulsar o então Deputado Federal José Genoíno (PT-SP) por ter se manifestado a favor da proposta.⁴⁰⁰ Basta lembrar o clima hostil das sessões destinadas a discutir a pauta da revisão constitucional, que muitas das vezes chegava às vias de fato, em razão da oposição do grupo dos “contras”, da reação dos favoráveis à revisão e da truculência com a qual muitas das vezes a segurança do Congresso Nacional reagiu. Uma fala dita pelo Presidente da Central Geral dos Trabalhadores, Antônio Neto, em evento organizado por sindicalistas e partidos políticos do grupo dos

³⁹⁸ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Bases do Programa de Governo 1994. Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil, p. 62. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1994-2.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

³⁹⁹ MADUENO, Denise. ‘Contras’ se armam para dificultar votação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29/09/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12196&keyword=revisao%2Cconstitucional&anchor=4833643&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=150733587f5bd8b5f59832c775e3aee5>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁰⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. Painel. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30/09/1993, p. 1-4. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12197&keyword=revisao%2Cconstitucional&anchor=4833735&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=131106110c8bbf6c8346e9f71377210d>. Acesso em: 13 fev. 2025.

“contras” para discutir estratégias de oposição à revisão bem ilustra a situação: “umas porradas democráticas de vez em quando é bom”.⁴⁰¹ Chegou-se até mesmo a convocar um dia nacional contra a revisão.⁴⁰²

No entanto, na leitura do Partido dos Trabalhadores (PT), não seria toda e qualquer revisão constitucional indevida.⁴⁰³ Às vésperas da instalação da primeira sessão do processo revisional, foi noticiado que o próprio Luiz Inácio Lula da Silva, seguindo orientação da executiva nacional do partido, era favorável a uma revisão constitucional, porém, em 1995, após as eleições gerais para o Congresso Nacional e a Presidência da República. Acreditava-se que uma possível vitória de Lula poderia ser beneficiada pelo adiamento da revisão, tendo em vista as mudanças que fatalmente seriam realizadas na Constituição de 1988 para a implementação do seu programa de governo, que, por sua vez, estaria legitimado pelas urnas. Tanto é assim que Lula considerou como golpe a realização da revisão antes das eleições de 1994: “temos que sair às ruas se mobilizar para evitar o golpe da revisão”.⁴⁰⁴

Após o fracasso da revisão constitucional, o então Deputado Federal José Genoino (PT-SP) chegou a conjecturar sobre as hipóteses de reforma do texto constitucional que poderiam viabilizar a implementação das propostas de governo apresentadas pelos candidatos à Presidência da República nas eleições de 1994, destacando o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) à adoção de uma fórmula periódica de revisão total ou parcial a cada dez anos, desde que preservados os artigos 1º e 5º da Constituição de 1988:

De Lula a Esperidião Amin, passando por Fernando Henrique e outros candidatos, os programas de governo propõem reformas constitucionais que dificilmente serão aprovadas pela fórmula do artigo 60.

Penso que a melhor saída teria sido a convocação de uma assembleia revisora exclusiva, podendo dela participar os partidos políticos e representantes da sociedade civil. Seriam excluídos da assembleia, contudo, os deputados e senadores. A revisão, assim, não sofreria as influências das inclinações corporativas do Congresso e nem das injunções da relação entre Congresso e governo.

⁴⁰¹ ALONSO, Aurélio. ‘Contras’ atacam Congresso em debate. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04/10/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12201&keyword=PT%2Crevisao&anchor=4801974&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=8b172f4cece03f207235cc558a87f42a>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁰² FOLHA DE SÃO PAULO. ‘Contras’ fazem dia nacional anti-revisão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12202&keyword=Revisao%2CPT&anchor=4801996&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=cf21b70d634fc7cd18394aca89c7581b>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁰³ Para uma recuperação da posição assumida pelos principais partidos políticos representados no Congresso Nacional sobre a revisão constitucional, cf. PEIXOTO, João Paulo M.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro. *Revista de Administração Pública*, n. 28, v. 3, p. 132-154, 1994.

⁴⁰⁴ CARDINALLI, Roberto; DENARDI, Carlos Magno. Lula percorre interior em caravana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/1993, p. 6-6. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12202&anchor=4802002&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=27acbe9510f72bb5b69a967b2064d80a>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Outra proposta, complementar a esta, estabelecia uma fórmula permanente para processos revisionais futuros. Apresentada por Nelson Jobim e defendida pela bancada do PT, a fórmula consistia no seguinte: de dez em dez anos poderíamos proceder a revisões totais ou parciais da Constituição, protegidos os princípios do artigo 1º, que trata dos fundamentos do Estado de Direito e os do artigo 5º, que trata dos direitos e garantias individuais. A realização da revisão seria submetida a um referendo popular autorizativo e as propostas seriam votadas em sessão unicameral pelo Congresso, em dois turnos, considerando-se aprovadas as que obtivessem o voto de três quintos de seus membros.

*Esta proposta de auto-reforma, fundada numa concepção dinâmica de democracia na qual se estabelece o princípio de que as democracias são capazes de se adaptar às exigências do tempo sem necessidade de rupturas, infelizmente, nem sequer foi apreciada. Para os que acreditam que as reformas democráticas das instituições são, em parte, condicionantes das mudanças sociais, o desfecho deste processo só pode ser decepcionante.*⁴⁰⁵

Em sentido semelhante, Fábio Konder Comparato chegou a sustentar que, passada a revisão constitucional de 1994, os esforços deveriam ser direcionados para a convocação de um novo processo de reforma constitucional, tendo como finalidade a busca pelo desenvolvimento nacional, com redução das desigualdades socioeconômicas, uma vez que, sob a Constituição de 1988, dificilmente seria possível alcançar tal objetivo:

Vamos, pois, encerrar o quanto antes esse lamentável episódio e pensar no processo legítimo e eficaz de se reformar a Constituição.

A indispensabilidade da reforma, bem entendido, não está ligada à preservação de privilégios corporativos nem à proteção de interesses particulares. Ela vincula-se a uma só finalidade, de cuja realização depende, porém, todo o futuro deste país. Trata-se de iniciar, seriamente, o processo de desenvolvimento nacional, vale dizer, a longa e complexa política de progressiva elevação do nível de vida e de permanente melhoria da qualidade de vida de toda a população brasileira.

É claro que as Constituições, por si sós, são incapazes de promover o desenvolvimento nacional. Mas não é menos óbvio que, tendo por objeto a organização do sistema político, as regras constitucionais podem facilitar ou dificultar, enormemente, a realização de programas de ação governamental.

*Analizada sob esse aspecto, a Constituição de 1988 representa seríssimo obstáculo ao nosso desenvolvimento.*⁴⁰⁶

Na campanha presidencial de 1998, embora o programa de governo apresentado pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva tenha mantido as propostas de profundas transformações econômicas e sociais no país para a redução das desigualdades, não houve menção expressa ao tema da reforma constitucional.⁴⁰⁷ Inclusive, ao longo do segundo mandato

⁴⁰⁵ GENOINO. José. O fracasso da revisão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/06/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/02/painel/1.html>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

⁴⁰⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Por que e como reformar a Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/04/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/4/21/painel/1.html>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

⁴⁰⁷ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1998. União do Povo Muda Brasil. São Paulo: 1998. Disponível em:

de Fernando Henrique Cardoso, que, por vezes, chegou a flertar com a possibilidade de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva,⁴⁰⁸ Lula não chegou a assumir o discurso da revisão constitucional, dizendo que um tal processo somente se justificaria se autorizada mediante plebiscito pela maioria da população brasileira:

Imaginava que a aprovação da Constituição de 1988 e sua regulamentação poderiam garantir avanços, principalmente no campo social. A lei foi rasgada nas coisas mais elementares. Nem foi regulamentada e já foi rasgada. Obviamente que, a todo momento que você percebe que as instituições estão falidas e que a Constituição está superada, você pode fazer um plebiscito na sociedade, saber se ela quer ou não convocar uma nova Constituinte.

[...]

[...] o Fernando Henrique Cardoso rasgou essa Constituição. Então, veja, *você não faz uma Constituição a todo ano, a todo momento, a toda hora. Você faz uma Constituinte quando a sociedade brasileira começa a perceber que é necessário convocá-la*. Os partidos políticos e a sociedade podem chegar em algum momento e falar: “Bom, esta Constituição já não atende mais às necessidades do país. *Temos que consultar a população para saber se quer uma nova Constituição*”.⁴⁰⁹

O mesmo acontece na campanha presidencial de 2002. O programa de governo apresentado nessa oportunidade também sequer menciona expressamente o tema da reforma constitucional. O tom geral do documento é o de ruptura com o projeto político então em vigor no país, para conferir prioridade aos programas de melhoria das condições de qualidade de vida da população e da redução das desigualdades econômicas e sociais.⁴¹⁰ Esse mesmo tom tinha sido adotado em junho de 2002 pelo próprio Luiz Inácio Lula da Silva no documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro”, no qual afirmou que as mudanças a serem implementadas por um eventual governo seu não seriam unilaterais, mas negociadas. Além disso, respeitariam os contratos e as obrigações do país, em uma tentativa de acalmar as reações contrárias de importantes lideranças dos setores empresarial e financeiro à sua candidatura:

https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/29?_gl=1*b93n8v*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNzM5NDU0NjYy*_ga_F58R6XXFCX*MTczOTU1NjMyOS4yLjAuMTczOTU1NjM0MC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁰⁸ GONDIN, Abnor. FHC defende Constituinte restrita em 1999. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/04/1998, p. 8.

Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=13857&keyword=defende&anchor=580306&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=5bb7b603b7ed4e62308d4766399de2e0>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁰⁹ GERCHMANN, Léo. Lula defende uma nova Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29/08/1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc29089906.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destques nossos).

⁴¹⁰ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 2002. Coligação Lula Presidente (PT, PCdoB, PL, PMN, PCB). São Paulo: 2002. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/30?_gl=1*1tg4nk2*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNzM5NDU0NjYy*_ga_F58R6XXFCX*MTczOTU1NjMyOS4yLjEuMTczOTU1NjQ5MC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país.

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

*Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.*⁴¹¹

A própria escolha de José Alencar para compor a chapa na condição de Vice-Presidente pode ser lida como mais um movimento do partido e do próprio candidato Luiz Inácio Lula da Silva de tentar reduzir a oposição à sua candidatura e tornar o seu nome palatável aos setores empresariais do país e ao mercado financeiro. À época Senador pelo estado de Minas Gerais, Alencar se desfiliou do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para se filiar ao Partido Liberal (PL), a fim de disputar as eleições presidenciais de 2002 na chapa encabeçada por Lula. Por ser um empresário de sucesso no ramo da indústria têxtil, a José Alencar foi atribuída a responsabilidade por fazer “a ponte entre Lula e o mercado”. Ao relatar o primeiro encontro com o seu então candidato à Vice-Presidência da República, Lula disse: “tive amor à primeira vista”.⁴¹² A aliança pode ser lida, inclusive, no interior de um processo mais amplo de tentativa de abandonar a defesa intransigente da linha programática do partido como estratégia eleitoral para viabilizar a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, resumida na expressão consagrada nas eleições presidenciais de 2002: “Lulinha não quer briga. Lulinha quer paz e amor”.⁴¹³

Essa mudança de estratégia eleitoral, como esperado, produziu efeitos ao longo dos dois primeiros mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva. Pelo menos no que se refere ao tema da reforma constitucional, os governos Lula e a sua base de apoio no Congresso Nacional não assumiram uma espécie de “agenda constitucional”, tal como feito anteriormente por

⁴¹¹ SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro*, 22 de junho de 2002, p. 3. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 13/02/2025. (Destaques nossos).

⁴¹² O GLOBO. José Alencar: O empresário mineiro que fez a ponte entre Lula e o mercado. *O GLOBO*, 29/03/2021. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/jose-alencar-empresario-mineiro-que-fez-ponte-entre-lula-o-mercado-24929263>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴¹³ FOLHA DE SÃO PAULO. “Lulinha paz e amor” fugiu dos conflitos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/10/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41288.shtml>. Acesso em 13 fev. 2025.

Fernando Henrique Cardoso e os partidos que lhe davam sustentação. Isto é, a matéria não chegou a fazer parte do programa de governo submetido às urnas.

Sendo assim, conforme será visto na próxima seção deste capítulo, ao contrário da postura crítica adotada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo próprio Luiz Inácio Lula da Silva à condução da política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso, o ano de 2003, o primeiro de Lula na Presidência da República, é marcado pelo apoio do seu governo à aprovação de reformas constitucionais sintonizadas com os interesses defendidos pelo seu antecessor. Trata-se das Emendas Constitucionais n. 40/2003, n. 41/2003 e n. 42/2003, que, respectivamente, promoveram a reforma dos sistemas financeiro nacional, previdenciário e tributário, em alinhamento ao receituário proposto pelo Fundo Monetário Internacional. Ao recuperar a tramitação de cada uma dessas emendas constitucionais, será possível entrever que o fim a que se destinavam estava diretamente relacionado à necessidade de assegurar as condições necessárias para viabilizar uma determinada leitura de política macroeconômica, a qual, inclusive, ensejou uma cisão no interior da própria base parlamentar de apoio ao governo.

Posteriormente, será explorada a tramitação das propostas que culminaram na promulgação da Emenda Constitucional n. 48/2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, e da Emenda Constitucional n. 53/2006, que instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica. Nessa seção deste capítulo, o objetivo será enquadrá-las como tentativas de assegurar mecanismos de viabilização e de financiamento para políticas públicas destinadas a assegurar os direitos fundamentais culturais e o direito fundamental à educação por meio do próprio texto constitucional.

Na sequência, o esforço recairá na tentativa de recuperar a tramitação da Emenda Constitucional n. 64/2010, que acrescentou o direito à alimentação no *caput* do artigo 6º da Constituição de 1988, e da Emenda Constitucional n. 65/2010, que instituiu a proteção constitucional à juventude. Em ambos os casos, pretende-se demonstrar que o socorro ao mecanismo das emendas constitucionais surgiu como elemento capaz de viabilizar a inclusão de um fundamento expresso na Constituição de 1988 para a implementação de políticas públicas de alimentação e de proteção aos jovens.

Em que pese as especificidades da tramitação de cada uma dessas emendas, acredita-se ser possível vislumbrar nelas a manutenção do pressuposto de que seria necessário assegurar explicitamente no texto constitucional o fundamento imediato para a implementação de determinados projetos políticos, como forma de conferir proteção constitucional a certas matérias, a fim de vincular os futuros governos e os sucessivos parlamentos eleitos.

4.2 As reformas do sistema financeiro nacional, previdenciária e tributária

Apesar de não ter apresentado um amplo programa de reformas durante a campanha eleitoral à Presidência da República, assim que assumiu a chefia do Poder Executivo, Luiz Inácio Lula da Silva e seus Ministros auxiliares anunciaram pelo menos três medidas que seriam por eles adotadas já no início do primeiro mandato. Sendo assim, em 28 de fevereiro de 2003, foi enviada uma Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional (FMI) assinada pelo Ministro da Fazenda Antônio Palocci Filho e pelo Presidente do Banco Central Henrique Meirelles com o objetivo de descrever as prioridades da política econômica mais imediatas do governo.

No referido documento, afirma-se o compromisso do governo Lula com a responsabilidade fiscal, na medida em que se buscou garantir o alcance de superávits primários. Sendo assim, afirmou-se que, “depois de analisar as perspectivas de sustentabilidade da dívida pública, o governo resolveu reforçar a política fiscal, propondo-se a alcançar um superávit primário de 4,25% do PIB em 2003, ou seja ½ ponto percentual do PIB acima da meta anterior”. Nessa linha de entendimento, consignou-se que “o governo tem o compromisso de gerar, no médio prazo, superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB”. Para tanto, seriam necessárias políticas estruturais, as quais demandariam reformas constitucionais:

O fortalecimento das bases da economia exigirá profundas mudanças estruturais. Apesar de ainda estarmos no processo de formular medidas específicas, já estabelecemos objetivos claros para 2003, conforme a seguir. *O governo já começou inclusive a construir um amplo consenso em torno da necessidade de mudanças. Neste contexto, um grande passo à frente foi o acordo obtido com os governadores dos 26 estados e do Distrito Federal com respeito aos princípios a serem seguidos pelas reformas da Previdência e Tributária, conforme descrito na Carta de Brasília, de 22 de fevereiro último.*

[...]

*Pretendemos seguir uma agenda adicional de mudanças estruturais em outras áreas. Primeiro, o governo vai procurar garantir uma aprovação rápida pelo Congresso da PEC que facilitará a regulação do setor financeiro – um passo necessário para a passagem da desejada lei que formalizará a autonomia operacional e a responsabilização do Banco Central.*⁴¹⁴

⁴¹⁴ PALOCCI FILHO, Antônio; MEIRELLES, Henrique. Carta de Intenção ao FMI. Segunda Revisão, 28/02/2003. In. MELO, Andrea Sabbaga. O Brasil, a dependência e o Fundo Monetário Internacional: perspectiva crítica à luz das cartas de intenções do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006, p. 178; p. 178; p. 179. (Destaques nossos).

Dessa forma, o início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República foi marcado pela promulgação de emendas constitucionais que expressavam uma certa linha de continuidade com a política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, destaca-se a Emenda Constitucional n. 40/2003. A medida foi apresentada pelo Senador José Serra (PSDB-SP) na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 21/1997, tendo como objetivo revogar o artigo 192 da Constituição de 1988, que dispõe sobre o sistema financeiro nacional, ao argumento de que a matéria não seria assunto tipicamente constitucional, mas relativo à política ordinária, de modo que a sua inserção na dimensão textual da Constituição restringiria sobremaneira o espaço de liberdade de conformação conferido às maiorias formadas no momento pós-constituente. Senão, veja-se a justificativa apresentada pelo autor da proposta:

Desejo inicialmente salientar que fui o relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, presidida pelo Deputado Francisco Dorneles, na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a atual Constituição Federal. Essa Comissão teve a responsabilidade de escrever os capítulos da Constituição que dispõem sobre o Sistema Tributário Nacional (arts. 1145 a 162), Finanças Públicas (arts. 163 a 169) e Sistema Financeiro Nacional (art. 192).

Devo ressaltar, também, que embora sempre tenha entendido que a Constituição deve conter apenas as normas que assegurem os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, bem como as que estabeleçam as regras do jogo democrático, por duas razões não tive como não aceitar a inserção, no anteprojeto, de matérias que normalmente deveriam ser reguladas unicamente por leis ordinárias. A primeira delas, porque naquele momento político predominava a vontade clara dentre os constituintes de inscrever minuciosamente na Carta Magna todos os temas que eram objeto de debate na sociedade brasileira; a segunda, porque esperava que os trabalhos da Comissão de Sistematização levariam a uma simplificação dos diversos anteprojatos das comissões temáticas.

[...] face ao ambiente político daquela época não houve como deixar de dispor sobre alguns temas relativos ao sistema financeiro. Procurou-se, entretanto, escrever o mínimo.

[...] a Carta de 1988 resultou num modelo que em determinados casos, impede o regular exercício da atividade governamental e o desenvolvimento do País.⁴¹⁵

No fundo, o problema residia na redação conferida ao *caput* do artigo 192 da Constituição de 1988 que determinava que toda a matéria relativa ao sistema financeiro nacional deveria ser regulada por uma única lei complementar e ao parágrafo 3º do referido dispositivo constitucional que fixava o limite de doze por cento ao ano para as taxas de juros reais no país. Pela proposta inicialmente apresentada pelo Senador José Serra (PSDB-SP), todo o artigo deveria ser simplesmente revogado.

⁴¹⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LII, n. 100, 12/06/1997, p. 11236-11237. (Destaques nossos).

No entanto, no parecer ofertado pelo Senador Jefferson Peres (PDT-AM) perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, foi apresentado um substitutivo ao projeto que propunha a revogação dos incisos e dos parágrafos do artigo 192 da Constituição, mas mantinha o *caput*, desde que com uma singela alteração de redação. Ao invés de exigir apenas uma lei complementar para dispor sobre todo o sistema financeiro nacional, foram exigidas leis complementares, tendo como justificativa o argumento de que o sistema financeiro nacional seria um assunto demasiadamente importante para não ser regulado pela Constituição.

Quanto ao parágrafo 3º, o substitutivo justificou a sua exclusão do texto constitucional ao argumento de que ao longo da sua vigência referido dispositivo teria sido desprovido de eficácia, o que revelaria sua inadequação frente à realidade econômica e financeira do país. Quando da votação do substitutivo apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pelo Plenário do Senado Federal, o Senador Jefferson Peres (PDT-AM) esclareceu o teor das mudanças por ele propostas:

[...] elaborei um substitutivo que, na verdade, é um ovo de Colombo: mantém a referência ao sistema financeiro na Constituição, mas estabelece o seu fatiamento. Na verdade, digo que a solução consiste apenas no “s”, ou seja, em pluralizar. Em vez de única lei, como está hoje, será por leis complementares.

[...]

De forma que a outra modificação, além desta, “simplérrima”, mas de grande alcance, é que a emenda suprime o famoso limite de 12% para as taxas de juros, o que, em primeiro lugar, não é matéria constitucional. Não existe em nenhuma Constituição no mundo, que eu saiba. Eu já ouvi dizer que existiria na finlandesa – confesso que não consegui a constituição da Finlândia, mas, mesmo que exista lá, aparece em duas Constituições de dois países do mundo apenas.⁴¹⁶

É interessante notar, desde já, que mesmo reconhecendo que o sistema financeiro não seria assunto tipicamente constitucional, havia a pré-compreensão acerca da necessidade de haver menção explícita aos seus fundamentos na dimensão textual da Constituição de 1988. Tal como afirmado pelo Senador Jader Barbalho (PMDB-PA) na mesma sessão de votação: “cumprimento o Senador Jefferson Peres pela forma do seu substitutivo, que *nos permitirá continuar sustentando no texto da Constituição esse assunto*”.⁴¹⁷ No mesmo sentido, o Deputado Federal Nelson Pellegrino (PT-BA) considerava importante a manutenção do *caput* do artigo 192 da Constituição de 1988, porém, com a mudança de redação conferida pelo substitutivo apresentado pelo Senador Jefferson Peres, “de modo a *assegurar as salvaguardas*

⁴¹⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LII, n. 229, 16/12/1997, p. 11382. (Destaques nossos).

⁴¹⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LII, n. 229, 16/12/1997, p. 11389. (Destaques nossos).

de que o povo brasileiro precisa para se regulamentar o capítulo do Sistema Financeiro Nacional”.⁴¹⁸

A inclusão do artigo 192 na Constituição de 1988 sempre foi um assunto polêmico. Roberto Campos, por exemplo, dizia que o referido dispositivo constitucional, ao pretender um limite máximo para as taxas de juros reais no país, não passaria de mais um exemplo “pitoresco” da vida política nacional.⁴¹⁹ Desde antes da sua entrada em vigor, já se advertia que o artigo 192 não seria autoaplicável, tal como sustentado por Celso Ribeiro Bastos: “isto significa pura e simplesmente que não se terá, nem agora, nem durante muito tempo e talvez mesmo nunca o demagógico tabelamento”.⁴²⁰

A controvérsia em torno do artigo 192 era tamanha que, no dia seguinte à promulgação da Constituição de 1988, o Consultor-Geral da República à época, Saulo Ramos, emitiu parecer no qual assentou entendimento no sentido de que o parágrafo 3º do referido dispositivo constitucional seria norma de eficácia limitada. De acordo com Ramos, a aplicação imediata do limite máximo da taxa de juros reais previsto no texto constitucional poderia desestabilizar a economia nacional. Sendo assim, concluiu que sua interpretação deveria seguir a regra definida pelo *caput* do artigo 192, segundo a qual a matéria relativa ao sistema financeiro nacional deveria ser regulada por uma única lei complementar. Até a edição da referida lei complementar, o parágrafo 3º seria incapaz de produzir efeitos jurídico-normativos. Após aprovação do Presidente José Sarney, o teor do parecer foi amplamente divulgado pelos jornais de grande circulação nacional.⁴²¹

Como destaca Gilberto Bercovici, a tese exposta no parecer assinado por Saulo Ramos e aprovada por José Sarney foi secundada por diversos juristas e também pelo Supremo Tribunal Federal,⁴²² ao mesmo tempo em que também foi criticada, inclusive por José Afonso da Silva, autor que consagrou no debate constitucional brasileiro a classificação das normas constitucionais em função da sua eficácia,⁴²³ revelando, em última instância, um manejo

⁴¹⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 34, 28/03/2003, p. 10655. (Destaques nossos).

⁴¹⁹ CAMPOS, Roberto. Razões da urgente reforma constitucional. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 272.

⁴²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. A nova Carta já nasce velha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 10/09/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/104962>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴²¹ RAMOS, Saulo. A íntegra do parecer sobre o tabelamento dos juros. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. b4, 07/10/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/119419>. Acesso em: 13 fev. 2015.

⁴²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 07/03/1991. DJ: 25/06/1997.

⁴²³ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

político e ideologicamente orientado de uma categoria conceitual. Nas palavras de Gilberto Bercovici:

A questão, portanto, não é o que desejam ou afirmam que desejam os autores das teorias, mas como elas são implementadas e utilizadas. A razão por trás da resistência doutrinária à implementação da Constituição de 1988, simbolizada na “Doutrina Brasileira da Efetividade”, continua com Vezio Crisafulli, mal lido e quase não compreendido por estes autores, que afirma, corretamente, que toda norma incômoda é classificada como “programática”.⁴²⁴

Quando a matéria foi apreciada pela Câmara dos Deputados, já em 2003, os parlamentares que a ela se opunham alegavam a vinculação da proposta à Carta de Intenções enviada ao Fundo Monetário Internacional pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva e denunciavam a continuidade da política macroeconômica iniciada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Inclusive no que diz respeito ao temor de que a mudança de redação prevista para o *caput* do artigo 192 da Constituição de 1988 poderia facilitar a implementação da autonomia do Banco Central, tal como afirmado na Carta de Intenções enviada ao Fundo Monetário Internacional.⁴²⁵ Nesse sentido, o pronunciamento da Deputada Federal Luciana Genro (PT-RS):

Estamos mexendo num artigo extremamente importante, o art. 192, da nossa Constituição. A votação que faremos aqui vai revogar oito incisos importantíssimos da nossa Carta Magna e vai abrir as portas para que a regulamentação do sistema financeiro seja feita por meio de lei complementar.

Este é um debate fundamental para o futuro do País. Não é à toa que todos os dias estamos assistindo às pressões do Fundo Monetário Internacional pela regulamentação do sistema financeiro nacional.

A autonomia do Banco Central é a blindagem financeira de que o mercado necessita para ter a certeza de que a política econômica do País não irá mudar, de que vai continuar submetendo o Brasil à lógica do FMI e dos juros altos para pagar as dívidas externa e interna; à lógica do superávit primário e dos cortes orçamentários em áreas sociais, em áreas de desenvolvimento econômico, tudo isso para atender aos interesses da banca internacional.

[...]

⁴²⁴ BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das “Normas Programáticas” no Debate Constitucional Brasileiro. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, ano 18, n. 22, p. 675, ago. 2019.

⁴²⁵ A autonomia do Banco Central foi alcançada apenas com a edição da Lei Complementar n. 179/2021. Para uma análise crítica da constitucionalidade da Lei Complementar n. 179/2021, cf. BERCOVICI, Gilberto. Sobre o Banco Central “independente”. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, ano 11, n. 21, p. 149-154, mar. – ago. 2022; BERCOVICI, Gilberto; MORAIS, Viviane Alves de. A autonomia do Banco Central e a Constituição. In: FACHIN, Luiz Edson; BARROSO, Luís Roberto; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). *A Constituição da democracia em seus 35 anos*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 399-416; STRECK, Lenio Luiz. A autonomia do Banco Central é compatível com a Constituição? *Consultor Jurídico*, 16/02/2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-16/senso-incomum-autonomia-banco-central-compativel-constituicao/>.

Acesso em: 13 fev. 2025; GOMES, David F. L. *Ainda sobre a inconstitucionalidade da autonomia do Banco Central*. Disponível em: https://www.academia.edu/127515287/Ainda_sobre_a_inconstitucionalidade_da_autonomia_do_Banco_Central. Acesso em: 13 fev. 2025.

*Não sou adepta à tese de que temos de dar confiança aos mercados financeiros. Se os mercados financeiros tiverem confiança no Governo brasileiro, estamos fazendo tudo errado. Passamos oito anos denunciando que o Governo FHC se submetia à lógica dos mercados financeiros e dos interesses do FMI.*⁴²⁶

Também não faltaram críticas à incoerência do discurso adotado durante a campanha eleitoral pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva e o apoio do seu governo à proposta. A situação chegou a ser ilustrada metaforicamente pelo Deputado Federal Pompeo de Mattos (PDT-RS) à figura de um violinista que segura o instrumento musical com a mão esquerda enquanto o toca com a mão direita. Para o parlamentar, o mesmo se passava com o governo Lula: foi eleito com o discurso de promoção do desenvolvimento com redução das desigualdades socioeconômicas, mas chegando ao poder adotou políticas por ele mesmo atacadas.

*É a velha tese do violino, que se segura com a esquerda, mas se toca com a direita. O Governo está seguro pela esquerda, pois garantiu a eleição segurando-se na esquerda: discurso e voto de esquerda e mudança pela esquerda. Aí, vem a direita para tocar o violino no ritmo, no jeito e no compasso dela. Desconfio da vinda do PFL para o lado de cá. Afinal de contas, gato escaldado tem medo de água fria.*⁴²⁷

Conforme se vê, a divergência político-ideológica subjacente à proposta dizia respeito à necessidade de promover ajustes na dimensão textual da Constituição de 1988 para adequá-la a uma determinada concepção de política macroeconômica preconizada pelo Fundo Monetário Internacional e que não fazia parte da linha programática apresentada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante o período eleitoral. Portanto, tanto favoráveis quanto contrários à proposta divergiam, na verdade, em relação ao seu mérito e não em relação ao que seria ou não matéria constitucional. Tanto é assim que a proposta inicialmente apresentada pelo Senador José Serra (PSDB-SP) de simples desconstitucionalização foi abandonada, justamente para manter explícito no texto constitucional os fundamentos do sistema financeiro nacional.

Seguindo o compromisso assumido na Carta de Intenções enviada ao Fundo Monetário Internacional, foram apresentadas ao Congresso Nacional as propostas de reforma previdenciária e tributária pelo governo Lula. Os termos de ambas as propostas foram previamente acordados com os governadores dos estados e do distrito federal no documento

⁴²⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 34, 28/03/2003, p. 10649. (Destaques nossos).

⁴²⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 34, 28/03/2003, p. 10653. (Destaques nossos).

intitulado “Carta de Brasília”.⁴²⁸ As reformas previdenciária e tributária foram propostas ao Congresso Nacional pessoalmente pelo próprio Presidente da República, após completar quatro meses do seu primeiro ano de mandato.⁴²⁹

A reforma previdenciária apresentada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva foi protocolada perante a Câmara dos Deputados na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 40/2003 e promulgada como Emenda Constitucional n. 41/2003. De acordo com a justificativa que instruiu a proposta, de autoria do Ministro da Previdência Social Ricardo Berzoini e do Ministro da Casa Civil José Dirceu, a medida seria parte integrante do programa de governo eleito nas urnas em 2002. Seu objetivo principal seria promover tanto quanto possível a equiparação entre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos e o regime geral de previdência social dos trabalhadores celetistas, concluindo os trabalhos iniciados pela Emenda Constitucional n. 20/1998, promulgada durante o governo Fernando Henrique Cardoso:

No Programa de Governo apresentado por Vossa Excelência por ocasião das Eleições Presidenciais de 2002, a modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfrutam de posição de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social. Há, conforme o documento citado, a necessidade de desenhar uma solução estrutural para a questão previdenciária, que garanta a proteção social não apenas hoje, mas também para as próximas gerações.

[...].

É sabido que a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC n. 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

*Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima.*⁴³⁰

⁴²⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra da “Carta de Brasília”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23/02/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2302200317.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴²⁹ SENADO NOTÍCIAS. Lula entrega pessoalmente ao Congresso propostas das reformas tributária e previdenciária. *Senado Notícias*, 30/04/2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/30/lula-entrega-pessoalmente-ao-congresso-propostas-das-reformas-tributaria-e-previdenciaria>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴³⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 58, 07/05/2003, p. 18409-18410. (Destques nossos).

Na discussão em primeiro turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 40/2003, o Deputado Federal Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) ironicamente destacou a mudança de postura do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação ao tema da reforma da previdência, já que de oposição ao tempo do governo Fernando Henrique Cardoso passou a defensor no governo Luiz Inácio Lula da Silva, inclusive sinalizando ao mercado internacional o abandono de suas convicções do passado:

O PT de hoje, contrariando a história do PT de ontem, a história de quem foi para as ruas vencer as eleições e nos derrotar, dizendo que tudo mudaria sem ser necessária a reforma da Previdência, tem hoje uma postura tibia.

[...]

Ao encerrar, Sr. Presidente, quero aqui registrar minha compreensão ao dizer que *essa reforma da Previdência significa, sabem os integrantes do PT de hoje e haverão de reconhecer os integrantes do PT de ontem, a oportunidade de o Presidente da República demonstrar aos agentes econômicos internacionais que o Presidente Luiz Inácio, do PT de hoje, não é mais o candidato Lula da Silva, do PT de ontem.*⁴³¹

Para a base de apoio do governo federal na Câmara dos Deputados, a reforma se justificaria ante a insustentabilidade financeira do sistema previdenciário do país. Nesse sentido, o Deputado Federal José Eduardo Cardozo (PT-SP) dizia: “*esta reforma tem uma visão atuarial e financeira, sim, e isso não é injusto, porque precisamos dar sustentabilidade à Previdência*”. Já o Deputado Federal Henrique Fontana (PT-RS), insistia na defesa da reforma por compreendê-la como parte do pacote de mudanças que seriam implementadas pelo governo: “*a reforma da Previdência é parte das mudanças que precisamos fazer*”.⁴³²

Por outro lado, reconhecia-se que as mudanças pretendidas penalizariam os servidores pela gestão ineficiente das contas públicas dos governos anteriores, tal como defendido pela Deputada Federal Luiza Erundina (PSB-SP): “os servidores estão sendo vilipendiados e responsabilizados de forma injusta pelos problemas deste País. [...] jogam sobre os seus ombros a reponsabilidade pelo insucesso de gestões incompetentes e pouco éticas dos governos que estiveram à frente deste País e da Previdência Social”. Além disso, criticava-se a reforma por vislumbrar certa linha de continuidade com a reforma iniciada pelo governo Fernando Henrique Cardoso e o atendimento dos interesses do mercado financeiro de contenção de despesas, tal como feito pela Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ): “não queiram que uma esquerda que tem história a negue para fragilizar o Estado, profundamente desmontado pelo Governo

⁴³¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 122, 06/08/2003, p. 36513-36514. (Destaques nossos).

⁴³² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 122, 06/08/2003, p. 36517; p. 36519. (Destaques nossos).

Fernando Henrique Cardoso. [...] *o Governo vai fazer a reforma porque precisa dar esse sinal ao mercado, ao capital financeiro*”.⁴³³

No Senado Federal, a reforma da previdência apresentada por Luiz Inácio Lula da Silva tramitou na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 67/2003. Também nessa casa legislativa parte da base de apoio do Presidente da República no Congresso Nacional denunciou a linha de continuidade da medida com a reforma da previdência realizada no governo Fernando Henrique Cardoso. Sendo assim, a Senadora Heloísa Helena (PT-AL) explicitou que a linha argumentativa utilizada para justificar a medida seria a da necessidade de reduzir os gastos com a previdência social a fim de viabilizar investimentos públicos em outras áreas prioritárias do governo, como saúde e educação. No entanto, a Senadora fez questão de evidenciar que subjacente à proposta estava uma disputa acerca da destinação a ser conferida à riqueza produzida no país, um debate que, por certo, envolvia a definição do modelo de Estado adotado no Brasil:

[...] não poderia silenciar diante deste debate, até porque passei certamente uma parte muito importante da minha vida – talvez tenha dedicado os melhores anos da minha vida – ajudando na construção do PT e defendendo um modelo de Estado, uma concepção de Estado, uma convicção ideológica completamente diferente desta que se apresenta na reforma da previdência. [...] É por isso que eu jamais poderia silenciar, por mais cômodo que seja o silêncio, por mais cômodo que seja o fundamentalismo governista, por mais cômodo que seja o radicalismo do oportunismo de ficar sempre ao lado dos governos sejam eles quais forem.

[...]

É evidente que, no debate da reforma da previdência, os argumentos são exatamente os mesmos; argumentos que passam pelo velho discurso demagógico repetido exaustivamente durante os oito anos do Governo Fernando Henrique e que infelizmente agora se reproduz na mesma e velha cantilena enfadonha e mentirosa de que essa reforma tem de ser feita a fim de que sobre dinheiro público para investir na agricultura, na geração de emprego, na saúde, na educação.

[...]

*[...] Está em jogo o mesmo tema de debate nos oito anos do Governo Fernando Henrique nesta Casa. O que está sendo discutido é a disputa pela riqueza criada no País! É isso! É o interesse da banca, é o interesse do capital financeiro internacional, é o interesse dos gigolôs do Fundo Monetário Internacional e dos parasitas do Banco Mundial!*⁴³⁴

Dessa forma, constata-se que o cerne da divergência em torno da proposta de reforma previdenciária enviada pelo governo Lula ao Congresso Nacional foi de natureza político-ideológica, capaz até mesmo de levar ao rompimento de setores do Partido dos Trabalhadores (PT) fiéis à linha programática historicamente defendida pelo partido com os novos rumos

⁴³³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 122, 06/08/2003, p. 36519; p. 36535. (Destaques nossos).

⁴³⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 181, 05/11/2003, p. 35238. (Destaques nossos).

adotados já em 2003. Isto é, na origem da controvérsia, estavam distintas compreensões das relações que se estabelecem entre Estado e economia no marco da Constituição de 1988. Uma questão que se arrastava pelo menos desde o período de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República e que se manifestou durante a tramitação de propostas de emendas à Constituição.

Nesses termos, o debate foi conduzido pela defesa dos ajustes defendidos pelo governo federal no texto constitucional para adequá-lo a uma determinada visão de política macroeconômica, alinhada aos interesses do Fundo Monetário Internacional e do mercado financeiro, em uma certa linha de continuidade com as reformas então implementadas anos antes pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e pela oposição de parlamentares da própria base governista em relação à inclusão dessas concepções no texto constitucional, não porque não consideravam a matéria digna de status constitucional, mas sim porque da forma como apresentada representava uma mudança de rumos na condução da política econômica e social do país. Política econômica e social esta que, por sua vez, estava sendo realizada em sede constitucional.

Já a reforma tributária, foi apresentada na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 41/2003 e promulgada como Emenda Constitucional n. 42/2003. Entre as alterações pretendidas pela medida estava a prorrogação do prazo de vigência da desvinculação de receitas da união. A reforma tributária foi justificada ao argumento de tornar o sistema mais progressivo, além de simplificá-lo e racionalizá-lo, segundo as diretrizes da Presidência da República. Já a prorrogação do prazo de vigência da desvinculação de receitas da união, foi justificada ao argumento de que seria um importante mecanismo de política econômica, que deveria ser prorrogado por uma questão de cautela, muito embora os indicadores econômicos estivessem bem. Segundo a justificativa assinada pelos Ministros auxiliares do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhada juntamente com a Proposta de Emenda à Constituição n. 41/2003 à Câmara dos Deputados:

A nova redação dada ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias amplia o prazo de vigência de uma norma relevante na condução da política econômica do Governo Brasileiro. *Embora os indicadores da economia nacional estejam, hoje, bem a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam.* [...]

Por esses motivos, em conformidade com as diretrizes traçadas por Vossa Excelência, encaminho proposta de Reforma Tributária que, mantendo a arrecadação nas três esferas de governo e fortalecendo a Federação, objetiva estimular a atividade econômica e a competitividade do País, através da racionalização e simplificação dos

tributos, e promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema.⁴³⁵

Nesse sentido, quando da discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 41/2003, o Deputado Federal Nilson Mourão (PT-AC) fez questão de destacar que a reforma tributária, assim como a previdenciária, integrava o plano de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “*o Presidente Lula fez questão de vir pessoalmente a esta Casa entregar as propostas de reforma que – acredita – mudarão o Brasil e que fazem parte do seu plano de governo*”.⁴³⁶ Já o Deputado Federal Zé Geraldo (PT-PA), concebia a iniciativa do governo federal da seguinte maneira: “*o Governo precisa fazer justiça por meio das reformas*”.⁴³⁷

Como visto, a apresentação das propostas de reforma tributária e previdenciária pelo governo Lula em alinhamento aos interesses do Fundo Monetário Internacional e do mercado financeiro gerou controvérsias na sua própria base de apoio na Câmara dos Deputados. A tensão foi tamanha que parlamentares contrários às medidas foram ameaçados de expulsão do Partido dos Trabalhadores (PT), caso não votassem favoravelmente a elas. Tanto é assim que a Deputada Federal Luciana Genro (PT-RS) fez questão de registrar nos anais da casa nota pública assinada em conjunto com os Deputados Federais Babá (PT-PA) e João Fontes (PT-SE) na qual expõe as razões da divergência, bem como as justificativas para a fundação de um novo partido político de esquerda no país que resgatasse os ideais da luta de classes anticapitalista, anti-imperialista e democrática, emergindo daí de forma embrionária o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL):

Consideramos que os oito meses do governo Lula são fartos em demonstrações de que a política do núcleo dirigente do PT provocou uma mudança brusca no partido. De oposição mais ou menos firme ao neoliberalismo, o partido tem sido transformado em pilar principal de sustentação dos planos capitalistas. Tem se integrado completamente ao regime político burguês brasileiro, um regime antipopular, marcado pelo fisiologismo e pela sustentação de relações dependentes com os banqueiros internacionais e com o sistema capitalista imperialista dominado pela burguesia norte-americana.

[...]

Contribuiu na mudança irreversível do curso do partido a vergonhosa capitulação da maioria das direções da chamada esquerda petista. O exemplo maior dessa rendição se deu na votação da “reforma da previdência”, quando a maioria dos parlamentares da chamada esquerda votaram numa reforma, ou melhor dito, numa contrarreforma ditada pelo Fundo Monetário Internacional. Em alguns casos a capitulação foi

⁴³⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVII, n. 58, 07/05/2003, p. 171. (Destaques nossos).

⁴³⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 142, 03/09/2003, p. 41874. (Destaques nossos).

⁴³⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 142, 03/09/2003, p. 41890. (Destaques nossos).

patética. [...] As próximas “reformas”, em harmonia com a desastrosa política econômica de superávit primário e pagamento da dívida, seguirão na mesma linha neoliberal. Já está para ser votada a reforma tributária que transforma em permanente a CPMF, desvia os 20% da DRU para fazer superávit primário e concentra receita nas mãos da União, dificultando a vida de estados e municípios, não acabando com as desigualdades regionais tão prometidas pelo Presidente Lula. [...]

Nossa responsabilidade é organizar a resistência dos petistas e a construção de uma nova alternativa com esses milhares de lutadores que dizem não ao New PT. [...] Nesse sentido, nossa própria expulsão é o nosso limite, como é o limite de milhares de petistas que assinaram conosco o “Manifesto de Urgência contra a fome, a miséria e desemprego”. Assim, como temos afirmado inúmeras vezes, depois da expulsão não iremos baixar nossas bandeiras nem fazer nossas malas rumo a passividade política. Vamos manter e aprofundar nossos vínculos com esse milhares de lutadores sociais que não mudaram de lado. Vamos chamar a construção de uma nova ferramenta política, um novo partido anticapitalista, anti-imperialista, democrático de luta de classe, que inclua a pluralidade da esquerda socialista, incorporando todos os setores que queiram participar tanto do PT quanto os companheiros do PSTU que já têm chamado a construção de um novo partido.⁴³⁸

A mudança de orientação do partido foi tamanha que o Deputado Federal João Fontes (PT-SE) a descreveu da seguinte forma:

Sr. Presidente, como é difícil ver tamanha mudança no meu partido! É incompreensível! Será que neste momento estamos tão perplexos que não conseguimos estudar um novo modelo?

Parece que se formou um bicho muito estranho neste País: o corpo do PT, o bico de tucano do PSDB, o rabo do PFL, a asa direita do PTS e a asa esquerda do PMDB do Deputado Jader Barbalho – que agora está nomeando Ministro para o Tribunal de Contas da União!

Sinto-me como se estivesse vivendo num outro mundo. Parece que tudo mudou, que não estou mais no Brasil.⁴³⁹

Aprovada em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados, a proposta foi encaminhada ao Senado Federal na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2003. Também nessa casa legislativa, observou-se o mesmo acirramento político-ideológico no interior da base parlamentar de apoio ao governo Lula. Aqueles que apoiavam a reforma tributária enviada pelo Presidente da República e aprovada pela Câmara dos Deputados mantinham a crença de que a proposta faria parte do conjunto de medidas do programa eleito nas urnas para modificar a realidade econômica e social do país, reduzindo as desigualdades. Nesse sentido, veja-se o pronunciamento do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), quando do primeiro turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2003:

⁴³⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 142, 03/09/2003, p. 41883-41885. (Destaques nossos).

⁴³⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 142, 03/09/2003, p. 41891. (Destaques nossos).

Tivemos eleições diretas em 1989, 1994, 1998 e 2002 e o Presidente Lula, que foi o nosso candidato nessas quatro disputas, finalmente conseguiu eleger-se em 2002 e está agora tentando colocar em prática e levar adiante os anseios de realização de justiça.

A reforma tributária, Senador Mão Santa, é um dos pilares, ao lado da reforma da previdência e de outras, que constitui uma colaboração de enorme importância para efetivamente conseguirmos construir uma Nação realmente justa, em que possam estar incluídas preocupações que até 20 ou 50 anos atrás não estavam tão presentes.⁴⁴⁰

Já a Senadora Heloísa Helena (PT-AL), vislumbrava na proposta uma linha de continuidade com a política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso, razão pela qual se opunha por considerá-la insuficiente para atingir os objetivos históricos do partido: taxaço das grandes fortunas e das grandes heranças. Nesse sentido, no segundo turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2003, afirmou:

Esta reforma é o claro retrato de uma proposta neoliberal, porque não estabelece mecanismos para um modelo de federalismo cooperativo e nada faz no sentido de combater os problemas relacionados à guerra fiscal. Digo isso em função da minha concepção. Ela nada faz, absolutamente nada. Aliás, estou até impressionada, porque se conseguiu retirar algo que era a bandeira histórica da esquerda, justamente a taxaço de grandes fortunas e de grandes heranças. Alguns que esbravejaram ao longo de suas histórias e nesta Casa, dizendo que taxariam iates e aviões, tomaram Doril.

A reforma, então, transformou-se na permanência dos dois monstros arrecadatários, viabilizados no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que condenávamos. Passei quatro anos aqui, quando ainda era do meu outro partido, condenando a Desvinculação das Receitas da União, o que nada mais é do que saquear linearmente, oficial e legalmente, 20% das áreas sociais.⁴⁴¹

É curioso notar que a apresentação de propostas de emenda à Constituição tenha gerado o rompimento na própria base parlamentar de apoio ao governo no Congresso Nacional. Tal circunstância somente reforça, mais uma vez, que as mudanças pretendidas traziam consigo fortes implicações políticas, econômicas e sociais. Mas mais do que isso, demonstra também que veiculavam programas profundamente controversos do ponto de vista político-ideológico, capazes até mesmo de motivarem uma cisão no Partido dos Trabalhadores (PT). Ou seja, mais uma vez, assistiu-se à inclusão dos fundamentos necessários para a implementação de determinados projetos políticos no texto constitucional.

⁴⁴⁰ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 197, 28/11/2003, p. 39076-39077. (Destaques nossos).

⁴⁴¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 197, 28/11/2003, p. 41698. (Destaques nossos).

4.3 O Plano Nacional de Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

O Plano Nacional de Cultura foi instituído pela Emenda Constitucional n. 48/2005 em decorrência da Proposta de Emenda à Constituição n. 306/2000 apresentada pelo Deputado Federal Gilmar Machado (PT-MG). Apresentada ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a proposta pretendeu acrescentar o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição de 1988, a fim de criar o Plano Nacional de Cultura, com o objetivo de promover o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público a fim de defender e valorizar o patrimônio cultural brasileiro, produzir, promover e difundir bens culturais, formar pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões e democratizar o acesso aos bens culturais.⁴⁴²

Apesar de reconhecer que a inclusão de uma seção especificamente destinada a dispor sobre a garantia dos direitos culturais no texto constitucional representou um importante avanço, o autor da proposta considerou que a mera declaração do *caput* do artigo 215 da Constituição de 1988 no sentido de que o Estado deverá garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais seria insuficiente para assegurar o acesso às fontes da cultura nacional e a valorização e a difusão das manifestações culturais. Sendo assim, defendeu a criação do Plano Nacional de Cultura como forma de fomentar políticas públicas capazes de dar concretude ao direito fundamental à cultura:

*A necessidade premente da elaboração de um Plano Nacional de Cultura para o País deve-se ao fato de que a cultura ainda não se constituiu em aspecto importante no rol das políticas públicas, atestado pelos ínfimos recursos que a ela são dedicados no contexto do Orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Tem-se, de modo geral, uma compreensão equivocada da questão cultural no Brasil: em virtude de nossa formação elitista e excludente, a cultura é sinônimo de mera erudição e, portanto, vista como algo supérfluo e diletante. Muito ainda precisa ser feito para que a cultura se constitua, de fato, um direito de todos e não privilégio de poucos. O Plano Nacional de Cultura sinaliza nessa direção, ao ter como pressuposto básico a efetiva democratização do acesso aos bens culturais.*⁴⁴³

A proposta foi unanimemente aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, na forma do substitutivo apresentado pelo relator,

⁴⁴² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 207, 07/12/2000, p. 64790.

⁴⁴³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 207, 07/12/2000, p. 64790. (Destaques nossos).

Deputado Federal Murilo Domingos (PTB-MT), que apenas adequou a redação do projeto às exigências da Lei Complementar n. 95/1998.⁴⁴⁴

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, conforme aponta o relatório elaborado pela relatora, Deputada Lídia Quinan (PMDB-GO), foi realizada audiência pública que corroboraram as expectativas do autor da proposta no sentido de que a inclusão do Plano Nacional de Cultura na dimensão textual da Constituição de 1988 seria um importante passo para a implementação de um amplo programa de políticas públicas no domínio cultural. Dessa forma, destaca-se o pronunciamento de Francisco Weffort, que, na qualidade de Ministro da Cultura do governo Fernando Henrique Cardoso, afirmou: “quer dizer, mude como for a política governamental ou o governo, seja qual for o resultado desta ou daquela eleição, como é próprio do procedimento democrático, o Estado Brasileiro terá que seguir determinadas metas na área da cultura, assim como na área da educação”.⁴⁴⁵

Na discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 206/2000 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, assistiu-se à reprodução dessa mesma ordem de argumentos. Tanto é assim que o Deputado Federal Carlos Hauly (PSDB-SP) afirmou: “agora, o sistema democrático brasileiro republicano de alternância do poder *permite que quem está na Oposição chegue ao Governo e execute seus projetos ou programas*”. Nesse sentido, o Deputado Federal Luiz Couto (PT-PB): “é muito importante aprovar esta PEC. É preciso criar condições para que a Nação reconheça na cultura a expressão maior da vida de seu povo. [...] *O Governo precisa desse Plano Nacional de Cultura*. A proposta assegura um direito fundamental dos cidadãos brasileiros”. Da mesma forma o Deputado Federal Dr. Hélio (PDT-SP): “o Plano Nacional de Cultura é um dos maiores instrumentos de democracia cultural deste País. [...] *ele estimula a que tenhamos no País orçamento para a cultura*, importante para a cidadania, assim como a educação, a saúde, a moradia e o emprego”. Igualmente o Deputado Federal Colbert Martins (PPS-BA): “*com esse plano poderemos desenvolver bastante a área da cultura*”.⁴⁴⁶

A matéria foi unanimemente aprovada nos dois turnos de votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. No Senado Federal, a medida foi recebida como Proposta de Emenda à Constituição n. 57/2003 e também foi aprovada seguindo a mesma ordem de argumentos.

⁴⁴⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVI, n. 108, 09/08/2001, p. 35396-35398.

⁴⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 306-A, de 2000. Rel. Deputada Federal Lídia Quinan, p. 3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24900&filename=Tramitacao-PEC%20306/2000. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁴⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 98, 03/07/2003, p. 30724; p. 30725; p. 30726; p. 30726. (Destaques nossos).

Dessa maneira, o Senador Hélio Costa (PMDB-MG) considerou a aprovação da proposta como uma *“oportunidade que se dá ao Senado da República, ao Congresso Nacional, ao Governo, para que se possam estabelecer os caminhos pelos quais vamos ter uma política, um programa de cultura nacional, fundamental para o nosso País e para a nossa gente”*. Assim também o Senador Marcelo Crivella (PL-RJ): *“a emenda à Constituição que estamos examinando traça uma forma de planejamento que permite, de certo modo, trabalhar no futuro de um modo articulado diante das restrições orçamentárias”*.⁴⁴⁷ Em sentido semelhante, o Senador Aloizio Mercadante (PT-SP) considerava importante a criação do Plano Nacional da Cultura *“para que possa se construir ao longo dos anos uma política permanente de valorização da cultura”*.⁴⁴⁸

Conforme se vê, a justificativa para a criação do Plano Nacional de Cultura parte da premissa de que a mera previsão do dever do Estado de assegurar a garantia do pleno exercício dos direitos culturais seria insuficiente. Por isso, foi acrescentado ao parágrafo 3º do artigo 215 da Constituição de 1988 a obrigação de que fosse elaborada lei, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país, com vistas à satisfação de determinados objetivos. Sendo assim, incluiu-se expressamente na dimensão textual da Constituição os fundamentos para a implementação de políticas públicas culturais no país, independentemente do governo da ocasião.

A preocupação com a garantia da eficácia do direito social à educação, semelhante ao que se passou com os direitos culturais, também procurou assegurar no texto constitucional os fundamentos de uma política pública de âmbito nacional, mediante a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Criado durante o governo Fernando Henrique Cardoso na forma da Emenda Constitucional n. 14/1996, o FUNDEF foi nacionalmente implantado apenas em 1998, após regulamentação infraconstitucional.

O programa alterou a forma de financiamento do ensino fundamental no país ao vincular a esse nível de ensino 60% dos recursos constitucionalmente destinados por estados e municípios à educação. Dessa forma, como o artigo 212, *caput*, da Constituição de 1988, vincula 25% das receitas dos estados e municípios à educação, com o FUNDEF, passou a ser destinado 15% da arrecadação global desses entes federativos para a educação. Além disso, criou novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e

⁴⁴⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LX, n. 8, 24/02/2005, p. 2213; p. 2214. (Destaques nossos).

⁴⁴⁸ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LX, n. 72, 02/06/2005, p. 17142. (Destaques nossos).

municípios, promovendo a sua partilha com base no número de alunos atendidos por cada nível de ensino.

O FUNDEF vigorou até 2006, sendo substituído pelo FUNDEB aprovado na forma da Emenda Constitucional n. 53/2006, com vigência prevista até 2020. De maneira geral, o FUNDEB ampliou o espectro dos alunos contemplados com recursos do fundo para todos os alunos do ensino básico: ensino infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Além disso, aumentou o volume de recursos destinados ao fundo, ampliando a subvinculação de 15% da arrecadação de estados e municípios para 20%. Por fim, ampliou o montante da complementação dos recursos do fundo pela união.

Em verdade, desde a sua implementação, o FUNDEF foi alvo de críticas, sobretudo porque atribuiu à união federal o papel de apenas suplementar o repasse de recursos aos estados cujo investimento aluno/ano fosse menor que o piso estabelecido. Dessa forma, foram apresentadas uma série de propostas de emenda à Constituição a fim de alterar pontos específicos do programa. A matéria chegou a ser tema do programa de governo do então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002: “o Fundef deve ser ampliado para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do governo federal, revertendo-se o atual processo de municipalização predatória da escola pública”.⁴⁴⁹

Já na condição de Presidente da República, Lula enviou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 415/2005, com o objetivo de instituir o FUNDEB em substituição ao FUNDEF. Na justificativa que acompanha a proposta, assinada pelo então Ministro da Educação, Tarso Genro, constata-se que o financiamento da educação básica constituía uma questão fundamental para o conjunto de ações de inclusão socioeconômica implementadas pelo governo, razão pela qual seria preciso reestruturar e reformular o antigo FUNDEF:

*A questão da educação nacional oferecida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, especialmente a educação básica, constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do atual Governo. A ampliação do alcance do FUNDEB, o mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação, representa a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais presentes, por constituir-se em instrumento de imediata, efetiva e ampla redistribuição dos recursos disponíveis destinados ao financiamento da educação básica no País.*⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002*: coligação Lula Presidente, p. 46. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-14.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁵⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 103, 28/06/2005, p. 28894. (Destaques nossos).

A medida enviada pelo governo federal à Câmara dos Deputados foi apensada à Proposta de Emenda à Constituição n. 536/1997, que, àquele tempo, era a proposição mais antiga sobre o tema em tramitação perante a casa. Nos termos do parecer apresentado pela Deputada Federal Iara Bernardi (PT-SP) perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n. 415/2005 foi tomada como referência para os debates de elaboração daquela que veio a se tornar a Emenda Constitucional n. 53/2006, tendo sido apresentado, contudo, um substitutivo pela própria relatora.⁴⁵¹

Durante a votação em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 536/1997, na forma do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, constata-se que para os parlamentares que participaram da deliberação em Plenário estava clara a importância de se definir constitucionalmente um fundamento para o financiamento das políticas públicas de educação básica no país. Nesse sentido, por exemplo, a manifestação do Deputado Federal Gustavo Cambraia (PSDB-CE): *“acreditamos que a proposta irá sensibilizar os administradores públicos no sentido de encontrarem caminhos para melhorar o ensino, especialmente a educação básica”*. Da mesma forma, o Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) nutria a expectativa de que *“a discussão do FUNDEB seja o início da revolução educacional no País”*. Também o Deputado Federal Isaías Silvestre (PSB-MG): *“aprová-lo é implementar, com responsabilidade, a mudança de que o Brasil precisa na área educacional”*. Igualmente o Deputado Federal Fernando Fabinho (PFL-BA): *“país que se preza investe em educação. E, a partir de agora, vamos obter maiores investimentos em educação”*. Por sua vez, o Deputado Federal Luiz Couto (PT-PB) equiparou a aprovação da medida a um ato revolucionário: *“temos a certeza de que a revolução da nossa educação começa hoje aqui”*.⁴⁵²

Ao mesmo tempo, acreditava-se que a proposta em debate seria expressão de parte do programa de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para a educação. Dessa forma, veja-se manifestação da Deputada Federal Iara Bernardi (PT-SP): *“esse é um fundo que financiará a educação para todos, como está no programa de educação do Presidente Lula”*. Assim também o Deputado Federal Luiz Couto (PT-PB): *“esse é o projeto de um governo que cuida da educação e deseja sua qualidade”*.⁴⁵³ Da mesma maneira, o Deputado Federal Luiz Sérgio (PT-RJ): *“esse projeto de lei também expressa o posicionamento firme do Governo de*

⁴⁵¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 217, 10/12/2005, p. 60655; p. 60658-60660.

⁴⁵² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 13, 25/01/2006, p. 3737; p. 3742; 3748; 3751; 38415. (Destaques nossos).

⁴⁵³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 206, 07/12/2006, p. 54145; p. 54178. (Destaques nossos).

investir na educação brasileira”. Já para a Deputada Federal Selma Schons (PT-PR): “o Governo Lula está cumprindo com sua parte ao colocar em prática uma proposta de financiamento estável para todo o ensino básico. Finalmente, com o FUNDEB, o Brasil inscreve a educação como prioridade do País”.⁴⁵⁴

No Senado Federal, o tom das manifestações durante o primeiro turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2009 foi semelhante. Isto é, também para os Senadores que participaram das deliberações de aprovação do projeto havia a clara compreensão da sua importância para o país, bem como da sua vinculação aos propósitos do governo federal na área da educação. Sendo assim, a Senadora Ideli Salvatto (PT-SC) afirmou: “*sob o meu ponto de vista, estamos realizando uma sessão histórica [...]. Foi uma decisão política de governo, porém a votação se transformou no retrato da vontade do País de cada vez mais ter valorizada a educação, principalmente a educação básica brasileira*”. Em sentido próximo, o Senador Aloizio Mercadante (PT-SP):

Acho que é uma grande conquista da República. É uma política de Estado; não é uma política de Governo. Essa é uma política de Estado. E vamos poder valorizar o salário, a carreira e definir a jornada de trabalho dos professores da pré-escola, dos professores do ensino fundamental e do ensino médio.

*Por tudo isso, é uma contribuição financeira e aprimoramento da política educacional de amplo alcance, de grande impacto e que, seguramente, ajudará a avançarmos na mais importante e estratégica política pública: a educação brasileira.*⁴⁵⁵

Portanto, o FUNDEB, assim como o Plano Nacional de Cultura, foi compreendido como mecanismo para financiar políticas públicas aptas a promoverem a concretização de um determinado direito fundamental, no caso, o direito fundamental à educação. Dessa forma, a consagração no texto constitucional de ambos os mecanismos de fomento sinaliza a expectativa de que a Constituição de 1988 seria o melhor instrumento legal disponível para assegurar as condições necessárias para a formulação de políticas públicas culturais e educacionais.

4.4 O direito à alimentação e a proteção constitucional à juventude

A alimentação foi incluída no rol dos direitos sociais fundamentais do artigo 6º, da Constituição de 1988, pela Emenda Constitucional n. 64/2010. Sua origem remonta à Proposta

⁴⁵⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 13, 25/01/2006, p. 3735; p. 3810. (Destques nossos).

⁴⁵⁵ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXI, n. 111, 05/07/2006, p. 22578; p. 22579. (Destques nossos).

de Emenda à Constituição n. 21/2001 do Senado Federal, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE). De acordo com a justificativa que acompanhou a proposta, em 1993, o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, contando, inclusive, com voto favorável do Brasil. Além disso, naquele momento, seria amplamente reconhecido que uma significativa parcela da população brasileira viveria em condições de miserabilidade econômica e social. Em conjunto, tais circunstâncias evidenciariam a necessidade da inclusão do direito à alimentação no texto constitucional. Conforme o autor da proposta, a elevação da alimentação à condição de direito social fundamental, mais do que mera demagogia, teria como objetivo principal assegurar as condições necessárias para a implementação de políticas públicas consistentes de erradicação da fome e da miséria no país:

*Como vimos, o Brasil manifestou-se oficialmente, na ONU, favorável à inclusão da alimentação como direito social do cidadão. Inserir esse direito em nossa Carta Magna é a confirmação desse nobre pensamento em não permitir que ninguém venha a morrer no Brasil por falta de um prato de comida. Essa previsão constitucional, não tem o objetivo de forçar uma distribuição aleatória ou demagógica de cestas básicas, sem critérios ou sem motivação. A principal finalidade é assegurar aos segmentos mais pobres da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que evitem a fome e a miséria, e assim, cada brasileiro possa usufruir de uma alimentação adequada à sua sobrevivência.*⁴⁵⁶

A justificativa reproduzida acima é um tanto quanto indicativa dos propósitos que se tinha quando da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 21/2001 do Senado Federal. Isso porque, conforme visto, a pretensão de incluir a alimentação como um dos direitos sociais fundamentais assegurados pela Constituição de 1988 foi motivada tendo em vista a necessidade de criação de políticas públicas consistentes de erradicação da fome e da miséria no país. Ou seja, acreditava-se que o reconhecimento formal da existência de tal direito de forma expressa na dimensão textual da Constituição de 1988 teria o condão vincular o poder público. Sendo assim, diante de uma realidade socioeconômica marcadamente desigual, caberia ao direito a função de conferir àqueles que vivem sob condições degradantes os mecanismos aptos a exigir do Estado prestações ativas, exatamente para superar tal realidade.

Não por outra razão, durante a votação em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 21/2001 do Senado Federal, o Senador Tião Viana (PT-AC) afirmou: “*esta emenda constitucional é de mérito inquestionável*, porque faz com que o Parlamento brasileiro assumas as responsabilidades da alimentação do povo brasileiro, da *política social mais sagrada*

⁴⁵⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVI, n. 98, 08/08/2001, p. 15895. (Destaques nossos).

e mais sublime que é assegurar alimentação básica a qualquer cidadão brasileiro”. Em sentido semelhante, o Senador Aloizio Mercadante (PT-SP) considerava que a medida seria “*fundamental para uma nova concepção do papel do Estado e desenvolvimento com justiça e inclusão social*”.⁴⁵⁷

Quando da votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 21/2001 pelo Plenário do Senado Federal, o autor da proposta, Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), estava ciente de que a mera inclusão do direito fundamental à alimentação na dimensão textual da Constituição de 1988 seria incapaz de resolver de imediato os problemas da pobreza e da fome do país. No entanto, reconhecia que a sua consagração expressa no texto constitucional representaria para os governantes o dever de implementar políticas públicas destinadas à melhoria das condições de vida da população brasileira.

Sabemos, Sr. Presidente, que, *incluindo na Constituição simplesmente o direito à alimentação, não vamos resolver os problemas da pobreza e da fome em nosso País. É preciso que haja vontade política para que os nossos governantes adotem políticas públicas, dando ênfase a projetos sociais, para a geração do bem-comum.* Deverão ser investidos recursos na agricultura familiar, na desapropriação de terras improdutivas, onde os assentados passariam a produzir os seus próprios alimentos e a vender o excedente na cidade, agregando renda. Investimento em programas de combate à fome e à miséria, abastecimento de água, saneamento básico, saúde, educação, essas são prioridades reais e que devem fazer parte de um governo.⁴⁵⁸

Na sequência, expôs a concepção de Constituição que orientou a elaboração da medida. Segundo o parlamentar, a proposta se vinculava à obra do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, para quem as normas constitucionais teriam mais do que uma mera função de assegurar um certo estado de coisas, mas de apontar as diretrizes para a construção de um novo futuro, vinculando os poderes públicos às suas prescrições. Senão, veja-se:

Um dos mais notáveis constitucionalistas portugueses, José Gomes Canotilho, ensina-nos que as cartas constitucionais cumprem duas funções básicas: a de garantir o já existente e a de programar e traçar linhas de direção para o futuro. A responsabilidade do legislador reside, pois, em grande medida, em sua capacidade de transportar para a lei escrita os anseios mais elementares provenientes do tecido social que representa. É para isso que somos eleitos. *Ao incluirmos o direito à alimentação no rol dos direitos e garantias sociais fundamentais, deixamos claro, à vista de todos, que nossa vontade política e nossa missão de erradicar a fome deste País não é fruto somente das circunstâncias, das veleidades passageiras de homens preocupados apenas em aumentar seu quinhão de votos, mas de nosso compromisso autêntico – e inequívoco – em estabelecermos um ponto de inflexão no histórico de desigualdades nacionais.*⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 21, 14/03/2003, p. 3463. (Destaques nossos).

⁴⁵⁸ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 46, 23/04/2003, p. 8291. (Destaques nossos).

⁴⁵⁹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 46, 23/04/2003, p. 8291. (Destaques nossos).

A compreensão de que a aprovação da medida seria importante para garantir a implementação de políticas públicas de erradicação da fome e da miséria era igualmente compartilhada pelo Senador Luiz Otávio (PMDB-PA). Na mesma sessão de votação, o parlamentar fez questão de destacar: “*a principal finalidade é assegurar aos segmentos mais pobres da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que evitem a fome e a miséria*”.⁴⁶⁰ Aprovada pelo Plenário do Senado Federal em dois turnos de votação, a proposta foi remetida à Câmara dos Deputados.

Nessa casa legislativa, a medida foi recebida como Proposta de Emenda à Constituição n. 47/2003. Ao longo da sua tramitação, foi utilizada a mesma ordem de argumentação para justificar a sua aprovação no Senado Federal. Representativo nesse sentido é o parecer elaborado pelo Deputado Federal Lelo Coimbra (PMDB-ES), na qualidade de relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em que restou expressamente consignado o objetivo a ser alcançado com a aprovação da proposta: “*com a proposta, a Comissão Especial busca assegurar políticas públicas de caráter permanente aos programas relacionados à nutrição humana e combate à fome, evitando a descontinuidade administrativa*”.⁴⁶¹

Interessantemente, o parecer do Deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES) reconhece de forma expressa a existência de legislação infraconstitucional destinada a assegurar o direito à alimentação no Brasil. Sendo assim, fez referência à Lei n. 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, e estabeleceu princípios, diretrizes e objetivos para a formulação e a implementação de políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito à alimentação adequada. No entanto, da perspectiva do parlamentar, ainda assim, a inclusão expressa desse direito na dimensão textual da Constituição de 1988 representaria a melhor estratégia para o Estado reafirmar seu compromisso internacional de garantir alimentação adequada a todos, bem como traçar políticas públicas de âmbito nacional para a sua concretização:

[...] a inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, objeto da PEC em análise, é a melhor forma de o Estado brasileiro reafirmar o seu compromisso de cumprir as obrigações assumidas com a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos e com a promulgação de instrumentos legais normatizadores desse direito.

⁴⁶⁰ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 46, 23/04/2003, p. 8292. (Destaques nossos).

⁴⁶¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 166, 24/09/2009, p. 52325-52326. (Destaques nossos).

A construção de uma Rede de Proteção Social que inclua a alimentação adequada como direito fundamental e que privilegie a articulação entre as ações desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade é fundamental para reverter a situação crítica de pobreza e miséria em nosso País.

[...]

Acrescentamos aos objetivos descritos anteriormente, que *a inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal significa uma estratégia não só para assegurar o direito humano à alimentação adequada, mas também impulsionar a articulação do governo federal com os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal e com a sociedade civil em quatro eixos de atuação, ou seja: ampliação do acesso à alimentação com transferência de renda; fortalecimento da agricultura familiar; promoção de processos de geração de renda e da articulação, mobilização e controle social.*⁴⁶²

Na votação em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 47/2003 perante o Plenário da Câmara dos Deputados, também houve manifestações exatamente nesse sentido. Por exemplo, o Deputado Federal Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), associou a aprovação da proposta com os programas implementados pelo governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva de combate à fome e à insegurança alimentar no país: “*a PEC da Alimentação, visa garantir a alimentação como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, elegendo como garantia constitucional aquilo que é uma marca do Governo do Presidente Lula*”. Em sentido próximo, a manifestação da Deputada Federal Cida Diogo (PT-RJ):

De fato, vemos esta PEC aprovada hoje é uma grande satisfação. *Vemos o Legislativo caminhar juntamente com as políticas do Executivo. O Governo Lula tem demonstrado sua determinação em enfrentar o problema da fome no País por meio de políticas consistentes de combate à fome. A aprovação desta PEC vem coroar todas essas ações do Executivo, pois a partir de agora fica estabelecido em nossa Constituição que também a alimentação é um direito de todo brasileiro.*⁴⁶³

Para os parlamentares que participaram da aprovação da proposta, estava claro que o grande desafio residiria exatamente em como assegurar as condições necessárias para a sua concretização na realidade econômica, política e social do país. Sendo assim, o Deputado Federal Chico Alencar (PT-RJ) disse: “*inserir o direito à alimentação na Constituição significa votar a favor de uma mudança qualitativa e empenho para que essa mudança aconteça de fato, saia do papel e venha para a vida*”. Já o Deputado Federal José Airton Cirilo (PT-CE), considerou que “*a inclusão desse direito no art. 6º da Constituição Federal é uma conquista importante e também simbólica, representa o compromisso do Estado brasileiro, de uma*

⁴⁶² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 166, 24/09/2009, p. 52326. (Destaques nossos).

⁴⁶³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 192, 04/11/2009, p. 61171; p. 61184. (Destaques nossos).

sociedade que tem de assumir o desafio de consagrar esse direito nas políticas sociais”. Por sua vez, a Deputada Federal Emília Fernandes (PT-RS):

Colocar a alimentação na Constituição brasileira pode parecer a algumas pessoas que é mais uma palavra, que é mais uma questão de conceito. Nós entendemos que se trata de muito mais do que apenas um conceito ou do acréscimo de uma palavra.

Nós estamos tentando mostrar ao mundo que, assim como este País colocou a educação, a saúde, o lazer, a previdência, a segurança e outras questões acima de partidos políticos, acima de governos, também a alimentação é compromisso de todos os Entes federados, Municípios, Estados, União, da sociedade brasileira, dos empresários, da classe trabalhadora, dos sindicatos, enfim, de homens e de mulheres que não apenas deverão lutar por esse direito, mas, principalmente, deverão construir ações políticas e programas, para que a alimentação saudável, de qualidade seja estimulada.

Quando falamos de alimentação como direito social, nós estamos fortalecendo a merenda escolar de qualidade; estamos falando de hortas comunitárias, de hortas que levam, realmente, melhor alimentação para as famílias; estamos falando de agricultura familiar; estamos, portanto, falando de homens e mulheres do campo que, a partir deste momento, têm uma resposta do Congresso Nacional.⁴⁶⁴

Dessa forma, é possível constatar que a consagração da alimentação como direito social fundamental assegurado pela Constituição de 1988 foi justificada tendo em vista a necessidade de que o texto constitucional oferecesse um fundamento imediato para a implementação de políticas públicas, mesmo com o país já sendo signatário de tratados internacionais que reconheciam a existência desse direito, já contando com legislação infraconstitucional nesse sentido e já tendo vivenciado a execução de um amplo programa de políticas públicas com esse mesmo desiderato, sobretudo, ao longo dos governos Lula.

No mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 65/2010, que alterou a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição de 1988 e modificou o seu artigo 227, para cuidar dos interesses da juventude. Sua origem remonta à Proposta de Emenda à Constituição n. 138/2003 da Câmara dos Deputados, tendo como justificativa a necessidade de corrigir uma omissão do legislador constituinte originário que conferiu proteção constitucional apenas à criança, ao adolescente e ao idoso, olvidando-se dos jovens. Para o autor da medida, Deputado Federal Sandes Júnior (PP-GO), a inclusão expressa dos jovens no texto constitucional seria imprescindível para assegurar-lhes os direitos culturais, econômicos e sociais. Senão, veja-se:

O constituinte originário trouxe grandes inovações para o nosso Direito, ao dar proteção constitucional ao adolescente e ao idoso. O Capítulo VII do Título VIII da nossa Carta Magma espelha essas justas preocupações do Constituinte de 1988.

⁴⁶⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 192, 04/11/2009, p. 61173; p. 61174; p. 61174-61175. (Destaques nossos).

Na esteira das inovações retrocitadas, surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente e diversos diplomas legais protegendo o idoso. *Temos de reconhecer, todavia, a existência de imensa lacuna no Capítulo VII do Título VIII do nosso Diploma Maior. Refiro-me à ausência do jovem não-adolescente em tal Capítulo. É com o fito de eliminar essa falha do texto constitucional que se busca constitucionalizar a proteção à juventude, garantindo-lhe os direitos econômicos, sociais e culturais.*⁴⁶⁵

O parecer elaborado pela Deputada Federal Alice Portugal (PCdoB-BA) e aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados corrobora a necessidade de que haja menção expressa aos jovens em seção específica do texto constitucional para que seja possível assegurar políticas públicas adequadas às suas demandas: *“as diferentes etapas do desenvolvimento humano, hoje reconhecidas pelas áreas de educação, saúde, trabalho, desporto, lazer, cultura e pela legislação em vigor, clamam por políticas públicas específicas e, para que possam ser contempladas, necessitam de previsão constitucional”*.⁴⁶⁶

De acordo com a parlamentar, apesar de a Constituição de 1988 dispor em seu artigo 24, inciso XV, que compete à união, aos estados e ao distrito federal legislar concorrentemente sobre a proteção à infância e à juventude, e de àquele tempo estarem constituídos no país uma Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Presidência da República, e um Conselho Nacional de Juventude, ainda assim, os jovens brasileiros não estariam adequadamente protegidos. Para tanto, seria necessário incluí-los de maneira expressa no artigo 227 do texto constitucional ao lado da criança e do adolescente, como forma de explicitar a necessidade de formulação de políticas públicas próprias aos seus interesses.

A Constituição Federal faz menção ao termo juventude uma única vez no art. 24, XV ao estabelecer que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção à infância e à juventude. [...]

Já as expressões, criança, infância, adolescente e adolescência são encontradas inúmeras vezes no texto constitucional. [...]

A Constituição de 1988 não tem um artigo dedicado à juventude. Mas, já temos uma Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Presidência da República e um Conselho Nacional de Juventude, por recomendação deste Poder Legislativo. Estamos na fase de ordenamento institucional, e precisamos incorporar às políticas de Estado, as políticas de juventude.

[...]

A juventude conceituada como importante segmento social, compreendendo a faixa etária dos quinze aos vinte e nove anos, de acordo com a recomendação da Comissão Especial desta Casa, representa quase cinquenta milhões de pessoas em nosso País. Temos a maior geração jovem de todos os tempos a exigir políticas específicas, inclusivas e diferenciadas. O Brasil é responsável por cerca de cinquenta por cento dos jovens da América Latina e oitenta por cento do Cone Sul. Entendida como rito de passagem entre a infância e a maturidade, não se restringe a uma mera delimitação

⁴⁶⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 146, 09/09/2003, p. 44584. (Destaques nossos).

⁴⁶⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 215, 08/12/2005, p. 44584. (Destaques nossos).

etária, pois a juventude é antes de tudo uma construção sociocultural e histórica atrelada às diferentes transformações da sociedade.

Os jovens são sujeitos de direitos, com especificidades da sua condição juvenil, com características singulares que demandam posicionamentos da sociedade e do poder público. São direitos civis e políticos, direitos individuais e coletivos expressados no direito à vida digna, à saúde, ao desenvolvimento biopsicossocial com acesso à educação, ao trabalho, à cultura, ao lazer, à plena participação social e política, à informação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Inclui-los nas políticas do Estado brasileiro*, preservando suas diferenças para que sejam protagonistas na solução dos seus próprios problemas e para que possam exercer plenamente a sua cidadania, *é a proposta desta PEC e do trabalho realizado pelos Parlamentares que atuaram e atuam nas comissões especiais que tratam das temáticas de juventude.*

*A inserção da expressão do jovem e ou da juventude na Constituição Brasileira refletirá nas Constituições e leis estaduais e, nas Leis Orgânicas dos Municípios. O processo civilizatório do País avançará e estaremos em sintonia com os demais países que já incluem a questão juvenil dentre as suas prioridades.*⁴⁶⁷

Na votação em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 138/2003 da pelo Plenário da Câmara dos Deputados, também se fizeram presentes manifestações em favor da aprovação da medida ao argumento da necessidade de formulação de políticas públicas específicas para a população jovem do país. Dessa maneira, a Deputada Federal Alice Portugal (PCdoB-BA) afirmou: *“é preciso cravar a juventude na nossa Constituição, para que os seus direitos sejam efetivamente mais bem situados no termo constitucional e nas políticas interministeriais que estão vigendo no Brasil”*. Já o Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT-MG), declarou: *“estamos comemorando 20 anos de nossa Constituição Federal. Esta votação é uma reparação de um erro, de um equívoco de nossa Constituição de não ter garantido, nos Direitos Individuais, o direito da população jovem”*. Por sua vez, o Deputado Federal Sandes Júnior (PP-GO) consignou: *“o Constituinte esqueceu de nós, jovens, na faixa dos vinte até os quarenta e poucos anos. A formação profissional, o desenvolvimento da cultura, o acesso ao primeiro emprego e à habitação, ao lazer e à segurança social é o resumo da PEC da Juventude”*. Merece destaque o pronunciamento do Deputado Federal Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), para quem: *“temos que garantir essas políticas como preceito constitucional, para que o Estado possa garantir políticas de profissionalização, de geração de emprego, acesso à cultura, ao esporte e ao lazer”*.⁴⁶⁸

No segundo turno de votação perante a Câmara dos Deputados, destaca-se a manifestação da Deputada Federal Manuela D’ávila (PCdoB-RS) que, de certa maneira, sintetiza todo o argumento utilizado para justificar a necessidade de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 138/2003:

⁴⁶⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 215, 08/12/2005, p. 59903. (Destaques nossos).

⁴⁶⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIII, n. 128, 14/08/2008, p. 37772; p. 37773; p. 37774; p. 37776. (Destaques nossos).

Essa proposta de emenda à Constituição relatada pela Deputada Alice Portugal, do meu partido, o PCdoB, garante que a juventude seja considerada uma das faixas etárias próprias do nosso povo e que possamos, a partir daí, aprovar outras políticas relevantes para esse grande contingente de brasileiros.

Nós, por exemplo, não temos base legal para a política da juventude. A simplicidade dessa emenda à Constituição reconhece a existência formal de uma significativa parcela do povo brasileiro que precisa ser reconhecida e valorizada, portanto, hoje é um dia importante para a juventude.

[...]

Esperamos mais de 2 anos entre o primeiro e o segundo turno, mas é chegado o dia de o Congresso Nacional reconhecer, 20 anos depois da elaboração da Constituição brasileira, que nós, jovens, existimos, sim, e merecemos ser tratados pela Constituição Federal e, posteriormente, merecemos ter outras tantas políticas aprovadas pelo Congresso Nacional.⁴⁶⁹

Embora aprovada sem nenhum voto contrário nos dois turnos de votação perante a Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n. 138/2003 foi criticada por parlamentares para os quais ela em nada inovaria na ordem constitucional brasileira, pois os direitos da juventude já estariam protegidos pela Constituição de 1988, independentemente de haver ou não menção expressa a essa faixa etária em seu artigo 227. Dessa forma, para quem assim se posicionou nas deliberações havidas perante a referida casa legislativa, a aprovação da medida apenas contribuiria para alargar ainda mais o já extenso texto constitucional do país, expressando a crença de que, no Brasil, a ausência de previsão constitucional expressa sobre determinada matéria seria equivalente à ausência de proteção constitucional.

Manifestaram-se nesse sentido o Deputado Federal Gerson Peres (PP-BA): “pegamos o hábito muito sério de emendar a Constituição a torto e a direito e de transplantar para a Constituição todos os problemas que já estão até obviamente legislados na própria Constituição, de maneira genérica, e também nas próprias leis posteriores, como é simples verificar”. E também o Deputado Federal Arnaldo Madeira (PSDB-SP): “permanecemos com a nossa cultura de colocar tudo na Constituição e ampliá-la cada vez mais. Achamos que o que não está na Constituição não vale”.⁴⁷⁰

Quer como seja, prevaleceu o entendimento de que seria necessário assegurar expressamente no texto constitucional menção à juventude como forma de exigir a implementação de políticas públicas para atender às suas necessidades. No Senado Federal, observou-se a mesma ordem de argumentação em defesa da proposta. Nesse sentido, veja-se manifestação do Senador José Nery (PSOL-PA), quando da votação da Proposta de Emenda à

⁴⁶⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIII, n. 191, 13/11/2008, p. 51424-51425. (Destaques nossos).

⁴⁷⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIII, n. 128, 14/08/2008, p. 37669; e p. 37774.

Constituição n. 42/2008, em favor da sua aprovação: *“é uma forma de valorizar e, sobretudo estimular, efetivamente, a que o Estado brasileiro, em todas as suas esferas, promova, articule e realize todas as políticas públicas”*. O Senador Renato Casagrande (PSB-ES), por sua vez, comemorou a aprovação da medida por considerá-la: *“um comando constitucional para que possamos ter políticas para a juventude”*. Assim também a Senadora Rosalba Ciarlini (DEM-RN): *“agora, com a PEC da Juventude nós vamos ter realmente políticas públicas voltadas para proteger a nossa juventude”*. Da mesma maneira, a Senadora Lúcia Viana (PSDB-GO) compreendeu que a aprovação da proposta *“significa, sem dúvida nenhuma, uma política pública para a nossa juventude”*. Já para o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL): *“essa PEC é fundamental porque, como alguns disseram aqui, dá um comando para definição futura de políticas públicas de interesse dos jovens brasileiros”*.⁴⁷¹

Ante o exposto, resta evidente que a promulgação da Emenda Constitucional n. 65/2010 foi justificada pela crença de que seria necessário incluir expressamente menção à juventude no artigo 227 da Constituição de 1988, ao lado da criança e do adolescente, como forma de assegurar a implementação de políticas públicas específicas aos seus interesses. Portanto, assim como se passou com o direito à alimentação, acreditava-se na imprescindibilidade da tutela constitucional explícita de determinada matéria para viabilizar a consecução de um amplo programa de ação estatal para a sua promoção.

4.5 Propostas de encaminhamento

Ao longo deste capítulo foi possível acompanhar a mudança de postura de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT) em face da Constituição de 1988. De uma recusa a votar favoravelmente à sua promulgação quando do encerramento dos trabalhos constituintes, por considera-la aquém dos interesses da classe trabalhadora, para uma postura conciliatória de aceitação das suas disposições e, em alguns casos, de apoio a processos de reforma constitucional anteriormente criticados, como condição para assegurar a estabilidade macroeconômica, de acordo com as prescrições do Fundo Monetário Internacional.

Sintomática dessa mudança de postura foi a declaração dada pelo próprio Lula anos depois, no marco das celebrações dos vinte e cinco anos da Constituição de 1988, oportunidade na qual reconheceu que, se o projeto inicial do Partido dos Trabalhadores (PT) tivesse sido

⁴⁷¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXV, n. 107, 08/07/2010, p. 34677-34678; p. 34680; p. 34681; p. 34681; p. 34682. (Destaques nossos).

aprovado, deixaria o país ingovernável: “se a nossa Constituição fosse aprovada, o país seria ingovernável, porque nós éramos duros na queda e muito exigentes. Votamos contra porque queríamos algo mais radical, que não foi possível porque só tínhamos 16 deputados”.⁴⁷²

Independentemente dos motivos que levaram a essa mudança de posicionamento, foi possível constatar que ao longo do período que se estende de 2003 a 2010 houve uma certa permanência das razões apresentadas para a promulgação de emendas constitucionais no período anterior (1994-2002). Ora, tanto as emendas promulgadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso quanto as emendas promulgadas durante os dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva foram justificadas como necessárias para viabilizar a implementação de determinados projetos políticos, seja mediante a consagração de um fundamento constitucional imediato para a elaboração de políticas públicas, seja mediante a assecuração de mecanismos de fomento para a concretização de direitos fundamentais. No próximo capítulo deste trabalho, pretende-se explorar como as emendas constitucionais promulgadas durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro foram justificadas, a fim de verificar se o padrão observado ao longo das presidências de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva se manteve.

⁴⁷² KRAKOVICS, Fernanda; JUNGBLUT, Cristiane. Lula: proposta de Constituição do PT tornaria o Brasil ‘ingovernável’. *O Globo*, 01/10/2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/lula-proposta-de-constituicao-do-pt-tornaria-brasil-ingovernavel-10214262>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAPÍTULO 5 – AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF, MICHEL TEMER E JAIR BOLSONARO

“[...] a palavra mais repetida na campanha foi mudança e o tema mais invocado foi reforma. [...]. O povo brasileiro quer mudanças, quer avançar e quer mais. É isso que também eu quero” (Dilma Rousseff).⁴⁷³

“Nenhum país vai soçobrar como unidade estatal por apego a um texto constitucional. Sempre que só um puder sobreviver, é o Estado que prevalece, caindo a Constituição” (Michel Temer).⁴⁷⁴

“Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer” (Jair Bolsonaro).⁴⁷⁵

Este capítulo abordará as emendas constitucionais promulgadas durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, a fim de vislumbrar se o padrão de justificativa para fundamentar a promulgação de emendas constitucionais nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva se manteve. Dessa forma, o presente capítulo está dividido em quatro seções.

Na primeira, serão apresentadas as emendas constitucionais promulgadas durante o governo Dilma Rousseff; na segunda, as emendas promulgadas durante o governo Michel Temer; na terceira, as emendas promulgadas durante o governo Jair Bolsonaro. Ao longo de todas essas seções, pretende-se fazer uma contextualização do posicionamento assumido por cada um dos ex-Presidentes acerca da Constituição de 1988 e do tema da reforma constitucional. Por fim, a quarta seção contém proposta de encaminhamento para o sexto capítulo deste trabalho.

5.1 Dilma Rousseff: a reforma política, as jornadas de junho e o que foi possível fazer

Dilma Rousseff sucedeu a Luiz Inácio Lula da Silva após derrotar o candidato oposicionista José Serra (PSDB-SP) no segundo turno das eleições realizadas em 2010, tornando-se a primeira mulher na história a se tornar Presidenta do Brasil. Escolhida pessoalmente por Lula para substituí-lo, mesmo sem nunca ter exercido qualquer mandato

⁴⁷³ ROUSSEFF, Dilma. Integra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 01/01/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁷⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 138, 16/08/2005, p. 39042-39043.

⁴⁷⁵ MENDONÇA, Ricardo. Antes de construir é preciso ‘desconstruir muita coisa’ no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. *O Globo*, 18/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>. Acesso em: 13 fev. 2025.

eletivo, Dilma se destacava pelo seu perfil técnico e gerencial. Desde o início do primeiro governo Lula, ocupou cargos de alto escalão, como de Ministra de Minas e Energia, de janeiro de 2003 a junho de 2005, e de Ministra-Chefe da Casa Civil, de junho de 2005 a março de 2010.⁴⁷⁶

A trajetória política de Dilma Rousseff começou ainda em sua adolescência quando aos 17 anos se juntou ao movimento de resistência ao golpe civil-militar de 1964. Posteriormente, integrou as organizações políticas de esquerda Política Operária (Polop) e Comando de Libertação Nacional (Colina), grupo que defendia a luta armada contra a ditadura, chegando a ser presa e torturada por agentes oficiais do regime. Após três anos presa, reconquistou sua liberdade na justiça. Apesar de ser natural de Belo Horizonte, decidiu recomeçar sua vida em Porto Alegre, envolvendo-se com a política local, já a partir da década 1980, filiada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nesse período, ocupou os cargos de Secretária de Fazenda da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e de Secretária de Energia e Minas do Estado do Rio Grande do Sul. Apenas em 2001, filiou-se ao Partido dos Trabalhadores (PT) e em 2002 compôs a equipe de transição do governo Lula.⁴⁷⁷

Na condição de Ministra de Minas e Energia do governo Lula, Dilma Rousseff participou da implementação do Programa Luz Para Todos, importante programa de desenvolvimento e inclusão social criado pelo Decreto n. 4.873/2003, cuja proposta era universalizar o acesso e o uso de energia elétrica em todo o país.⁴⁷⁸ Enquanto Ministra-Chefe da Casa Civil, contribuiu para a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, sendo conhecida como “mãe do PAC”.⁴⁷⁹

Com participação destacada no governo do Presidente da República melhor avaliado da história do país, com índice de aprovação superior a 80% da população brasileira,⁴⁸⁰ e apoio pessoal de Lula, Dilma Rousseff foi escolhida na convenção do Partido dos Trabalhadores (PT) para sucedê-lo ao cargo. Já nessa oportunidade, anunciou que seu objetivo seria o de dar

⁴⁷⁶ O GLOBO. Dilma é escolha pessoal de Lula para a sucessão. *O Globo*, 31/03/2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/dilma-escolha-pessoal-de-lula-para-sucessao-3031135>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁷⁷ AMARAL, Ricardo Batista. *A vida quer é coragem: a trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil*. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.

⁴⁷⁸ SENADO NOTÍCIAS. Dilma: fiscalização do Luz para Todos será rigorosa. *Senado Notícias*, 30/03/2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/03/30/dilma-fiscalizacao-do-luz-para-todos-sera-rigorosa>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁷⁹ FOLHA DE SÃO PAULO. Dilma se destacou no governo Lula como a “mãe do PAC”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31/10/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/817529-dilma-se-destacou-no-governo-lula-como-a-mae-do-pac.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁸⁰ BONIN, Robson. Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. *G1*, 16/12/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

continuidade ao programa iniciado pelo Partido dos Trabalhadores (PT): “o nosso presidente Lula mudou o Brasil. E o Brasil por causa dessa mudança quer seguir mudando. A continuidade que o Brasil deseja é a continuidade da mudança, que é isso que nós conseguimos mudar”.⁴⁸¹

Ao contrário de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff não participou diretamente dos trabalhos constituintes. Dessa forma, sua posição pessoal sobre a Constituição de 1988 é pouco conhecida ao tempo de sua elaboração. O mesmo se pode dizer em relação aos primeiros anos de vigência do texto constitucional.

Independentemente disso, assim que anunciada candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à sucessão de Lula, fez questão de destacar seu compromisso pessoal com o tema da reforma política, matéria que a acompanhou à frente da Presidência da República em seus dois mandatos. Seu objetivo com a medida era ampliar a participação popular no processo democrático, aumentar a transparência e o controle cidadão sobre a gestão da coisa pública e aperfeiçoar o sistema representativo, aproximando representantes e representados. Portanto, propósitos bem distintos daqueles que entoavam o discurso reformista da Constituição de 1988 contra os seus alegados excessos de ordem econômica e social.

Para o Brasil seguir mudando, *precisamos aprofundar a nossa democracia, aperfeiçoando e valorizando nossas instituições. Unir o melhor das nossas energias para fazer a Reforma Política. Quero dizer com todas as letras aos partidos políticos e ao país: não dá mais para adiar esta reforma.*

Ela é uma necessidade vital para corrigir equívocos, vícios e distorções. Para dar eficácia ao voto do eleitor e credibilidade à representação parlamentar. Para dar transparência às instituições e garantir mecanismos reais de controle pelo cidadão da vida parlamentar. Para fortalecer os partidos, estimular o debate público e a participação popular.⁴⁸²

O programa de governo apresentado por Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010 continha proposta “de uma reforma política que fortaleça as instituições, aproximando-as sempre mais da cidadania”.⁴⁸³ Assim que proclamado o resultado do pleito, já eleita Presidenta da República, Dilma fez um pronunciamento público no qual, mais uma vez, reforçou seu compromisso pessoal com a reforma política: “nosso país ainda precisa melhorar a conduta e a

⁴⁸¹ ROUSSEFF, Dilma. *Convenção do PT*: discurso de Dilma Rousseff, 14/06/2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/06/14/convencao-pt-discurso-de-dilma-rousseff/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁸² ROUSSEFF, Dilma. *Convenção do PT*: discurso de Dilma Rousseff, 14/06/2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/06/14/convencao-pt-discurso-de-dilma-rousseff/>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

⁴⁸³ PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*, p. 5. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf?_gl=1*1oqmy4p*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNzM5NDU0NjYy*_ga_NZYGHLCZRQ*MTc0MDY4MjkyNS4zLjAuMTc0MDY4MjkyNS4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

qualidade da política. Quero empenhar, junto com todos os partidos, por uma reforma política, que eleve os valores republicanos, avançando e fazendo avançar nossa jovem democracia”.⁴⁸⁴

Ao ser empossada Presidenta da República, em 1º de janeiro de 2010, reforçou o principal objetivo de seu governo: “venho para consolidar a obra transformadora do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva!”. Nessa mesma oportunidade, voltou a ressaltar seu compromisso com a reforma política: “é tarefa indeclinável e urgente uma reforma com mudanças na legislação para fazer avançar nossa jovem democracia, fortalecer o sentido programático dos partidos e aperfeiçoar as instituições restaurando valores e dando mais transparência ao conjunto da atividade pública”.⁴⁸⁵

Apesar de em momentos-chave da trajetória que a levou à Presidência da República Dilma Rousseff sempre ter feito menção ao tema da reforma política como um compromisso de seu governo à frente do país, o debate em torno da matéria ganhou fôlego apenas em 2013 no turbilhão do movimento que ficou conhecido como “jornadas de junho”. Inicialmente concebido como um movimento contra o aumento do valor das tarifas de ônibus na cidade de São Paulo, o movimento ganhou dimensões nacionais com a repercussão da forte repressão policial que sofreu e da ampliação de suas reivindicações para melhores condições de vida, tendo como alvos, ao menos nesse momento inicial, a inefetividade das normas jurídicas do país e uma suposta corrupção sistêmica que macularia todo o conjunto das instituições estatais.⁴⁸⁶

Sem uma pauta bem definida e diante da recusa dos manifestantes a qualquer figura que lhes pudesse representar, o movimento repercutiu na agenda política nacional. Em resposta, Dilma Rousseff anunciou uma proposta de cinco pactos nacionais em encontro realizado com todos os governadores dos estados e do distrito federal e com todos os prefeitos de capitais do país, abarcando temas como: responsabilidade fiscal, reforma política, saúde, transporte e educação. Sobre a reforma política, propôs a convocação de um plebiscito para a população brasileira decidir sobre a realização de uma constituinte exclusiva para tratar do tema:

⁴⁸⁴ G1. Leia a íntegra do pronunciamento da presidente eleita Dilma Rousseff. *G1*, 31/10/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/leia-integra-do-pronunciamento-da-presidente-eleita-dilma-rousseff.html>. Acesso em: 13 fev. 2012.

⁴⁸⁵ SENADO NOTÍCIAS. Íntegra do discurso da presidente Dilma Rousseff na cerimônia de posse. *Senado Notícias*, 01/01/2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁸⁶ Para uma recuperação crítica do significado constitucional das “jornadas de junho”, cf. COSTA JÚNIOR, Ernane Salles da. *Constitucionalismo do atraso*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017; GOMES, David F. L.. Ernane Salles e o constitucionalismo do atraso. *Revista Direito & Práxis*, v. 9, n. 3, p. 1962-1973, 2018.

*Quero neste momento propor um debate sobre a convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política que o país tanto necessita. O Brasil está maduro para avançar e já deixou claro que não quer ficar parado onde está.*⁴⁸⁷

Prontamente, figuras do sistema de justiça nacional se posicionaram contra a proposta de convocação de uma constituinte exclusiva para tratar da reforma política.⁴⁸⁸ Ante a repercussão do anúncio, a Presidenta desistiu da convocação da constituinte exclusiva, mas insistiu na pauta da reforma política a ser convocada mediante autorização popular via plebiscito.⁴⁸⁹ Inclusive, chegou a ser apresentado pelos parlamentares dos partidos da base aliada do governo na Câmara dos Deputados um projeto de decreto legislativo com vistas a convocar o plebiscito.⁴⁹⁰

Embora não tenha avançado em 2013, nas eleições presidenciais de 2014, Dilma Rousseff voltou a defender a reforma política mediante consulta plebiscitária em seu plano de governo: “é urgente e necessária uma ampla e profunda reforma política cujo objetivo é resolver as distorções do nosso sistema representativo. Para assegurá-la será imprescindível a participação popular, por meio de um plebiscito que defina a posição majoritária sobre os principais temas”.⁴⁹¹

Após ser reeleita à Presidência da República, vencendo em segundo turno o candidato da oposição Aécio Neves (PSDB-MG), Dilma Rousseff insistiu na necessidade de levar adiante a tão desejada reforma política: “entre as reformas, a primeira e mais importante deve ser a reforma política. Meu compromisso é deflagrar essa reforma, que é responsabilidade constitucional do Congresso e deve mobilizar a sociedade por meio de um plebiscito”.⁴⁹² Em

⁴⁸⁷ MENDES, Priscilla; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política. *G1*, 24/06/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁸⁸ BALIARDO, Rafael; HAIDAR, Rodrigo. Constituinte exclusiva é desnecessária e perigosa. *Conjur*, 24/06/2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-24/constituente-reforma-politica-desnecessaria-perigosa/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁸⁹ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Dilma acerta com Renan e Alves convocação de plebiscito para reforma política. *Agência Câmara de Notícias*, 25/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/407776-dilma-acerta-com-renan-e-alves-convocacao-de-plebiscito-para-reforma-politica/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁹⁰ G1. Partidos protocolam projeto de plebiscito para a reforma política. *G1*, 28/08/2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/partidos-apresentam-projeto-de-plebiscito-para-reforma-politica.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁹¹ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo Dilma Rousseff – 2014 –, p. 32. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁹² AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Reeleita, Dilma promete reforma política. *Agência Câmara de Notícias*, 26/10/2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443774-reeleita-dilma-rousseff-promete-reforma-politica-e-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

seu discurso de posse para o segundo mandato realizado perante o Congresso Nacional, a matéria voltou a ser destacada por Dilma:

[...] *a palavra mais repetida na campanha foi mudança e o tema mais invocado foi reforma. Por isso, eu repito hoje, nesta solenidade de posse, perante as senhoras e os senhores: fui reconduzida à Presidência para continuar as grandes mudanças do país e não trairei este chamado. O povo brasileiro quer mudanças, quer avançar e quer mais. É isso que também eu quero. É isso que vou fazer, com destemor mas com humildade, contando com o apoio desta Casa e com a força do povo brasileiro.*

[...]

*É inadiável, também, implantarmos práticas políticas mais modernas, éticas e, por isso, mesmo mais saudáveis. É isso que torna urgente e necessária a reforma política. Uma reforma profunda que é responsabilidade constitucional desta Casa, mas que deve mobilizar toda a sociedade na busca de novos métodos e novos caminhos para nossa vida democrática. Reforma política que estimule o povo brasileiro a retomar seu gosto e sua admiração pela política.*⁴⁹³

Doutrinariamente, não faltou quem apoiasse a ideia de convocar uma constituinte exclusiva para tratar da reforma política, apoiando-se naquilo que se via como uma potência emancipatória presente nas manifestações de rua de junho de 2013.⁴⁹⁴ Também no campo doutrinário, houve quem resistisse à proposta. Não tanto do ponto de vista da impossibilidade empírica de convocação de uma constituinte duplamente exclusiva, isto é, cujos membros não fossem detentores de mandato eletivo perante o Congresso Nacional e cujos trabalhos se limitassem à reforma política, mas da impossibilidade teórica de se sustentar a existência de um poder constituinte limitado juridicamente pela ordem constituída e dos possíveis retrocessos autoritários, que, àquele tempo, já se anunciavam, até mesmo, no curso das “jornadas de junho”. Nesse sentido, veja-se a posição sustentada por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e David F. L. Gomes:

Em relação ao primeiro aspecto – isto é, uma Assembleia que não acumule as funções constituinte e legislativa ordinária –, não há problema algum. Pelo contrário, esse era, como visto, um dos tópicos de disputa já antes da convocação da Constituinte de 1987-1988 e, uma vez convocada esta, passou a ser um dos motivos de crítica a ela. Em relação ao segundo aspecto, contudo, há um problema teórico insuperável: uma Assembleia Constituinte que estivesse desde o início limitada em sua atuação propriamente constituinte não poderia ser tomada como um órgão constituinte, mas tão somente como órgão constituído. Isso não deriva de nenhum apego absoluto à Teoria do Poder Constituinte clássica, mas de um apego irrenunciável à lógica: aquilo que é constituinte não pode encontrar limites previamente constituídos; se os encontra, não é constituinte, mas apenas constituído por aquele outro algo que lhe estabeleceu

⁴⁹³ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 01/01/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁴⁹⁴ Nesse sentido, cf. RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

os limites prévios. A teoria pode, por suposto, imaginar essa situação e descrevê-la como sendo a de uma Assembleia Constituinte duplamente exclusiva. A teoria, afinal, pode tudo, em sua imaginação. O crivo, porém, para aferir a validade e a adequação de um determinado corpus teórico é sua capacidade de demonstrar coerência e consistência internas, o que não parece ser o caso quando regras inafastáveis do raciocínio lógico são transgredidas.

[...]

Entretanto, se juridicamente não se pode, sem cometer um grave equívoco metodológico, entrar no mérito da possibilidade e/ou da desejabilidade empírica de uma Assembleia reunida para fins de reforma política, no que tange aos argumentos políticos e sociais esse tema emerge com toda força. Do ponto de vista de uma análise política parece haver, em primeiro lugar, uma hipostasiação da dimensão emancipatória de Junho de 2013, acompanhada da suposição de que essa dimensão emancipatória teria mantido aceso seu potencial até o presente. O hiperdimensionamento da dimensão emancipatória de Junho de 2013 deixa de lado as ambiguidades que marcaram aquele movimento extremamente plural, no qual se faziam presentes, lado a lado, reivindicações contra o caráter autoritário da Copa do Mundo FIFA e pedidos de institucionalização da pena de morte no Brasil. Essa ambiguidade exige, no mínimo, uma abordagem mais cautelosa do fértil movimento de ruas de 2013, sobretudo quando se leva em consideração o que aconteceu com a esfera pública brasileira desde então: um retrocesso conservador poucas vezes visto. Portanto, nem a ênfase excessiva na dimensão emancipatória de Junho de 2013, nem a crença em que aquele potencial emancipatório ter-se-ia mantido ativo até o momento atual são convincentes.⁴⁹⁵

Mesmo não tendo sido levada adiante a proposta de convocação de uma constituinte exclusiva para fins de reforma política durante os mandatos de Dilma Rousseff na Presidência da República, nesse período, foram promulgadas emendas constitucionais, sobretudo em matéria social, que reforçam o padrão vislumbrado durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva acerca da necessidade de explicitar textualmente na Constituição de 1988 um fundamento imediato para a implementação de determinados projetos políticos.

Nesse sentido, vale destacar a Emenda Constitucional n. 71/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura. Apresentada pelo Deputado Federal Paulo Pimenta (PT-RS) na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 416/2005, a medida pretendia acrescentar o artigo 216-A à Constituição de 1988, com o objetivo de criar um sistema organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa, compreendendo o Ministério da Cultura, o Conselho Nacional da Cultura, os sistemas de cultura dos estados, do distrito federal e dos municípios, as instituições públicas e privadas que planejam, promovem, fomentam, estimulam, financiam, desenvolvem e executam atividades culturais no território nacional, os subsistemas complementares ao Sistema Nacional de Cultura, tais como o sistema

⁴⁹⁵ GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. História e tempo presente: o debate constituinte brasileiro nas décadas de 1980-1990 e a atual proposta de uma nova Assembleia Constituinte. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, p. 85-86; p. 87, 2016.

de museus, o sistema de bibliotecas, o sistema de arquivos, entre outros, além dos sistemas nacionais ou políticas setoriais, em especial, da educação, da ciência e tecnologia, do turismo, do esporte, da saúde, da comunicação, dos direitos humanos e do meio ambiente.

Conforme a justificativa apresentada pelo autor da proposta, a criação do Sistema Nacional de Cultura seria importante para assegurar constitucionalmente as condições necessárias para o exercício dos direitos fundamentais de ordem cultural. Portanto, subjacente à proposta há uma compreensão de que a mera previsão formal de determinados direitos no texto constitucional seria insuficiente para assegurar-lhes eficácia. Faltar-lhes-ia, nesse sentido, os elementos necessários para a formulação de políticas públicas para a sua promoção. Não por outra razão, a medida foi assim justificada: “não basta apenas garantir a fruição dos bens culturais. Cabe às políticas estatais, nos seus diversos níveis, criar condições para a organização de um sistema de gestão da cultura, assumindo um papel indutor e estabelecendo elementos que ampliem o acesso aos bens culturais”.⁴⁹⁶

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o relator da proposta, Deputado Federal Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), apresentou substitutivo ao projeto inicial. Nos termos do substitutivo, o Sistema Nacional de Cultura a ser criado pelo artigo 216-A da Constituição de 1988 instituiria um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, tendo como fundamento as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultural. Portanto, tratava-se, em suma, de criar um mecanismo que pudesse, observados determinados princípios fundamentais, dar concretude às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultura.

O parecer apresentado pelo Deputado Federal Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) deixa claro que se tinha plena consciência de que o Sistema Nacional de Cultura, então em vias de construção, seria parte de uma estrutura maior de promoção de políticas culturais no país: “trabalhamos com a perspectiva de uma ‘caixa de-ferramentas’, em que cada uma dessas mudanças legislativas propostas, incluindo o Sistema Nacional de Cultura, ora em discussão, constitui uma peça de uma engrenagem maior”. Dessa forma, o cerne do debate centrava-se na definição do papel do Estado na formulação e na execução de políticas culturais: “a aprovação desta emenda constitucional representa a retomada do papel do Estado brasileiro na formulação de uma política pública de cultura democrática e cidadã”. Em sendo assim, tinha-se a crença de

⁴⁹⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 108, 05/07/2005, p. 31653.

que “a cultura passou a ser encarada como política de Estado, imputando ao Poder Público o delineamento de ações e programas que favoreçam o acesso de todos aos bens, valores e expressões artísticas de nossa diversidade cultural”.⁴⁹⁷

Com o substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a matéria foi apreciada pelo Plenário da casa. Nessa oportunidade, foi observada a mesma ordem de argumentos. A Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) descreveu a deliberação da seguinte maneira: “nós estamos aqui marcando história, fazendo da cultura uma política de Estado”. Já o Deputado Federal Newton Lima (PT-SP), celebrou a criação do “Sistema Nacional de Cultura, articulando as ações do Ministério da Cultura com todos os Estados e Municípios, num verdadeiro regime de colaboração que dá novo status à política pública da cultura no Brasil”.⁴⁹⁸ Em sentido aproximado, a Deputada Federal Fátima Bezerra (PT-RN): “o Sistema Nacional de Cultura é mais um passo importante que estamos dando na luta pela valorização e pelo fortalecimento da política cultural em nosso País”.⁴⁹⁹

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria foi remetida ao Senado Federal, onde foi renumerada para Proposta de Emenda à Constituição n. 34/2012. Ao ser apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a medida recebeu parecer favorável da relatora, Senadora Marta Suplicy (PT-SP), ao argumento da sua importância para a estruturação das políticas culturais no país: “a presente PEC pretende constitucionalizar esses mecanismos que estimulam a ação sinérgica das diversas instituições governamentais atuantes na área cultural”.⁵⁰⁰

Assim também o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), quando da discussão em primeiro turno pelo Plenário: “a cultura deve ser encarada por qualquer governo como protagonista das políticas públicas, como o centro das políticas públicas. [...]. Nesse sentido, é importante e fundamental essa proposta de emenda constitucional, à qual votaremos favoravelmente”.⁵⁰¹ Da mesma forma, na sessão de promulgação da Emenda Constitucional n. 71/2012, o Senador Paulo Pimenta (PT-RS) disse: “ela sinaliza para o País o compromisso do Congresso Nacional e da sociedade brasileira em fazermos um esforço comum para avançarmos na construção de uma política nacional de cultura”.⁵⁰²

⁴⁹⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXV, n. 52, 16/04/2010, p. 15533; p. 15535; p. 15535.

⁴⁹⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 88, 31/05/2012, p. 19612; p. 19616.

⁴⁹⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 89, 01/06/2012, p. 19805.

⁵⁰⁰ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 133, 30/08/2012, p. 44999.

⁵⁰¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 142, 13/09/2012, p. 47680.

⁵⁰² BRASIL. *Diário Oficial do Congresso Nacional*, ano LXVII, n. 24, 30/11/2012, p. 2373.

No ano seguinte, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 72/2013, que estabeleceu a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os trabalhadores urbanos e rurais. Apresentada pelo Deputado Federal Carlos Bezerra (PMDB-MT) como Proposta de Emenda à Constituição n. 478/2010, a medida pretendia revogar o parágrafo único do artigo 7º da Constituição de 1988, que limitava os direitos trabalhistas garantidos aos trabalhadores domésticos. De acordo com a justificativa apresentada junto ao projeto:

[...] o sistema hoje em vigor, que permite a existência de trabalhadores de segunda categoria, é uma verdadeira nódoa na Constituição democrática de 1988 e deve ser extinto, pois não há justificativa ética para que possamos conviver por mais tempo com essa iniquidade.

A limitação dos direitos dos empregados domésticos, permitida pelo já citado parágrafo único do art. 7º, é uma excrescência e deve ser extirpada.

Nesse sentido, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição e pedimos o necessário apoio para a sua aprovação.⁵⁰³

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, foi travado um profundo debate não acerca do mérito da Proposta de Emenda à Constituição n. 478/2010 em torno do qual havia razoável consenso, mas sim sobre qual seria a melhor maneira de viabilizar a equiparação de direitos entre trabalhadores domésticos e trabalhadores urbanos e rurais. Temia-se que a simples revogação do parágrafo único do artigo 7º da Constituição de 1988, ao invés de estender aos trabalhadores domésticos os direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais, poderia retirar-lhes os direitos já consagrados pelo dispositivo. Conforme a relatora da matéria, Deputada Federal Benedita da Silva (PT-RJ):

[...] desde o início de nossos trabalhos, tivemos a preocupação, que hoje vemos ser também a da categoria das domésticas e de representantes do Poder Executivo e do Judiciário Trabalhista, de que a simples revogação do Parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal, em vez de lhes estender direitos, retiraria da categoria os que já estão lá consagrados. E, temos certeza, nunca ter sido essa a intenção do nobre Colega, Deputado Carlos Bezerra, autor da PEC 478 em análise, que tanto empenho tem despendido para a aprovação de uma alteração constitucional que iguale os direitos dessa categoria há anos discriminada.⁵⁰⁴

Por essa razão, a Deputada Federal Benedita da Silva (PT-RJ) apresentou substitutivo ao projeto do Deputado Federal Carlos Bezerra (PMDB-MT) para fazer constar explicitamente no texto do parágrafo único do artigo 7º da Constituição de 1988 todos os direitos trabalhistas compatíveis com as especificidades da categoria: “o *Substitutivo apresentado* para análise desta

⁵⁰³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXV, n. 57, 27/04/2010, p. 16298.

⁵⁰⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 186, 09/11/2012, p. 36405.

Comissão Especial *está baseado* tanto nas justas reivindicações dessa categoria de trabalhadores e trabalhadoras quanto *na preocupação de estabelecermos, no texto da Constituição Federal, um dispositivo preciso quanto a quais direitos lhes são aplicáveis*”.⁵⁰⁵

A preocupação se justificava pelo fato de grande parte das pessoas que exercem o trabalho doméstico no Brasil ser composta por mulheres negras de baixa renda, isto é, um grupo social historicamente marginalizado, a ponto de a aprovação da proposta ter sido equiparada a uma segunda abolição da escravidão no país. Nesse sentido, veja-se a manifestação do Deputado Federal Vieira da Cunha (PDT-RS) no primeiro turno de discussão da medida em Plenário: “trata-se, portanto, de uma discriminação que tem, como pano de fundo, a questão racial, do racismo. E todos nós queremos extirpar do nosso País esse tipo de preconceito”. De forma semelhante, disse o Deputado Federal Amauri Teixeira (PT-BA): “estamos dando a última carta de alforria a um trabalhador, porque as domésticas ainda vivem sob a condição de semiescravidão”.⁵⁰⁶ No Senado Federal, destaca-se a manifestação do Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP): “esta proposta de emenda à Constituição, Sr. Presidente, corresponde, na verdade, a uma segunda Abolição”.⁵⁰⁷

Nos dois turnos de votação em ambas as casas do Congresso Nacional, a medida foi aprovada tendo apenas um voto contrário, do então Deputado Federal Jair Bolsonaro (PP-RJ), que dizia temer as repercussões econômicas da extensão dos direitos trabalhistas já conferidos pelo texto constitucional aos trabalhadores urbanos e rurais aos trabalhadores domésticos:

Não estou contra empregada doméstica, não. Tenho duas lá em casa, inclusive uma babá.

Pela PEC que está aqui, eu vou ter que pagar creche para a babá do meu filho, ou melhor, três creches para a babá de um único filho. Eu posso pagar, mas a massa de trabalhadores do Brasil não tem como arcar isto aqui.⁵⁰⁸

Quer como seja, a tramitação da Emenda Constitucional n. 72/2013 revela a preocupação de que a mera revogação do parágrafo único do artigo 7º da Constituição de 1988 poderia dar margem a interpretações restritivas de direitos. Sendo assim, para assegurar uma determinada leitura do referido dispositivo constitucional, a alternativa encontrada foi consignar de forma expressa todos os direitos trabalhistas extensíveis aos trabalhadores domésticos. Isto é, no fundo, acreditava-se que a positivação de uma determinada leitura da

⁵⁰⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 186, 09/11/2012, p. 36406. (Destaques nossos).

⁵⁰⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 194, 22/11/2012, p. 38305; p. 38306.

⁵⁰⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVIII, n. 32, 20/03/2013, p. 11322.

⁵⁰⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 194, 22/11/2012, p. 38307.

Constituição seria capaz de assegurar uma determinada interpretação dos seus preceitos. Tanto é assim que a proposta revogatória do dispositivo constitucional em comento formulada pelo autor originário da medida foi abandonada. Tal circunstância somente revela a expectativa compartilhada de que seria possível controlar a interpretação constitucional através do controle sobre a dimensão textual da Constituição.

Já no segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, destaca-se a promulgação da Emenda Constitucional n. 85/2015, que atualizou o tratamento conferido às atividades de ciência, tecnologia e inovação. Apresentada pela Deputada Federal Margarida Salomão (PT-MG) na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013, a medida pretendia expandir a proteção constitucional conferida à ciência e à tecnologia aos avanços científicos e à inovação. Sendo assim, alterou a redação do Capítulo IV do Título VIII da Constituição de 1988 e de vários dispositivos constitucionais que o integram, além do artigo 23, inciso V, para acrescentar a competência material comum à união, aos estados, ao distrito federal e aos municípios para proporcionar os meios de acesso à tecnologia, à pesquisa e à inovação, e do artigo 24, inciso IX, para incluir entre a competência legislativa concorrente da união, dos estados e do distrito federal a ciência, a tecnologia, a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação.

Curiosamente, a Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013 nasceu dos debates relativos ao Projeto de Lei n. 2.177/2011, que propunha mudanças no arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação no país. No curso dos debates do projeto de lei em questão, sentiu-se a necessidade de ampliar o escopo da proteção constitucional conferida à ciência, à tecnologia e à inovação para fundamentar as mudanças pretendidas em tais áreas. Nesse sentido, veja-se a justificativa apresentada pela Deputada Federal Margarida Salomão (PT-MG):

A Comissão Especial formada para apreciar o Projeto de Lei n. 2.177, de 2011, que propõe mudanças no arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação no País, constatou a necessidade de atualizar as disposições constitucionais relativas ao tema, em vista de processos em andamento na sociedade e claramente manifestados nas audiências públicas, pelas entidades que atuam nessa área.

É crescente a importância da inovação para o setor produtivo, o que requer uma ampliação do escopo da norma constitucional, alcançando ciência, tecnologia e inovação, de modo a fundamentar as ações articuladas entre academia e setor produtivo.

[...]

Tais modificações da Carta, criarão oportunidades de integrar instituições de pesquisa tecnológica e empresas inovadoras em um sistema nacional, alcançando as esferas federal, estadual e municipal, como forma de aliar os esforços de financiamento e de coordenação do desenvolvimento tecnológico e das atividades de extensão tecnológica.⁵⁰⁹

⁵⁰⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 133, 08/08/2013, p. 32964-32965. (Destaques nossos).

Assim também o parecer oferecido pelo Deputado Federal Izalci Lucas (PSDB-DF) perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados:

Ao longo das discussões do Projeto de Lei n. 2.177, de 2011, proposto em decorrência de sugestões de diversos órgãos representantes da ciência, tecnologia e inovação no País, ficou bastante claro que algumas alterações na Constituição seriam necessárias, com o intuito de modernizar as bases constitucionais referentes à ciência e à tecnologia. *As diversas audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL n. 2.177, de 2011, deixaram clara a necessidade de ajustes no texto da Constituição Federal, com o intuito de dar as bases necessárias para a plena aplicabilidade daquilo que se pretende alterar nas normas legais brasileiras desse setor.*

Desse modo, toda esta rica discussão sobre o PL n. 2.177, de 2011, redundou na apresentação de um novo projeto, corporificado na PEC 290, de 2013. Com o intuito de manter a harmonia na avaliação desta Proposta de Emenda à Constituição, bem como garantir a celeridade deste trabalho, a Comissão Especial formada para a sua apreciação conta com exatamente os mesmos integrantes da Comissão Especial que hoje avalia o PL n. 2.177, de 2011.⁵¹⁰

Quando da discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os parlamentares que se manifestaram favoravelmente à proposta reforçaram o entendimento de que seria necessário assegurar textualmente na Constituição de 1988 os fundamentos para a implementação de políticas públicas na área da ciência e da tecnologia, razão pela qual, antes da promulgação de uma lei em sentido estrito para regulamentar o setor, seria preciso a promulgação de uma emenda constitucional que lhe fornecesse os seus fundamentos.

Dessa forma, veja-se a manifestação do Deputado Federal Sibá Machado (PT-AC): “lembro que não podemos dar sequência a outras leis sem antes aprovar esta PEC, porque ela, que é a mãe de todo o processo, tinha que ser iniciada antes”. Também nesse sentido, o pronunciamento do Deputado Federal Cláudio Puty (PT-PA): “o marco institucional aqui estabelecido não resolve, obviamente, tudo. Aliás, e isso não se resolve só por leis. Mas sem a lei, sem a legislação, sem o marco institucional não podemos abrir uma janela virtuosa para o desenvolvimento”.⁵¹¹

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria foi remetida ao Senado Federal, onde também havia compreensão no sentido de que a medida seria importante por institucionalizar as condições necessárias para a implementação de políticas públicas na área da ciência, da tecnologia e da inovação. Conforme atesta o pronunciamento do Senador Aníbal Diniz (PT-

⁵¹⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 216, 05/12/2013, p. 57865. (Destaques nossos).

⁵¹¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIX, n. 38, 26/03/2014, p. 290; p. 291.

AC) durante a discussão em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição n. 12/2014 pelo Plenário da casa: “estamos dando um grande passo para fazer com que o Brasil seja dotado das condições necessárias para produzir mais ciência, tecnologia e inovação com muito mais agilidade”. Já o Senador Eduardo Braga (PMDB-AM), considerava que a aprovação da medida poderia “impulsionar a pesquisa nacional e a criação de soluções tecnológicas adequadas aos desafios atuais”. Em sentido próximo, a fala do Senador Jorge Viana (PT-AC): “voto ‘sim’ nesta proposta de emenda à Constituição que cria as condições para que o Brasil possa implementar uma política de ciência, tecnologia e inovação”.⁵¹²

Dessa forma, percebe-se que a Emenda Constitucional n. 85/2015 teve como justificativa a necessidade de expandir a proteção constitucional conferida à ciência, à tecnologia e à inovação, promovendo, inclusive, a integração entre os três domínios, como forma de fornecer o fundamento para a implementação de políticas públicas. Tanto é assim que sua origem está diretamente relacionada à tramitação do Projeto de Lei n. 2.177/2011, no bojo do qual se constatou a ausência de proteção constitucional suficiente para sustentar as alterações pretendidas. Mais uma vez, como atestam as manifestações parlamentares colacionadas acima, o que motivou a promulgação dessa emenda constitucional foi a crença na necessidade de assegurar textualmente um fundamento imediato para a implementação de projetos políticos livre qualquer controvérsia acerca da sua compatibilidade material com a Constituição de 1988.

Nesse mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 90/2015, cuja origem remonta à Proposta de Emenda à Constituição n. 90/2011 da Câmara dos Deputados, de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina (PSB-SP). A medida pretendia incluir o direito ao transporte no rol do artigo 6º da Constituição de 1988, que consagra os direitos sociais fundamentais, como forma de pressionar o poder público a traçar políticas de melhoria da qualidade do transporte público, principalmente nas grandes cidades do país, muito embora o artigo 30, inciso V, da Constituição de 1988, já atribuísse aos municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, de caráter essencial.

A justificativa apresentada pela Deputada Federal Luiza Erundina (PSB-SP) para a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 90/2011 expressa a compreensão de que os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição de 1988 seriam elementos centrais para a formulação de políticas públicas de melhoria das condições de vida, advindo daí a necessidade de incluir em tal dispositivo constitucional o direito ao transporte:

⁵¹² BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXIX, n. 207, 18/12/2014, p. 604; p. 604; p. 605.

A presente Proposta de Emenda à Constituição – PEC pretende acrescentar o transporte ao rol dos direitos fundamentais, mediante sua inclusão entre aqueles direitos elencados no mencionado artigo 6º da Constituição Federal.

*Esse artigo enumera aspectos relevantes da vida em sociedade. Educação, saúde, trabalho, dentre outros, são elementos centrais de políticas públicas necessárias ao alcance de uma coletividade que prime pela justa, garantia do desenvolvimento, erradicação da pobreza e promoção do bem comum, conforme preceitua o artigo 3º, também da Carta Magna.*⁵¹³

Em 2013, a matéria foi apreciada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, onde recebeu parecer favorável à sua aprovação pelo relator, o Deputado Federal Nilmário Miranda (PT-MG), que, após o movimento de rua de junho de 2013, ressaltou a importância de inclusão do direito ao transporte no texto constitucional por fornecer os fundamentos jurídicos para a implementação de políticas públicas no país:

[...] embora saibamos que a inclusão do transporte como direito social previsto na Carta Magna não produz efeitos automáticos para as mudanças necessárias, temos plena convicção que o reconhecimento institucional desse direito, no âmbito de nossa Lei Maior, constitui etapa essencial para que o transporte deixe de ser tratado como mercadoria e passe a ser efetivamente priorizado, como direito social que efetivamente é.

*Somente a partir desse primeiro e enorme passo será possível pleitear, com o devido embasamento jurídico, as ações necessárias em âmbito governamental para que ocorram as mudanças no modelo vigente, de forma a tornar o transporte e as cidades acessíveis para todos, sem exceção.*⁵¹⁴

Ao ser apreciada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, verificou-se a mesma ordem de argumentação em defesa da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 90/2011. Nesse sentido, durante a discussão em segundo turno da medida, a Deputada Federal Rosane Ferreira (PV-PR) afirmou: “na hora em que realmente considerarmos o transporte como direito social, daremos o primeiro passo para propiciar mais qualidade de vida para quem depende do transporte coletivo, principalmente para ir e voltar ao trabalho”. Por sua vez, o Deputado Federal Severino Ninho (PSB-PE) considerou: “esta PEC é de grande importância porque, na hora em que se torna norma constitucional o direito social ao transporte, as políticas públicas poderão ser direcionadas para mais investimentos nessa área”.⁵¹⁵

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta foi encaminhada ao Senado Federal. Também no Senado Federal havia a compreensão de que a aprovação da medida seria

⁵¹³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVI, n. 171, 30/09/2011, p. 54456. (Destques nossos).

⁵¹⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 212, 29/11/2013, p. 56802. (Destques nossos).

⁵¹⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 216, 05/12/2013, p. 57696; p. 57700.

importante para que fosse reconhecido no texto constitucional um fundamento imediato para a implementação de políticas públicas de transporte. Sendo assim, durante o primeiro turno de discussão da Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2013 pelo Plenário da casa, a Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) afirmou:

*O que nós estamos votando não é apenas um princípio do direito da população ao transporte de qualidade, Sr. Presidente. Não é somente isso, mas é o início, a abertura para que possamos efetivamente garantir um conjunto de medidas para melhorar a qualidade de vida, sobretudo daqueles que vivem nas grandes cidades brasileiras e que perdem, muitas vezes, mais tempo no trânsito, no transporte coletivo, do que com as suas próprias famílias.*⁵¹⁶

Nessa mesma sessão, em sentido semelhante, o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) disse: “a aprovação desta proposta de emenda constitucional da Deputada Luiza Erundina inaugura um tempo novo; é um marco no avanço, na melhoria do transporte coletivo em nosso País”. De igual maneira, o Senador Blairo Maggi (PL-MT): “a partir dessa prioridade que daremos na Constituição Federal, com toda certeza, todos nós teremos uma obrigação maior para com o sistema de transporte, o transporte como um todo”.⁵¹⁷ Já em segundo turno de discussão da Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2013 pelo Plenário do Senado Federal, a Senadora Lídice Mata (PSB-BA) destacou: “essa PEC que afirma o conceito do direito do povo brasileiro ao transporte é fundamental para que nós possamos pensar as políticas públicas inclusivas deste País”.⁵¹⁸

Conforme se vê, a promulgação da Emenda Constitucional n. 90/2015 foi permeada pela expectativa de que a consagração do direito ao transporte como um direito social fundamental assegurado pelo artigo 6º da Constituição de 1988 seria necessária para fundamentar a formulação de políticas públicas nessa área por todo o país, mesmo diante do fato de o seu artigo 23, inciso V, já atribuir aos municípios a competência para organizar e prestar o serviço público de transporte coletivo de interesse local com traços de essencialidade. Tratou-se, portanto, de mais uma iniciativa legislativa destinada a explicitar no texto constitucional um fundamento imediato de ordem jurídica para a implementação de determinado projeto político. Essa tendência não se arrefeceu nos anos posteriores.

⁵¹⁶ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXX, n. 126, 19/08/2015, p. 166. (Destaques nossos).

⁵¹⁷ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXX, n. 126, 19/08/2015, p. 167; p. 168-169.

⁵¹⁸ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXX, n. 140, 10/09/2015, p. 295.

5.2 A ponte para o futuro, o governo Michel Temer e o teto de gastos

Michel Temer assumiu definitivamente a Presidência da República em 31 de agosto de 2016, após o Senado Federal concluir o julgamento do processo de *impeachment* instaurado contra a Presidenta Dilma Rousseff. Embora tenha se tratado, desde o início, de um processo flagrantemente inconstitucional e ilegal, sem a caracterização sequer dos crimes de responsabilidade apontados na denúncia e conduzido em desrespeito às normas legais e regimentais que disciplinam as etapas do procedimento, o *impeachment* de Dilma Rousseff culminou no seu afastamento definitivo do cargo, abrindo a oportunidade para Michel Temer sucedê-la.⁵¹⁹

Michel Temer compôs a chapa encabeçada por Dilma Rousseff na condição de Vice-Presidente nas eleições de 2010 e 2014. Sua trajetória política até assumir a Presidência da República foi longa. Participou da Assembleia Nacional Constituinte como suplente de Deputado Federal pelo Estado de São Paulo (PMDB-SP), sendo membro titular da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo e da Comissão de Redação.

Sua avaliação geral da Constituição de 1988 costuma ser positiva, enaltecendo a pluralidade principiológica do texto e a estabilidade institucional alcançada a partir da sua promulgação: “a Constituição tem princípios do liberalismo e princípios do socialismo, e foi isso que ajudou a manter uma estabilidade institucional, como nós nunca tivemos”. Ademais, considera salutar a ampla participação popular observada durante o seu processo de elaboração: “nascidas como nasceram – nas comissões e subcomissões –, as propostas são mais reveladoras da própria sociedade. Está certo que demorou um pouco, mas teve a presença de toda a sociedade brasileira. Todos os setores estiveram lá, pressionando”.⁵²⁰

Apesar disso, não deixou de expressar sua preferência pessoal por um modelo de Constituição sintética, supostamente capaz de se adaptar de forma mais fácil às circunstâncias específicas de cada contexto histórico. Dessa forma, da sua perspectiva, embora a Constituição de 1988 tenha representado um inegável avanço, ela ainda traria consigo os inconvenientes de

⁵¹⁹ Para uma recuperação crítica do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, cf. BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; (Orgs.). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017; MEGALI NETO, Almir. *O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Expert, 2021; e MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Por que o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff não pode ser considerado um caso de jogo duro constitucional? Uma resposta a Letícia Kreuz. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 29, n. 3, p. 5-35, set. – dez. 2024.

⁵²⁰ TEMER, Michel. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: os segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 393; p. 395.

um texto constitucional extenso e detalhista, quais sejam: a redução da margem de discricionariedade do legislador ordinário e dos órgãos do Poder Judiciário, bem como a necessidade de constantes reformas constitucionais para se adaptar aos novos tempos. Para livrá-la de seus vícios de origem, Michel Temer chegou a vislumbrar na revisão constitucional, ainda em meados da década de 1990, a oportunidade perfeita para corrigir os equívocos constituintes. Senão, veja-se:

Constituímos um novo Estado. Com avanços inegáveis. Muitos.

Para avançar, a Constituinte de 88 foi explícita. Optou por regras claras, que não ensejam muitas dúvidas interpretativas. Reduziu, em consequência, a margem de atuação do Legislativo e até do Judiciário, intérpretes supremos do Texto Constitucional. Reduziu a do primeiro porque a ele incumbe exercer a atividade desenvolvida pelo preceito constitucional, mediante lei que o integre e o torne plenamente exequível. Do segundo, porque a explicitude do Texto ensejará menor atividade interpretativa.

Essa diminuição da possibilidade exegética, tanto do Legislativo quanto do Judiciário, impedirá a adaptação da Constituição a realidades sociais mutantes. Numa Constituição sintética, principiológica, a lei e também as decisões judiciais cumprem o papel de desdobrar os preceitos de modo a prover, na efetivação do princípio, as necessidades decorrentes das transformações sociais.

Na Constituição analítica, mais longa e minudente, como a que está nascendo, tal transformação torna-se mais difícil uma vez que o Texto Magno teria tratado de quase todas as matérias.

Esse fato pode servir de argumento, em futuro próximo, para inviabilizar a Constituição, retirando sua estabilidade e durabilidade, desacreditando-a e gerando a necessidade de uma nova Carta Constitucional.

Ora, a nação não suportaria um breve e novo processo constituinte. Impõem-se instrumentos que a tornem duradoura. Perene. Estável.

Esse instrumento é a revisão constitucional. Que é mais do que a simples reforma por via de emenda. É preciso, depois de algum tempo, que os congressistas revejam integralmente o trabalho realizado em face da aplicação, na prática, do Texto Constitucional.

Equívocos, falhas, demasias, serão, todos, revistos em prazo de 5 anos a contar da sua vigência.⁵²¹

Após ter participado dos trabalhos constituintes, Michel Temer foi reeleito Deputado Federal pelo Estado de São Paulo para mais cinco mandatos, chegando a ocupar a Presidência da casa em três biênios (1997-1999, 1999-2001 e 2009-2010). Nesse período, destacou-se como um importante articulador político e pela postura considerada sóbria e moderada. Sua trajetória parlamentar revela pelo menos um episódio no qual o seu juízo contrário ao perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 se manifestou. Trata-se do posicionamento assumido por Michel Temer enquanto relator da Proposta de Emenda à Constituição n. 157/2003 perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

⁵²¹ TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 49-50. (Destaques nossos).

A medida foi apresentada pelo Deputado Federal Luiz Carlos Santos (PFL-SP) e pretendia convocar uma Assembleia de Revisão Constitucional a ser instalada a partir de 1º de fevereiro de 2007. De acordo com os termos iniciais da proposta, participariam do aventado processo revisional os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal eleitos para os respectivos cargos nas eleições gerais que se realizariam em 2006. O quórum para aprovação das mudanças a serem promovidas no texto constitucional seria de maioria absoluta dos membros da Assembleia Revisora em dois turnos de votação.

A justificativa apresentada pelo autor da proposta bem evidencia seus alvos: as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 e o seu alegado perfil extenso e detalhista, tido como responsável por causar frequentes emendas constitucionais, enfraquecer sua força normativa e gerar instabilidade político-institucional. Senão, veja-se:

*Seu caráter excessivamente analítico produz evidentes inconvenientes, sobretudo nos Capítulos e Seções formulados com a finalidade de impor diretrizes programáticas à promoção do bem-estar social. O alto nível de detalhamento assumido pelo texto constitucional torna, na prática, imprescindível que seja modificada a Constituição, a cada governo que se elege. Não raro, o projeto político do governante eleito guarda incompatibilidades insuperáveis com a orientação programática da Constituição. Filigranas previdenciárias, administrativas e tributárias espriam-se por toda a extensão da Carta, suscitando obstáculos, embaraços e impedimentos de toda ordem. À toda evidência, a Constituição brasileira exacerba da tarefa de impor limites aos poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade.*⁵²²

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n. 157/2003 foi aprovada à unanimidade nos termos do substitutivo apresentado pelo então Deputado Federal Michel Temer (PMDB-SP). As mudanças sugeridas por Temer ao projeto pretendiam alterar o processo de revisional em quatro pontos: i) a discussão seria realizada em sessão unicameral; ii) após a discussão, a votação se daria em cada casa do Congresso Nacional por maioria absoluta de votos; iii) o projeto de revisão seria submetido a referendo e seria promulgado apenas se obtivesse apoio popular; e iv) o processo revisional definido nesses termos deveria ser repetido a cada dez anos.

Fundamentando-se nas teses revisionistas da Constituição de 1988 de autores como Celso Ribeiro Bastos e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Temer apoiou a proposta nos termos do substitutivo, por considerar que a consulta popular via referendo convalidaria todo o processo. Isso porque, da sua perspectiva, em um regime democrático, o povo seria o titular do poder constituinte originário. Nessa condição, considerou impossível sustentar a existência de

⁵²² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 159, 26/09/2003, p. 50457-50458. (Destaques nossos).

qualquer restrição em face da vontade popular soberanamente manifestada. Com base nessa ordem de argumentos, afirmou: “nenhum país vai soçobrar como unidade estatal por apego a um texto constitucional. Sempre que só um puder sobreviver, é o Estado que prevalece, caindo a Constituição”.⁵²³

Apesar de ter sido aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados nos termos do parecer apresentado pelo Deputado Federal Roberto Magalhães (PSDB-PE),⁵²⁴ a proposta não chegou a ser deliberada pelo Plenário da casa. Independentemente disso, as teses encampadas por Michel Temer foram duramente criticadas pela doutrina. Por exemplo, Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto consideraram que o substitutivo da Proposta de Emenda à Constituição n. 157/2003 apresentado na forma do parecer ofertado por Michel Temer perante a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados expressou as posturas do “autoritarismo constitucional”, do “elitismo constitucional” e do “cinismo constitucional”.⁵²⁵ Já Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, considerou a medida exemplo de verdadeira fraude à Constituição, sintetizada pelo autor da seguinte maneira: “não há democracia sem constitucionalismo. Um povo democrático e plural não está imune aos compromissos constitucionais que assume perante si mesmo, sob pena de autodissolução. Isso a história política dos últimos duzentos anos é implacável em nos mostrar”.⁵²⁶

Já na condição de Presidente da República, no marco das celebrações dos trinta anos da Constituição de 1988, Michel Temer voltou a corroborar a tese contrária ao caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988, representado pelas suas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico. A essa altura, Temer criticou o perfil analítico conferido ao texto como responsável pela frequente taxa de emendamento constitucional no país e por limitar exacerbadamente a margem de liberdade de conformação do legislador ordinário e até mesmo do Poder Judiciário, reavivando, assim, a compreensão acerca da existência de uma espécie de “totalitarismo normativo” no Brasil:

[...] *ela é uma Constituição analítica, ela não é uma Constituição sintética*. Se você pegar a Constituição americana, é uma Constituição de poucos artigos, não é? E também de poucas emendas. Você não tem mais do que vinte e poucas emendas na Constituição americana. Aqui nós já temos 99 emendas à Constituição, e milhares

⁵²³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 138, 16/08/2005, p. 39042-39043.

⁵²⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 90, 25/05/2006, p. 26831-26869.

⁵²⁵ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick de. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (Orgs.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, p. 97-109.

⁵²⁶ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 74.

de... milhares... quase um milhar de propostas de emenda à Constituição. Por quê? Digo eu: *porque a Constituição é uma Constituição analítica, ela não é principiológica, ela é pormenorizada. Ela trouxe para o seu interior, trouxe para o texto constitucional, matérias que, em princípio, poderiam ser deixadas à legislação comum, à legislação ordinária.*

[...]

Isto até resultou numa coisa curiosa, porque ela acabou restringindo, digamos assim, a capacidade discricionária. Discricionária no sentido de capacidade de escolha para o legislador ordinário, o legislador comum. E de igual maneira, até, para o Judiciário. Porque, *como tudo está muito detalhado, para usar a sua expressão, as coisas já estão lá na Constituição. Então, quando você quer fazer alguma modificação, você não pode utilizar-se dos critérios criadores de uma lei ordinária, ou de uma lei complementar, quando a matéria exigir que seja lei complementar. Por isso que nós temos 99 emendas à Constituição, num prazo de 30 anos, e temos mais de quase um milhar de mil emendas à Constituição Federal.*⁵²⁷

Além de reavivar o entendimento de Michel Temer pela preferência de uma Constituição sintética a uma Constituição analítica, a declaração acima reforça as teses encampadas pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015, portanto, um ano antes de Temer assumir a Presidência da República, no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, o qual consistiu na base da plataforma político-ideológica do seu governo.⁵²⁸

O referido documento foi lançado pouco tempo antes de Michel Temer, então na condição de Vice-Presidente da República, romper formalmente com a Presidenta Dilma Rousseff em uma carta que foi amplamente divulgada pela imprensa nacional. Na carta, Temer reclamou do pouco espaço conferido a ele e ao seu partido nos governos Dilma, chegando a considerar o seu papel como o de um mero “vice decorativo”. Entre as queixas apresentadas, lamentou o fato de não participar da formulação das políticas econômicas do país: “jamais eu ou o PMDB fomos chamados para discutir formulações econômicas ou políticas do país; éramos meros acessórios, secundários, subsidiários”. Também no campo econômico, lamentou o fato de as propostas apresentadas no documento “Uma ponte para o futuro” não terem sido adotadas pelo governo federal: “até o programa ‘Uma Ponte para o Futuro’, aplaudido pela sociedade, cujas propostas poderiam ser utilizadas para recuperar a economia e resgatar a confiança foi tido como manobra desleal”.⁵²⁹

⁵²⁷ TEMER, Michel. *Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, à NBR - Brasília/DF*. Brasília, 04/10/2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-a-nbr>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵²⁸ BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento “Uma Ponte para o Futuro”. *Agência Brasil*, 14/05/2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵²⁹ SADI, Andréia. Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. *GI*, 07/12/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

“Uma ponte para o futuro” foi lançada pela Fundação Ulysses Guimarães, instituição privada e sem fins lucrativos, criada pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro, cuja missão, segundo o artigo 3º do seu estatuto, é realizar estudos e desenvolver projetos de pesquisas educacionais, históricas e qualitativas, visando subsidiar e orientar o partido instituidor em suas ações e decisões, além de promover doutrinação programática e educação política.⁵³⁰

A tônica geral do documento expressa uma preocupação com a alegada crise fiscal que o país atravessaria, representada pela alta demanda por serviços públicos e escassez de recursos para custeá-los. Esse cenário elevaria o déficit público e inviabilizaria o crescimento econômico do país, já que, inevitavelmente, elevaria a taxa de juros, a inflação, os impostos e a pressão cambial, trazendo consigo incertezas sobre o futuro da economia e, conseqüentemente, queda de investimentos do setor privado. Apenas um ajuste fiscal de longo prazo, mediante uma série de mudanças nas leis e na Constituição, seria capaz de contornar essa situação, mesmo que contrário aos interesses da maioria da população. Tratava-se, em suma, de uma proposta de superação dos “excessos” em políticas sociais dos governos passados.⁵³¹

No Brasil de hoje a crise fiscal, traduzida em déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado, tornou-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. O desequilíbrio fiscal significa ao mesmo tempo: aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado. Tudo isto somado significa estagnação ou retração econômica. Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais. Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto.

Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais. [...].

Nossa crise é grave e tem muitas causas. Para superá-la será necessário um amplo esforço legislativo, que remova distorções acumuladas e propicie as bases para um funcionamento virtuoso do Estado. Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica.

No entanto, a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e

⁵³⁰ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Estatuto da Fundação Ulysses Guimarães*. Disponível em: https://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2024/02/ESTATUTO_FUG_2024.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³¹ Para uma recuperação crítica dos pressupostos e das propostas da ponte para o futuro, cf. COSTA JÚNIOR, Ernane Salles da; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo da Constituição e Ponte para o Futuro: uma análise a partir da teoria crítica da aceleração social. *Revista Direito & Práxis*, v. 12, n. 1, p. 197-236, 2021.

*responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.*⁵³²

O novo ciclo de crescimento propugnado pelo documento deveria ser alcançado por meio do incentivo aos investimentos privados e às exportações, mais uma vez sendo necessárias mudanças legislativas em pontos considerados cruciais: “caberá ao Estado, operado por uma maioria política articulada com os objetivos deste crescimento, com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas”. Por essa razão, entre as propostas apresentadas pela ponte para o futuro, destacam-se: “construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público”, bem como “estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento”.⁵³³

Posteriormente, a Fundação Ulysses Guimarães publicou o documento intitulado “A travessia social: uma ponte para o futuro”, em que destrinchou as bases do seu programa político-ideológico. Tanto é assim que em tal documento se afirma: “para construir a verdadeira ponte para o futuro, antes é preciso fundamentar bases sólidas com toda a nação. Separados, seremos como tijolos soltos, unidos seremos uma grande realização. Esse documento pretende ser um dos pilares dessa imensa obra chamada Brasil”.⁵³⁴

Logo no início do documento, foram apresentados os princípios e os fundamentos que o novo governo deveria assumir perante o país e o povo brasileiro, entre os quais se destacam: “o Estado e o sistema político não devem fazer promessas que não podem cumprir”; “o Estado não deve se propor objetivos inalcançáveis, mas deve criar persistentemente as condições que produzem a igualdade de oportunidade para todos os cidadãos”; e “na sua ação, o Governo deve evitar mudanças súbitas e inesperadas que afetem o funcionamento das empresas e a vida das

⁵³² PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*, 2015, p. 5-6. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

⁵³³ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*, 2015, p. 17-18. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³⁴ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016, p. 18. Disponível em: http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

pessoas. A implantação das políticas públicas deve ocorrer sempre de modo gradual e transparente”.⁵³⁵

É visível pelos princípios elencados acima a oposição do Partido do Movimento Democrático Brasileiro ao programa expresso pelas normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico. Em outras passagens do documento, é possível constatar o que se disse, como, por exemplo, quando se afirma que o Estado brasileiro teria assumido tantas funções que estaria ruindo sob si próprio, tendo como única alternativa de salvação o abandono das competências que possui: “o Estado brasileiro expandiu demasiadamente as suas atribuições e acabou desabando sob seu próprio peso. Em qualquer horizonte razoável, o Estado terá que renunciar a funções de que hoje se ocupa, e terá mesmo que amputar partes de sua arquitetura”. Ou, então, quando se afirma que “o Estado brasileiro chegou ao seu limite”.⁵³⁶

A superação desse cenário, entretanto, não se faria através da convocação de um novo processo constituinte. Dessa forma, não se defendia a adoção de uma nova Constituição para o país. Pelo contrário, argumentava-se ser possível corrigir os equívocos constituintes, desde que se alterasse a direção do projeto expresso na Constituição de 1988, não em direção a uma expansão do papel do Estado na área econômica e social, mas sim pela redefinição das suas funções nesses domínios.

Mas o custo político de reconstruir o passado é sempre alto demais. A sensatez sugere que mudar o ponto de partida é um esforço quase sempre inútil e desestabilizador. Temos que seguir em frente com o peso dos acertos e erros do passado, mudando, no entanto, a direção da caminhada.

*Se não há futuro possível para a expansão do Estado, isto não significa que ele está condenado eternamente às despesas contratadas no passado e que não pode iniciar novas ações e novos programas. Se os gastos públicos não podem crescer como proporção da renda nacional, ainda assim precisamos recuperar espaço fiscal para tratar dos bens públicos que são determinantes do bem-estar da maioria da população, através do corte de despesas necessárias ou improdutivas, ou por meio de ganhos de eficiência.*⁵³⁷

Como alternativa para mudar os rumos da direção do Estado brasileiro, foi apresentada a proposta de promover um ajuste fiscal duradouro com vistas a reduzir o déficit público:

⁵³⁵ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016, p. 3. Disponível em: http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³⁶ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016, p. 5; p. 7. Disponível em: http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³⁷ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016, p. 7. Disponível em: http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

“construir uma coalizão de forças políticas para aprovar no Congresso Nacional o que for preciso, para se alcançar um equilíbrio fiscal estrutural que termine com os déficits públicos crescentes e reduza, no prazo possível, a relação da dívida pública com o PIB”. Além disso, a fim de retomar o crescimento econômico, foi sugerida a necessidade de uma reforma tributária, acompanhada de uma reforma trabalhista e da inserção do Brasil em acordos comerciais internacionais: “para tornar o setor industrial competitivo é preciso uma revisão do sistema tributário, uma atualização das regras trabalhistas e, acima de tudo, nossa inserção nos acordos regionais de comércio, sem o que nosso acesso aos mercados do mundo ficará sempre muito restrito”.⁵³⁸

Durante a tramitação da denúncia por crime de responsabilidade ofertada em desfavor da Presidenta Dilma Rousseff, os parlamentares contrários ao *impeachment* fizeram questão de destacar que a recusa do governo federal às propostas da ponte para o futuro seria um dos fatores determinantes para o processo de deposição presidencial em curso no país. Pela clareza da síntese, veja-se manifestação do Deputado Federal Marco Maia (PT-RS), durante a sessão deliberativa extraordinária em que se discutiu perante o Plenário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Especial do *Impeachment*:

[...] o que está em disputa aqui são dois projetos de país, sendo um deles inclusivo, que teve a responsabilidade de tratar os pobres e mais humildes com dignidade, que promoveu centenas de programas sociais, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida, do PROUNI, além de ter construído universidades e de ter fortalecido o Bolsa Família. O outro projeto está sendo chamado de “Ponte para o Futuro”, o qual já apelidaram de “pinguela para o futuro”, que significa a precarização das relações de trabalho, o aprofundamento da crise econômica no País; que significa colocar o negociado sobre o legislado, o que diminuiria a capacidade de negociação e de organização dos nossos trabalhadores; que desvincula o salário mínimo da Previdência, prejudicando, com isso, milhares de trabalhadores e trabalhadoras do nosso Brasil. É este o debate que a sociedade brasileira precisa entender. É isto o que está em disputa, neste momento, quando se discute o impedimento da Presidenta Dilma. E é isto o que nós, amanhã, de forma democrática, reafirmando a democracia, precisamos evitar aqui neste plenário.⁵³⁹

Após assumir definitivamente a Presidência da República, o próprio Michel Temer confessou que a queda de Dilma Rousseff foi motivada pela recusa em aderir à ponte para o futuro, conforme atesta o pronunciamento por ele mesmo feito a um grupo de empresários durante encontro promovido em Nova York:

⁵³⁸ PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016, p. 7; p. 9. Disponível em: http://fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵³⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 55, 17/04/2016, p. 296. (Destaques nossos).

*Há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado “Uma Ponte Para o Futuro”, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado “Ponte para o futuro”. E, como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação na Presidência da República.*⁵⁴⁰

Como visto, um dos principais objetivos da ponte para o futuro era promover uma profunda transformação da condução da política fiscal do país, orientando-a à busca de superávit primário pela redução das despesas públicas. A intenção foi materializada pela Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016, apresentada por Michel Temer à Câmara dos Deputados ainda no período em que ocupava interinamente a Presidência da República.

A medida pretendia estabelecer um novo regime fiscal por meio de um rígido mecanismo de controle dos gastos públicos, popularmente conhecido como teto de gastos, com vigência de vinte anos. Para tanto, propunha a fixação de um rígido limite para as despesas primárias de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta de todos os poderes e esferas da federação equivalente ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), excetuados os gastos financeiros, isto é, o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Após ser aprovada pela Câmara dos Deputados, a proposta foi aprovada pelo Senado Federal na forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 55/2016, sendo posteriormente convertida na Emenda Constitucional n. 95/2016.

A justificativa que instruiu a Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016, assinada por Henrique Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, bem expressa as intenções do governo Temer com a medida: “faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”. Ainda de acordo com as razões apresentadas para a propositura da matéria, as vinculações orçamentárias, como, por exemplo, os pisos constitucionais da educação e da saúde seriam fatores adicionais que comprometeriam a situação fiscal do país, razão pela qual deveriam ser revistos por supostamente desempenharem papel procíclico:

Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem

⁵⁴⁰ EXAME. Dilma caiu por não apoiar “Ponte Para o Futuro”, diz Temer. *Exame*, 23/09/2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques nossos).

*ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos.*⁵⁴¹

Embora a justificativa da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 se posicionasse contra as vinculações constitucionais para a educação e a saúde, por considerá-las incompatíveis com o regime fiscal a ser imposto, não se chegou a propor de forma expressa a pura e simples revogação dos artigos 212, *caput*, e 198, § 2º, da Constituição de 1988. Nos termos do parecer favorável à aprovação da medida elaborado pelo Deputado Federal Danilo Forte (PSB-CE) perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a estratégia adotada foi a seguinte: *“ainda existirá a obrigatoriedade de aplicação mínima nos setores de saúde e educação públicas, embora em outros moldes, mais condizentes com a situação fiscal que presenciaremos nos próximos anos”*.⁵⁴²

Quer isso dizer, portanto, que a submissão dos pisos constitucionais da educação e da saúde à lógica estabelecida pelo teto de gastos já seria suficiente para atender aos objetivos do governo com a medida, sendo desnecessário eliminá-los do texto constitucional. Dessa forma, fica evidente que a intenção da medida era subordinar todo o sistema de financiamento dos direitos sociais ao novo regime fiscal, que, conforme visto, estava profundamente atrelado a uma determinada visão político-ideológica.

Apesar de não estar prevista na versão original do projeto enviado pela Presidência da República, a Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 adquiriu uma previsão, na forma do substitutivo apresentado pelo relator Deputado Federal Darcísio Perondi (PMDB-RS) perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que somente reforça essa pretensão, segundo a qual seria possível a um quinto dos membros de qualquer casa legislativa sustar a tramitação de proposição elencada no artigo 59 da Constituição de 1988, à exceção das medidas provisórias, para análise de sua compatibilidade com o novo regime fiscal. Mais uma vez, trata-se da intenção de vincular a atividade legislativa do país às diretrizes da proposta.

O parecer elaborado pelo Deputado Federal Darcísio Perondi (PMDB-RS) deixava clara a vinculação da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 ao governo Michel Temer: “essa é a orientação do presidente Michel Temer como líder convicto, esperançoso e destemido

⁵⁴¹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 99, 18/06/2016, p. 35; p. 38.

⁵⁴² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 137, 11/08/2016, p. 668. (Destaques nossos).

desta nova etapa da vida econômica e social do nosso país”. Além disso, não fazia questão de esconder a vinculação da medida à queda da Presidenta Dilma Rousseff: “quem aprovou o *impeachment* agora tem o dever e a obrigação de apoiar medidas que tirem o Brasil desta que é a maior crise de sua história”.⁵⁴³

Também em Plenário, quando das discussões no primeiro turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016, é possível vislumbrar posicionamentos que associam a aprovação da medida à mudança de rumos políticos observada no país após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Por exemplo, para o Deputado Federal Augusto Coutinho (SD-PE): “o PT quebrou o Brasil, e estamos aqui para consertá-lo. Lamentavelmente, temos que constatar isso, Srs. Deputados. O PT quebrou o Brasil, e estamos aqui tentando consertá-lo”. Da mesma forma, o Deputado Federal Rocha (PSDB-AC): “o povo brasileiro, Sr. Presidente, na última eleição, deu o recado. Ele se cansou da irresponsabilidade de 13 anos do Governo do PT. O Partido dos Trabalhadores encolheu, em Prefeituras, quase 60% e, em número de votos, mais de 60%”. Já o Deputado Federal Vanderlei Macris (PSDB-SP), afirmava: “se o PT é contra, eu sou a favor. O que esse pessoal fez com o Brasil foi uma irresponsabilidade e acabou deixando o País nessa situação, Sr. Presidente. E nós vamos ter que consertar essa besteira que fez o PT ao longo dos últimos 13 anos”. Por sua vez, o Deputado Federal André Moura (PSC-SE) dizia: “essa é a PEC da morte do PT”. Em sentido aproximado, o Deputado Federal Nilson Leitão (PSDB-MT): “este é um Brasil novo, não é o Brasil velho da política velha do PT, que ficou para trás. Viva o Brasil!”.⁵⁴⁴

Nessa mesma oportunidade, o Deputado Federal Danilo Forte (PSB-CE) sintetizou como a base de apoio do governo Temer no Congresso Nacional compreendeu a Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016:

Esta Legislatura não foi construída única e exclusivamente para julgar os malfeitos do Governo passado, do Governo da Presidenta Dilma, que criou e aprofundou toda esta crise que nós estamos vivendo. E o fim desse Governo não era única e exclusivamente o de levar a cabo o impeachment. O impeachment foi importante e deu ao País uma alternativa gerencial, administrativa, mas ele, por si só, não resolve todos os problemas.

*O que vai resolver os problemas do Brasil são as mudanças exigidas pela população.*⁵⁴⁵

⁵⁴³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 177, 07/10/2016, p. 581.

⁵⁴⁴ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 116; p. 147; p. 256; p. 356; p. 579.

⁵⁴⁵ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 169. (Destaques nossos).

A compreensão de que subjacente à Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 estava a escolha por um determinado modelo de Estado e de um determinado modelo de desenvolvimento socioeconômico distinto do até então implementado pelos governos petistas pode ser vislumbrada pela manifestação do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (PPS-BA):

Ao longo do debate sobre essa PEC, estão colocados dois conceitos absolutamente distintos de como deve funcionar o Estado. Uma coisa é certa, e *nós que estamos a favor da PEC podemos afirmar com clareza: nós não queremos o País que o PT entregou ao Michel Temer. Nós queremos mudar este País!*⁵⁴⁶

Para a oposição organizada no Congresso Nacional, também estava claro que, com a proposta, o governo Michel Temer pretendia vincular a política econômica e fiscal do país à sua plataforma político-ideológica. Nesse sentido, criticava-se o novo regime fiscal não apenas por impor severas restrições ao financiamento dos direitos sociais fundamentais, como também pela pretensão de perdurar por vinte anos.

Sendo assim, o Deputado Federal Patrus Ananias (PT-MG) afirmou: “este Poder Legislativo está se diminuindo com esta PEC. Estamos limitando as nossas prerrogativas constitucionais por 20 anos”. Por sua vez, o Deputado Federal Henrique Fontana (PT-RS) disse: “é um crime quererem dizer que nos próximos 20 anos não se podem fazer programas de habitação, programas novos de saneamento, que não se podem construir novos hospitais, não se podem construir novas universidades”. Já o Deputado Federal Ivan Valente (PSOL-SP), consignou: “como é que alguém pode cometer a estupidez de achar que tem o direito, como esse Governo ilegítimo, de congelar gastos por 20 anos, duas décadas, uma geração, cinco Governos, e engessar os futuros Parlamentares? Isso é criminoso! O que nós estamos fazendo aqui é emasculando o próprio Parlamento brasileiro”.⁵⁴⁷

Dessa forma, era patente para os parlamentares oposicionistas que a medida culminaria na constitucionalização do programa político-ideológico do governo Michel Temer, agravado pelo fato de que, nas eleições presidenciais de 2014, a chapa encabeçada pela Presidenta Dilma Rousseff sagrou-se vitoriosa com a defesa de um programa oposto. Portanto, tratava-se, em suma, de um projeto que careceria de legitimidade democrática.

Conforme a manifestação da Deputada Federal Alice Portugal (PCdoB-BA): “é preciso dizer que a PEC 241 estabelece um novo regime fiscal para o Brasil e impõe ao País um novo projeto de sociedade, que não foi chancelado nas urnas pelo povo brasileiro”. Assim também o

⁵⁴⁶ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 575.

⁵⁴⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 144; p. 173; p. 173.

Deputado Federal Weverton Rocha (PDT-MA): “se querem fazer testar uma nova forma de política econômica, que o façam dentro deste Governo e não comprometam os próximos cinco governos que estão por vir nos próximos 20 anos”. O Deputado Federal Leonardo Monteiro (PT-MG) descreveu a situação da seguinte maneira: “está prevista para hoje, na Câmara, a votação da PEC 241, a conversão em proposta de emenda da Ponte para o Futuro, o plano de (não) governo imposto pela FIESP a Temer”. Em sentido aproximado, a manifestação do Deputado Federal Orlando Silva (PCdoB-SP):

*[...] não é razoável que um tema de conjuntura, de um momento, seja colocado na Constituição do Brasil, tratado como se estrutural fosse para a vida nacional. Não é democrático que um governo possa fixar, atravessando três, quatro, cinco mandatos, as regras de utilização do recurso público, o que é um mecanismo fundamental para a política econômica. Portanto, espero que, em 2018, as urnas deem um novo rumo para o Brasil. Tentam engessar a administração e um novo projeto que possa emergir das urnas. Por isso, é antidemocrática essa medida que foi apresentada.*⁵⁴⁸

Além disso, a oposição organizada no Congresso Nacional tinha consciência de que a proposta estaria umbilicalmente ligada às razões que levaram à deposição da Presidenta Dilma Rousseff. Segundo a manifestação da Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) durante o segundo turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016: “esta PEC é, de fato, o centro estruturante do golpe que se deu. Ela abre espaço para a desnacionalização brasileira. Ela acaba com os investimentos”. Nessa mesma oportunidade, de acordo com o Deputado Federal Patrus Ananias (PT-MG): “a PEC 241 tem a cara do golpe que foi imposto a este País, um golpe feito para mais uma vez submeter o Brasil aos interesses do grande capital internacional e dos seus históricos serviçais neste País”.⁵⁴⁹

A Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 teve a sua constitucionalidade questionada por parlamentares de oposição ao governo Michel Temer perante o Supremo Tribunal Federal no mandado de segurança n. 34.448. No entanto, mediante decisão monocrática proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, a medida cautelar requerida nos autos para suspender a tramitação da proposta foi indeferida no dia 10 de outubro de 2016, data na qual se iniciou o primeiro turno de discussão e votação da matéria perante a Câmara dos Deputados.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 175; p. 176; p. 222; p. 242. (Destaques nossos).

⁵⁴⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 189, 26/10/2016, p. 95; p. 96.

⁵⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34448 MC. Rel Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 10/10/2016. DJe: 13/10/2016.

A decisão em comento, por certo, repercutiu no Congresso Nacional. Os parlamentares da base de apoio ao governo Michel Temer, inclusive, valeram-se dela para tentar legitimar a aprovação da medida, sobretudo porque, em sua fundamentação, o Ministro Luís Roberto Barroso fez uma ode à responsabilidade fiscal em sintonia com os propósitos da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016: “a responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm”.⁵⁵¹

Nesse sentido, assim que se teve notícia da publicação da referida decisão, o Deputado Federal Eduardo Cury (PSDB-SP) afirmou: “[a decisão] nos dá tranquilidade para que possamos votar hoje a Proposta de Emenda à Constituição n. 241, de 2016”. Da mesma forma, o Deputado Federal Duarte Nogueira (PSDB-SP): “o Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, instantes atrás, confirmou que a proposta de emenda à Constituição que estamos aqui discutindo é constitucional”.⁵⁵² Alguns parlamentares, inclusive, chegaram a citar o trecho da decisão acima transcrito como forma de legitimar a proposta em discussão perante o Congresso Nacional, na medida em que haveria decisão do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro atestando a constitucionalidade da medida, como confirmam as manifestações dos Deputados Federais André Moura (PSC-SE) e Marco Feliciano (PSC-SP).⁵⁵³

Essa circunstância confere razão a Thomas da Rosa de Bustamante que, ao apreciar a decisão monocrática proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso no mandado de segurança n. 34.448, classificou-a como um exemplo de *obter dictum* abusivo endoprocessual politicamente indutivo. De acordo com a classificação do autor, *obter dicta* abusivos endoprocessuais são manifestações judiciais que não integram a *ratio decidendi* de um julgado, mas veiculam observações sobre temas que, em tese, os juízes não deveriam se pronunciar. Já a modalidade politicamente indutiva desses *obter dicta*, caracteriza-se pela intenção de tentar influenciar ilegitimamente o processo político em determinada direção por meio de manifestações em decisões judiciais em relação a certas matérias sobre as quais haja profunda divergência político-ideológica na sociedade.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34448 MC. Rel Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 10/10/2016. DJe: 13/10/2016, p. 1-2; p. 21.

⁵⁵² BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 102; p. 167;

⁵⁵³ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016, p. 354; e BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 189, 26/10/2016, p. 102.

⁵⁵⁴ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Obiter dicta* abusivos: esboço de uma tipologia dos pronunciamentos judiciais ilegítimos. *Revista Direito GV*, v. 14, n. 2, p. 707-745, mai. – ago. 2018.

Os argumentos em defesa da adoção do novo regime fiscal apresentado pela Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 e materializado pela Emenda Constitucional n. 95/2016, como visto, bem revelam a pretensão de fazer valer a tese da existência de um único caminho a ser seguido para tirar o país da alegada crise que atravessava e devolvê-lo aos rumos do “progresso”, bem aos moldes do slogan “*There Is No Alternative – TINA*”, de Margaret Tatcher. Para viabilizar esse caminho, seria necessário alterar o texto constitucional, não para simplesmente revogar os dispositivos que veiculam as normas compromissórias de conteúdo socioeconômico do seu texto, mas para orientar a interpretação e a aplicação dessas normas aos pressupostos político-ideológicos da medida, como forma de neutralizar os debates políticos em torno da sua compatibilidade com a Constituição de 1988.

Nesses termos, soa um tanto quanto contraditória a crítica de Michel Temer ao perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 por supostamente produzir uma espécie de “totalitarismo normativo” no país. Ora, a principal medida adotada em seu governo foi uma emenda constitucional que pretendia justamente vincular a política fiscal do Brasil aos pressupostos político-ideológicos de seu programa, agravado pelo fato deste sequer nunca ter sido aprovado democraticamente nas urnas pela sociedade brasileira. Ademais, a própria promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 revela a fragilidade do alegado “totalitarismo normativo” da Constituição de 1988, na medida em que maiorias parlamentares organizadas foram capazes de promover profundas alterações no sistema de financiamento dos direitos sociais e das políticas públicas no país. Dessa forma, constata-se, mais uma vez, que o incômodo diz respeito não à regulação constitucional de determinada matéria que, pela sua natureza, supostamente não deveria constar na Constituição, mas, sim, ao sentido desse direcionamento.

Após promulgada, a Emenda Constitucional n. 95/2016 deu origem à promulgação de uma série de outras emendas, sobretudo no contexto da pandemia de Covid-19. É o que será explorado na próxima seção deste capítulo.

5.3 Jair Bolsonaro, o compromisso com o teto de gastos e o recorde de emendas constitucionais promulgadas

A promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 foi marcada por um profundo debate acerca das suas implicações para o sistema constitucional brasileiro. Ainda durante a sua tramitação perante o Congresso Nacional, a proposta era rejeitada pela maioria da sociedade.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto DataFolha às vésperas do segundo turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 55/2016 pelo Senado Federal, apenas 24% da população era favorável à medida.⁵⁵⁵

Além disso, foi duramente criticada por movimentos da sociedade civil organizada, em especial, o movimento estudantil. De acordo com o balanço divulgado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), 1.197 instituições de ensino foram ocupadas em todo o país como forma de protesto às reformas promovidas pelo governo Temer, entre elas, a proposta de instituir um novo regime fiscal.⁵⁵⁶

Após a sua entrada em vigor, centrais sindicais e movimentos sociais convocaram manifestações em todo o Brasil contra as medidas implementadas pelo governo Michel Temer.⁵⁵⁷ Não à toa, Temer deixou a Presidência da República como o Presidente mais impopular desde a redemocratização, com os menores índices de aprovação e a maior rejeição da série histórica.⁵⁵⁸

Mesmo tendo cancelado a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 perante a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 95/2016 de forma repressiva em uma série de ações diretas de inconstitucionalidade, as quais jamais tiveram o seu mérito apreciado.⁵⁵⁹

Além de ter mobilizado o cenário jurídico-político nacional, a medida também chamou a atenção de observadores internacionais. Philip Alston, relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para extrema pobreza e direitos humanos, criticou o novo regime fiscal por considerá-lo contrário às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro. Da sua perspectiva, a imposição de um teto de gastos em um país marcadamente desigual como o

⁵⁵⁵ DATAFOLHA. Opinião sobre a PEC 55. *Datafolha*, dezembro de 2016. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/b4dd8e8b801d33432a731ad9443c69ba6a741a9a.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁵⁶ UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS. UBES divulga lista de escolas ocupadas e pautas das mobilizações. *UBES*, 28/10/2016. Disponível em: <https://www.ubes.org.br/2016/ubes-divulga-lista-de-escolas-ocupadas-e-pautas-das-mobilizacoes/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁵⁷ FOLHA DE SÃO PAULO. Centrais e movimentos sociais protestam contra reformas de Temer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31/03/2017. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/2017/03/31/5166-m.shtml?cmpid=facefolha>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁵⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. Após reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, mostra Datafolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/12/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/apos-reprovacao-recorde-temer-encerra-governo-com-rejeicao-em-queda.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁵⁹ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5633. Rel. Min. Rosa Weber; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5643. Rel. Min. Rosa Weber; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5655. Rel. Min. Rosa Weber; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5658. Rel. Min. Rosa Weber; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5680. Rel. Min. Rosa Weber; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5715. Rel. Min. Rosa Weber; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5734. Rel. Min. Rosa Weber.

Brasil seria uma proposta radical e sem compaixão, principalmente, com os mais pobres, justamente por impor um rígido controle sobre as despesas públicas em áreas como educação, saúde e seguridade social.⁵⁶⁰ Em sede doutrinária, Yaniv Roznai e Letícia Regina Camargo Kreuz chegaram até mesmo a sustentar a necessidade de controle de convencionalidade da Emenda Constitucional n. 95/2016.⁵⁶¹

Richard Albert a classificou como um caso de desmembramento constitucional, pois, na sua leitura, a Emenda Constitucional n. 95/2016 seria apenas formalmente uma emenda constitucional. Ao invés de reparar ou aprimorar algum ponto da obra constituinte, sua pretensão seria dismantlar as bases das ordens econômica e social da Constituição de 1988 e ao mesmo tempo construir uma nova ordem fundamentada em princípios opostos aos antigos. Segundo o autor, a intenção dos defensores da medida seria promover uma radical transformação dos elementos mais fundamentais da Constituição de 1988, exatamente sua base emancipatória expressa pelas normas de conteúdo socioeconômico, sem, contudo, romper formalmente com a ordem estabelecida. De acordo com a sua proposta teórica, um desmembramento constitucional é capaz de transformar os direitos fundamentais, a estrutura e a identidade de uma constituição. No caso da Emenda Constitucional n. 95/2016, Albert considera que a medida alterou sensivelmente o sistema de direitos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988, especialmente os direitos sociais, por impor um rígido limite para os gastos públicos. É possível, no entanto, questionar se uma medida com tamanha repercussão não tenha sido capaz de transformar, além do sistema de direitos fundamentais, a estrutura e a identidade de toda ordem constitucional brasileira.⁵⁶²

Nesses termos, é possível dizer que, a partir da sua promulgação, foram envidados esforços para compreender como o sistema constitucional brasileiro reagiu a essa alteração e, mais ainda, o que a medida representou em termos de manutenção ou de ruptura com os compromissos assumidos pelo projeto constituinte inaugurado pela Constituição de 1988. Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, por exemplo, consideraram que a Emenda Constitucional n. 95/2016 representou “a suspensão das normas constitucionais

⁵⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. “Teto de 20 anos para gasto público no Brasil viola direitos humanos”. *Organização das Nações Unidas*, 09/12/2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/12/1571101>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁶¹ ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, n. 2, p. 35-56, mai. – ago. 2018.

⁵⁶² ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 43, n. 1, p. 1-84, 2018. Para uma crítica à construção teórica de Richard Albert, cf. MEGALI NETO, Almir. Desmembramento constitucional: considerações críticas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, n. 243, p. 123-139, jul. – set. 2024.

de direitos sociais”. Por essa razão, afirmaram que a medida consistiu “em ditame antidemocrático da sociedade neoliberal, que promove o chamado fenômeno da precificação ou mercantilização de direitos”.⁵⁶³ Em sentido próximo, Lenio Streck afirmou que, “depois da EC 95, pouco resta da ideia de Estado Social e o papel compromissório da Constituição”.⁵⁶⁴

Dessa forma, para os que se opunham à Emenda Constitucional n. 95/2016, sua promulgação representou um ataque às bases econômica, financeira e social da Constituição de 1988. Compartilhando desse diagnóstico, Vera Karam de Chueiri e Katya Kozicki classificaram-na como “emenda do fim do mundo”, justamente por pretender impedir que, democraticamente, a sociedade brasileira optasse por outra política fiscal. Sendo assim, afirmaram: “não é razoável conformar para as gerações futuras um projeto econômico-social abrangente se o custo disso for a impossibilidade de se optar por outras políticas públicas”.⁵⁶⁵

Por sua vez, Cristiano Paixão chegou a sustentar que, desde então, o país passou a enfrentar uma “crise desconstituente”, cujo alvo seria o quadro de direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988. De acordo com o autor, a Emenda Constitucional n. 95/2016 seria um exemplo concreto nesse sentido, pois retira “o direito das próximas gerações de deliberar sobre as modalidades de gasto dos recursos públicos (inviabilizando a concretude de direitos e garantias estipulados ao longo do texto constitucional)”.⁵⁶⁶

Já Emilio Peluso Neder Meyer, classificou a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 como um elemento do processo de erosão constitucional brasileiro, definido pelo autor como uma situação prolongada no tempo em que diferentes desafios são impostos a elementos-chave de uma determinada ordem constitucional. Na leitura do autor, o novo regime fiscal teve como objetivo destruir e reconstruir o núcleo normativo de caráter socioeconômico da Constituição de 1988, agravado, ainda, pela ausência de legitimidade democrática, já que seria

⁵⁶³ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito & Práxis*, v. 10, v. 3, p. 1798; p. 1799, 2019.

⁵⁶⁴ STRECK, Lenio Luiz. “Com Constituição alemã de Weimar, Estado é chamado a proteger o cidadão”. Entrevista concedida a Sérgio Rodas. *Conjur*, 10/08/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-10/entrevista-lenio-streck-jurista-professor>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁶⁵ KOZICI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 108, p. 160, set. – dez. 2019.

⁵⁶⁶ PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 03/05/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988>. Acesso em: 13 fev. 2025. Para uma recuperação crítica da noção de crises e processos desconstituíntes, cf. MEGALI NETO, Almir; GOMES, David F. L.; FERNANDES, João Pedro Lopes. Crises e processos desconstituíntes: sobre as fragilidades de uma adjetivação conceitual. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GUEDES, Maurício Sullivan Balhe (Orgs.). *A Constituição e o passado, a Constituição e o futuro, a Constituição e o que não veio*: em homenagem aos 35 anos da Constituição brasileira de 1988. Belo Horizonte: D’Plácido, 2023, p. 133-161.

contrário ao programa vencedor das eleições presidenciais realizadas em 2014, marcadamente pela pretensão de vincular os sucessivos governos e parlamentos eleitos por vinte anos.⁵⁶⁷

Ao se lançar contra as normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico, limitando o financiamento de políticas públicas aptas a implementá-las por vinte anos, a Emenda Constitucional n. 95/2016 foi classificada por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira como “uma espécie de carta dirigente (só que) com sinal invertido”.⁵⁶⁸ Considerando a categoria conceitual do desmembramento constitucional, Richard Albert, Juliano Zaiden Benvindo, Milton César Jiménez Ramírez e Cristian Villalonga, consideraram que, desde o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, houve uma mudança sensível da forma de fazer política no país, especialmente marcada por um ataque às bases de proteção socioeconômica da Constituição de 1988, cujo marco inicial teria sido a Emenda Constitucional n. 95/2016. A partir de então, assistiu-se a uma série de profundos ataques às normas constitucionais de conteúdo socioeconômico no Brasil e a um intenso emendamento constitucional destinado a conter os gastos públicos.⁵⁶⁹

Diante de tamanha repercussão, o ajuste entre receitas e gastos públicos foi tema das eleições presidenciais realizadas em 2018. As duas principais candidaturas no pleito, representadas por Jair Bolsonaro, no campo da extrema direita, e por Fernando Haddad, no campo progressista, divergiam acerca do tema.

Jair Bolsonaro se sagrou vitorioso nas eleições presidenciais de 2018 após Luiz Inácio Lula da Silva, que liderava as pesquisas de intenção de votos, ter sido indevidamente impedido de competir no pleito.⁵⁷⁰ Isso porque o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou a sentença condenatória proferida pelo juízo da 4ª Vara Federal de Curitiba, à época comandada por Sérgio Fernando Moro, contra Lula por corrupção passiva e lavagem de dinheiro em processo que investigou a compra e a reforma de um apartamento triplex no Guarujá, litoral de

⁵⁶⁷ MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford. New York: Hart Publishing, 2021, p. 77. Para uma crítica à categoria conceitual da erosão constitucional, cf. GOMES, David F. L.. Emilio Meyer, constitucionalismo e autoritarismo: sobre *Constitutional erosion in Brazil*. In: GOMES, David F. L.. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 101-121.

⁵⁶⁸ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Breves considerações iniciais sobre a PEC n. 241 (“Novo Regime Fiscal”): o Estado de Exceção econômico e a subversão da Constituição democrática de 1988. In: BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; NUNES, Dierle; BACHA E SILVA, Diogo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2018, p. 85.

⁵⁶⁹ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 110-113, mai. – ago. 2022.

⁵⁷⁰ DATAFOLHA. 39% votariam em Lula; sem petista, Bolsonaro lidera disputa presidencial. DataFolha, 22/08/2018. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/08/1979559-39-votariam-em-lula-sem-petista-bolsonaro-lidera-disputa-presidencial.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

São Paulo. Nesses termos, Lula teve o registro de sua candidatura indeferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base nas condições de inelegibilidade estabelecidas pela Lei Complementar n. 64/1990, com as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), muito embora contasse em seu favor com decisão proferida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) no sentido da suspensão da sua inelegibilidade.⁵⁷¹ Antes de prosseguir, vale destacar que, posteriormente, Sérgio Fernando Moro veio a se tornar Ministro da Justiça e Segurança Pública do governo Bolsonaro e foi declarado incompetente e parcial pelo Supremo Tribunal Federal por ter conduzido os processos instaurados contra Lula com motivação política.⁵⁷²

O plano de governo apresentado em 2018 por Jair Bolsonaro não mencionou de forma expressa o novo regime fiscal imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2016. Apesar disso, o documento possuía, como “linha de ação”, a “responsabilidade fiscal”. Sendo assim, é permeado por frases que expressam o compromisso político do candidato com a meta de produzir superávit primário nas contas públicas, entre elas: “um Brasil em rota fiscal explosiva!”; “precisamos atingir um superávit primário já em 2020”; e “o desequilíbrio fiscal gera crises, desemprego, inflação e miséria”.⁵⁷³

Por sua vez, o plano de governo de Fernando Haddad, escolhido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para substituir Luiz Inácio Lula da Silva no pleito, afirmava: “é impossível governar o Brasil no interesse da Nação e do Povo sem revogar as medidas de caráter inconstitucional, antinacional ou antipopular editadas pelo atual governo ilegítimo”. Entre tais medidas, encontrava-se “a Emenda Constitucional n. 95, que impõe uma ortodoxia fiscal permanente e um teto declinante dos gastos públicos”. Conforme o documento, “o golpe, especialmente pela instituição do Teto de Gastos, promoveu a ruptura do pacto federativo e descontinuidade da implantação e expansão da proteção social, principalmente nos territórios mais desiguais”.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE indefere pedido de registro de candidatura de Lula à Presidência da República. *Tribunal Superior Eleitoral*, 01/09/2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Setembro/tse-indefere-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 164493. Rel. Min. Edson Fachin. Redator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 23/03/2021. DJe: 04/06/2021. Para uma recuperação crítica das motivações e das consequências políticas da operação lava jato, cf. PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele. *10 anos da Operação Lava Jato: a desestabilização do Brasil*. 2. ed. Bauru: Canal 6 Editora, 2024.

⁵⁷³ PARTIDO SOCIAL LIBERAL. *Plano de Governo 2018*, p. 22; p. 12; p. 13; p. 52. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷⁴ PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Plano de Governo 2019-2022*, p. 13; p. 30. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/25?_gl=1*89jkmf*_ga*NTA2NTQwMTE5LjE3Mzg4ODczNTA.*_ga_F58R6XXFCX*MTc0MjI1NzIxOC42LjAuMTc0MjI1NzkyNC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

Apesar da divergência em torno da manutenção ou da superação da Emenda Constitucional n. 95/2016, as duas candidaturas chegaram a flertar com a possibilidade de convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, mesmo contando com programas de governo completamente distintos. Hamilton Mourão, General da Reserva do Exército Brasileiro e candidato a Vice-Presidente da República na chapa encabeçada por Jair Bolsonaro, defendeu durante a campanha presidencial que o Brasil necessitaria de uma nova Constituição, mais enxuta e composta apenas por princípios imutáveis, a ser elaborada por uma comissão de notáveis, isto é, sem participação popular.⁵⁷⁵ Já Fernando Haddad, cogitou a convocação de uma nova Constituinte, porém, não deu maiores detalhes sobre a proposta.⁵⁷⁶ Todavia, posteriormente, ambas as campanhas recuaram.⁵⁷⁷

Quer como seja, as propostas são indicativas da expectativa compartilhada pelos atores políticos nacionais da necessidade de assegurar diretamente na dimensão textual da Constituição um fundamento imediato para as suas pretensões políticas. Daí a insistência na pauta da reforma constitucional, justamente para adequar o texto às suas plataformas programáticas, como se tal circunstância fosse condição imprescindível para se governar o país.

Mesmo que a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte tenha sido abandonada ainda durante a campanha presidencial, o líder do governo Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros, defendeu a necessidade de elaboração de uma nova Constituição, por considerar que a Constituição de 1988 conteria “muitos direitos e poucos deveres”, não cuidando de assegurar de forma adequada o financiamento de tantas obrigações atribuídas ao Estado, a ponto de ser responsável por deixar o país ingovernável.⁵⁷⁸

Ao sustentar a sua proposta, Barros fez questão de assinalar que a defesa de uma nova Constituição para o país não seria uma diretriz do governo Bolsonaro, mas uma pauta do seu próprio mandato parlamentar. Para justificar a sua proposta, afirmou: “o Brasil se tornou

⁵⁷⁵ CARAZZAI, Estelita Hass; VIZEU, Rodrigo. Vice de Bolsonaro defende nova Constituição sem Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/09/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/vice-de-bolsonaro-defende-nova-constituicao-sem-constituente.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025. Para uma crítica à proposta, cf. PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick de. Constituição sem povo e o medo da democracia. *Jota*, 20/09/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷⁶ ALMEIDA, Cleomar. Haddad diz que vai ‘criar condições’ para nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/09/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/haddad-diz-que-vai-criar-condicoes-para-nova-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷⁷ DIAS, Marina; SEABRA, Catia; FERNANDES, Talita. Após críticas, Bolsonaro e Haddad recuam sobre fazer nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08/10/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/haddad-e-bolsonaro-descartam-mudar-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁷⁸ SOUZA, Renato. Líder de governo diz que Constituição tornou o Brasil “ingovernável”. *Correio Braziliense*, Brasília, 26/10/2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884788-lider-de-governo-diz-que-constituicao-tornou-o-brasil-ingovernavel.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ingovernável, pois não há como bancar todos os direitos incluídos no texto de 1988”. Como prova de tal alegação, sustentou que, “para garantir a governabilidade a curtíssimo prazo”, seria preciso “neste ano aprovar quatro emendas constitucionais, que vão se somar às atuais 108: as reformas administrativa e tributária, o pacto federativo e a PEC Emergencial de controle de despesas obrigatórias – todas voltadas ao reequilíbrio das finanças públicas”. Sendo assim, concluiu: “a necessidade de viabilizar tantas mudanças complexas é a prova de que os limites da atual Carta estão esgotados. Não seria mais lógico elaborar uma nova Constituição do que promover constantes emendas?”.⁵⁷⁹

A proposta, no entanto, não prosperou. Isso, contudo, não significou que o texto constitucional tenha permanecido intacto entre 2019 e 2022. Pelo contrário, esse foi o período com o maior número de emendas constitucionais promulgadas, desde a elaboração da Constituição de 1988: 29 no total.⁵⁸⁰ Entre as matérias versadas por essas emendas, boa parte teve como objetivo alcançar equilíbrio entre receitas e gastos públicos, sobretudo ante os limites impostos pelo teto de gastos e a necessidade de adotar medidas sanitárias e econômicas no contexto da pandemia de Covid-19.

Logo que tomou posse como Ministro da Economia do governo de Jair Bolsonaro, Paulo Guedes, economista com formação pela Universidade de Chicago e com serviços prestados à ditadura de Augusto Pinochet no Chile, anunciou as medidas que seriam adotadas para executar as propostas de desenvolvimento socioeconômico do país pelo programa vitorioso nas eleições de 2018. Nessa oportunidade, disse: “a insistência do Estado como o motor do crescimento produziu essa expansão dos gastos como proporção do PIB, corrompendo a política e estagnando a economia”. Como solução, afirmou que proporia uma reforma previdenciária que, caso não fosse aprovada, contaria com um Plano B: “desindexar, desvincular e desobrigar todo o orçamento federal”.⁵⁸¹

Aproximadamente dois meses depois, em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo, ao ser questionado sobre a reforma da previdência encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional e as manifestações internacionais de desaprovação do perfil autoritário do governo Bolsonaro, Guedes insistiu nas mudanças necessárias para adequar a

⁵⁷⁹ BARROS, Ricardo. Por uma nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03/01/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/01/por-uma-nova-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸⁰ CNN BRASIL. Congresso bate recorde de emendas constitucionais em 2022. *CNN Brasil*, 28/12/2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/congresso-bate-recorde-de-emendas-constitucionais-em-2022/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸¹ CARAM, Bernardo; CARNEIRO Mariana; SALOMÃO, Alexa. Se reforma da Previdência não passar, caminho é desvincular gastos, diz Guedes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/01/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/guedes-sugere-plano-alternativo-se-aprovacao-de-reforma-da-previdencia-falhar.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Constituição de 1988 ao programa presidencial eleito nas urnas: “vamos tentar fazer um negócio de um nível bacana, mexendo em tudo”. Como justificativa, argumentou: “depois de 30 anos de hegemonia da social-democracia, finalmente estava aparecendo a outra perna. Você precisava de uma liberal democracia, como uma aliança de conservadores com liberais”. Questionado se era favorável ao fim de todas as despesas constitucionais obrigatórias, afirmou: “Claro. A desvinculação eu quero total”. Para tanto, indicou a forma pela qual pretendia alcançar seu objetivo: “não é ficar escondido atrás de um documento escrito há 30 anos e jogar a culpa nele. Como um político pode dizer que a culpa é da Constituição? Então, faça uma Proposta de Emenda Constitucional”.⁵⁸²

Jair Bolsonaro, na qualidade de Presidente da República, também se manifestou nesse mesmo sentido, em seu primeiro ano à frente do cargo. Em jantar com líderes conservadores estadunidenses, afirmou que o propósito do seu governo não seria construir coisas para o povo brasileiro, mas desconstruir: “o Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer”.⁵⁸³

Diante de tais declarações, é inegável que as normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico estavam na mira do governo recém-eleito. Esse movimento também estava em curso além do Palácio do Planalto. Tanto é assim que o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, anunciou que pretendia assinar, em conjunto com representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, um termo de compromisso para reduzir a quantidade de texto da Constituição de 1988. Nessa oportunidade, disse: “precisamos de menos texto na Constituição”.⁵⁸⁴ Além disso, vale destacar que, por meio de uma série de decisões em matéria de direitos sociais, sobretudo trabalhistas, o Supremo Tribunal Federal corroborou o esvaziamento de tais garantias, adotando, nas palavras de Cristiano Paixão e Ricardo Lourenço Filho, um verdadeiro “ativismo judicial da destruição”.⁵⁸⁵

⁵⁸² GUEDES, Paulo. “Os políticos têm de controlar 100% do orçamento”. Entrevista concedida a Adriana Fernandes, José Fucs e Renata Agostini. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10/03/2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/os-politicos-tem-de-controlar-100-do-orcamento/?srsltid=AfmBOoqCXfCjVWoiCwv3akGFGv0ADy-qoBB7ZwTE3JWP9ww1FbhgixjU>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸³ MENDONÇA, Ricardo. Antes de construir é preciso ‘desconstruir muita coisa’ no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. *O Globo*, 18/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸⁴ COELHO, Gabriela. Constituição Federal precisa de menos texto, defende ministro Dias Toffoli. *Conjur*, 29/03/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-29/constituicao-texto-defende-ministro-dias-toffoli/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸⁵ PAIXÃO, Cristiano; FILHO, Ricardo Lourenço. O STF e o Direito do Trabalho: as três fases da destruição. *Jota*, 29/06/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-e-o-direito-do-trabalho-as-tres-fases-da-destruicao>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O resultado, no entanto, foi exatamente o contrário. Ao longo dos quatro anos do governo de Jair Bolsonaro, a Constituição de 1988 foi emendada em uma frequência jamais vista, não para retirar texto, mas para acrescentar. Boa parte dessas emendas estava diretamente relacionada ao compromisso de manter as bases do novo regime fiscal imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2016 e de atender aos objetivos da medida, sobretudo, no contexto da pandemia de Covid-19. Antes disso, porém, logo no início do seu mandato, o Presidente da República apresentou pessoalmente à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019, com o objetivo de promover uma reforma da previdência.⁵⁸⁶

Na justificativa que instruiu a proposta, assinada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, verifica-se que o sistema previdenciário estaria na origem da crise fiscal alegadamente vivida pelo país, sendo responsável por impedir o crescimento saudável da economia: “certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária”. Em outro trecho do documento, afirma-se:

As alterações se enquadram na indispensável busca por um ritmo sustentável de crescimento das despesas com previdência em meio a um contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional, constituindo-se, assim, *elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas e atenuação da trajetória de crescimento explosivo da dívida pública*.⁵⁸⁷

Do mesmo modo, o parecer ofertado pelo Deputado Federal Marcelo Freitas (PSL-MG), na qualidade de relator da Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019 perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, equiparou o sistema previdenciário conformado juridicamente pela Constituição de 1988 a uma “bomba-relógio que ameaça engolir todos os gastos públicos com saúde, com educação, com assistência social e com investimentos em infraestrutura”, razão pela qual não hesitou em afirmar: “precisamos urgente e corajosamente modificar nossa Constituição”. Embora reconhecesse que a aprovação da medida importaria redução do financiamento da seguridade social, não vislumbrou na hipótese a configuração de retrocesso social, mas apenas do equilíbrio fiscal necessário para garantir a efetividade dos demais direitos consagrados constitucionalmente: “as soluções propostas não promovem o retrocesso social. Antes, pelo contrário, buscam a efetividade de

⁵⁸⁶ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Reforma da Previdência chega ao Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 20/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552213-reforma-da-previdencia-chega-ao-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁸⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 24, 23/02/2019, p. 55; p. 56. (Destaques nossos).

todos os direitos, pois o desequilíbrio fiscal provocado pelos elevados custos da nossa previdência social tem comprometido sobremaneira a garantia dos demais direitos”.⁵⁸⁸

O argumento era combatido pela oposição, conforme se observa do voto em separado apresentado pelo Deputado Federal Afonso Motta (PDT-RS) no mesmo órgão colegiado da casa:

Quando o debate acerca da previdência se limita puramente aos aspectos econômicos, acaba por deixar de lado o aspecto mais importante da previdência social, qual seja: sua função protetora, capaz de garantir a vida digna dos trabalhadores e seus dependentes. Nitidamente, *a proposta de emenda à Constituição 06/19 trata do tema única e exclusivamente sob seu viés econômico e fiscalista, tendo como propósito tão somente tornar os diversos regimes previdenciários “positivos”. A análise do tema jamais poderia limitar-se a esse aspecto.*⁵⁸⁹

Assim também o voto em separado apresentado pelos parlamentares do Partido Socialista Brasileiro (PSB) perante a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados: “o Governo muito mais se aproveita da alongada crise política, econômica e fiscal para dar seguimento aos propósitos de estabelecer uma economia neoliberal, sustentada, evidentemente, na minimização das políticas públicas prestacionais”.⁵⁹⁰ Já no Senado Federal, o Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) evidenciou a ligação da reforma da previdência apresentada pelo governo Jair Bolsonaro à política fiscal lançada ainda no governo Temer:

Vejam a sequência do que está sendo feito neste País! Nós reduzimos a capacidade do Estado brasileiro de investir com a PEC dos gastos, nós precarizamos as condições de trabalho do brasileiro, logo em seguida, com a reforma trabalhista. Agora, como se não bastasse, vamos tirar desses mais pobres o direito à aposentadoria.⁵⁹¹

A Emenda Constitucional n. 95/2016 não proporcionou apenas a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, que implementou a reforma previdenciária proposta pelo governo Jair Bolsonaro. O regime fiscal por ela imposto foi alterado sete vezes entre 2016 e 2022, notadamente no período correspondente à pandemia de Covid-19, quando se fez necessário ampliar as despesas públicas para que o Estado brasileiro tivesse as condições necessárias para enfrentar o quadro de crise sanitária instaurado no país. Nesse sentido, em um contexto de forte demanda por serviços públicos de saúde e por compensações das perdas

⁵⁸⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 64, 25/04/2019, p. 625; p. 632;

⁵⁸⁹ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 64, 25/04/2019, p. 675-676. (Destques nossos).

⁵⁹⁰ BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 64, 25/04/2019, p. 744.

⁵⁹¹ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXXIV, n. 149, 02/10/2019, p. 101.

econômicas decorrentes das necessárias medidas de isolamento social para conter a disseminação do vírus SARS-CoV-2, o teto de gastos então existente representava um obstáculo intransponível para a adequada intervenção estatal.

Para contornar o problema, uma série de emendas constitucionais foi promulgada a fim de criar exceções aos rígidos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional n. 95/2016 aos gastos públicos. Foram elas: Emenda Constitucional n. 102/2019; Emenda Constitucional n. 106/2020; Emenda Constitucional n. 108/2020; Emenda Constitucional n. 109/2021; Emenda Constitucional n. 113/2021; Emenda Constitucional n. 114/2021; e Emenda Constitucional n. 123/2022.

Não se tratou, portanto, de uma simples revogação, mas de ajustes pontuais que permitiram um aumento dos gastos públicos, mesmo diante da existência de um rígido teto de gastos. Dessa forma, o teto de gastos foi mantido em vigor, ainda que alterado em pontos fundamentais. Isto é, as emendas constitucionais sucessivamente promulgadas pelo Congresso Nacional, paradoxalmente, alteraram substancialmente o teto de gastos para mantê-lo. Em sendo assim, Élica Graziane Pinto as nomeou de “emendas fura-teto”.⁵⁹² Diante de tal cenário, Fernando Facury Scaff considerou que o teto de gastos cumpria uma função muito mais simbólica do que efetiva na contenção dos gastos públicos:

Nas monarquias diz-se que o trono jamais fica vago, pois, quando um rei morre, imediatamente outro ocupa o lugar, por isso a máxima: *O rei morreu! Viva o rei*. O poder não admite vácuo.

O *teto de gastos* foi criado através da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, e, a partir de então, o debate sobre as finanças públicas brasileiras passou a ser dominado por ele. Em tese, tudo é feito para *respeitar* o *teto*, e, invariavelmente, se acha um jeito de *criar goteiras no teto* a tal ponto que ele cumpre hoje muito mais uma função *mítica* ou *simbólica*, do que a efetiva função de conter os gastos.

[...]

Há um livro coordenado por Eric Hobsbawm, *A invenção das tradições*, no qual é demonstrado como algumas são recentes, embora apresentadas como ancestrais e cumprem funções simbólicas na sociedade. O *teto de gastos* faz parte desse tipo de *invenção de uma tradição*, e, hoje, cumpre apenas uma função simbólica – será que precisamos de um símbolo que apenas dificulta a vida financeira do país? Parece que estamos repetindo, como nas monarquias: *O teto de gastos morreu! Viva o teto de gastos*.⁵⁹³

⁵⁹² PINTO, Élica Graziane. “Retrato de Dorian Gray fiscal” mudou 17 vezes o ADCT por DRU e Teto. *Conjur*, 29/11/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-29/contas-vista-dorian-gray-fiscal-alterou-17-vezes-adct-dru-teto/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁹³ SCAFF, Fernando Facury. A correlação entre o teto de gastos e o orçamento secreto. *Conjur*, 20/12/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 fev. 2025. (Destaques do original).

Entre todas essas emendas que alteraram o regime fiscal imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2016, destaca-se a Emenda Constitucional n. 123/2022, que concedeu uma série de benefícios sociais em período vedado pela legislação eleitoral mediante declaração fraudulenta de um estado de emergência nacional, como forma de tentar favorecer o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, na disputa contra Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais daquele ano. Conforme o parecer substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ofertado pelo Senador Fernando Bezerra (MDB-PE) no plenário da casa:

O reconhecimento do estado de emergência é importante para dar o necessário suporte legal às diferentes políticas públicas, focadas nos mais vulneráveis, que o substitutivo propõe. Isso porque a Lei Eleitoral (Lei n. 9.504, de 1997) proíbe, em seu art. 7º, § 10, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais já em execução no ano anterior à eleição.⁵⁹⁴

Apelidada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes de “kamikaze”, referida emenda constitucional criou uma série de despesas públicas fora do limite imposto pelo teto de gastos, tais como: aumento do valor do Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família) de quatrocentos para seiscentos reais; reajuste do vale-gás de sessenta reais para cento e vinte reais; criação do bolsa-caminhoneiro no importe de hum mil reais; e criação do bolsa-taxista no valor de duzentos reais, todos eles com vigência pré-determinada até o dia 31 de dezembro de 2022, o que, por si só, já é um tanto quanto indicativo da intenção de driblar a vedação eleitoral. Estimou-se que, ao todo, a medida representou um aumento de despesas de mais de quarenta e um bilhões de reais.⁵⁹⁵

A promulgação da Emenda Constitucional n. 123/2022 provocou um profundo debate acerca da sua constitucionalidade.⁵⁹⁶ O Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a medida na ação direta de inconstitucionalidade n. 7212, oportunidade na qual, por maioria de votos, declarou sua inconstitucionalidade, por criar e ampliar benefícios sociais

⁵⁹⁴ BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 102, 30/06/2022, p. 26.

⁵⁹⁵ O ESTADO DE SÃO PAULO. O que é a “PEC Kamikaze”? Entenda a proposta aprovada no Congresso. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/07/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/entenda-pec-kamikaze-aprovada-congresso-npre/?srsltid=AfmBOoqadYpDvmNL2h2BOc8-Pjav-17b6jEB1wqJH5NQeaWwEfP2EyIK>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁵⁹⁶ Para uma recuperação crítica nesse sentido, cf. MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. Entre bondades, desespero e kamikazes: a PEC 1/2022 e o esquecido conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988. *Empório do Direito*, 07/07/2022. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/entre-bondades-desespero-e-kamikazes-a-pec-1-2022-e-o-esquecido-conteudo-compromissorio-e-socio-economico-da-constituicao-de-1988-1>. Acesso em: 13 fev. 2025.

durante estado de emergência instituído em ano eleitoral de forma fraudulenta. De acordo com o Informativo n. 1144 do Supremo Tribunal Federal:

[...] a instituição de um estado de emergência para justificar a criação e a ampliação de benefícios sociais em ano eleitoral configurou uma tentativa de contornar a regra da anterioridade eleitoral (1) e, por conseguinte, interferiu na igualdade de oportunidade entre os candidatos, na medida em que teve o potencial de exercer indevida influência no voto dos cidadãos, comprometendo a normalidade do pleito eleitoral.

Ademais, apesar de já encerrado o prazo de vigência da referida EC, reputa-se necessária a declaração de inconstitucionalidade, a fim de que outras com conteúdo semelhante não sejam editadas futuramente, influenciando de modo indevido no processo eleitoral. Por outro lado, os cidadãos que receberam os benefícios de boa-fé não são afetados pela presente decisão.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos ex nunc, dos arts. 3º, 5º e 6º, todos da EC n. 123/2022 (2), bem como da expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”, constante do art. 1º da mesma norma (3).⁵⁹⁷

Mais do que a pura e simples insustentabilidade do regime fiscal por ela imposta, essa série de modificações na Emenda Constitucional n. 95/2016 revelou a contrariedade da medida com o modelo de Estado exigido pela Constituição de 1988, interventor nos domínios econômico e social para implementar políticas públicas de promoção do bem-estar e de redução das desigualdades. Mas não só. Ao mesmo tempo, revelou a imprescindibilidade de assegurar diretamente no texto constitucional os fundamentos imediatos para a consecução de determinados programas político-ideológicos.

Representativo nesse sentido é o fato de a Emenda Constitucional n. 126/2022, que revogou o teto de gastos, dispor em seu artigo 6º que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, o que foi feito com a propositura do Projeto de Lei Complementar n. 93/2023 da Câmara dos Deputados, convertido na Lei Complementar n. 200/2023, que instituiu o assim chamado “novo arcabouço fiscal”.

Isto é, para evitar que a política fiscal continuasse sendo exercida em sede constitucional, foi criado um dispositivo que expressamente determinou a transferência da matéria para a legislação complementar. No entanto, é importante perceber que não se tratou

⁵⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 1144. ADI 7212. Rel. Min. André Mendonça. Redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 01/08/2024.

de uma mera desconstitucionalização da matéria relativa à política fiscal. Pelo contrário, o texto constitucional continua fornecendo os fundamentos dos próximos regimes fiscais: a garantia da estabilidade macroeconômica e a criação das condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

Ou seja, ainda que a Constituição de 1988 não contenha em seu texto disposições expressas acerca de um regime fiscal específico a ser adotado no país, ela fornece os fundamentos que necessariamente deverão ser observados pelas forças políticas nacionais para a formulação da sua política fiscal de acordo com a correlação de forças existente no Congresso Nacional. Dito de outra forma, a Constituição de 1988 fornece os fundamentos materiais que necessariamente devem ser observados para a válida e legítima implementação da política fiscal no país.

5.4 Propostas de encaminhamento

Ao longo deste capítulo, foi possível vislumbrar que uma parte substantiva dos processos de emendamento constitucional realizados nos mandatos presidenciais de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro teve como justificativa a necessidade de assegurar na dimensão textual da Constituição de 1988 um fundamento imediato para a implementação de determinados projetos políticos, como forma de legitimá-los e evitar controvérsias interpretativas acerca da sua constitucionalidade. No próximo capítulo, pretende-se contrastar esse achado com as propostas explicativas de maior fôlego para o fenômeno do constante emendamento constitucional observado no país, em diálogo com o debate existente no Direito Constitucional e na Ciência Política Comparados.

CAPÍTULO 6 – EMENDAS CONSTITUCIONAIS: ENTRE INSTITUIÇÕES E CULTURA

“A Constituição norte-americana é de 1787, tem mais de duzentos anos e apenas vinte e seis emendas. Os Estados Unidos, por isso mesmo, ostentam pujança econômica, política e jurídica, o seu povo é feliz” (Min. Carlos Velloso, ADI n. 939, p. 276).⁵⁹⁸

O objetivo deste capítulo é explorar as principais propostas explicativas para a razão pela qual uma Constituição seria mais ou menos emendada ao longo de sua vigência. Para tanto, está dividido em três seções. Na primeira, pretende-se recuperar a proposta das teorias institucionalistas a respeito do tema. Na segunda, pretende-se apresentar o contraponto às teses institucionalistas pela teoria culturalista. Na terceira, o esforço recairá na tentativa de investigar como o referido debate se manifesta no Brasil, à luz das principais tentativas explicativas para a alta frequência pela qual a Constituição de 1988 tem sido emendada desde a sua entrada em vigor.

Ao longo de todo esse percurso, serão feitas observações pontuais, evidenciando eventuais inconsistências teóricas nos argumentos apresentados por cada um dos expoentes das correntes analisadas. O capítulo se encerra com propostas de encaminhamento para o próximo capítulo deste trabalho, o qual será destinado à construção de uma proposta explicativa própria para o fenômeno do constante emendamento constitucional no Brasil.

6.1 A explicação institucionalista para as emendas constitucionais

O debate acerca da permanência e da mudança constitucional é tão antigo quanto as próprias constituições escritas. Ainda no período da ratificação da Constituição estadunidense, James Madison e Thomas Jefferson, tidos como dois dos principais pais fundadores dos Estados Unidos da América, país que teve a primeira Constituição escrita da história do constitucionalismo moderno, discordavam sobre a matéria.

Thomas Jefferson acreditava que uma geração não teria o direito de vincular as gerações subsequentes aos seus desígnios, daí porque dizia: “a terra pertence em usufruto aos vivos: que os mortos não têm poderes nem direitos sobre ela”. Com base nessa ordem de reflexão, Jefferson chegou a propor que, a cada dezenove anos, o tempo médio de vida de uma geração, deveria ser elaborada uma nova Constituição: “toda constituição então, e toda lei, naturalmente

⁵⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 939. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 15/12/1993. DJ: 18/03/1994, p. 276.

expira ao final de 19 anos. Se for aplicada por mais tempo, é um ato de força, e não de direito”.⁵⁹⁹ Curiosamente, aponta-se que esse é o tempo médio de vida das Constituições nacionais.⁶⁰⁰

No artigo 49 de O Federalista, James Madison contestou a proposta de Thomas Jefferson no sentido de que deveriam ser convocadas revisões periódicas para atualizar uma Constituição a cada nova geração. Segundo Madison, uma tal proposta pressuporia a existência de defeitos a serem corrigidos no texto constitucional, conduzindo à desconfiança popular em relação ao documento e à instabilidade da ordem constituída.⁶⁰¹

Além disso, Madison acreditava que seria possível garantir estabilidade à ordem constitucional mediante a adoção de um modelo de Constituição enxuta e abstrata, composta apenas por definições precisas da extensão dos poderes constituídos e, conseqüentemente, dos direitos que os cidadãos teriam em face do Estado. Não por outra razão, considerava que a função das normas constitucionais seria apenas delimitar com precisão os deveres daqueles que devem obedecê-las e restringir a discricionariedade daqueles que devem aplicá-las, motivo pelo qual condenava constantes mudanças legislativas.⁶⁰²

Conforme anota Christopher Hammons, “a ideia de que constituições curtas e orientadas para a estrutura duram mais do que constituições longas do tipo estatutária é um princípio importante do pensamento constitucional estadunidense com raízes que remontam a James Madison, embora ele não tenha originado a ideia”.⁶⁰³ Desde então, há no debate constitucional estadunidense uma crença no sentido de que uma Constituição sintética, escrita em um nível maior de abstração, composta apenas pelos princípios gerais de organização dos poderes do Estado e pelos direitos individuais e políticos, teria maiores condições de sobrevivência do que uma Constituição extensa e detalhista. Por se enquadrar nessas características, a Constituição

⁵⁹⁹ JEFFERSON, Thomas. To James Madison from Thomas Jefferson, 6 September 1789. *Founders Online*, National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-12-02-0248>. Acesso em: 13 fev. 2025. Tradução livre de: “the earth belongs in usufruct to the living: that the dead have neither powers nor rights over it”; e “Every constitution then, & every law, naturally expires at the end of 19 years. If it be enforced longer, it is an act of force, & not of right”.

⁶⁰⁰ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 129.

⁶⁰¹ MADISON, James. The Federalist, 49. In. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 251.

⁶⁰² MADISON, James. Vices of the Political System of the United States. *Founders Online*, National Archives, April, 1787. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁰³ HAMMONS, Christopher. Was James Madison Wrong? Rethinking the American Preference for Short, Framework-Oriented Constitutions. *American Political Science Review*, v. 93, n. 4, p. 837, 1999. Tradução livre de: “The idea that short, framework-oriented constitutions last longer than lengthy, statutory types is a major tenet of American constitutional thinking with roots as far back as James Madison, although he did not originate the idea”.

estadunidense seria expressão do paradigma de estabilidade a ser alcançado por qualquer ordem constitucional. De acordo com Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton:

Há quase um consenso entre os estudiosos e assessores constitucionais estadunidenses de que uma constituição-quadro redigida sucintamente e em um nível maior de abstração é superior a uma mais específica. A crença é que a constituição dos EUA perdurou precisamente porque não especificou detalhes, mas os deixou para a legislação ordinária e o costume. Essa visão internaliza a preferência declarada de Madison por constituições curtas e orientadas para a estrutura.⁶⁰⁴

Inclusive, essa posição de reverência em relação à Constituição é compartilhada por expressiva parcela da sociedade estadunidense. No marco das celebrações dos duzentos anos da elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América, a revista *Time* a classificou como “um presente para todas as nações”.⁶⁰⁵ Uma pesquisa realizada em 1999 atestou que, para 85% dos entrevistados, a Constituição seria a principal responsável pelo sucesso daquele país durante o século XX.⁶⁰⁶

Relevante parcela da doutrina constitucional não-estadunidense parece corroborar esse diagnóstico. Nesse sentido, a permanência de um texto constitucional praticamente inalterado costuma ser considerada fator essencial para que suas disposições sejam assimiladas pelo corpo de cidadãos. Segundo essa mesma chave de leitura, a frequente mudança de uma Constituição poderia estar associada à perda de consciência de sua importância para uma determinada sociedade, culminando no rebaixamento do caráter fundamental adquirido pelas Constituições escritas no curso da modernidade. Nesse sentido, veja-se a posição sustentada por Karl Loewenstein:

É evidente que uma constituição precisa de tempo para se fixar na consciência de uma nação. Quanto mais tempo ela está em vigor, mais a comunidade aprende a conviver com suas vantagens e desvantagens. Só por estar em vigor por um longo período, uma constituição exerce uma poderosa influência educacional. A forma e o modo de sua adaptação às mudanças sociais também repercutem na consciência constitucional do povo; frequentes emendas podem levar a um estado de indiferença. Não há paralelo para o fenômeno singular da Constituição Americana, que, acima de seu simbolismo um tanto desgastado como mito nacional, prestou por mais de um século e meio, e

⁶⁰⁴ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 84. Tradução livre de: “*There is a near-consensus among American constitutional scholars and advisors that a loosely drafted framework constitution is superior to a more specific one. The belief is that the U.S. constitution has endured precisely because it has not specified details, but left them instead to ordinary law and custom. This view internalizes Madison’s stated preference for short, framework-oriented constitutions*”.

⁶⁰⁵ GREENWALD, John. The world: a gift to all nations. *Time*, 06/07/1987. Disponível em: <https://time.com/archive/6709739/the-world-a-gift-to-all-nations/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁰⁶ DAHL, Robert. *How democratic is the American Constitution*. New Haven: Yale University Press, 2001, p. 122.

continua a prestar, um serviço incalculável na adaptação pacífica do processo de poder à competição de forças sociais, representadas por partidos e grupos pluralistas.⁶⁰⁷

Em sentido próximo, Konrad Hesse acredita que o constante apego aos mecanismos de reforma constitucional contribui para o enfraquecimento da força normativa de uma Constituição. Segundo o autor, o fato de uma Constituição ser frequentemente emendada passaria a sensação de que circunstâncias políticas de ocasião poderiam se sobrepor a questões normativas, fazendo soçobrar, exatamente, a supremacia constitucional. Não à toa, Hesse considera que, para preservar sua força normativa, uma Constituição deveria corresponder às situações econômicas, políticas e sociais do tempo de sua elaboração, todavia, enunciadas na forma de princípios gerais, justamente para permitir sua adaptação aos novos tempos:

Quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa.
[...]

Afigura-se, igualmente, indispensável que a Constituição mostre-se em condições de adaptar-se a uma eventual mudança dessas condicionantes. Abstraidas as disposições de índole técnico-organizatória, ela deve limitar-se, se possível, ao estabelecimento de alguns poucos princípios fundamentais, cujo conteúdo específico, ainda que apresente características novas em virtude das céleres mudanças na realidade sócio-política, mostre-se em condições de ser desenvolvido. A “constitucionalização” de interesses momentâneos ou particulares exige, em contrapartida, uma constante revisão constitucional, com a inevitável desvalorização da força normativa da Constituição.

[...]

Igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a ideia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. Os precedentes aqui são, por isso, particularmente preocupantes. A frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição.⁶⁰⁸

Segundo Konrad Hesse, o fato de a Constituição estadunidense ter sido elaborada de forma sintética, contendo apenas as competências dos poderes constituídos e a forma de seu

⁶⁰⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 227-228. Tradução livre de: “*Es evidente que una constitución necesita tiempo para fijarse en la conciencia de una nación. Cuanto más tiempo haya estado en vigor tanto más habrá aprendido la comunidad a vivir con sus ventajas y desventajas. Solamente por el hecho de estar en vigor durante largo tiempo una constitución ejerce una poderosa, influencia educativa. La forma y manera de su adaptación a los cambios sociales tiene igualmente repercusiones en la conciencia constitucional del pueblo; frecuentes enmiendas pueden llegar a producir el estado de indiferencia. No hay ningún paralelo con el singular fenómeno de la constitución americana que, por encima de su algo gastado simbolismo como mito nacional, ha prestado durante más de siglo y medio, y sigue prestando, un incalculable servicio al adaptar pacíficamente el proceso del poder a la competición de las fuerzas sociales, tal como están representadas por partidos y grupos pluralistas*”.

⁶⁰⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 20-22.

funcionamento, além de um rol de direitos fundamentais, ambos escritos em um nível maior de abstração, seria o principal fator para a sua longevidade. Nas suas palavras: “o fato de a Constituição americana estar assentada nesse princípio configura não a única, mas, certamente, a fonte essencial de sua incomparável vitalidade”.⁶⁰⁹

Dessa forma, a Constituição estadunidense costuma servir de padrão de comparação para o êxito ou o fracasso de outras experiências constitucionais ao redor do globo. Nesse sentido, à luz do exemplo estadunidense, Giovanni Sartori classificou a Constituição brasileira de 1988 como “uma novela do tamanho de um catálogo telefônico, com 245 artigos firmes, mais 200 itens transitórios. É uma constituição repleta não apenas de detalhes triviais, mas também de disposições quase suicidas e promessas inacessíveis”.⁶¹⁰ Já Dick Howard, Professor da Universidade de Virgínia, que assessorou os países do leste europeu no processo de reconstitucionalização após o fim da União Soviética, classificou-a como uma “monstruosidade”, exatamente por falhar em distinguir o que seria e o que não seria matéria constitucional. Sendo assim, concluiu: “o comprimento e os detalhes excessivos em uma constituição convidam a frequentes emendas e à obsolescência precoce. Quanto mais longa uma constituição, mais provável é que seja tratada como um estatuto”.⁶¹¹

Com base nessas premissas, é comum observar correlações entre a extensão e o nível de detalhes de uma Constituição e a sua vocação para a permanência ou para a mudança. Grandes metas a serem alcançadas pelo Estado e pela sociedade na transformação das ordens econômica e social, por exemplo, seriam vistas como elementos que fatalmente fariam ruir todo o edifício constitucional, não apenas porque seriam contrárias às situações já consolidadas em uma determinada sociedade, como também porque inevitavelmente trariam consigo as marcas das disputas políticas travadas ao tempo de sua elaboração, confundindo questões circunstanciais com questões fundamentais. Quer isso dizer, portanto, que a inclusão de disposições normativas de caráter compromissório e socioeconômico em um texto constitucional seria fator indicativo

⁶⁰⁹ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 21.

⁶¹⁰ SARTORI, Giovanni. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. London: MacMillan Press, 1994, p. 199. Tradução livre de: “[...] it is a novela of the size of a telephone directory, with 245 firm Articles, plus 200 transitional items. It is a constitution packed not only with trivial details but also with quasi-suicidal provisions and unaffordable promises”.

⁶¹¹ HOWARD, A. E. Dick. The Indeterminacy of Constitutions. *Wake Forest Law Review*, v. 31, p. 392-393, 1996. Tradução livre de: “Many drafters fail to distinguish between a constitution and a code. The result can be a monstrosity like the Brazilian Constitution of 1988. All 559 members of Brazil's Congress, working without a master plan, participated in the drafting of the constitution. The result is unrivaled among constitutions for conferring favors upon special interest groups. Excessive length and detail in a constitution invites frequent amendment and early obsolescence”.

de uma pretensa instabilidade político-institucional ou até mesmo de curta longevidade constitucional.

Nesse sentido, parece haver a crença de que a adoção de um determinado modelo de Constituição poderia contribuir ou não para a estabilidade e a longevidade de uma ordem constitucional. É o caso, por exemplo, do conhecido estudo conduzido pelo cientista político estadunidense Donald Lutz. O objetivo de Lutz é verificar a veracidade da pressuposição segundo a qual a adoção de determinadas instituições constitucionais geraria consequências previsíveis. Dessa forma, o autor vincula premissas teóricas subjacentes ao processo de reforma constitucional com padrões empíricos revelados por diversas Constituições.

Comparando os padrões de mudança constitucional de cinquenta estados-membros dos Estados Unidos da América com trinta e duas constituições nacionais, Donald Lutz conclui que a extensão de uma Constituição medida em número de palavras, a rigidez constitucional e a taxa de emendas promulgadas ao seu texto, analisadas em conjunto, iluminariam certos princípios de design constitucional. Entre os achados mais gerais do estudo, destacam-se afirmações no sentido de que a escolha por determinados arranjos institucionais seria capaz de gerar consequências específicas para as Constituições, as quais poderiam ser verificadas empiricamente, independentemente de fatores culturais, históricos, geográficos e políticos:

Entre conclusões mais gerais, a primeira é que *as instituições têm consequências e que os efeitos das definições institucionais nas constituições podem ser estudados empiricamente.*

Segundo, a similaridade nos padrões de emendas entre as constituições estaduais estadunidenses e as constituições nacionais levanta a possibilidade de que, para outros aspectos do design constitucional, um conjunto de documentos pode ser útil no desenvolvimento de proposições para estudar o outro conjunto e, portanto, que *há princípios básicos de design constitucional operando independentemente de considerações culturais, históricas, geográficas e políticas de curto prazo.*

Terceiro, as duas primeiras conclusões gerais juntas sugerem a *possibilidade de descobrir um conjunto de princípios que podem ser usados para projetar constituições com resultados previsíveis.*

Quarto, o estudo do processo de emendas sugere fortemente que as instituições constitucionais não podem ser estudadas isoladamente umas das outras.⁶¹²

⁶¹² LUTZ, Donald. Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 365, jun., 1994. (Destaques nossos). Tradução livre de: “*Among more general conclusions, the first is that institutions have consequences and that the effects of institutional definitions in constitutions can be studied empirically. Second, the similarity in amendment patterns between the American state constitutions and the national constitutions raises the possibility that for other aspects of constitutional design, one set of documents may be useful in developing propositions for studying the other set and therefore that there are basic principles of constitutional design operating independently of cultural, historical, geographic, and short-term political considerations. Third, the first two general conclusions together suggest the possibility of discovering a set of principles that can be used to design constitutions with predictable results. Fourth, the study of the amendment process strongly suggests that constitutional institutions can not be studied in isolation from each other*”.

Explorando os achados de Donald Lutz e aplicando-os à realidade latino-americana, Gabriel Negretto mantém o diagnóstico de que a extensão, o nível de detalhes e a rigidez de uma Constituição seriam capazes de pré-determinar a estabilidade de uma ordem constitucional. No entanto, argumenta que apenas esses fatores seriam insuficientes para definir o padrão de emendamento de uma Constituição. Na sua opinião, dever-se-ia levar em consideração também o grau de fragmentação partidária como fator relevante para predizer se uma Constituição será mais ou menos passível de ser emendada ao longo de sua vigência. Ou seja, apesar do acréscimo, Negretto mantém a crença no sentido de que a adoção de certos arranjos institucionais seria capaz de determinar a vivência das Constituições:

[...] a taxa de emendas depende tanto do comprimento quanto do detalhe da constituição e da interação entre a rigidez dos procedimentos de reforma e a fragmentação do sistema partidário. Especificamente, mostra que, embora a taxa de emendas tenda a aumentar quando as constituições são mais longas e detalhadas, é provável que diminua quando os procedimentos de reforma são rígidos e a fragmentação do sistema partidário aumenta. Enquanto o conteúdo particularista na constituição aumenta as pressões para adaptação por meio de emendas, a interação entre os procedimentos de reforma e a fragmentação do sistema partidário determina a capacidade real dos atores políticos de usar esse mecanismo de mudança constitucional.⁶¹³

Há quem correlacione, ainda, a extensão de um texto constitucional ao desenvolvimento socioeconômico de um país e até mesmo ao índice de corrupção observado em uma sociedade. George Tsebelis e Dominic Nardi, por exemplo, sustentam que países cujas Constituições são extensas e detalhistas, além de possuírem maiores taxas de emendamento constitucional, possuem menor PIB per capita e maiores índices de corrupção do que países com Constituições enxutas e abstratas.⁶¹⁴ Apesar de no referido estudo os autores terem analisado apenas a situação dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), posteriormente, em estudo solo, Tsebelis defendeu a possibilidade de extensão dessas conclusões para noventa e dois países democráticos e a sua aplicabilidade ao caso brasileiro.⁶¹⁵

⁶¹³ NEGRETTO, Gabriel L.. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, v. 46, n. 4, p. 775, 2012. Tradução livre de: “[...] *the amendment rate depends both on the length and detail of the constitution and on the interaction between the rigidity of amendment procedures and the fragmentation of the party system. Specifically, it shows that while the amendment rate tends to increase when constitutions are lengthier and more detailed, it is likely to decrease when amendment procedures are rigid and party system fragmentation increases. Whereas particularistic content in the constitution increases pressures for adaptation through amendment, the interaction between amendment procedures and party system fragmentation determines the actual capacity of political actors to use this mechanism of constitutional change*”.

⁶¹⁴ TSEBELIS, George; NARDI, Dominic J.. A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 457-478, 2016.

⁶¹⁵ TSEBELIS, George. The time inconsistency of long constitutions: evidence from the world. *European Journal of Political Research*, v. 56, n. 4, p. 820-845, 2017.

No Brasil, a força da recepção dessa compreensão pôde ser vista ao longo dos capítulos 1 e 2 deste trabalho, sobretudo, a partir da oposição dos atores que participaram do processo constituinte de 1987-1988 e de parcela da doutrina constitucional brasileira à inclusão das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico no texto constitucional. Até mesmo em estudos mais recentes sobre a Constituição de 1988 observa-se a presença dessa mesma ordem de argumentos.

Valendo-se dos estudos conduzidos por Donald Lutz e Gabriel Negretto, Alonso Freire parece concordar com a tese de que Constituições extensas e detalhistas fatalmente seriam mais propensas a passar por constantes atualizações por via de emenda. O mesmo autor também parece corroborar a tese sustentada por George Tsebelis e Dominic Nardi no sentido de que Constituições com esse perfil poderiam estar relacionadas ao menor desenvolvimento socioeconômico de um país e a maiores índices de corrupção de uma sociedade.⁶¹⁶

Antes de prosseguir, no entanto, vale destacar que o contraexemplo da Constituição estadunidense de 1787 utilizado pelos críticos do alegado perfil extenso e detalhista da Constituição brasileira de 1988 parte de uma idealizada e sobrevalorizada leitura da história constitucional dos Estados Unidos da América. É preciso, todavia, estar atento à advertência de Emilio Peluso Neder Meyer no sentido que uma tal postura “pode levar a uma antidemocrática posição de supremacia dessa referência”.⁶¹⁷ Não que naquela matriz constitucional não tenha havido pouco mais de duas dezenas de emendas promulgadas à sua Constituição em mais duzentos anos de vigência, mas pelo fato de que, apesar de seu texto ter sido pouco alterado formalmente, o seu sentido normativo se modificou substancialmente desde a sua elaboração.

Se há qualquer dúvida quanto a isso, basta ter como exemplo a ampla transformação de sentido pela qual os direitos à igualdade e à liberdade sofreram no decorrer da história constitucional estadunidense, à luz de casos julgados pela Suprema Corte daquele país, tais como: *Dred Scott v. Sandford*, *Plessy v. Ferguson* e *Brown v. Board of Education*, ou, se se preferir, veja-se a mudança de entendimento acerca do princípio da livre iniciativa, a partir do julgamento de casos como *Lochner v. New York* e *West Coast Hotel Co. v. Parrish*.

É dizer, portanto, que, ao contrário do que sustentam os defensores de um modelo de Constituição sintética, as liberdades individuais não possuem uma espécie de sentido normativo que supostamente se manteria imutável com o passar do tempo. Ou seja, elas não se

⁶¹⁶ FREIRE, Alonso Reis Siqueira. *O processo constituinte inclusivo: fundamentos teóricos, evidências empíricas e dinâmicas governantes*. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 68-69.

⁶¹⁷ MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitucionalismo e comparativismo*. São Paulo: Contracorrente, 2024, p. 113.

diferenciariam dos direitos socioeconômicos em virtude de uma pretensa universalidade semântica capaz de passar incólume ao curso da história. Essa leitura não parece resistir a uma simples análise histórica da própria interpretação conferida a tais direitos, como se passou, por exemplo, no caso estadunidense.

Isso porque, de acordo com Menelick de Carvalho Netto, uma Constituição não se resume à sua dimensão textual. Uma Constituição é mais do que um texto.⁶¹⁸ Como propõe Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, o “direito é uma prática social, interpretativa e argumentativa, de tal modo que não há como compreendê-la da perspectiva de um observador externo que não leva a sério o ponto de vista normativo dos implicados, das pretensões jurídicas levantadas pelos próprios participantes dessa prática”.⁶¹⁹ Ademais, conforme o mesmo autor, no curso da história de uma sociedade, o reconhecimento de novos direitos, tais como os de ordem socioeconômica, no interior de uma ordem constitucional concreta, não significa mero acréscimo aos direitos por ela já consagrados, mas operam uma verdadeira transformação de sentido daqueles direitos anteriormente já consagrados.⁶²⁰ Nesse sentido, é preciso estar atento à advertência de Menelick de Carvalho Netto:

[...] é óbvio que não há dicionário ou gramática, por mais bem-feita que seja, capaz de congelar a linguagem. Dicionários e gramáticas ficam defasados em pouquíssimo tempo diante da força atribuidora de sentidos da gramática das práticas sociais em permanente transformação. A linguagem é algo vivo e vivenciado que não se deixa aprisionar.⁶²¹

Devido ao fato de que, nos Estados Unidos da América, a maior parte das alterações da Constituição se dá por vias informais, há quem sustente, no debate constitucional estadunidense, a irrelevância dos mecanismos formais de reforma constitucional.⁶²² É preciso, todavia, destacar, com apoio em Gilberto Bercovici, todo o esforço empreendido, sobretudo

⁶¹⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. A tensão entre memória e esquecimento nos 30 anos da Constituição de 1988. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David F. L. (Orgs.). *1988-2018: O QUE CONSTITUÍMOS? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 383-387.

⁶¹⁹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 95.

⁶²⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido processo legislativo e Estado Democrático de Direito: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 189-225.

⁶²¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*. V.1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 51.

⁶²² Nesse sentido, cf. STRAUSS, David A. The irrelevance of constitutional amendments. *Harvard Law Review*, v. 144, p. 1457-1505, 2001; STRAUSS, David A. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 115-139.

pela Suprema Corte daquele país, para mitigar o alcance das emendas da reconstrução. Isto é, para reverter o reconhecimento de mais e iguais direitos de liberdade e igualdade após o fim da escravidão e tentar impedir a construção de qualquer legislação social por entender que existiria uma teoria econômica subjacente à Constituição, inaugurando o período posteriormente conhecido como Era Lochner.⁶²³ No entanto, por mais que o processo formal de reforma da Constituição estadunidense não tenha sido a principal via de alteração desse texto constitucional, o mesmo não pode ser dito em relação às Constituições estaduais daquele país.

Basta comparar o número total de emendas e substituições constitucionais ocorridas nos estados com as ocorridas em nível federal. Enquanto a Constituição estadunidense passou por apenas vinte e sete emendas desde a sua elaboração em 1787, nos estados, considerando-se as Constituições adotadas a partir da emancipação das antigas treze colônias britânicas até 1º de janeiro de 2021, foram adotadas, ao todo, cento e quarenta e quatro Constituições, que, por sua vez, foram emendadas mais de sete mil vezes desde então.⁶²⁴

Dessa maneira, a forma pela qual o sistema constitucional estadunidense se desenvolveu em nível federal se distingue não apenas das demais experiências constitucionais ao redor do globo, como também, em boa parte, de significativa parcela de seus estados-membros. Encontrar respostas para o fenômeno observado em nível federal e em nível estadual nos Estados Unidos da América foge ao escopo deste trabalho. A intenção aqui é apenas alertar para o fato de que aqueles que se socorrem ao exemplo estadunidense de um país pouco acostumado com os mecanismos formais de reforma constitucional se valem apenas da história da Constituição federal, desconsiderando a existência das Constituições estaduais.⁶²⁵

Além disso, o contraste entre o perfil da Constituição federal estadunidense com o perfil das Constituições estaduais daquele país permite vislumbrar que, nos Estados Unidos da América, não há somente o modelo de uma Constituição sintética, enxuta e abstrata, destinada apenas a consagrar os princípios gerais de organização dos poderes do Estado e os direitos individuais e políticos, com poucas emendas acrescentadas ao seu texto. Nas ordens jurídicas parciais dos estados-membros, é possível encontrar Constituições extensas e detalhistas, que não cuidam apenas da separação dos poderes e das liberdades individuais clássicas, mas que

⁶²³ BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte americana no combate à ampliação da democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 89, p. 107-134, 2013.

⁶²⁴ Para uma listagem de todas as Constituições e emendas constitucionais em nível estadual nos Estados Unidos da América, desde a independência da Coroa britânica até 1º de janeiro de 2021, cf. THE COUNCIL OF STATES. *The book of the states*. Volume n. 53. Ano n. 2021, p. 5. Disponível em: https://issuu.com/csg-publications/docs/bos_2021_issuu. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶²⁵ Para uma tentativa explicativa, cf. TARR, Alan. *Understanding State Constitutions*. New Jersey: Princeton University Press, 1998, p. 29-59.

também dispõem sobre os domínios econômico e social e que são alteradas ano a ano em uma quantidade considerável.

É certo, porém, que, também naquele país, há quem critique a combinação da constitucionalização de matérias “mundanas e fundamentais” nas Constituições estaduais, como, por exemplo, James Gardner. Gardner chega a ridicularizar algumas disposições contidas nas Constituições dos estados-membros da República estadunidense, tais como: o Artigo XIV, Seção 1, da Constituição estadual de Nova York, que disciplina a largura das pistas de esqui no Parque Adirondack; o Artigo XIII, Seção 10, da Constituição estadual da Califórnia, que determina a forma pela qual os tributos devem ser cobrados nos campos de golfe; e o Artigo XVI, Seção 16, Item “b”, da Constituição estadual do Texas, que prevê o uso de caixas eletrônicos sem operador pelas instituições bancárias. Segundo o autor, essas circunstâncias dariam provas do caráter da população das referidas unidades federativas:

Se levarmos a sério a noção de que a constituição estadual revela o caráter do povo, podemos ser forçados à conclusão pouco palatável de que o povo de Nova York, ou da Califórnia, ou do Texas são simplesmente um povo frívolo que é incapaz de distinguir entre as coisas que são verdadeiramente importantes e as coisas que não são.⁶²⁶

Seja como for, após compararem as Constituições estaduais com a Constituição federal dos Estados Unidos da América e as Constituições dos demais países do mundo, Mila Versteeg e Emily Zackin defendem a necessidade de se reconsiderar o alegado excepcionalismo constitucional estadunidense. Segundo as autoras, como a maior parte das Constituições do mundo, as Constituições estaduais são documentos extensos e detalhistas, que estabelecem políticas públicas, são frequentemente emendados e revisados e contêm direitos positivos, à educação, ao trabalho, ao bem-estar social e ao meio-ambiente equilibrado.⁶²⁷

Em estudo solo, Emily Zackin demonstra a existência de direitos positivos no constitucionalismo estadunidense, especialmente em nível estadual, desmistificando a crença da ausência de proteção constitucional aos direitos de ordem socioeconômica nos Estados Unidos da América. Segundo a autora, diferentemente dos direitos negativos, que apenas protegem as pessoas em face do Estado criando para este um dever de não agir, os direitos

⁶²⁶ GARDNER, James A.. The Failed Discourse of State Constitutionalism. *Michigan Law Review*, v. 90, p. 819-820, 1992. Tradução livre de: “If we are to take seriously the notion that the state constitution reveals the character of the people, we may be forced to the unappetizing conclusion that the people of New York, or California, or Texas are simply a frivolous people who are unable to distinguish between things that are truly important and things that are not”.

⁶²⁷ VERSTEEG, Mila; ZACKIN Emily. American Constitutional Exceptionalism Revisited. *The University of Chicago Law Review*, v. 81, n. 4, p. 1641-1707, 2014.

positivos exigem intervenções estatais ativas exatamente para proteger as pessoas em face do poder público e também em face de poderes privados. Nesse sentido, conforme o estudo, historicamente, os movimentos sociais pela defesa de direitos à educação, ao trabalho e ao meio-ambiente apostam nos mecanismos de mudança constitucional, não apenas para vincular as elites, como também para superar obstáculos políticos que não poderiam ser vencidos apenas no campo da legislação infraconstitucional. Dessa forma, conclui que os direitos positivos nas Constituições estaduais não são produto de acordos celebrados entre as coalizões políticas locais, mas são conquistas obtidas pela sociedade civil organizada para transformar em vez de preservar o *status quo*, ainda que, muitas das vezes, haja cisões discriminatórias de cunho racista em tais reivindicações.⁶²⁸

Além do mais, o fato de a Constituição estadunidense possuir apenas sete artigos esconde algo nem sempre lembrado pelos críticos da Constituição brasileira de 1988. É que naquele país os dispositivos constitucionais não possuem o mesmo perfil redacional dos dispositivos constitucionais brasileiros. Desse modo, um artigo da Constituição estadunidense, por vezes, pode tratar de uma infinidade de matérias, assim como as suas seções. Nesse sentido, os artigos e seções da Constituição dos Estados Unidos da América não possuem correspondência imediata com os artigos, incisos, parágrafos ou alíneas da técnica legislativa brasileira.

Destaca-se, ainda, que algumas disposições da Constituição estadunidense de 1787 parecem desafiar a crença de que o referido documento seria inteiramente permeado por normas que dissessem respeito apenas às condições necessárias para o exercício do poder político de forma limitada, moderada e racional. Aplicando o mesmo critério com o qual se julga o caráter tipicamente constitucional de dispositivos de outras Constituições ao redor do globo à própria Constituição estadunidense, dificilmente seria possível chegar à conclusão acerca do caráter materialmente constitucional de algumas de suas disposições.

É o caso, por exemplo, do seu Artigo I, Seção 8, no qual estão dispostas as competências do Congresso, entre as quais, destacam-se: tomar providências para punir falsificadores de títulos públicos e da moeda; estabelecer agências e estradas para o serviço postal; e definir e punir atos de pirataria e delitos cometidos em alto mar. Ou então do Artigo I, Seção 9, que impedia o Congresso de banir a importação de escravos antes de 1º de janeiro de 1808 e fixava o teto de dez dólares para as taxas federais cobradas sobre a “importação” de escravos.

⁶²⁸ ZACKIN Emily. *Looking for rights in all the wrong places: why state constitutions contain America's positive rights*. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

Igualmente representativas são a décima oitava emenda e a vigésima primeira emenda à Constituição estadunidense. A décima oitava emenda, de 1919, proibiu a manufatura, a venda ou o transporte de bebidas alcoólicas, assim como a sua importação ou exportação. Por sua vez, a vigésima primeira emenda, de 1933, revogou a décima oitava e proibiu o transporte ou a importação por qualquer estado, território ou possessão dos Estados Unidos da América de bebidas alcoólicas para entrega ou uso contrário à lei.

Essa posição é compartilhada por Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton, para os quais, em algumas passagens, a Constituição estadunidense desceu a pormenores que contradizem o sintetismo com qual se costuma caracterizá-la e cujo conteúdo é de duvidoso caráter constitucional:

Claro, até mesmo a Constituição dos EUA é, de fato, bastante detalhada sobre certos assuntos, muitos dos quais não parecem exigir entrenchment constitucional. As disposições constitucionais sobre limites de idade parecem ter pouca justificativa na teoria democrática. O Artigo I, Seção 8 enumera os poderes do Congresso nacional em alguns detalhes, e o Artigo I, Seção 9, fornece uma data precisa antes da qual nenhuma lei pode ser aprovada proibindo a importação de escravos, e também especifica o teto preciso (de US\$ 10) em taxas federais de importação para escravos. Talvez o mais absurdo seja a exigência na Sétima Emenda de um julgamento por júri para todos os processos de direito comum acima de uma aposta de US\$ 20 ou mais.⁶²⁹

Ressalte-se, ainda, uma completa omissão na veneração da longevidade e da estabilidade da Constituição estadunidense, quando se percebe que o tratamento conferido à matéria simplesmente deixa de considerar as demais Constituições sintéticas, típicas do constitucionalismo liberal dos séculos XVIII e XIX, que simplesmente sucumbiram com o passar dos anos, apesar de possuírem um modelo institucional semelhante ao considerado ideal pelas teorias institucionalistas. Então, causa espanto a afirmação segundo a qual a Constituição estadunidense teria perdurado por mais dois de séculos com pouco mais de duas dezenas de emendas acrescentadas ao seu texto, enquanto outras Constituições semelhantes não tiveram o mesmo comportamento.

Nesses termos, se o padrão de longevidade e de estabilidade constitucional seria definido pelo modelo institucional adotado, por que outras Constituições igualmente sintéticas

⁶²⁹ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 84. Tradução livre de: “Of course, even the U.S. Constitution is, in fact, quite detailed about certain matters, many of which do not seem to require constitutional entrenchment. Constitutional provisions on age limits seem to bear little justification in democratic theory. Article I, Section 8 enumerates the powers of the national Congress in some detail, and Article I Section 9 provides a precise date before which no law can be passed banning the importation of slaves, and also specifies the precise ceiling (of \$10) on federal import duties for slaves. Perhaps most absurd, is the requirement in the Seventh Amendment for a jury trial for all suits at in common law over a stake of \$20 or more”.

não perduraram igualmente no tempo com o mesmo padrão de emendamento? O que aconteceu com essas Constituições? Há, portanto, uma falácia de composição no nível do argumento, que toma a parte pelo todo, isto é, que assume sem maior preocupação comprobatória que uma característica observada em uma experiência constitucional concreta, no caso, a estadunidense, seria compartilhada por todas as demais experiências constitucionais ao redor do globo.

Da mesma maneira, não se observa uma reflexão mais aprofundada sobre o que constituiria o fenômeno constitucional de um Estado federal. No caso estadunidense, como visto, as Constituições estaduais detalham a vivência constitucional concreta daquele país, pois o federalismo assume por lá uma configuração centrífuga, isto é, de descentralização das competências político-administrativas e legislativas da união para os estados-membros.⁶³⁰

Além disso, as teorias institucionalistas desconsideram que os interesses representados na Convenção da Filadélfia foram limitados aos de uma pequena parcela da população, notadamente homens brancos e proprietários, excluindo-se a grande massa do povo do processo de elaboração da Constituição estadunidense, o que certamente contribuiu para o sintetismo do seu texto.⁶³¹

Segundo Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton, o modelo adotado pela Constituição estadunidense seria profundamente distinto do modelo ideal para alcançar uma maior longevidade constitucional. O exemplo de Jeanne Calment, a pessoa mais longeva que se tem notícias na história da humanidade, serve de parâmetro de comparação para a construção do argumento. Calment viveu por 122 anos e ao longo de sua vida adotou hábitos não tanto saudáveis, como: fumar e consumir diariamente generosas doses de azeite e de vinho do porto, bem como ingerir aproximadamente dois quilos de chocolate por semana. Nesse sentido, os autores sustentam que, assim como pode haver boas razões para o consumo de cigarros, chocolates, azeites e vinhos, pode haver boas razões para adotar o modelo da Constituição estadunidense, mas a duração constitucional, certamente, não seria uma delas.⁶³²

De acordo com o estudo, três fatores contribuiriam para uma maior longevidade constitucional: a inclusão, a flexibilidade e a especificidade, nenhum deles encontrados na Constituição estadunidense. A inclusão diria respeito à participação popular no momento

⁶³⁰ Para uma recuperação da formação do federalismo estadunidense, cf. BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 11-22.

⁶³¹ Para uma leitura crítica do processo de elaboração da Constituição estadunidense como documento voltado à preservação dos privilégios alcançados pela elite econômica e política do país e de limitação da soberania popular, cf. BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 118-134.

⁶³² ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 65.

constituinte e pós-constituinte. Quanto maior a participação popular no momento de elaboração e de aplicação das disposições de uma Constituição, maior seria a visibilidade do documento e maior seria o grau de vinculação de uma sociedade aos seus próprios termos.⁶³³

A flexibilidade permitiria uma maior adaptação de uma Constituição a novas circunstâncias, sem, no entanto, equiparar-se a um modelo de Constituição flexível próprio dos regimes que adotam o princípio da soberania parlamentar. Em conjunto com a inclusão, a flexibilidade permitiria que, por meio de sucessivas emendas constitucionais, novas forças sociais e políticas pudessem ajustar a Constituição às necessidades de cada tempo histórico, conservando suas características mais elementares e arrefecendo as demandas pela elaboração de uma nova Constituição.⁶³⁴

Por fim, a especificidade se refere à extensão e ao nível de detalhes de uma Constituição. Uma Constituição extensa e detalhista forçaria as partes envolvidas no processo constituinte a considerar possíveis choques e cenários futuros, minimizando os problemas de comportamento estratégico. Além disso, por conter elementos necessários à consecução dos mais diversos projetos políticos, haveria menos incentivos para que as partes abrissem mão das conquistas já alcançadas em sede constitucional. Por fim, haveria incentivos para que as partes se esforçassem para manter o texto constitucional atualizado, por meio dos processos formais ou informais de reforma constitucional, complementando a noção de flexibilidade e inclusão.⁶³⁵

De acordo com Elkins, Ginsburg e Melton, flexibilidade, inclusão e especificidade se reforçariam mutuamente para produzir uma política constitucional em que os atores políticos tenham interesse na sobrevivência de uma Constituição. Argumentam os autores que, sem flexibilidade, ataques exógenos poderiam conduzir à violação e à substituição constitucional. Sem inclusão, poucos estariam dispostos a fazer cumprir o acordo constitucional. Sem especificidade, não haveria consenso acerca do conteúdo da Constituição, nem mesmo razões para defendê-la em caso de ameaças de dissolução. Sendo assim, acreditam que é mais provável que as Constituições durem quando são flexíveis, detalhadas e capazes de induzir grupos de interesse a investir em seus processos.⁶³⁶

⁶³³ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 78-81.

⁶³⁴ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 81-83.

⁶³⁵ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 84-88.

⁶³⁶ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 89.

Sob essa perspectiva, portanto, haveria mais razões para adotar o modelo da Constituição brasileira de 1988 do que para adotar o modelo da Constituição estadunidense de 1787, se a pretensão for a de construir uma ordem constitucional duradoura. Contudo, mesmo com a alteração de paradigma, é perceptível que os autores ainda continuam apostando na tese de que determinados arranjos institucionais seriam suficientes para indicar com precisão padrões distintos de longevidade constitucional.

6.2 O contraponto culturalista

Embora tenham apostado na adoção de um determinado modelo institucional para prever o comportamento de uma ordem constitucional concreta quanto à sua longevidade e estabilidade, em trabalho posterior, Tom Ginsburg e James Melton revisaram o posicionamento por eles adotado no trabalho escrito em coautoria com Zachary Elkins. Sendo assim, Ginsburg e Melton abandonaram a crença no sentido de que a adoção de certos modelos institucionais poderia determinar o padrão de emendamento de uma ordem constitucional. Segundo os autores, haveria verdadeiras lacunas na corrente teórica que advoga ser possível antever a maior ou a menor estabilidade de uma Constituição tão somente a partir das instituições por ela adotadas. Nesses termos, sustentam a existência de fatores externos às instituições que interferem na quantidade de emendas promulgadas a uma Constituição, por eles denominada “cultura de emenda”:

Descobrimos que as várias métricas de dificuldade de emenda oferecidas na literatura são mal correlacionadas, sugerindo potenciais problemas de validade. Isso ilustra um desafio geral às narrativas institucionais do comportamento constitucional. As instituições certamente importam, mas as explicações institucionais são, como todas as explicações, sempre parciais. A força poderosa dos incentivos institucionais sempre pode ser superada por fatores políticos ou sociais que impulsionam o comportamento. Argumentamos que a dificuldade de emenda está sujeita a tais forças extra-institucionais.

Como uma teoria alternativa da dificuldade de emenda, articulamos a ideia de uma cultura de emenda, que argumentamos estar implícita em muitas narrativas do constitucionalismo de forma mais geral.⁶³⁷

⁶³⁷ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 687, 2015. Tradução livre de: “We also explain why several proposed solutions – Including our own in earlier work – have flaws. We find that the various metrics of amendment difficulty offered in the literature are poorly correlated, suggesting potential validity problems. This illustrates a general challenge to institutional accounts of constitutional behavior. Institutions surely matter, but institutional explanations are, like all explanations, always partial. The powerful force of institutional incentives can always be overcome by political or social factors that drive behavior. We argue that amendment difficulty is subject to such extra-institutional forces. As an alternative theory of amendment difficulty, we articulate the idea of an amendment culture, which we argue is implicit in many accounts of constitutionalism more generally”.

Segundo os autores, uma cultura de emenda é definida como o conjunto de atitudes compartilhadas e direcionadas à promulgação de emendas constitucionais. A categoria conceitual por eles proposta tem a missão de demarcar a resistência aos processos formais de mudança constitucional. Sendo assim, onde o referido limite for alto, o número de emendas constitucionais aprovadas será baixo e vice-versa, mesmo que o arranjo institucional adotado pelas Constituições seja modificado.

Definimos cultura de emenda como o conjunto de atitudes compartilhadas sobre a desejabilidade de emenda, independentemente da questão substantiva em consideração e do grau de pressão para a mudança. Em outras palavras, postulamos um nível básico de resistência à mudança constitucional formal em qualquer sistema específico; à medida que esse nível básico aumenta, a viscosidade do processo de emenda constitucional diminui mesmo sob arranjos institucionais idênticos. Por outro lado, a presença da cultura de emenda sugere que, mesmo que os arranjos institucionais mudem, podemos não observar uma mudança no nível de demanda por emenda.⁶³⁸

Para a construção do seu argumento, Ginsburg e Melton analisam o caso brasileiro. Os autores celebram as virtudes da Constituição de 1988, por eles considerada uma Constituição estatutária, aquela que possui procedimentos formais de reforma constitucional menos rígidos e são bastante detalhadas. Uma Constituição estatutária, como a brasileira de 1988, possuiria o mérito de ser frequentemente alterada segundo seus próprios termos, evitando os custos de uma substituição total. Além disso, argumentam que as sociedades que adotam o modelo de Constituição estatutária teriam uma cultura de emenda maior do que sociedades nas quais as emendas constitucionais são menos frequentes.

Junto com nosso coautor Zachary Elkins, celebramos as virtudes do que poderíamos chamar de constituições estatutárias: aquelas com limites de emenda flexíveis que são bastante detalhadas. As constituições da Índia, México e Brasil, para citar três exemplos proeminentes, são emendadas quase todo ano. Essas constituições têm a virtude de serem frequentemente alteradas por meio de mecanismos internos, evitando a rota mais custosa de uma substituição total. Em tais países, argumentamos que os riscos da emenda são menores e, portanto, a resistência cultural à emenda é menor do que em sociedades onde ela é pouco frequente.⁶³⁹

⁶³⁸ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 699, 2015. Tradução livre de: “We define amendment culture as the set of shared attitudes about the desirability of amendment, independent of the substantive issue under consideration and the degree of pressure for change. In other words, we posit a baseline level of resistance to formal constitutional change in any particular system; as this baseline level increases, the viscosity of the constitutional amendment process decreases even under identical institutional arrangements. Conversely, the presence of amendment culture suggests that, even if institutional arrangements change, we might not observe a change in the level of demand for amendment”.

⁶³⁹ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v.

À luz da história constitucional brasileira, Ginsburg e Melton constatarem que, de 1824 até 1945, foram aprovadas apenas sete emendas constitucionais, enquanto após a promulgação da Constituição de 1988 houve uma profusão de emendas, mesmo com o aumento do quórum para 3/5 dos votos dos membros de ambas as casas do Congresso Nacional para serem aprovadas, a extensão das matérias protegidas pelas cláusulas pétreas e a formação de um sistema político pluripartidário e fragmentado. Todos esses fatores, afirmam, poderiam levar a crer que a aprovação de emendas constitucionais teria se tornado mais difícil no país do que no passado. No entanto, aconteceu exatamente o contrário. Sua conclusão indica que houve mudanças culturais no país mais favoráveis às emendas constitucionais do que em períodos anteriores da sua história:

Tradicionalmente, o Brasil tem sido muito conservador no uso de emendas constitucionais. De 1824 até o fim da Segunda Guerra Mundial, o processo de emenda constitucional foi usado apenas sete vezes. Em contraste, desde 1988, o processo de emenda constitucional foi usado oitenta e quatro vezes. Alguma coisa obviamente mudou no Brasil, e nem o procedimento formal de emenda nem a configuração política do Estado podem explicar a mudança, pois ambos se tornaram mais restritivos após a promulgação da Constituição de 1988. Nosso argumento é que tais mudanças podem ser explicadas por fatores culturais em torno do grau de veneração da constituição que afetarão o número de propostas ou a probabilidade de que as propostas sejam aprovadas. Esses fatores culturais podem mudar ao longo do tempo.⁶⁴⁰

Apesar de reconhecerem a dificuldade de se medir a cultura de emenda, Ginsburg e Melton a consideram a partir de uma comparação entre a taxa de emendamento constitucional da Constituição anterior de um país com a taxa de emendamento observada sob a vigência de uma nova Constituição: “nós operacionalizamos a cultura de emenda como a taxa na qual a constituição anterior de um país foi emendada”. Dessa forma, afirmam: “nossa intuição básica

13, n. 3, p. 689, 2015. Tradução livre de: “Along with our co-author Zachary Elkins, we have celebrated the virtues of what we might call statutory constitutions: those with flexible amendment thresholds that are fairly detailed.6 The constitutions of India, Mexico, and Brazil, to take three prominent examples, are amended nearly every year. Such constitutions have the virtue of being frequently changed through internal mechanisms, avoiding the more costly route of a total replacement. In such countries, we argue that the stakes of amendment are lower, and so cultural resistance to amendment is less than in societies where it is infrequent”.

⁶⁴⁰ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 700-701, 2015. Tradução livre de: “Traditionally, Brazil has been very conservative in its use of constitutional amendments. From 1824 to the end of World War II, the constitutional amendment process had only been used seven times. In contrast, since 1988, the constitutional amendment process has been used eighty-four times. Something obviously changed in Brazil, and neither the formal amendment procedure nor the political configuration of the state can explain the change, as both became more restrictive after the promulgation of the 1988 Constitution. Our argument is that such changes can be explained by cultural factors surrounding the degree of veneration of the constitution that will affect either the number of proposals or the likelihood that proposals will be approved. These cultural factors can change over time”.

é que as atitudes em relação às emendas serão expressas por meio de práticas de emendas e que essas atitudes perdurarão na forma de normas que sobreviverão a qualquer conjunto específico de instituições”.⁶⁴¹

De acordo com o referido modelo, portanto, haveria uma espécie de relação de causalidade entre a cultura de emenda e o número de emendas constitucionais promulgadas a uma Constituição. Ou seja, a presença da cultura de emenda em uma sociedade faria com que a sua Constituição fosse mais emendada do que a Constituição das sociedades nas quais a cultura de emenda não se faz presente ou ainda não seja amplamente aceita. Haveria, portanto, uma menor resistência social aos mecanismos formais de reforma constitucional nas sociedades que compartilham a cultura de emenda. Tal circunstância explicaria, para os autores, o constante emendamento constitucional observado em ordens constitucionais concretas ao redor do globo.

Vistas as propostas explicativas institucionalistas e culturalista para o fenômeno do emendamento constitucional, importa, agora, situar o debate constitucional brasileiro, a fim de vislumbrar como o fenômeno do apego constante ao processo de reforma constitucional observado no país após a promulgação de 1988 tem sido interpretado.

6.3 As emendas à Constituição de 1988 no debate constitucional brasileiro

Desde a sua entrada em vigor, a Constituição brasileira de 1988 tem ensejado uma série de controvérsias político-jurídicas a respeito das suas normas de conteúdo compromissório e socioeconômico. Em sendo assim, são exatamente os dispositivos constitucionais que disciplinam as ordens econômica, financeira e social do país as que passaram por sensíveis mudanças desde a sua elaboração. Entre as propostas explicativas para o fenômeno, constata-se que a forma como se deu o processo constituinte tem sido apontada como responsável pelo perfil extenso e detalhista do seu texto. Por sua vez, o perfil extenso e detalhista do texto da Constituição de 1988 costuma ser apontado como o principal agente causador da alta taxa de emendas promulgadas ao longo da sua vigência.

Argumenta-se que, em razão do modelo institucional adotado no país, não haveria como fazer política, a não ser por meio de emendas constitucionais, pois, supostamente, o legislador

⁶⁴¹ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 708, 2015. Tradução livre de: “We operationalize amendment culture as the rate at which a country’s previous constitution was amended”; “Our basic intuition is that attitudes toward amendment will be expressed through amendment practices, and that these attitudes will endure in the form of norms that outlast any particular set of institutions”.

constituinte já teria definido uma única forma de realização dos seus preceitos normativos. Nessa chave de leitura, quando os sucessivos governos e as futuras maiorias parlamentares não compartilhassem o programa definido constitucionalmente, não lhes restaria outra alternativa, senão alterar o texto constitucional para viabilizar a implementação da sua agenda. Ou seja, a profusão de emendas promulgadas à Constituição de 1988 seria mera decorrência do modelo institucional adotado.

Como visto nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, o referido diagnóstico é compartilhado por aqueles que se posicionaram contra as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, contra a forma descentralizada pela qual se desenvolveram os trabalhos constituintes e contra a ampla participação popular no curso feito. Contudo, sobredito entendimento é corroborado por relevante parcela da doutrina considerada progressista, ainda que sob propósitos distintos.

Segundo Luís Roberto Barroso e Aline Osório, a constitucionalização de matérias que não seriam materialmente constitucionais pelo legislador constituinte democrático de 1987-1988 permitiria uma classificação das normas constitucionais entre indispensáveis, necessárias e supérfluas. A categoria conceitual que está no centro dessa classificação é o núcleo essencial. Ele diria respeito às matérias necessárias para a institucionalização do exercício do poder político de forma limitada, moderada e racional. Por essa razão, diria respeito apenas à organização dos poderes e à garantia dos direitos fundamentais. É certo que, para os autores, com o passar dos anos, as matérias incluídas no núcleo essencial das Constituições democráticas foram alargadas, incluindo, por exemplo, além dos direitos políticos e individuais, os direitos sociais e coletivos.

Para analisar o denominado “núcleo essencial” das Constituições, é preciso antes saber o que é, afinal, uma Constituição. O fundamento do constitucionalismo enquanto expressão da ideologia liberal é a limitação do poder do Estado. Para promover esse objetivo, as Constituições devem apresentar, essencialmente, dois conteúdos materiais básicos: a organização do Estado e a garantia de direitos fundamentais. No primeiro conteúdo, enquadram-se os preceitos sobre o sistema eleitoral, a organização e competências dos principais órgãos estatais, a dinâmica da separação de Poderes, entre outros (trata-se da “máquina de governo”). No segundo conteúdo, insere-se o catálogo de direitos protegidos. As normas constitucionais que possuem esses objetos são consideradas normas materialmente constitucionais. Elas são, em síntese, o “indispensável” em uma Constituição, sem as quais o documento sequer poderia ser assim denominado.

Ao longo do tempo, tais conteúdos sofreram, é certo, significativa ampliação. O elenco de direitos tidos como fundamentais passou a incluir, além dos direitos políticos e individuais, direito sociais e coletivos. Ademais, as Constituições passaram a abrigo princípios e fins públicos relevantes. [...].

Ocorre que, muito comumente, há nas Constituições inúmeros dispositivos que não são “indispensáveis”, isto é, não cuidam de nenhuma das matérias consideradas tipicamente constitucionais. É o caso, por exemplo, de normas sobre economia,

previdência social e família. Essa particularidade levou à criação do conceito de normas formalmente constitucionais, as quais, independentemente de seu objeto, integram o documento formal da Constituição.⁶⁴²

Dessa forma, as normas constitucionais indispensáveis seriam aquelas que viabilizassem o exercício do poder político com observância dos direitos fundamentais, independentemente se individuais, sociais ou coletivos. Já as normas constitucionais necessárias, diriam respeito a matérias que não seriam materialmente constitucionais, mas que foram incluídas formalmente no texto constitucional para receberem proteção especial. Por fim, as normas constitucionais supérfluas seriam aquelas cuja constitucionalização não estaria justificada pela sua essencialidade para uma ordem constitucional democrática, nem mesmo pela sua necessidade para as circunstâncias concretas de cada país. Sua principal característica seria disciplinar de forma detalhada a matéria por elas versada.

[...] o que motiva o poder constituinte a inserir formalmente na Constituição normas que não são (segundo a definição clássica) materialmente constitucionais é a necessidade de conferir proteção especial a essas matérias à luz do contexto específico de cada país. Portanto, há normas que, embora apenas formalmente constitucionais, são “necessárias” em determinados ordenamentos jurídicos.

Todavia, a constitucionalização pode servir também para cristalizar determinadas normas “supérfluas” ou “desnecessárias”, assim entendidas como aquelas cujo entrenchamento na Constituição não é justificado nem à luz do seu conteúdo tipicamente constitucional, nem à luz da especial necessidade do país de proteger tais matérias contra alterações ordinárias promovidas por maiorias não qualificadas. Muito embora nem sempre seja fácil identificar tais normas, são certamente “supérfluos” os preceitos constitucionais que cristalizam delineamentos muito específicos dos mais diversos ramos do direito e de políticas públicas, que, sem nenhum prejuízo, poderiam – ou mesmo deveriam – ser regulados pela legislação infraconstitucional.⁶⁴³

De acordo com a leitura de Luís Roberto Barroso e Aline Osorio, a constitucionalização de matérias apenas formalmente constitucionais faria com que uma Constituição se tornasse extensa e detalhista e, portanto, passível de ser constantemente emendada. Aplicando esse raciocínio ao caso brasileiro, afirmam que, dadas as características da Constituição de 1988, seria natural e até mesmo inevitável que seu texto fosse constantemente emendado:

Pelo seu próprio perfil – hiperinclusivo e hiperanalítico – não deveria causar surpresa que a Constituição brasileira tenha se sujeitado com o passar do tempo a muitas

⁶⁴² BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 28-29, 2019.

⁶⁴³ BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 30, 2019.

transformações. É natural e inevitável que uma Constituição tão ampla e compromissória tivesse mesmo que ser constantemente atualizada.⁶⁴⁴

Segundo os autores, tantas alterações constitucionais poderiam levantar a questão se teria havido no Brasil rompimento com os compromissos fundamentais formulados pela geração constituinte. Contudo, na sua opinião, esse não seria o caso do país, pois a maior parte das emendas promulgadas à Constituição de 1988 diria respeito a temas de natureza infraconstitucional, isto é, que veiculariam políticas públicas, por isso mesmo, apenas formalmente constitucionais.

As perguntas que devem ser respondidas são: tantas reformas teriam alterado o “núcleo essencial” e a “identidade” da Constituição? Corremos o risco de desfigurar a Constituição por meio das sucessivas emendas? A análise do conteúdo de cada uma das emendas constitucionais aprovadas no Brasil permite concluir que elas não foram capazes de abalar o “núcleo essencial” da Carta de 1988. Em verdade, as alterações atingiram, em sua maioria, as partes do seu texto vocacionadas a disciplinar temas cuja natureza é nitidamente infraconstitucional, mas que, por opção do constituinte, integram a Constituição formal, com especial destaque para os delineamentos de políticas públicas específicas.⁶⁴⁵

Embora Barroso e Osorio não tenham se dedicado a analisar específica e detidamente cada uma das emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988, sua conclusão mais geral é no sentido que “o alto índice de emendabilidade da Constituição brasileira se explica, em boa medida, pela constitucionalização de políticas de governo e de outras tantas matérias tipicamente infraconstitucionais, que normalmente ficariam a cargo da legislação ordinária”.⁶⁴⁶ Conforme se vê, portanto, para os autores, o perfil extenso e detalhista do texto da Constituição de 1988 seria responsável pelo padrão de emendamento constitucional observado no país após a sua promulgação.

A mesma opinião é compartilhada por Cláudio Couto e Rogério Arantes. Os autores partem do diagnóstico de que, mesmo após quase duas décadas da promulgação da Constituição de 1988, o texto constitucional brasileiro não teria conseguido alcançar o padrão de estabilidade e permanência esperados de uma Constituição. Desse modo, a dinâmica constitucional estabelecida no Brasil desde 1988 poderia ser classificada como uma “agenda constituinte permanente”. Devido ao perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988, a formulação de

⁶⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 41, 2019.

⁶⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 42, 2019.

⁶⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 43, 2019.

políticas públicas necessariamente seria um assunto constitucional e não exclusivamente infraconstitucional, como normalmente ocorreria em experiências constitucionais comparadas. Logo, no Brasil, o elevado número de emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 estaria relacionado a matérias que não constituiriam princípios fundamentais do constitucionalismo, mas meras opções políticas. Na origem de tal problema, estaria a forma pela qual se desenvolveu o processo constituinte, sem um projeto básico inicial, pulverizado em Comissões e Subcomissões Temáticas, permeado por ampla participação popular e sem uma maioria política capaz de aprovar suas pautas sem fazer concessões aos demais grupos minoritários.⁶⁴⁷

Para essa chave de leitura, o que motivaria os governos a implementar seus programas em sede constitucional seria o fato de a Constituição de 1988 ter determinado diretamente em seu texto algumas políticas que necessariamente deveriam ser adotadas no momento pós-constituinte. Ante tal definição, não restaria outra alternativa às maiorias políticas subsequentes a não ser alterar a Constituição para viabilizar a implementação dos seus programas. Diante dessa situação, a formação de uma base parlamentar de apoio numerosa o suficiente para garantir a aprovação de emendas constitucionais seria condição básica para assegurar a governabilidade. Consequentemente, os órgãos que compõem o sistema de justiça seriam constantemente chamados a intervir para dirimir controvérsias interpretativas sobre a constitucionalidade de temas que nem sempre diriam respeito a questões tipicamente constitucionais.

Nosso argumento principal é de que a Carta brasileira de 1988 se caracteriza por ter constitucionalizado formalmente diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, a constitucionalização de políticas públicas faz com que os sucessivos governantes se vejam diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para poder implementar parte de suas plataformas de governo. Em segundo lugar, construir amplas maiorias legislativas passa a ser condição básica para superar o engessamento prévio a que foi submetida a agenda governamental pelo constituinte, algo especialmente difícil no contexto institucional de um Estado federativo e de um regime presidencialista multipartidário e bicameral como o brasileiro (Tsebelis, 1997). Por fim, mas não menos importante, esse tipo especial de Constituição tende a causar impacto significativo sobre o funcionamento do sistema de justiça, na medida em que o Judiciário, e especialmente seu órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal (STF) –, passa a ser mais acionado para controlar a constitucionalidade das leis e demais atos normativos (Arantes, 1997; Arantes e Kerche, 1999), nem sempre relativos a

⁶⁴⁷ COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-63, 2006.

princípios constitucionais fundamentais, mas frequentemente relativos a políticas públicas.⁶⁴⁸

Entre as razões apresentadas para o perfil assumido pela Constituição de 1988, Couto e Arantes atribuem papel preponderante à forma como se desenvolveram os trabalhos constituintes, que, da sua perspectiva, favoreceu a inclusão de dispositivos particularistas em seu texto. Sendo assim, afirmam: “quais seriam as razões da grande presença de políticas públicas no interior do texto constitucional? Acreditamos que uma das principais foi o formato que presidiu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, favorecendo enormemente a introdução no texto de dispositivos de cunho particularista”.⁶⁴⁹

Portanto, a extensão e o nível de detalhes do atual texto constitucional brasileiro, sobretudo em matéria de ordem socioeconômica, seria decorrência da forma pela qual os trabalhos constituintes se desenvolveram. Em sendo assim, para os autores, a estrutura da Assembleia Nacional Constituinte teria potencializado a pretensão dos atores políticos nacionais de vincular os sucessivos governos a determinados desideratos. Seriam exatamente essas as matérias que mobilizariam as forças políticas nacionais em torno da pauta das emendas constitucionais no momento pós-constituente.

A proposta teórica defendida por Couto e Arantes se vale de uma distinção entre os dispositivos constitucionais veiculadores de políticas públicas concretas (*policy*) e os dispositivos constitucionais veiculadores de matéria constitucional propriamente dita (*polity*), a por eles chamada Metodologia de Análise Constitucional (MAC).⁶⁵⁰ De acordo com os autores, 30,5% dos dispositivos contidos originariamente no texto da Constituição de 1988 diriam respeito a *policy* e 69,5% diriam respeito a *polity*. Por políticas públicas concretas, Couto e Arantes consideram dispositivos que estabelecem como o Estado deve agir de modo a atingir

⁶⁴⁸ COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 43-44, 2006.

⁶⁴⁹ COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 44, 2006.

⁶⁵⁰ A Metodologia de Análise Constitucional foi desenvolvida posteriormente pelos autores, mantendo, todavia, suas premissas teóricas iniciais. Nesse sentido, cf. ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. A constituição sem fim. In: PRAÇA, Sérgio; DINISZ, Simone (Orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-60; ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cicero Romão Resende de; SIMÕES, Júlio Assis. (Orgs.). *A constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild (Hucitec), ANPOCS, 2009, p. 17-51; ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010; ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance. In: NOLTE, Detlef; SCHILLINGVACAFLOR, Almut (orgs.). *New constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2012. p. 203-222; ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUSA, Andre Portela (Orgs.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-52.

determinadas finalidades. Por matéria tipicamente constitucional, consideram aquelas que necessitam estar previstas em um nível maior de abstração para propiciarem as disputas políticas infraconstitucionais pela definição do seu sentido, desde que digam respeito aos princípios superiores de organização política do Estado e da sociedade. Vale destacar que, segundo os autores, estariam enquadrados nessa categoria os dispositivos que versarem sobre as seguintes categorias: definições de Estado e nação; os direitos individuais fundamentais; as regras do jogo; e os direitos materiais e as funções estatais correlatas.⁶⁵¹

Dessa forma, ao final do estudo, concluem que as constantes emendas promulgadas à Constituição de 1988, sobretudo nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, teriam atingido não a parte materialmente constitucional do seu texto, mas apenas dispositivos específicos sobre políticas públicas. Tal circunstância atestaria que a alta taxa de emendamento constitucional brasileira seria produto da imposição constitucional de um determinado modelo de concretização de seus princípios fundamentais. Nessa condição, os sucessivos governos eleitos, quando seus programas forem incompatíveis com o programa definido constitucionalmente, encontrar-se-iam diante da necessidade de adequar a Constituição aos seus programas, desde que sejam capazes de formar coalizões políticas com votos suficientes para garantir a aprovação de emendas constitucionais:

[...] a agenda política e governamental brasileira segue sendo uma agenda constituinte, não porque sucessivos presidentes quiseram mutilar os princípios fundamentais ou por outra razão exógena, mas porque a própria Carta os obrigou a alterar a Constituição para implementar as políticas públicas. Mais do que isso, o grande legado constitucional da era FHC foi ter acrescentado 250 novos dispositivos de *policy* à Carta brasileira, constitucionalizando mais a agenda governamental e estendendo o desafio de formar coalizões legislativas majoritárias à base de 3/5 aos governos posteriores.⁶⁵²

É curioso notar, principalmente após o resgate realizado ao longo do capítulo 3 deste trabalho, que, para Cláudio Couto e Rogério Arantes, as emendas constitucionais promulgadas ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso teriam sido produto mais do modelo constitucional adotado do que de uma vontade governamental explícita. Ora, como visto, o programa de governo de Fernando Henrique Cardoso tinha como uma de suas bases de sustentação uma “agenda constitucional” de reformas, cujo alvo era exatamente o modelo de desenvolvimento socioeconômico adotado pela Constituição de 1988, aquilo que ficou

⁶⁵¹ COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 49-53, 2006.

⁶⁵² COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 58, 2006.

denominado como o “legado da Era Vargas”. Em seu lugar, propunha-se um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, alinhado ao consenso de Washington e aos imperativos da globalização econômica e política da década de 1990. Com base nessa ordem de argumentação, foi realizada uma série de mudanças constitucionais no país. Em sendo assim, causa espanto a conclusão dos autores no sentido de que referidas mudanças teriam sido uma imposição constitucional e não uma decisão deliberada do então Presidente da República e de sua base de apoio no Congresso Nacional de desfazer escolhas feitas no momento constituinte e substituí-las por aquelas alinhadas ao seu programa de governo.

Ademais, não pode passar despercebida a conclusão de Cláudio Couto e Rogério Arantes no sentido de que o principal legado constitucional dos governos Fernando Henrique Cardoso teria sido a constitucionalização de sua agenda governamental e a necessidade de construção de coalizões políticas necessárias para alcançar o quórum de 3/5 dos membros de ambas as casas do Congresso Nacional. Primeiro, porque os autores parecem admitir a possibilidade de os governos de ocasião adequarem a Constituição aos seus programas, enquanto o correto, por deferência à supremacia constitucional, deveria ser exatamente o contrário, isto é, que os governos adequassem o seu programa ao projeto insculpido na Constituição. Segundo, porque, ao fazê-lo, os autores acabam confessando que, na verdade, a alta taxa de emendamento constitucional do país não seria produto de uma suposta imposição constitucional, mas de esforços políticos das majorias de ocasião para constitucionalizar as suas políticas.

Posteriormente, em estudo solo, Rogério Arantes constatou que a maior parte das emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 disse respeito a disposições veiculadoras de políticas públicas (*policy*), não de dispositivos constitucionais fundamentais (*polity*), fazendo dela uma Constituição *policy-oriented*, isto é, vocacionada a disciplinar as diretrizes a serem observadas quando da implementação de políticas públicas. Para o autor, tal fato não seria um problema. Apenas significaria que o país não enfrentaria uma crise da democracia constitucional, pelo menos não na dimensão textual da Constituição, pois seus princípios fundamentais teriam sido mantidos praticamente intactos. Nesses termos, a instabilidade causada pela frequente alteração do texto constitucional brasileiro alcançaria apenas as áreas periféricas da Constituição de 1988 e não o seu núcleo essencial.⁶⁵³

⁶⁵³ ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição *policy-oriented*. *Suprema*: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 299-342, jan. – jun. 2021.

Considerando as emendas promulgadas no período entre 1992 e 2020, Arantes concluiu que “a Carta de 1988 legou um padrão de governar por meio da Constituição, de tal modo que os sucessivos governos recorreram ao emendamento não apenas para corrigir dispositivos da Carta original, mas para constitucionalizar novas políticas em proporção ainda maior”. Segundo o seu levantamento, em virtude dessas alterações, a Constituição de 1988 cresceu cerca de 56%, sendo que, dos novos dispositivos acrescentados ao seu texto, 79,4% seriam de *policy* e 20,6% de *polity*.⁶⁵⁴

A conclusão do autor contém um achado que pode fazer ruir todo o edifício argumentativo sob o qual a sua proposta teórica está arrimada. Veja-se que, a princípio, o fato de a Constituição de 1988 ser uma Constituição *policy-oriented* necessariamente exigiria que os sucessivos governos eleitos tivessem que se socorrer aos mecanismos de reforma constitucional como forma de fazer política, pois boa parte das decisões acerca do conteúdo das políticas públicas a serem implementadas no país já teria sido feita no momento constituinte. Acontece que, após analisar as emendas efetivamente promulgadas à Constituição de 1988, o autor verifica que a maior parte delas acrescentou novos dispositivos ao texto, exatamente para constitucionalizar novas políticas públicas até então não previstas.

Ou seja, segundo o relato do próprio autor, a maior parte das emendas constitucionais promulgadas no Brasil após 1988 disse respeito a políticas públicas não previstas originariamente pela Constituição. Nesse sentido, ante a ausência de determinação constitucional sobre determinada política, o correto, segundo a sua proposta teórica, seria imaginar que a sua implementação viesse a cabo da legislação infraconstitucional e não de emenda constitucional. Ocorre que a prática constitucional brasileira revelou exatamente o contrário. Isto é, mesmo estando aberta a possibilidade de implementação de determinadas políticas públicas pela via da legislação infraconstitucional, os atores políticos nacionais optaram por escolher o caminho das emendas constitucionais. Sendo assim, o fenômeno do constante emendamento constitucional verificado no país não pode ser exclusivamente explicado a partir das características formais da Constituição de 1988, especialmente, do seu caráter extenso e detalhista.

O autor parece sugerir uma espécie de aprendizado alcançado pela sociedade brasileira com a vigência da Constituição de 1988 quando afirma que “a Carta de 1988 legou um padrão de governar por meio da Constituição”. Ou seja, diante da extensão e da profundidade de

⁶⁵⁴ ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição *policy-oriented*. *Suprema*: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 313-314, jan. – jun. 2021.

detalhes com os quais a Constituição de 1988 disciplina diversos aspectos da vida econômica, política e social, a prática constitucional brasileira teria assimilado que a correta forma de fazer política no país seria por via de emendas constitucionais. No entanto, Rogério Arantes expressamente rechaça a possibilidade de fatores exógenos às Constituições interferirem na maior ou na menor aptidão de uma sociedade para emendar a sua Constituição. Inclusive, o autor se insurge de forma clara contra a noção de cultura de emenda oferecida por James Melton e Tom Ginsburg.⁶⁵⁵ Se assim o é, então, o autor se encontra diante de uma encruzilhada teórica para a qual o seu trabalho não possui solução.

Outro autor que se dedicou a analisar o processo de constante emendamento constitucional brasileiro foi Oscar Vilhena Vieira. Também para esse autor, o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 seria o principal fator que congregaria as forças políticas nacionais em torno da pauta da reforma constitucional.

A Constituição de 1988, como documento extenso e prolixo que é, sofreu, em apenas dez anos de vida, dezenove emendas, fora as reformas decorrentes do processo de revisão. E, provavelmente, sofrerá inúmeras outras alterações. Sendo extremamente detalhista, dificilmente poderá conservar a integralidade do seu texto em face das mudanças de vento e maré sem fazer correções de rumo, ainda que não altere seu destino.⁶⁵⁶

Conforme visto no capítulo 2 deste trabalho, a razão apresentada por Oscar Vilhena Vieira para o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 reside na forma como se deu o seu processo de elaboração, em que cada grupo político da vida nacional buscou incluir no texto constitucional suas pretensões mais imediatas, em um contexto no qual nenhum deles detinha maioria suficiente para impor sua vontade sobre os demais.⁶⁵⁷ Para o autor, na ausência de um grupo político majoritário na Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1988 foi produto da acomodação de interesses específicos dos mais variados setores da sociedade brasileira, que a conceberam como oportunidade para entrincheirar suas pautas, sob a condição de não vetarem questões que não lhes fossem vitais.

Essas seriam as bases do fenômeno caracterizado por Oscar Vilhena Vieira como “compromisso maximizador”. O “compromisso maximizador”, além de descrever a forma pela qual se deram os trabalhos constituintes, contribuiria para explicar as razões pelas quais se

⁶⁵⁵ ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição policy-oriented. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 305; p. 307, jan. – jun. 2021.

⁶⁵⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 159.

⁶⁵⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023, p. 154-158.

elaborou uma Constituição extensa e detalhista, como a Constituição brasileira de 1988. Nas suas palavras:

A Constituição de 1988 é ideológica e retoricamente carregada. Isso não significa, no entanto, que tenha assumido uma clara diretriz política ou mesmo econômica. A fragmentação político-partidária, a multiplicidade de grupos de interesses presentes no processo constituinte e a intensa participação da sociedade geraram uma constituição que abrigou interesses distintos ou mesmo contrapostos. Sua marca distintiva, portanto, não é o caráter desenvolvimentista, liberal, “chapa-branca”, neoconstitucional, simbólico ou ubíquo, mas sim o compromisso maximizador, que garantiu que todos os setores que foram capazes de se articular no processo constituinte tivessem satisfeita ao menos parcela de seus interesses. A Constituição entrincheirou direitos, protegeu interesses, distribuiu poderes, realizou promessas, delineou objetivos de mudança social e determinou políticas públicas.⁶⁵⁸

Segundo Oscar Vilhena Vieira, ao maximizar o compromisso entre as forças políticas nacionais, a Constituição de 1988 passou a contar em seu texto com elementos fundamentais para a implementação dos mais diversos projetos para o país. Nesse sentido, quando os representantes dos grupos políticos que participaram do processo constituinte chegaram ao poder, viram-se obrigados a adequar o texto constitucional à sua agenda como condição necessária para governar. Essa seria a principal razão para explicar a alta taxa de emendamento constitucional observada no país que, apesar de intensa, não teria levado ao esfacelamento da ordem constitucional brasileira, pois, na sua leitura, a maior parte das emendas promulgadas à Constituição de 1988 não teria modificado seus elementos mais fundamentais, isto é, o seu núcleo essencial.

Ao reproduzir a lógica de maximização de interesses na institucionalização das regras que organizam o jogo político, a Constituição mais uma vez concedeu espaço para os diversos setores da sociedade, ampliando a lealdade constitucional no contexto da disputa política. A resiliência textual, associada ao consensualismo político, por sua vez, tem contribuído para que o processo político possa constantemente atualizar um texto extensamente ambicioso, mas razoavelmente fácil de ser reformado. Essa resiliência textual, no entanto, não autorizou que elementos centrais de nossa arquitetura constitucional fossem alterados. [...]

Isso se deve ao fato de que a Constituição detalhista incorpora interesses de muitos grupos heterogêneos e promove a lealdade de todos ao texto. Permite que aspectos pontuais sejam negociados, sem que isso coloque em risco o todo. Os mecanismos de atualização e reforma da Constituição adotados pelo texto de 1988 favoreceram um alto grau de resiliência fática do pacto constitucional brasileiro.⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In. DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013, p. 18. (Destaques nossos).

⁶⁵⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In. DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013, p. 23.

Com base nessa ordem de argumentos, Oscar Vilhena Vieira cunhou o conceito de “resiliência constitucional”. A resiliência da Constituição de 1988 explicaria como os sucessivos governos e parlamentos foram capazes de adaptar a Constituição aos seus interesses e a novas conjunturas sem, no entanto, colocar em risco seu núcleo essencial. Tomada de empréstimo da física, “resiliência” expressaria a capacidade de um material manter a sua essência quando submetido a testes de stress capazes de deformá-lo. Como uma Constituição resiliente, a Constituição de 1988 teria sido capaz de manter conservada a sua essência, mesmo atravessando graves crises políticas e sendo objeto de inúmeras reformas.

Tomando livremente emprestado um conceito da física, entenda-se por resiliência a propriedade que possuem alguns materiais de acumular energia, quando exigidos ou submetidos a estresse, sem que ocorra ruptura ou modificação permanente. Perduram no tempo, retornando ao ponto de equilíbrio. Não são rígidos no sentido da intolerância a certas pressões. Tampouco são flexíveis no sentido de sua modificação radical em razão de certas pressões. “Acomodam” estímulos e pressões, preservando sua função e sua identidade em diferentes ambientes.

Do ponto de vista da história política, *a detalhista e ambiciosa Constituição brasileira se mostrou capaz de assimilar mudanças de rumo determinadas por consensos políticos consistentes, sem perder sua identidade. Viabiliza a sua reforma para a adaptação a novas situações, mas impede que elementos básicos do pacto constitucional sejam abandonados*. Essa resiliência textual contribuiu para garantir a estabilidade do pacto político conciliador e a paulatina realização das promessas constitucionais de longo prazo.⁶⁶⁰

Dessa forma, Oscar Vilhena Vieira compreende que “a maior parte das reformas constitucionais se dirigiu a alterar a ordem econômica, as diversas políticas públicas e regimes jurídicos de natureza estatutária incorporados pela Constituição”. Embora não minimize as consequências de algumas dessas emendas para a ordem constitucional brasileira, o autor considera que “não seria incorreto afirmar, portanto, que temos um bloco constitucional super-rígido, circundado por dispositivos constitucionais mais flexíveis”.⁶⁶¹ Tal fato, mais uma vez, corroboraria a tese de que a alta taxa de emendamento constitucional brasileira não teria significado uma ruptura com os compromissos fundamentais da Constituição de 1988, uma vez que não teriam atingido o seu núcleo fundamental, mas apenas áreas periféricas do seu texto, justamente aquelas nas quais o compromisso maximizador se mostraria mais evidente.

⁶⁶⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013, p. 23-24. (Destaques nossos).

⁶⁶¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 157; p. 160. Para uma crítica à noção de um bloco constitucional super-rígido na obra de Oscar Vilhena Vieira, cf., MEGALI NETO, Almir. Oscar Vilhena Vieira, a Constituição e sua reserva de justiça. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 1, p. 229-239.

Conforme o exposto, a categoria conceitual da “resiliência constitucional”, de Oscar Vilhena Vieira, parte do pressuposto de que o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988, o denominado “compromisso maximizador”, teria sido responsável por manter os grupos políticos nacionais em disputa pela consagração de seus programas diretamente no texto constitucional, beneficiando-se, ainda, da forma pela qual a Constituição disciplina o seu próprio processo de alteração. Nesses termos, ainda que frequentemente alterado, o texto constitucional brasileiro teria sido capaz de conservar suas características mais essenciais, enquanto teria permitido que suas partes não-essenciais fossem alteradas.

Portanto, está claro que, para o autor, um determinado modelo de Constituição seria capaz de predeterminar o comportamento da sociedade que vive sob suas regras. Como por ele mesmo afirmado, haveria “fortes indícios de que determinados arranjos institucionais favorecem determinados resultados”. Nesse sentido, pode-se dizer que, na base da construção da categoria conceitual da “resiliência constitucional”, está a pretensão de “verificar se a combinação de algumas regras de reforma constitucional, como as regras que organizam nossas instituições políticas, haviam contribuído para a resiliência do texto constitucional”. Isso porque, para Oscar Vilhena Vieira, “parece legítima a pergunta sobre o impacto de determinados arranjos constitucionais sobre o próprio desempenho da Constituição”. Por essa razão, a tese sustentada pelo autor é no sentido de que a resiliência da Constituição de 1988 seria devida a determinadas escolhas institucionais realizadas no momento constituinte:

A hipótese original do estudo de 2013 é que diversas escolhas institucionais realizadas pelo constituinte favoreceram a resiliência do texto constitucional de 1988. A associação entre ubiquidade e detalhamento constitucional; flexibilidade para alteração de dispositivos ordinários da Constituição; hiperrigidez das cláusulas pétreas; presidencialismo de coalizão e supremocracia; contribuíram para que as sucessivas coalizões políticas fossem capazes de adaptar a Constituição, em face de interesses e das novas conjunturas, sem com isso colocar em risco o cerne da Constituição. A resiliência tornou-se, assim, uma consequência das escolhas institucionais, mas também um atributo da Constituição de 1988.⁶⁶²

É interessante notar que, assim como Cláudio Couto e Rogério Arantes, bem como Luís Roberto Barroso e Aline Osorio, Oscar Vilhena Vieira considera que as emendas promulgadas à Constituição de 1988, embora em quantidade considerável, não teriam sido capazes de vulnerar o seu núcleo essencial, alterando apenas elementos secundários da ordem estabelecida, o chamado “compromisso maximizador”, advindo daí a chamada “resiliência constitucional”.

⁶⁶² VIEIRA, Oscar Vilhena. Resiliência e seus críticos. In: GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. *Resiliência e deslealdade constitucional: uma década de crise*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 580; p. 580; p. 584; p. 593. (Destaques nossos).

Para todos esses autores, as reformas constitucionais ocorridas no país, por não terem alterado sensivelmente a esquematização geral da separação e da organização dos poderes, bem como o rol dos direitos e garantias fundamentais, centrando-se, sobretudo, nos dispositivos relativos às ordens econômica, financeira e social da Constituição de 1988, não revelariam a pretensão de desfazer os principais compromissos assumidos no curso do processo constituinte.

No entanto, é preciso questionar se, de fato, os dispositivos constitucionais que desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 têm mobilizado a pauta da reforma constitucional no país seriam dispositivos de menor relevância para a ordem constituída. Não custa lembrar que, no curso do processo de elaboração da Constituição de 1988, os capítulos relativos às ordens econômica e social foram os que provocaram maior acirramento político-ideológico entre os atores que participaram do processo constituinte, justamente porque a conformação constitucional dali resultante determinaria o perfil de Estado a ser constituído no país, se mais ou menos interventor nesses domínios.⁶⁶³

Conforme visto ao longo do capítulo 1 deste trabalho, havia quem defendesse a adoção de um modelo de Constituição sintética, limitada a organizar os poderes do Estado e a assegurar os direitos políticos e individuais, sem maiores pretensões de transformação das ordens econômica e social do país, pois, nessa chave de leitura, uma Constituição não deveria mais do que corresponder às situações de poder já consolidadas na sociedade como uma condição para a sua eficácia. Por outro lado, havia quem entendesse que seria papel de uma Constituição se voltar contra as estruturas econômica e social que lhe antecederam. Essa pretensão de transformar uma realidade permeada de exclusões e opressões deveria ser expressa por meio de normas constitucionais que determinariam as metas a serem alcançadas pelo Estado e pela sociedade, bem como os meios para alcançá-las. Não por outra razão, aqueles que assim se posicionavam no debate constitucional brasileiro eram favoráveis à elaboração de uma Constituição extensa e detalhista.

Sendo assim, todo o debate em torno do modelo ideal de Constituição que deveria ser adotado no país encobria, na verdade, distintas compreensões sobre o que deveria ser uma Constituição e sobre qual deveria ser o seu papel perante as ordens econômica e social. Como destaca Gilberto Bercovici, “as constituições do século XX não representam mais a composição pacífica do que já existe”. Conforme o autor, “o conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo

⁶⁶³ Nesse sentido, cf. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica”. Logo, não causa espanto a constatação de que “não por acaso foi (e é) em torno da constituição econômica que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos durante a sua elaboração”.⁶⁶⁴

A Constituição de 1988 inegavelmente procura transformar as estruturas desiguais da sociedade brasileira com vistas a superar um quadro de exclusão e opressão, o que se deixa entrever pelos seus dispositivos que traçam os fins e as tarefas do Estado e da sociedade. Para dizer com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, “o texto da Constituição brasileira de 1988 não apenas fala da exclusão social, senão que se pronuncia incontestavelmente contra ela”.⁶⁶⁵ Portanto, é uma Constituição que pressupõe uma atuação contínua do Estado e da sociedade para a construção de novas estruturas econômicas e sociais mais inclusivas e igualitárias.

Em virtude disso, incorporou os conflitos político-ideológicos presentes na sociedade brasileira ao tempo da sua elaboração a partir de uma solução de compromisso, isto é, uma tentativa de apaziguamento momentânea das tensões antagônicas que se estabelecem entre capital e trabalho. Tensões essas que não cessaram com a sua promulgação, mas que seguiram se reproduzindo ao longo da sua vigência, como atestam as sucessivas emendas constitucionais promulgadas ao seu texto nas áreas econômica, financeira e social. Logo, tratando-se de um debate que mobiliza a sociedade brasileira desde a elaboração da Constituição de 1988, é difícil concordar com o argumento de que as reformas constitucionais ocorridas no país desde então teriam atingido apenas as áreas insignificantes da Constituição. Como sustenta Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

[...] a discussão sobre o que é o direito e para que ele serve, o que é o Estado e para que ele serve, quais são as funções do Estado e quais são as funções do direito, etc. está expressamente entrelaçada, a partir do contexto histórico, como um problema não apenas epistemológico, mas a exigir o reconhecimento de suas fortes implicações jurídico-políticas, especialmente, da perspectiva de seus próprios participantes.⁶⁶⁶

Ante o exposto, nas propostas teóricas que sustentam uma relativa estabilidade do núcleo essencial da Constituição de 1988, ao argumento de que a maioria das emendas acrescentadas ao seu texto teriam atingido os dispositivos considerados apenas formalmente

⁶⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 91-92.

⁶⁶⁵ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da Constituição brasileira trinta anos depois. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 389.

⁶⁶⁶ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: 2023, p. 64.

constitucionais, manifesta-se um *pathos* autoritário da leitura do poder constituinte originário. Isso porque as referidas propostas explicativas supõem uma incapacidade do próprio povo definir o que deveria ou não ser incluído no texto da sua Constituição.

Nesse sentido, possuem uma profunda dificuldade em reconhecer o caráter democrático e soberano do poder constituinte exercido de forma originária, como se o povo democrático e soberano não soubesse quais matérias seriam suficientemente dignas para constar em um texto constitucional. Como visto, essa postura chega ao extremo de classificar as normas constitucionais em “indispensáveis”, “necessárias” e “supérfluas”, tal como proposto por Luís Roberto Barroso e Aline Osorio, ou mesmo como mero “compromisso maximizador”, como proposto por Oscar Vilhena Vieira.

É bem verdade que tal posicionamento não é uma singularidade brasileira. Suas origens remontam às críticas conservadoras às primeiras constituições sociais do século XX, como, por exemplo, os ataques de Carl Schmitt à Constituição de Weimar.⁶⁶⁷

Ao adotar o conceito positivo de Constituição, Schmitt considerava a Constituição como decisão política fundamental sobre o modo e a forma da unidade política. Quer isso dizer, portanto, que, da sua perspectiva, a Constituição seria produto da manifestação do poder constituinte, isto é, seria estabelecida segundo a vontade deste. O poder constituinte que, em um determinado momento da história, contivesse a totalidade da unidade política decidiria sobre o modo e a forma da unidade política do Estado e elaboraria um texto constitucional. Logo, uma Constituição não poderia ser compreendida apenas em seu aspecto jurídico-formal, ou seja, apenas como lei escrita. Para tanto, seria necessário distinguir Constituição de leis constitucionais. A Constituição teria seu fundamento na decisão tomada pelo poder constituinte originário, enquanto as leis constitucionais teriam o seu fundamento na própria Constituição. Ao final, a essência de uma Constituição não estaria contida em uma norma jurídica, mas em uma decisão política do poder constituinte anterior a ela. Em sendo assim, seria possível que nem todos os aspectos da decisão política fundamental estivessem contidos no texto constitucional. Ao mesmo tempo, seria possível que o texto constitucional contivesse dispositivos estranhos à decisão política fundamental.⁶⁶⁸

Segundo Gilberto Bercovici, “independentemente destas considerações de cunho teórico, não podemos ignorar, também, que, com a sua Teoria da Constituição, Carl Schmitt

⁶⁶⁷ Para uma recuperação, cf. BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, p. 123-139, jan. – abr. 2018.

⁶⁶⁸ Nesse sentido, cf. SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. Tradução de Jeffrey Seitzer. Duke University Press: Durham, 2008, p. 75-88.

tem um objetivo político muito claro: criticar a Constituição de Weimar”.⁶⁶⁹ Ao criticar a Constituição de Weimar, especialmente na obra *Legalidade e Legitimidade*, Carl Schmitt considera que o seu caráter compromissório teria dado origem a um texto constitucional permeado por contradições, compromissos dilatórios e, ao final, sem nenhuma decisão.⁶⁷⁰ De acordo com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

Para Schmitt, o caráter compromissório da Constituição seria algo extremamente problemático, exatamente porque um suposto compromisso, para ele, por ser fruto da negociação entre as forças políticas que participaram do processo de elaboração da constituição, poderia ser visto, antes, como ausência de decisão política sobre determinados pontos que a Constituição tratava.⁶⁷¹

Dessa forma, Schmitt defendia que a Constituição de Weimar deveria ser livrada das contradições internas presentes na segunda parte do seu texto, especialmente nas normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico, que a afastariam da decisão política fundamental. Portanto, no bojo dessa construção teórica, verifica-se que tais normas seriam apenas formalmente constitucionais, seriam, em suma, supérfluas, dispensáveis e, por que não, inconvenientes. Nesse sentido, vale lembrar a crítica de Herman Heller a Carl Schmitt:

O conceito de Constituição formal – em nossa exposição o quinto conceito de Constituição – significa a totalidade dos preceitos jurídicos fixados por escrito no texto constitucional. *Que preceitos jurídicos devem considerar-se como muito importantes para serem incluídos no texto constitucional e, no seu caso, gozar de garantia de permanência, é coisa sobre a qual decide unicamente o legislador da Constituição.* A tendência a harmonizar, até onde seja possível, o texto constitucional escrito com a Constituição material em sentido estrito revela-se claramente nas Constituições escritas e tem a sua expressão no fato de apresentarem todas um conteúdo típico consistente na ordenação fundamental de órgãos e funções. *O conceito de Constituição formal é cientificamente necessário porque nunca pode se dar uma coincidência perfeita entre a Constituição material e a formal. Os textos constitucionais têm, certamente, conteúdos típicos, mas não existem princípios teóricos que determinem o que se deve reservar à lei constitucional. Sobre o que há de regular o texto constitucional decidem – como em geral sobre o que deve ficar reservado à lei, a tradição, a conveniência política, a situação de poder e a consciência jurídica.*

Ficam assim repelidos os ataques que C. Schmitt dirige contra o conceito de Constituição formal, que levariam, em última análise, a uma relativização da Constituição do Estado de Direito. Não há dúvida de que a ciência interpretativa do Direito Constitucional não só pode mas inclusive deve formular também, partindo da

⁶⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In: SOUZA NETO; Claudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto (Orgs.). *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 95.

⁶⁷⁰ SCHMITT, Carl. *Legality and legitimacy*. Tradução de Jeffrey Seitzer. Duke University Press: Durham, 2004.

⁶⁷¹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 37.

*situação jurídica total, ao lado do conceito de Constituição formal, um conceito de Constituição material em sentido estrito. Mas o conteúdo deste conceito de Constituição, chamado sem razão por C. Schmitt positivo, assim como o conteúdo das Constituições formais, não será jamais independente das “exigências de partido”; poder-se-á assim discutir, por exemplo, se a estrutura feudal, como pensa Schmitt, é realmente um preceito fundamental da Constituição “positiva” do Reich de 1919. Por outra parte, não é fácil explicar-se com que direito pretende Schmitt proibir ao legislador constitucional alemão que considere, por exemplo, a separação entre o Estado e a Igreja, e a secularização da inspeção escolar que é o seu derivado (art. 144 da Constituição de Weimar), tão fundamental quanto a estrutura federal do Estado. Em última análise, devem explicar-se não só alguns mas todos os preceitos jurídicos de uma Constituição, material ou formal, “pela decisão política e histórica” do momento do seu nascimento.*⁶⁷²

Em virtude da semelhança da leitura acerca da suposta existência de um núcleo essencial da Constituição de 1988 com a concepção schmittiana de Constituição e poder constituinte, é possível estender as críticas de Heller a Schmitt à parcela da doutrina constitucional brasileira que insiste em rebaixar o status constitucional das normas da Constituição de 1988, em sua dificuldade de lidar com o caráter democrático e soberano do poder constituinte exercido pelo povo. No entanto, apesar da influência dessa leitura no debate constitucional brasileiro, há quem considere que o fato de a maior parte das emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988 se referir a temas de ordem econômica, financeira e social não seria algo de menor importância, ou apenas relacionado a elementos periféricos do texto, mas diretamente relacionado a aspectos fundamentais para a compreensão do seu processo de elaboração e da sua trajetória desde então. É o caso, por exemplo, de Antônio Moreira Maués.

Segundo Maués, a Constituição de 1988 possui duas histórias. Uma contada por setores conservadores, outra por setores progressistas da sociedade brasileira. Essa disputa teria origens na transição da ditadura civil-militar para a democracia, prolongar-se-ia aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, arrastando-se até os dias atuais. Seu cerne seria o embate entre as forças políticas nacionais em torno da manutenção ou da transformação da estrutura socioeconômica do país. De acordo com o autor, essa disputa se expressaria em três momentos. Inicialmente, na tentativa de controle do processo transicional pelas forças do regime autocrático anterior, temerosas de que o fim da ditadura civil-militar pudesse irromper as ordens econômica e social até então estabelecidas em favor de um futuro com mais igualdade e liberdade. Posteriormente, na reação do centrão frente à pretensão de reforma da estrutura socioeconômica do país durante os trabalhos constituintes. Por fim, durante a vigência da

⁶⁷² HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 324-325. (Destaques nossos).

Constituição de 1988, pelas disputas travadas para reformar o seu texto, ora para ampliar, ora para reduzir a capacidade interventiva do Estado brasileiro nas ordens econômica e social.⁶⁷³

Conforme a análise de Antônio Moreira Maués, haveria uma relação inescapável entre Constituição e conflitos políticos, justamente pelo fato de as Constituições pretenderem institucionalizar juridicamente o exercício legítimo do poder político. Essa relação, contudo, não seria apenas limitativa. Da sua perspectiva, uma Constituição poderia tanto limitar o exercício do poder, como também atribuir competências para o exercício de determinadas prerrogativas. Tudo dependeria, afinal, da concepção de Constituição da qual se parta, seja menos ou mais interventiva nos domínios econômico e social. Sendo assim, o autor afirma: “ao estruturarem os conflitos políticos, as Constituições não apenas limitam, mas também atribuem poder, tanto para as instituições estatais quanto para as classes e outros grupos que compõem a sociedade”.⁶⁷⁴

A forma como uma Constituição disciplina os conflitos existentes em uma sociedade indicaria, para Antônio Moreira Maués, a maior ou a menor probabilidade de os atores políticos se socorrerem aos mecanismos de reforma constitucional. Dessa maneira, quanto maior for a regulamentação constitucional sobre os conflitos políticos existentes em uma sociedade, maiores seriam os incentivos para a sua adequação aos interesses de cada grupo político:

[...] quanto maior for a incidência das normas constitucionais sobre os conflitos políticos, maior será a probabilidade de que a própria regulação constitucional se torne objeto de conflito, e que os principais atores políticos busquem continuamente reformar a Constituição ou substituí-la para atender a seus interesses.⁶⁷⁵

Considerando o caráter estrutural da desigualdade social no Brasil, o autor afirma ser “necessário que o poder público disponha de competências constitucionais específicas para promover políticas de inclusão, a fim de que suas obrigações jurídicas não estejam sujeitas às maiorias legislativas”. Em sendo assim, considera que “de particular importância será a maneira pela qual a Constituição organiza o financiamento dessas políticas, cujos efeitos redistributivos dependem tanto dos gastos quanto da origem dos recursos que a elas são destinados”. Ocorre que, da sua perspectiva, a construção de um tal arranjo enfrentaria “a resistência de classes e

⁶⁷³ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 11-23. Para uma análise crítica da obra, cf. MEGALI NETO, Almir. Antônio Moreira Maués e o desenho constitucional da desigualdade. *Revista Direito & Práxis*, v. 15, n. 3, p. 1-12, 2024.

⁶⁷⁴ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 44.

⁶⁷⁵ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 55.

grupos sociais à implementação de políticas de igualdade, a qual encontra suporte na Constituição de 1988, cujas normas de proteção do *status quo* também criam pontos de veto no sistema constitucional”. Desse modo, “as disposições constitucionais sobre políticas sociais se chocam com outras normas constitucionais sobre política fiscal, as quais irão constranger os gastos sociais”.⁶⁷⁶

A razão apresentada por Antônio Moreira Maués para o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988, sobretudo em matéria econômica, financeira e social, é associada à forma pela qual se deu o seu processo de elaboração, que, por sua vez, também estaria diretamente relacionado ao elevado número de emendas promulgadas ao seu texto:

[...] as regras regimentais e o processo de formação de maiorias contribuíram para a extensão do texto constitucional. Seja por meio de concessões mútuas, seja em razão dos limites impostos nas delegações ao legislador, a Constituição de 1988 regulou extensamente os conflitos que se manifestaram em seu interior. Dada essa abrangência, era provável que várias de suas disposições fossem objeto de reformas, especialmente naqueles temas em que as maiorias políticas pressionassem por novos acordos constitucionais, utilizando a fórmula de emenda prevista na Constituição.⁶⁷⁷

Segundo essa chave de leitura, como o conflito entre as forças políticas conservadoras e progressistas foi incorporado ao texto constitucional com excesso de detalhes e permaneceu latente na sociedade brasileira, todo o período pós-constituente seria marcado por tentativas de cada um desses grupos políticos impor derrotas parciais ao outro, mediante a constitucionalização de seus interesses. De acordo com Antônio Moreira Maués: “as várias emendas aprovadas à Constituição de 1988 comprovam que muitas dessas divergências permaneceram e que as maiorias políticas buscaram constantemente alterar as normas constitucionais para favorecer os interesses por elas representados”.⁶⁷⁸

Para o autor, o fato de as disputas pela implementação de políticas públicas para a redução da desigualdade social e para a promoção de ajustes fiscais e de liberalização da economia nacional se dar em sede constitucional refletiria a mudança paradigmática pela qual passou o constitucionalismo moderno, quando da superação do constitucionalismo liberal pelo constitucionalismo social. Sendo assim, afirmou: “com a mudança para o paradigma do constitucionalismo social, as normas constitucionais passam a proteger diretamente

⁶⁷⁶ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 65; p. 69; p. 74; p. 74-75

⁶⁷⁷ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 87.

⁶⁷⁸ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 89.

determinados interesses contra as mudanças de governo”. Com isso, “emendas constitucionais podem se tornar necessárias para alterar preferências sobre o conteúdo das políticas públicas”. Nesses termos, haveria uma modificação na forma “como o governo opera, pois a política constitucional ocupa o lugar da política ordinária”. Em termos quantitativos, “quanto mais detalhadas forem as disposições constitucionais sobre políticas, mais o governo tenderá a precisar de apoio parlamentar para a aprovação de reformas constitucionais”. Sobre o caso brasileiro especificamente considerado afirma:

[...] a busca por entrincheirar as políticas fiscal e social é uma característica distintiva da Constituição atual, que converte os conflitos distributivos em uma disputa constitucional pelos recursos públicos, exigindo que sucessivos governos disponham de maioria qualificada no Congresso Nacional para aprovar emendas constitucionais que modifiquem essas matérias.⁶⁷⁹

Ante o exposto, é possível constatar que, apesar do mérito de considerar as disputas pela constitucionalização de programas de ampliação das políticas públicas de redução das desigualdades sociais, de ajuste fiscal e de liberalização da economia nacional como elementos fundamentais da prática constitucional brasileira, a obra de Antônio Moreira Maués ainda compartilha o pressuposto de que o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 seria decorrente da forma como se desenvolveu o seu processo de elaboração e de que o excesso de regulamentação constitucional contribuiria para a elevada taxa de emendamento observada no país. Em sendo assim, também para o autor, o modelo de Constituição adotado no Brasil seria fator responsável pelas constantes emendas promulgadas ao seu texto.

Entre as propostas explicativas de maior impacto para o fenômeno do constante emendamento constitucional brasileiro, chama a atenção a responsabilização da forma como se desenvolveu o processo constituinte pela elaboração de um texto extenso e detalhista. Isso porque, ao mesmo tempo que reconhecem que a elaboração da Constituição de 1988 foi permeada pela participação dos mais diversos grupos de interesse da sociedade brasileira e que o resultado dessa ampla participação foi a constitucionalização de elementos fundamentais da plataforma político-ideológica de cada um desses grupos, afirmam que o texto constitucional daí resultante supostamente seria um texto que imporia uma única forma de implementar os seus preceitos normativos, sendo esta última característica a causa apontada para o constante emendamento constitucional observado no país.

⁶⁷⁹ MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 114-115.

Ora, se o perfil extenso e detalhista da Constituição de 1988 seria produto da forma compromissória como se desenvolveu o processo constituinte, sem que nenhum grupo político nacional pudesse impor sua vontade sobre os demais, e se esse processo constituinte desenvolvido de tal forma teria sido responsável por vincular os sucessivos governos eleitos pela fixação de determinados conteúdos diretamente no texto constitucional, então, há uma contradição insuperável no argumento, pois um processo amplamente participativo e descentralizado teria dado origem a uma espécie de “totalitarismo normativo”.

É preciso, todavia, mais uma vez, destacar: ou a Constituição de 1988 é marcadamente composta por dispositivos normativos particularistas, decorrentes das visões de mundo dos mais variados grupos políticos nacionais e o seu texto conteria elementos dos programas de cada uma dessas correntes, o que se explicaria pelo caráter compositivo e plural do seu processo de elaboração, ou, então, esse texto seria uma espécie de camisa de força capaz de vincular as maiorias políticas que se formaram no momento pós-constituinte a um único programa estabelecido em seu texto e, nessa condição, toda a descentralização e toda a pluralidade observadas durante o processo constituinte teriam produzido ao final um texto constitucional materialmente homogêneo.

Sendo assim, o que não parece plausível é a conclusão no sentido de que o processo constituinte realizado sem um projeto básico inicial, disperso em várias Comissões e Subcomissões Temáticas, permeado de ampla participação popular e no qual nenhuma facção política detinha maioria para impor a sua visão de mundo sobre as demais possa ser utilizado tanto para justificar o caráter extenso e detalhista da Constituição de 1988, com a consagração das mais diversas visões de mundo, quanto para justificar a fixação de uma única leitura acerca de como os processos econômico, político e social do país deveriam se desenvolver após a sua promulgação. Portanto, ou a Constituição de 1988 possui uma inegável dimensão pluralista, admitindo o desenvolvimento dos diversos e até mesmo antagônicos programas político-ideológicos existentes no campo democrático, ou, então, a Constituição de 1988 possui um único programa expresso em seu texto cujo sentido seria incontestável e que não deixaria qualquer dúvida quanto à forma de sua implementação.

Toda essa construção teórica, ainda que contraditória em seus próprios termos, é feita com o objetivo de sustentar o argumento de que o constante apego aos mecanismos de reforma constitucional seria uma decorrência inevitável do modelo de Constituição adotado no momento constituinte. Um argumento que, embora não tenha o objetivo de sustentar a necessidade de eliminar os dispositivos de conteúdo compromissório e socioeconômico da

Constituição de 1988, acaba por confirmar a ideia de que tais dispositivos seriam fonte de instabilidade político-institucional, já que seriam justamente esses dispositivos que fomentariam o processo de constante emendamento constitucional brasileiro.

No entanto, o simples fato de a Constituição de 1988 ser extensa e detalhista não parece ser suficientemente capaz por si só para justificar a necessidade de se socorrer aos mecanismos de reforma constitucional como forma de fazer política no país. A mera descrição externa de comportamentos não parece ser suficiente, se se pretende compreender o que motiva a tomada de posição para emendar a Constituição em um ou em outro sentido. Isso porque referidas propostas explicativas trabalham de forma implicitamente determinista. Isto é, supõem que um arranjo institucional determinado gera necessariamente condutas institucionais determinadas, como se uma Constituição extensa e detalhista conduzisse inexoravelmente a experiência constitucional do país a um futuro de constantes reformas.

Dessa forma, essas propostas explicativas apresentam uma correlação vazia, pois são incapazes de determinar, por exemplo, o número de artigos a partir do qual uma Constituição passaria por constantes reformas, ou o número de matérias veiculadas em um texto constitucional a partir do qual uma Constituição passaria por constantes emendas, ou também por que Constituições com níveis de extensão e detalhe semelhantes são emendadas de forma distinta ao longo da sua vigência.

Portanto, a correlação entre extensão das matérias contidas em uma Constituição e o nível de detalhes com o qual essas matérias são regulamentadas só poderia se tornar uma explicação se houvesse um passo adicional no nível do argumento, ou seja, se fosse possível comprovar a partir de toda e qualquer Constituição o tamanho e o nível de detalhe do texto constitucional que conduzissem a um determinado padrão de emendamento. Não o fazendo, essas propostas acabam por transformar atores institucionais em autômatos, pois adotam, sem maiores questionamentos, uma leitura mecanicista de causa e efeito entre um determinado modelo de Constituição e o seu processo de emendamento.

A correlação entre a extensão de uma Constituição, medida em número de palavras, com a maior probabilidade de constantes emendas constitucionais não se sustenta em termos comparados, nem mesmo no interior do próprio território estadunidense, país tido como padrão de estabilidade político-institucional para as demais experiências constitucionais ao redor do globo. Segundo dados do Conselho dos Estados, atualizados até 1º de janeiro de 2021, considerando-se as Constituições estaduais mais extensas e menos extensas, a situação é a seguinte:

Extensão constitucional por palavras		Taxa de emendamento anual		Total de emendas	
Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor
Alabama, 402.852	Vermont, 8.565	Alabama, 8.1	Vermont, 0.2	Alabama, 977	Rhode Island, 13
Texas, 92.345	Iowa, 11.089	Louisiana, 4.4	Tennessee, 0.3	Califórnia, 540	Illinois, 15
Missouri, 85.673	Rhode Island, 11.407	Carolina do Sul, 4.0	Indiana, 0.3	Texas, 507	Alaska, 29
Oklahoma, 84.956	Indiana, 11.610	Califórnia, 3.8	Illinois, 0.3	Carolina do Sul, 500	Connecticut, 33
Colorado, 84.239	Minnesota, 12.016	Texas, 3.5	Kentucky, 0.3	Oregon, 259	Pensilvânia, 33

Fonte: O autor (2025).

Quadro 1. Comparação entre a extensão constitucional medida em número de palavras, a taxa de emendamento anual e o número total de emendas promulgadas às Constituições estaduais nos Estados Unidos da América, até 1º de janeiro de 2025⁶⁸⁰

Embora a Constituição estadual do Alabama seja a mais extensa em número de palavras, possua a maior taxa de emendamento anual e tenha recebido o maior número de emendas desde a sua entrada em vigor, o que a princípio poderia corroborar o argumento de que poderia haver algum tipo de correlação entre a extensão e o nível de detalhe de uma Constituição e a sua predisposição para passar por mais reformas, constata-se que o mesmo padrão não se repete em nenhum outro estado. Ou seja, não necessariamente os estados cujas Constituições se seguem à Constituição estadual do Alabama figuram respectivamente na lista dos estados com maior taxa de emendamento anual e maior número de emendas promulgadas. O mesmo se passa com os estados cujas Constituições são as menos extensas. Também não se verifica uma correspondência estrita entre os menores textos constitucionais dos estados e as Constituições estaduais com a menor taxa de emendamento constitucional anual e com o menor número de emendas promulgadas.

Além dos extremos, analisando-se Constituições estaduais com longevidade e extensão semelhantes, chega-se a padrões distintos de emendamento constitucional. Nesse sentido, veja-se que a Constituição estadual de Arkansas entrou em vigor em 30/10/1874, possui 77.663 palavras e foi emendada 110 vezes, contando com uma taxa de emendamento anual equivalente a 0.75, enquanto a Constituição estadual da Califórnia entrou em vigor em 04/07/1879, possui

⁶⁸⁰ THE COUNCIL OF STATES. *The book of the states*. Volume n. 53. Ano n. 2021, p. 7. Disponível em: https://issuu.com/csg-publications/docs/bos_2021_issuu. Acesso em: 13 fev. 2025.

76.930 palavras e foi emendada 540 vezes, contando com uma taxa de emendamento anual de 3.8.

Por sua vez, a Constituição estadual da Dakota do Norte entrou em vigor em 02/11/1889, possui 18.746 palavras, foi emendada 161 vezes e conta com uma taxa de emendamento anual de 1.21, enquanto a Constituição estadual do Kansas entrou em vigor em 29/01/1891, possui 14.097 palavras, foi emendada 99 vezes e conta com uma taxa de emendamento anual de 0.76.

Por fim, a Constituição estadual de Idaho, que entrou em vigor em 03/07/1890, possui 24.626 palavras, foi emendada 127 vezes e possui uma taxa de emendamento anual de 0.94, enquanto a Constituição estadual do Kentucky entrou em vigor em 28/09/1891, possui 27.234 palavras, foi emendada 43 vezes e possui uma taxa de emendamento anual de 0.33.

Estado	Entrada em vigor da Constituição	Extensão constitucional por palavras	Número de emendas promulgadas	Taxa de emendamento anual
Arkansas	30/10/1874	77.663	110	0.75
Califórnia	04/07/1879	76.930	540	3.8
Dakota do Norte	02/11/1889	18.746	161	1.21
Kansas	29/01/1891	14.097	99	0.76
Idaho	03/07/1890	24.626	127	0.94
Kentucky	28/09/1891	27.234	43	0.33

Fonte: O autor (2025).

Quadro 2. Comparação entre as Constituições estaduais de Arkansas e Califórnia; Dakota do Norte e Kansas; e Idaho e Kentucky, até 1º de janeiro de 2025⁶⁸¹

Da mesma forma que não se observa uma correspondência imediata entre extensão constitucional e a taxa de emendamento nas Constituições estaduais dos Estados Unidos da América, também não se observa a mesma relação nas Constituições nacionais dos mais diversos países do mundo. Segundo dados do *Comparative Constitutions Project*, respectivamente, as cinco maiores Constituições do mundo em número de palavras são a da Índia, a da Nigéria, a do Brasil, a da Malásia e de Papua Nova Guiné, enquanto as menores são a de Mônaco, a da Islândia, a de Laos, a da Letônia e a do Japão, não havendo correlação entre

⁶⁸¹ THE COUNCIL OF STATES. *The book of the states*. Volume n. 53. Ano n. 2021, p. 5. Disponível em: https://issuu.com/csg-publications/docs/bos_2021_issuu. Acesso em: 13 fev. 2025.

esse ranking e o ranking das Constituições com o maior e o menor número de emendas promulgadas ao seu texto.⁶⁸²

Se a proposta de encontrar uma resposta para o padrão de emendamento constitucional observado no Brasil apenas a partir das características formais do texto da Constituição de 1988 não parece convincente, há quem sustente, na trilha do estudo de Tom Ginsburg e James Melton, a existência de outros elementos, além dos estritamente institucionais, que interfeririam na taxa de emendamento constitucional observada no país. Nesse sentido, Juliano Zaiden Benvindo postula que, desde a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira vive um processo de aprendizado no qual as disputas pelo sentido das suas normas estão no centro das controvérsias políticas do país, seja para aprofundar o perfil pluralista e inclusivo do seu texto, seja para manejá-lo em benefício próprio.

Abaixo de palavras e frases, embora a lacuna entre texto e realidade tenha diminuído ao longo dos anos de vida democrática, ainda há uma cultura que teimosamente distorce a constituição para seus próprios fins. Por outro lado, há uma cultura vibrante que visa tornar a promessa pluralista e inclusiva do texto constitucional uma realidade. Se “algo obviamente mudou no Brasil” e isso levou a uma crescente cultura de emenda ao longo dos anos, isso tem pouco a ver com o próprio texto constitucional, cuja estrutura central foi mantida praticamente intocada. Em vez disso, o constitucionalismo brasileiro mudou profundamente em virtude de um processo de aprendizagem que gradualmente tornou a constituição uma pedra angular da vida democrática brasileira, com movimentos de vai e vem típicos de qualquer documento interpretativo complexo. Isso certamente prova que a cultura importa mais do que qualquer limite institucional, mas também mostra que a constituição tem muito mais a dizer do que números, palavras e frases podem revelar.⁶⁸³

Embora possua o mérito de vislumbrar que a correlação entre a adoção de determinadas instituições e o padrão de emendamento constitucional de uma Constituição carece de evidências concretas, a proposta da existência de uma cultura de emenda, tal como apresentada por Ginsburg e Melton, também possui problemas intrínsecos. Além da dificuldade de se medir

⁶⁸² COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. *Constitution Rankings*. Disponível em: <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁶⁸³ BENVINDO, Juliano Zaiden. The Brazilian Constitutional Amendment Rate: A Culture of Change?. *International Journal of Constitutional Law Blog*, 10/08/2016. Disponível em: <https://www.icconnectblog.com/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/>. Acesso em: 13 fev. 2025. Tradução livre de: “Beneath words and sentences, although the gap between text and reality has narrowed over the years of democratic living, there is still a culture that stubbornly twists the constitution for its own ends. On the other hand, there is a vibrant culture that aims to make the pluralist and inclusive promise of the constitutional text a reality. If “something obviously changed in Brazil”, and this has led to a rising culture for change over the years, it has little to do with the constitutional text itself, whose core framework has been kept virtually untouched. Instead, Brazilian constitutionalism has deeply changed by virtue of a learning process that has gradually made the constitution a cornerstone of Brazilian democratic life, with back and forth movements typical of any complex interpretative document. This certainly proves that culture matters more than any institutional threshold, but it also shows that the constitution has much more to say than numbers, words and sentences can reveal”.

a existência e a influência de algo como uma cultura de emenda, essa construção teórica recai em uma tautologia que dificilmente pode ser superada.

Conforme visto na seção anterior deste capítulo, ao classificarem a cultura de emenda como um conjunto de atitudes direcionadas à promulgação de emendas constitucionais e medirem a sua existência pelas taxas de emendamento constitucional observadas nas Constituições dos mais diversos países do mundo, Ginsburg e Melton acabam equiparando a causa – cultura de emenda – com os seus efeitos – elevada taxa de emendamento constitucional. Dessa forma, o argumento dos autores possui uma relação de causalidade reversa e, ao final, uma tautologia insuperável.

Ora, da forma como definida e aferida, a cultura de emenda somente pode ser atestada em sociedades que possuírem uma elevada taxa de emendamento constitucional. Logo, ao mesmo tempo em que a existência de uma cultura de emenda justificaria uma elevada taxa de emendamento constitucional, uma elevada taxa de emendamento constitucional comprovaria a existência de uma cultura de emenda.

Embora a causalidade reversa, em uma espécie de autoconstituição circular, possa desempenhar um importante papel explicativo para os fenômenos que acontecem em sociedades complexas, como o são as sociedades modernas, não parece ser esse o tipo de relação que Ginsburg e Melton pretendem explorar. Pelo contrário, os autores propõem que se desloque o papel central exercido pelas instituições nas teorias institucionalistas clássicas e em seu lugar se coloque a figura da cultura de emenda em uma relação de causalidade direta.

Ademais, apesar de reconhecerem a possibilidade de fatores exógenos às Constituições interferirem na dinâmica da reforma do seu texto, isto é, de reconhecerem que a estabilidade de uma ordem constitucional não depende exclusivamente da adoção de determinado arranjo institucional, Ginsburg e Melton deixam mais perguntas do que respostas. Quais seriam os elementos de ordem cultural que motivam o emendamento constitucional nas mais diversas ordens constitucionais ao redor do globo? Há distinções entre os elementos constitutivos da cultura de emenda ou os seus elementos são homogeneamente compartilhados pelas sociedades de todos os países? A cultura de emenda se manifesta da mesma maneira em todos os países, independentemente das características específicas de cada sociedade? A cultura de emenda proporciona mudanças constitucionais uniformes ou cada país possui um padrão próprio de emendamento constitucional?

Ao que parece, tal como construída, a cultura de emenda se revelaria tão somente em razão dos resultados que dela se esperam, ou seja, retrospectivamente. Logo, esse pretendo

elemento cultural compartilhado por todas as sociedades ao redor do globo, cumpriria um papel quase transcendental. Não precisaria ter a sua existência racionalmente justificada, conquanto se tenha certeza dos efeitos concretos que produz. Não há qualquer preocupação em investigar as distintas compreensões de Constituição e das funções que normativamente lhes são atribuídas pelas mais diversas sociedades ao redor do globo. Sendo assim, a cultura de emenda exerceria o mesmo papel dos arranjos institucionais para as teorias institucionalistas. Explicaria a forma como as interações sociais mediadas constitucionalmente se desenvolveriam sem qualquer relação com um contexto histórico-social de fundo.

Portanto, da forma como construída, a categoria conceitual da cultura de emenda peca por pressupor uma homogeneidade cultural compartilhada por todas as sociedades, o que por si só é extremamente difícil – senão impossível – de ser comprovado, devido à complexidade e à pluralidade destas. Como sustenta Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, “a cultura, ou melhor, as culturas e suas identidades não devem ser tratadas como um dado, mas sim como um problema”.⁶⁸⁴ Isto é, como algo que deve ser reflexivamente assumido.

É bem verdade que, posteriormente, Juliano Zaiden Benvindo parece ter abandonado a tese da cultura de emenda para explicar o fenômeno do constante emendamento constitucional no país. Em texto escrito em coautoria com Richard Albert, Milton César Jiménez Ramírez e Cristian Villalonga, os autores afirmam existir uma profunda controvérsia política sobre os fundamentos das ordens econômica e social da Constituição de 1988 e que essa disputa poderia estar refletindo sobre a elevada taxa de emendas constitucionais promulgadas ao seu texto: “essas disputas estão tão arraigadas na democracia brasileira que uma discussão interessante é se elas se refletiram na alta taxa de emendas constitucionais”.⁶⁸⁵

No mesmo trabalho, os autores rejeitam a tese de que as regras que disciplinam o processo de reforma da Constituição de 1988 seriam responsáveis pela alta frequência de emendas promulgadas no país. Da sua perspectiva, considerar apenas o arranjo institucional de uma Constituição para dele extrair uma tal conclusão seria uma visão distorcida e parcial da realidade de qualquer experiência constitucional: “as regras de emenda fornecem apenas uma

⁶⁸⁴ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 136.

⁶⁸⁵ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 107, mai. – ago. 2022. Tradução livre de: “Such disputes are so embedded in Brazilian democracy that one interesting discussion is whether they have reflected on the high rate of constitutional amendments”.

visão muito parcial e distorcida de todo o arcabouço constitucional e político do qual as emendas constitucionais emergem”.⁶⁸⁶

Da mesma maneira, rejeitam a tese da cultura de emenda, considerando a dificuldade de medi-la, bem como o fato de que a Constituição de 1988 talvez seja a Constituição mais legítima e venerada pela sociedade brasileira, razão pela qual seria contraintuitivo imaginar que ela fosse a Constituição mais emendada da história do país:

Naturalmente, a cultura importa, mas, se o argumento aponta para a falta de identidade cultural dos cidadãos com a constituição, o Brasil pode não ser um bom caso. Em comparação com outros documentos constitucionais anteriores, afinal, a Constituição de 1988 é de longe a mais emendada, apesar de ser a mais democrática e inclusiva da história brasileira. Como resultado de uma Assembleia Constituinte após anos de governo militar (1964-1985), onde “pela primeira vez na história brasileira, os protagonistas da mudança constitucional não estavam confinados aos círculos institucionais”, a Constituição de 1988 também é incomparavelmente mais legítima e venerada do que suas predecessoras.⁶⁸⁷

Dessa forma, concluem: “a questão de por que o Brasil altera com tanta frequência sua Constituição, portanto, parece ir além dessas variáveis”.⁶⁸⁸ No entanto, os autores deixam de apresentar uma proposta explicativa para o fenômeno por eles analisado. Isto é, não avançam para explicar como as controvérsias interpretativas existentes na sociedade brasileira acerca das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 podem estar relacionadas ao constante emendamento constitucional existente no país. Nesse sentido, no próximo capítulo, será investigada a correlação existente entre essas controvérsias e as emendas promulgadas à Constituição de 1988, sobretudo, à luz dos debates reconstruídos nos capítulos 1, 2, 3, 4 e 5 deste trabalho.

⁶⁸⁶ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 108, mai. – ago. 2022. Tradução Livre de: “*amendment rules provide only a very partial and distorted view of the whole constitutional and political framework from which constitutional amendments come*”.

⁶⁸⁷ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 109, mai. – ago. 2022. Tradução livre de: “*Naturally, culture matters, but, if the argument points to the lack of cultural identity of the citizenry with the constitution, Brazil might not be a good case. In comparison to other previous constitutional documents, after all, the 1988 Constitution is by far the most amended despite being the most democratic and inclusive ever in Brazilian history. As the outcome of a Constituent Assembly after years of military rule (1964-1985), where “for the first time in Brazilian history, the protagonists of the constitutional change were not confined to the institutional circles,”*42 the 1988 Constitution is also incomparably more legitimate and venerated than its predecessors”.

⁶⁸⁸ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 109, mai. – ago. 2022. Tradução livre de: “*The question why Brazil amends so frequently its Constitution, therefore, seems to go beyond such variables*”.

6.4 Propostas de encaminhamento

Ao longo deste capítulo, foi possível resgatar as propostas explicativas para o fenômeno do emendamento constitucional, tanto em sede comparada quanto no debate brasileiro. Conforme visto na primeira sessão deste capítulo, em sede comparada, as teorias institucionalistas consideram que a adoção de determinados modelos institucionais seria capaz de prever como uma Constituição se comportaria ao longo da sua vigência. Para essa leitura, Constituições extensas e detalhistas seriam mais propensas a reformas constitucionais do que Constituições enxutas e abstratas, algo que causaria divergência entre as próprias abordagens institucionalistas quanto à sua conveniência e oportunidade. Para uns, tal circunstância seria nociva às Constituições por despi-las de sua aura quase sagrada de um texto fundamental, banalizando-as como apenas mais uma norma ordinária. Para outros, tal circunstância seria indicativa da aptidão de um texto constitucional a uma maior longevidade.

Já na segunda seção deste capítulo, foi apresentado o contraponto culturalista às teorias institucionalistas. Para a corrente culturalista, elementos institucionais individualmente considerados teriam muito pouco a dizer a respeito do padrão de emendamento constitucional de uma Constituição. Nesse sentido, sustenta ser necessário explorar uma dimensão não institucional como fator explicativo para o fenômeno. Esse fator seria a cultura de emenda, que se manifestaria em sociedades cujas Constituições apresentam elevadas taxas de emendamento constitucional.

Posteriormente, a segunda seção deste capítulo explorou criticamente como o referido debate se manifesta no Brasil a partir da obra de alguns dos principais autores que se dedicaram ao tema contemporaneamente. No curso desse trajeto, foi possível encontrar inconsistências teóricas nas abordagens analisadas.

Na sequência deste trabalho, pretende-se apresentar uma proposta explicativa para as emendas promulgadas à Constituição de 1988, tendo por referência as discussões realizadas nos capítulos anteriores. Sendo assim, acredita-se ser possível encontrar nos debates constituintes e pós-constituintes sobre qual modelo de Constituição deveria ter sido adotado no país, bem como nos debates parlamentares durante a tramitação das emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988, compreensões sobre o que seria uma Constituição e sobre qual deveria ser a sua função diante da realidade econômica, política e social do país como chave de compreensão para o constante processo de emendamento constitucional brasileiro.

CAPÍTULO 7 – O EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

*“Foi bonita a festa, pá
Fiquei contente
E inda guardo, renitente
Um velho cravo para mim
Já murcharam tua festa, pá
Mas certamente
Esqueceram uma semente
Nalgum canto do jardim”
(Chico Buarque).⁶⁸⁹*

Neste capítulo, o esforço recairá na tentativa de apresentar uma resposta para o fenômeno do constante emendamento constitucional brasileiro. Em um primeiro momento, serão recuperadas as fragilidades das explicações institucionalistas e culturalista para a elevada quantidade de emendas promulgadas a uma Constituição. Na sequência, serão refutadas as explicações de maior impacto na doutrina constitucional pátria para o porquê a Constituição de 1988 foi tão emendada desde a sua entrada em vigor. Ao final, sustentar-se-á a necessidade de reposicionar o debate sobre o emendamento constitucional brasileiro, considerando suas conexões intrínsecas com o contexto social de fundo no qual está inserido.

Esse reposicionamento do debate sobre o emendamento constitucional no país permitirá vislumbrar que contrários e favoráveis às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico compreendem a Constituição de 1988 como uma Constituição dirigente. Com isso, demonstrar-se-á que, embora não tanto fiéis à proposta doutrinária apresentada originalmente por José Joaquim Gomes Canotilho, ambos os grupos compartilham a crença de que os elementos constitutivos de suas plataformas programáticas necessitam estar previstos expressamente no texto constitucional como condição necessária para a sua implementação. Conforme será visto, subjacente a todo esse movimento está não apenas a crença na força legitimadora do direito, como também um espectro dirigista que reduz norma a texto de norma, sendo esta a razão pela qual é possível explicar uma parcela significativa das emendas promulgadas à Constituição de 1988.

7.1 Reposicionando o debate sobre o emendamento constitucional brasileiro

No capítulo anterior deste trabalho, foi possível explorar a divergência existente no debate constitucional comparado a respeito das propostas explicativas para o fenômeno do

⁶⁸⁹ BUARQUE, Chico. Obra. Canções. *Tanto Mar*. Segunda versão, 1978. Disponível em: <https://www.chicobuarque.com.br/obra/cancao/147>. Acesso em: 13 fev. 2025.

emendamento constitucional. Ao longo desse estudo, vislumbrou-se que, para as correntes institucionalistas, seria possível prever o comportamento de uma ordem constitucional concreta quanto à sua maior ou menor longevidade e estabilidade, tão somente a partir do modelo institucional por ela adotado.

De um modo geral, acredita-se que uma Constituição enxuta e abstrata teria maiores possibilidades de sobreviver sem passar por constantes mudanças do que uma Constituição extensa e detalhista. O exemplo estadunidense seria autoevidente nesse sentido, pois, dispondo apenas sobre a organização dos poderes e os direitos que os cidadãos teriam em face do Estado, deixaria as forças sociais livres de quaisquer amarras textuais para desenvolver o sentido dos seus princípios, podendo atualizá-los à luz das necessidades concretas de cada momento histórico.

Contudo, há quem conteste o modelo estadunidense como referência para assegurar longevidade e estabilidade a uma ordem constitucional. É o caso de Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton, que, embora concordem com a tese de que arranjos institucionais seriam capazes de determinar o comportamento das forças políticas e sociais que vivem sob os seus preceitos, sustentam a necessidade de abandonar o mito da Constituição estadunidense, defendendo a adoção de um modelo constitucional que possua três características básicas: a inclusão, a flexibilidade e a especificidade. A objeção dos autores, portanto, refere-se mais ao modelo institucional adotado como paradigma a ser seguido do que em relação à capacidade de um texto constitucional moldar o futuro de uma Constituição, se enxuto e abstrato ou se extenso e detalhista.

Na sequência, foi visto que Tom Ginsburg e James Melton revisaram a posição por eles adotada no estudo escrito em coautoria com Zachary Elkins. Nesse novo trabalho, Ginsburg e Melton argumentam que instituições, sozinhas, teriam muito pouco a dizer a respeito da maior ou da menor propensão de uma Constituição passar por constantes mudanças, razão pela qual sustentam a existência de fatores extra-institucionais que seriam determinantes para a maior ou a menor taxa de emendamento constitucional, notadamente, uma cultura de emenda. A cultura de emenda expressaria a menor resistência de uma sociedade a reformas constitucionais. Logo, as sociedades que a compartilham teriam maiores taxas de emendamento constitucional do que as sociedades que a não compartilham.

Conforme destacado no capítulo anterior, apesar do mérito de evidenciar que as correntes institucionalistas apresentam correlações vazias, a teoria culturalista de Ginsburg e Melton se sustenta sobre um argumento tautológico: a cultura de emenda seria responsável por

uma alta taxa de emendamento constitucional e a alta taxa de emendamento constitucional comprovaria a existência da cultura de emenda. A dialeticidade do fenômeno não seria um problema se não se pretendesse sustentar uma relação de causalidade direta entre a cultura de emenda e as constantes emendas promulgadas a uma Constituição. Não sendo esse o caso, então, a proposta também acaba conduzindo a uma correlação vazia.

Da maneira como construídas, portanto, as teorias institucionalistas e culturalista se apresentam desconectadas de qualquer contexto histórico-social de fundo. Enquanto para as teorias institucionalistas as forças políticas e sociais se comportariam apenas em resposta aos estímulos institucionais de cada momento sem qualquer relação com a forma pela qual uma sociedade concretamente constituída compreenderia as suas próprias instituições, para a teoria culturalista, não haveria qualquer preocupação em explorar quais seriam os elementos constitutivos da cultura de emenda, nem mesmo em distingui-los à luz das características de cada sociedade individualmente considerada.

Sendo assim, teorias institucionalistas e culturalista se apresentam como reflexões teóricas construídas com tamanho grau de autonomização que, paradoxalmente, serviriam a tudo e a nada. Elas seriam capazes de explicar o fenômeno do emendamento constitucional observado nas mais distintas sociedades ao redor do globo, mas, ao mesmo tempo, seriam incapazes de explicar por que cada sociedade historicamente determinada se socorreria constantemente aos mecanismos de reforma constitucional.

Para dizer com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, ambas as correntes perdem de vista que “a constituição não está acima ou fora da sociedade; mas, sim, desde sempre, a constituição está inserida nela, sociedade, ainda que de forma tensional ou contraditória”. Isto é, tanto institucionalistas quanto culturalistas desconsideram que o “direito nunca é parado no tempo, ele avança ou retrocede em relação às suas próprias potencialidades, no curso da história, com a sociedade, como parte dela”.⁶⁹⁰

Em tais construções teóricas, vislumbra-se uma abordagem demasiadamente próxima à da Ciência Política, que reduz a compreensão dos fenômenos sociais mediados constitucionalmente a uma mera descrição externa dos comportamentos de atores políticos e sociais, sem se preocupar com os sentidos atribuídos a tais práticas por aqueles que delas participam. De acordo com David F. L. Gomes, tanto no caso das teorias institucionalistas quanto no caso da teoria culturalista, “o que tende a ocorrer é uma redução do trabalho teórico

⁶⁹⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 85; p. 88.

a uma tarefa de descrição à moda realista de comportamentos, sejam de pessoas ou de instituições, ficando diminuído ou ocultado o papel que a normatividade desempenha internamente a esses comportamentos”. Prossegue o autor para afirmar que “no que se refere a pessoas, não são apenas comportamentos descritíveis de fora, do ponto de vista da observação, mas ações que só podem ser compreendidas desde dentro, do ponto de vista de quem participa das interações sociais correspondentes”.⁶⁹¹

Dessa forma, nas teorias institucionalistas e culturalista constata-se um excesso de comparativismo que peca por tentar oferecer uma resposta comum para os fenômenos constitucionais observados nas mais diversas partes do globo. De uma perspectiva metodológica, pode-se dizer, com David F. L. Gomes, que essa circunstância conduz à “ausência de justificativa para a comparabilidade: o fato, por exemplo, de dois países possuírem textos constitucionais semelhantes ou institutos constitucionais semelhantes não justifica, por si só, a comparação entre o direito constitucional desses dois países”. Nesse sentido, “para que semelhanças e dessemelhanças possam ser efetivamente tratadas como semelhanças ou dessemelhanças, é preciso situar esses textos e esses institutos no interior da dinâmica social a que pertencem”.⁶⁹²

Isso, contudo, não quer dizer que o comparativismo não possa ser utilizado para compreender a manifestação do fenômeno constitucional nas mais diversas partes do globo. Afinal, o constitucionalismo tem sempre uma dimensão internacionalizante, justamente por ser um fenômeno moderno global e seus princípios normativos transcenderem a contextos particulares. A advertência serve apenas para lembrar que, apesar da sua dimensão internacionalizante, o constitucionalismo também possui uma questão local muito forte. Aliás, de acordo com Jürgen Habermas, o Estado Democrático de Direito deve poder ser concebido como uma conquista da cidadania na sua própria história.⁶⁹³ Portanto, do mesmo modo que os estudos comparados ajudam a ter uma visão geral em um nível mais alto de abstração entre os constitucionalismos de certas regiões ou países do globo, há também uma necessidade de entrar na história concreta de cada país para compreender como os fenômenos constitucionais nele se manifestam, ora se aproximando, ora se afastando da experiência concreta de outros países. De acordo com David F. L. Gomes:

⁶⁹¹ GOMES, David F. L.. Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 254-255.

⁶⁹² GOMES, David F. L.. Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 255.

⁶⁹³ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: UNESP, 2018, p. 463-464.

O primeiro passo dessa proposta é, nesse sentido, esclarecer a distinção entre contexto de gênese e contexto de validade de uma teoria. Por certo, uma teoria qualquer se encontra fortemente determinada por seu contexto de gênese. Formulações teóricas são sempre respostas a problemas concretos que se vivenciam nos contextos onde as respectivas teorias emergem. No entanto, a forte ligação de uma teoria com seu contexto de gênese não implica a restrição de sua validade somente àquele contexto específico no qual ela emergiu.

A possibilidade de extensão de uma teoria, condicionada em sua gênese por um contexto histórico específico, a contextos outros que não aquele em que ela emergiu depende de se se encontram nesses contextos outros as mesmas condições gerais de fundo que existiam no contexto genético da referida teoria e que foram precisamente determinantes para o seu surgimento. Se é possível sustentar que contextos, sociedades, épocas, realidades sociais no tempo e no espaço, diferentes daqueles em que surgiu uma certa elaboração teórica se assemelham a ele em características problemáticas que são justamente aquelas a que tal teoria procura responder, então a validade dessa teoria pode ser estendida a esses outros contextos, ainda quando referida teoria não tenha considerado esses outros contextos em sua elaboração canônica.⁶⁹⁴

Nessa chave de leitura, pode-se dizer que tanto as teorias institucionalistas quanto a teoria culturalista pecam por pretender compreender os processos sociais mediados constitucionalmente sem qualquer preocupação com uma reflexão que leve em consideração o contexto histórico-social específico do qual emergem. Consequentemente, tal forma de abordagem do fenômeno constitucional conduz àquilo que David F. L. Gomes denomina de “déficit sociológico”:

Essa autonomização, cerne do déficit sociológico que meu diagnóstico procura mostrar, desdobra seus efeitos em pelo menos três dimensões: na compreensão equivocada de processos sociais mediados constitucionalmente; na crítica impertinente à dinâmica desses processos sociais; na propositura de soluções inadequadas para os problemas identificados.⁶⁹⁵

Dessa maneira, qualquer reflexão constitucional exige que se retome os fios de uma teia discursiva que une experiências constitucionais complexas, densas, tensas, distintas e distantes no tempo e no espaço, mas, ainda assim, conectadas no interior da história do constitucionalismo, pois, conforme Menelick de Carvalho Netto: “esses duzentos anos de experiência constitucional da humanidade, trazendo inclusive a universalização do fenômeno

⁶⁹⁴ GOMES, David F. L.. *Sociedade, um problema, múltiplos níveis de análise*: por um universalismo a partir do sul. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 16-17.

⁶⁹⁵ GOMES, David F. L.. *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade*: estudos preparatórios. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 255; p. 256.

do constitucionalismo, revelam-se hoje para nós um processo de aprendizado a ser reflexivamente assumido”.⁶⁹⁶

À luz dessas reflexões, portanto, o que falta nas teorias sobre o emendamento constitucional no Brasil é justamente uma explicação do porquê a Constituição de 1988 possui o perfil extenso e detalhista que possui e do porquê assumindo esse perfil a prática constitucional por ela inaugurada se caracteriza por uma profusão de emendas constitucionais promulgadas ao seu texto. Não se pretende, com isso, sustentar um argumento que impossibilite qualquer estudo comparatista, nem mesmo desenvolver qualquer espécie de teoria constitucional somente aplicável ao Brasil e sem qualquer relação com a teoria constitucional desenvolvida em outros países.

Pelo contrário, o esforço recai na tentativa de refletir sobre a Teoria da Constituição situada no Brasil, sem transformá-la em uma Teoria da Constituição do Brasil, isto é, somente aplicável ao Brasil. Trata-se, em suma, de se evitar que se recaia em uma singularidade naturalizada que não apenas diferenciaria, mas inferiorizaria a experiência constitucional brasileira. De acordo com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, trata-se de se afastar “a ideia segundo a qual o Brasil seria um país singular marcado por resíduos e traços pré-modernos” que “ritualiza um suposto ‘defeito cultural de origem’ e se desdobra na consequente visão segundo a qual a história jurídico-político brasileira deve ser compreendida como uma trajetória do fracasso na construção do Estado de Direito, da democracia e da justiça social”.⁶⁹⁷

Conforme visto no capítulo anterior, ainda que Richard Albert, Juliano Zaiden Benvindo, Milton César Jiménez Ramírez e Cristian Villalonga tenham considerado que as teorias institucionalistas e culturalista seriam insuficientes para compreender as especificidades da elevada quantidade de emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988, não se arriscaram a oferecer uma leitura própria para o fenômeno por eles analisados. Por sua vez, as leituras existentes no debate constitucional brasileiro são incapazes de explicar adequadamente como seria possível conciliar o pretenso “totalitarismo normativo” do texto da Constituição de 1988 com o seu processo de elaboração em que nenhuma força política detinha maioria suficiente para impor a sua vontade sobre as demais.

⁶⁹⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*: escritos selecionados. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 101.

⁶⁹⁷ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Contribuições para uma nova história e teoria do processo de constitucionalização brasileiro no marco da Teoria Crítica da Constituição. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Constitucionalismo e História do Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 35.

Além disso, não há em nenhum momento uma preocupação de resgatar como os atores que participaram desse processo compreenderam a tarefa que tinham diante de si, muito menos de recuperar como os sucessivos processos formais de mudança constitucional foram argumentativamente justificados. Nesses termos, é como se inexistissem distintas leituras sobre o que seria uma Constituição e sobre quais seriam as suas funções diante da realidade econômica, política e social do país em todo o período que se estende da elaboração da Constituição de 1988 às suas mais de três décadas de vigência. Se se pretende compreender por que no Brasil tanto se emenda a Constituição de 1988, essa é uma questão que não pode mais passar despercebida. Esse é o esforço das próximas seções deste capítulo.

7.2 A recepção da tese da Constituição dirigente no Brasil

Conforme visto ao longo do capítulo 2 deste trabalho, entre as várias influências comparadas sobre o processo constituinte brasileiro, a Teoria da Constituição Dirigente, do autor português José Joaquim Gomes Canotilho, foi desde logo apontada como a principal fonte de inspiração para a Constituição de 1988. Tanto contrários quanto favoráveis à inclusão das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico em seu texto reconhecem ser Canotilho a grande referência intelectual sobre os trabalhos de elaboração da atual Constituição brasileira, seja para criticá-la seja para defendê-la. Sendo assim, faz-se necessário investigar como a referida teoria foi recepcionada no debate constitucional brasileiro e como ela influenciou o processo de elaboração da Constituição de 1988, bem como a prática constitucional do país no momento pós-constituente.

Como destaca Gilberto Bercovici, embora a categoria conceitual da Constituição dirigente não tenha sido originariamente uma criação de José Joaquim Gomes Canotilho, o autor português é a principal referência para os estudos sobre o tema no Brasil. Na verdade, observa Bercovici, o autor alemão Peter Lerche utilizava a expressão Constituição dirigente já na década de 1960, porém, em um sentido distinto daquele empregado por Canotilho e difundido no Brasil. Para Peter Lerche, as Constituições elaboradas durante o século XX teriam em comum o fato de estabelecerem em seus textos um novo domínio até então inexistente nos textos constitucionais. Era o caso da inclusão de diretrizes constitucionais que consagravam imposições permanentes de agir ao legislador ordinário. Essas diretrizes configurariam aquilo que o autor denomina de Constituição dirigente. No entanto, Lerche atribui a essas diretrizes o

caráter de meros convites à ação do legislador, que, em face delas, teria discricionariedade material para acatá-las ou não.⁶⁹⁸

Sendo esse o sentido original da expressão, qual seria, então, o sentido empregado por Canotilho? Para compreendê-lo, é preciso recuperar o seu contexto de criação. O conceito canotilhiano de Constituição dirigente decorre da publicação da Tese de Doutorado do autor como livro, no ano de 1982, sob o título: “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas”.⁶⁹⁹ Com a obra, Canotilho pretendia conferir juridicidade ao programa constitucional, isto é, reconhecer que, em face da normatividade constitucional, não haveria espaço de livre conformação do legislador, sem, no entanto, desconsiderar as relações entre Constituição e política.

Dessa forma, Canotilho pretende se posicionar criticamente em relação ao conceito liberal de Constituição, compreendida enquanto mero instrumento de governo. Isto é, uma Constituição destinada apenas a separar e a organizar os poderes constituídos do Estado e a garantir direitos de liberdade e de igualdade individuais, tão somente em uma perspectiva formal. O autor insurgia-se em face da compreensão segundo a qual a legitimidade do exercício do poder político poderia ser alcançada sem uma dimensão material de fundo, como que se o exercício do poder político se justificasse apenas por obedecer aos ritos e aos procedimentos formais estabelecidos em uma Constituição. Nas palavras do próprio autor:

Opor democracia a Estado de Direito Material, pensando-se que basta assegurar as regras do <<jogo democrático>>, processo para, posteriormente, se conquistar a <<justiça>>, ou identificar democracia com liberdade incondicional do legislador, é abrir o caminho para a redução das leis a simples produtos da organização de domínio.⁷⁰⁰

Quer isso dizer que, para Canotilho, importa evidenciar a vinculação entre as deliberações políticas ordinárias e a Constituição. Aquelas não podem ser tomadas sem que se refiram às prescrições desta. Ou seja, para o autor, “a democracia do Estado Constitucional concebe-se como <<poder popular>> fundamentado na constituição e não como poder fora da constituição”.⁷⁰¹ Nesse sentido, Gilberto Bercovici esclarece o ponto fundamental da distinção entre as compreensões de Canotilho e de Lerche acerca da Constituição dirigente:

⁶⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 54.

⁶⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

⁷⁰⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 21-22.

⁷⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 25.

A proposta de Canotilho é bem mais ambiciosa e profunda que a de Peter Lerche: seu objetivo é a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma Teoria Material da Constituição, concebida também como teoria social. A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento material para a política. O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da Constituição Dirigente é um problema de legitimação.⁷⁰²

Contudo, na obra de Canotilho, isso não quer dizer que, em face de uma Constituição dirigente, haja apenas uma única opção política viável. Pelo contrário, embora a política ordinária esteja vinculada à Constituição, isso não significa que a Constituição dirigente seja suficientemente incontroversa a ponto de impedir a ocorrência de disputas interpretativas em torno da melhor interpretação das suas disposições. Pela clareza da síntese, veja-se como o próprio autor compreende o grau de vinculação do legislador e do administrador à Constituição dirigente: “a definição programática-constitucional não significa uma <<juridicização>> do <<governar>>, a ponto de a <<actividade do governo>> se traduzir num <<mecanismo subsuntivo>> de aplicação de normas”.⁷⁰³

A Constituição indicaria apenas diretrizes, metas, objetivos e programas de ação a serem concretizados pelo Estado e pela sociedade, sendo que a definição dos meios a seguir para a sua concretização ficaria a cargo da própria sociedade, dos processos políticos. Conforme o próprio autor, “se a constituição não se deve reduzir a um <<*instrument of government*>> ou a uma <<otimização processual do pluralismo político>>, também não se deve restringir à opção <<aberta não aberta>>, mas sim determinar a dimensão material do projecto constitucional”.⁷⁰⁴ Seria exatamente essa dimensão material do projeto constitucional que estaria na base da legitimação da implementação dos mais diversos programas político-ideológicos admitidos por uma Constituição.

A pluralidade constitutiva da dimensão material do projeto constitucional, cerne da tese da Constituição dirigente, fica clara quando Canotilho propõe uma “teoria da constituição constitucionalmente adequada”. Com essa proposta, o autor se contrapõe à ideia de a uma realidade fixa e fechada, estabelecida uma vez por todas, afirmando que uma Constituição democrático-republicana não se compadece com reduções unidimensionalmente

⁷⁰² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 54-55.

⁷⁰³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 470.

⁷⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 148.

integracionistas, mas se abre às contradições e aos antagonismos presentes na sociedade que determinam, na substância e no processo, a realidade sobre a qual incide. Nas suas palavras:

Absolutizar uma compreensão, historicamente situada, de lei fundamental (ex.: o arquétipo liberal), arvorando-a, a título permanente, em solução histórica, só pode conduzir a um conceito, materialmente empobrecido, de lei fundamental, apto para esgrimir contra a <<ideologia da constituição>>, mas incapaz de fornecer suporte teórico para adaptar a constituição à teoria e a teoria à constituição.⁷⁰⁵

Nesses termos, o próprio autor rejeita a noção de que uma Constituição dirigente seria capaz de conduzir por si só o processo político apenas em uma direção. Pelo contrário, na sua leitura, qualquer pretensão de absolutizar uma compreensão de Constituição historicamente situada como válida para todos os tempos e para todos os povos, bem como de elevar um texto constitucional à condição de sozinho efetivar transformações sociais, seria inadequada. Exatamente por isso, o principal destinatário da Constituição dirigente seria o legislador democrático, muito embora o bloco constitucional dirigente também imponha deveres aos juízes e ao administrador.

É dizer, portanto, que o papel de transformação da realidade política, social e econômica pelo direito e pela Constituição é tarefa, sobretudo, da política democrática. Nas palavras do autor: “o sentido *dinâmico-prático* do bloco constitucional dirigente é mais o da construção de uma <<nova ordem>> do que o da manutenção do *status quo*. Mas isso é tarefa do legislador, das forças políticas, dos cidadãos. É uma tarefa de participação e de responsabilidade político-democrática”.⁷⁰⁶

Dessa maneira, Canotilho rejeita a compreensão segundo a qual uma Constituição dirigente significaria uma antecipação social através do direito. Segundo o autor, uma tal objeção parte de uma premissa associológica e acientífica, já que acredita ser possível à Constituição conformar a evolução da sociedade e formular os fins que devem pautar essa evolução sem qualquer relação com a pluralidade das forças sociais de cada tempo histórico. Portanto, Canotilho reconhece haver uma tensão no interior da Teoria da Constituição Dirigente entre as forças favoráveis e contrárias à superação do *status quo* e suas diferentes concepções sobre qual seria a função de uma Constituição, tanto que o próprio autor afirma: “a constituição dirigente não se pode divorciar da <<diferença ideológica>> entre os preceitos jurídicos que

⁷⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 158.

⁷⁰⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 349. (Destaques do original).

apontam para uma alteração do *status quo* social e a <<consciência social>> que aprova esse *status quo* e reconhece ao direito apenas a função de <<direito-situação>>”.⁷⁰⁷

A partir disso, Canotilho reconhece “mais um elemento decisivamente caracterizador da constituição dirigente: esta pressupõe uma filosofia da *acção*, ou seja, um *accioalismo* que se dirige à <<produção>>, <<reprodução>> e <<alteração>> da sociedade”. Como o ponto de referência da Teoria da Constituição não é mais o Estado, mas a sociedade concretamente constituída, a sociedade se transforma no centro de referência para a Teoria da Constituição Dirigente: “a sociedade, palco de controvérsias políticas e de lutas de interesses, é, porém, uma realidade dialéctica. É nesta que se tem de inserir a problemática da constituição dirigente”.⁷⁰⁸

Ao contrário do que supõem os seus críticos, portanto, a Constituição dirigente, tal como concebida por Canotilho, não amarraria a política a ponto de inviabilizá-la. Não estabeleceria um único caminho por meio do qual suas normas deveriam ser concretizadas. Em sendo assim, o autor afirma:

[...] a constituição dirigente marca uma decisiva distância em relação ao entendimento da <<política>> como domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado. A <<intenção>> do bloco constitucional dirigente, plasmada nas linhas de direcção política, nos princípios determinadores de fins, nas normas determinadoras de tarefas estaduais e em imposições constitucionais não é, como por vezes se pretende, estabelecer um <<caminho-de-ferro espiritual>> para a política e reduzir a direcção política a <<execução>> dos preceitos constitucionais. Pelo contrário: o sentido dinâmico-programático destas disposições postula mesmo a existência de atos de <<direcção política>> e de <<governo>> como atos diretivos, planificadores, conformadores, programáticos e criadores. A <<dinâmica constitucional>> exige <<dinâmica política>>; o programa constitucional aponta para <<programa de governo>> e para atos de direcção política; procura, antes de tudo, estabelecer um fundamento constitucional para a política. Este deve mover-se no âmbito do programa normativo-constitucional. Em síntese: *o bloco constitucional dirigente não substitui a política; o que se torna é premissa material da política.* [...] Só este entendimento se afigura compatível com o sentido atual do Estado de Direito Democrático: *o poder estadual não é uma entidade substancial preexistente à constituição e limitada a posteriori por esta; é um poder com fundamento na constituição, devendo os seus atos considerar-se também, e em qualquer caso, constitucionalmente <<determinados>>.*⁷⁰⁹

É certo, contudo, que a abertura interpretativa conferida pelas normas constitucionais dirigentes não significa para os poderes constituídos autorização para desconsiderar os seus

⁷⁰⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 457. (Destaques do original)

⁷⁰⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 458; p. 461.

⁷⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 463-464. (Destaques do original).

preceitos. Se assim o fosse, não haveria distinção entre as Constituições dirigentes e as Constituições liberais, meros instrumentos de governo. Por conseguinte, o autor não deixa de reconhecer a inconstitucionalidade das pretensões governamentais que tentam adaptar uma Constituição aos seus programas e não o contrário, isto é, adaptar os seus programas à Constituição:

[...] quando os programas partidários passam a assumir a forma de programa de governo constitucional, os fins nele propostos, as tarefas a desempenhar, os meios a utilizar, não podem, num Estado Constitucional-Democrático, ser contrários ou indiferentes ao <<programa normativo-constitucional>>. Se a constituição se limitasse a um <<quadro de competências>> e a uma vinculação negativa, de certo que a *direcção política*, as linhas de *direcção política* e os programas de governo seriam <<abandonados>> substancialmente ao jogo das forças políticas que, no caso de chegarem ao poder, transformariam os programas partidários em programas governamentais. Na hipótese inversa, ou seja, nos casos em que o poder constituinte estabelece princípios materiais para a *direcção política*, os programas partidários carecem de uma <<constitucionalização programática>>. ⁷¹⁰

A essa altura, vale destacar que o principal destinatário da Constituição dirigente seria o legislador democrático, não os órgãos do Poder Judiciário. Isso porque, conforme visto no capítulo 2 deste trabalho, houve quem no debate constitucional brasileiro acreditasse que a solução para uma Constituição com o perfil dirigente da Constituição de 1988 seria a sua aplicação direta pelos órgãos do sistema de justiça nacionais, assim como também houve quem equiparasse o alegado caráter extenso e detalhista do texto constitucional a uma espécie de “totalitarismo normativo”. Em face dessa interpretação, Canotilho esclarece: “eu tenho escrito e dito que não sou muito defensor da ideia de total judicialização da vida política”. ⁷¹¹ Sobre o mesmo tema, o autor novamente esclarece: “em princípio, sou amigo do legislador, porque nele identifico a democracia, identifico o agente conflitual e transformador”. ⁷¹²

Desse modo, os programas de governo devem se adequar ao programa constitucional, devem ser um dos vários programas admitidos por uma Constituição. Reconhecendo a importância da participação democrática na construção do sentido do texto constitucional e a incapacidade de uma Constituição por si oferecer de pronto todas as respostas possíveis para a interpretação do seus próprios termos, Canotilho afirma: “a constituição dirigente, ao aspirar à

⁷¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 469-470. (Destques do original).

⁷¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Lenio Luiz Streck. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 26.

⁷¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Menelick de Carvalho Netto. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 47.

mudança social através do direito, não pode assentar num *optimismo voluntarista*, idealisticamente associológico e acientífico”.⁷¹³

Em sua formulação original, a Teoria da Constituição Dirigente pressupõe um determinado modelo de Estado. E qual seria o tipo de Estado condizente com as imposições de uma constituição dirigente? Para Canotilho, “uma constituição dirigente pressupõe que o Estado por ela conformado não seja um <<Estado mínimo>>, garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens colectivos e fornecedor de prestações”.⁷¹⁴

Conforme destaca Gilberto Bercovici, não faltaram críticas ao perfil dirigente da Constituição de 1988. Em um primeiro momento, seus opositores disseram que as Constituições dirigentes são permeadas de contradições e obscuridades, não contendo decisão concreta alguma, na medida em que seriam produto dos compromissos selados entre as forças políticas nacionais no momento da sua elaboração, reatualizando, assim, a crítica conservadora de perfil facistizante de Carl Schmitt à Constituição de Weimar. Justamente por não conterem decisão alguma, disseram que nas Constituições dirigentes, permeadas de normas compromissórias de conteúdo socioeconômico, encontrar-se-iam as normas constitucionais programáticas, aquelas que demandariam intermediação legislativa infraconstitucional para operarem seus efeitos, como forma de bloquear a sua eficácia nos domínios econômico e social. Por fim, disseram que Constituições com esse perfil amarrariam o processo político, causando ingovernabilidade. Para usar a expressão que se consagrou no debate constitucional brasileiro, seriam responsáveis por uma espécie de “totalitarismo normativo”, muito embora, como já visto neste trabalho, não haja maior preocupação em compatibilizar esta última característica com as anteriores.⁷¹⁵

Ocorre que, em 1996, portanto, 14 anos depois da publicação de “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas”, foi publicado no Brasil o artigo “Rever ou Romper com a Constituição Dirigente: Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo”, o qual posteriormente foi

⁷¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 488. (Destaques do original).

⁷¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 391.

⁷¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a constitucionalização de tudo (ou do nada). In. SOUZA NETO; Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Coords.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 170-172.

publicado como prefácio da segunda edição do livro, em que Canotilho promove uma revisão de sua Tese.⁷¹⁶

De acordo com Canotilho, o constitucionalismo dirigente deveria ser compreendido como constitucionalismo moralmente reflexivo. A novidade promovida pelo autor diria respeito à perda na crença do papel transformador do direito e do Estado, como se uma Constituição, sozinha, fosse capaz de conformar todo um Estado aos seus próprios fins e como se o Estado fosse o único encarregado de concretizar o programa constitucional. No contexto da globalização econômica e política dos fins do século XX, Canotilho duvidava da capacidade das ordens jurídicas estatais sustentarem um projeto emancipatório.

Sendo assim, enquanto o constitucionalismo dirigente tinha por referência a Constituição e o Estado-nação, o constitucionalismo moralmente reflexivo tem por referência a contratualização e a formação de uma sociedade internacional. Por essa razão, Canotilho afirma: “um dos desafios com que se defronta este constitucionalismo moralmente reflexivo consiste na substituição de um direito autoritariamente dirigente, mas ineficaz, através de outras fórmulas que permitam completar o projeto da modernidade”. Da sua perspectiva, a referida mudança poderia ser descrita da seguinte forma: “a lei dirigente cede lugar ao contrato, o espaço nacional alarga-se à transnacionalização”.⁷¹⁷ Permaneceria, no entanto, a crença segundo a qual “os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar de direito, democráticos e sociais”.⁷¹⁸

A partir de então, foi instaurada uma grande polêmica no debate constitucional brasileiro, a fim de saber se, para Canotilho, a Tese da Constituição dirigente permaneceria válida ou não. Inclusive, foi realizado evento com a participação do próprio Canotilho e dos principais Professores de Direito Constitucional do país com o objetivo de discutir as mudanças pelas quais passou a Tese.⁷¹⁹

Os debates constituintes recuperados no capítulo 1 deste trabalho ajudam a compreender as razões pelas quais, no Brasil, foi conferido à Constituição de 1988 um perfil dirigente. Ao contrário do que a crítica conservadora pretende fazer valer, a adoção de um modelo de

⁷¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. V-XXX.

⁷¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. XXII.

⁷¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. XXIX.

⁷¹⁹ Nesse sentido, cf. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005.

Constituição dirigente no Brasil não se resume a uma mera cópia de modelos constitucionais estrangeiros. Não se tratou de um exercício intelectual abstrato e descolado das necessidades e aspirações concretas da sociedade brasileira ao tempo da sua elaboração. Como visto no capítulo 1 deste trabalho, os defensores de um modelo de Constituição extensa e detalhista, com pretensões transformadoras das ordens econômica e social, tinham plena consciência de que as normas constitucionais deveriam tratar desses domínios como forma de simultaneamente legitimar e catalisar os processos político-sociais no momento pós-constituente, a fim de superar uma realidade permeada por desigualdades, discriminações e exclusões de toda sorte.

O próprio fato de não ter havido um momento decisivo no processo constituinte no qual se tenha optado por um modelo de Constituição extensa e detalhista somente revela que o perfil dirigente atribuído ao atual texto constitucional brasileiro é produto da própria compreensão dos atores políticos e sociais que participaram da elaboração da Constituição de 1988 segundo a qual a nova Constituição do país deveria conter um projeto emancipatório de redução das desigualdades, mediante a atuação de um Estado interventor nas ordens econômica e social. Com razão, portanto, José Joaquim Gomes Canotilho ao afirmar que “o carácter longo não é uma opção; é um resultado da compreensão da lei fundamental como lei material fundamental de um Estado supervisor de uma sociedade pluralista e complexa”.⁷²⁰

Aliás, nos debates constituintes, embora a obra de Canotilho fosse conhecida, não foi invocada para justificar o perfil dirigente conferido à Constituição de 1988. Isso corrobora o entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho no sentido de que Constituições dirigentes são produto das expectativas normativas que uma sociedade tem para si mesma no futuro, à luz do seu aprendizado com um passado permeado por desigualdades e opressões:

Quando chegamos às constituições dirigentes (como a portuguesa e a brasileira), não há dúvida nenhuma de que o que está subjacente é uma ideia de narrativa emancipatória. As “Diretas Já”, a “Constituinte cidadã” transportavam narrativas emancipatórias. Admitiam como possível que tinham uma dimensão negativa (ou seja, o anterior sistema político-econômico), mas admitiam que havia possibilidade de construir um novo esquema político-social.⁷²¹

Respondendo à crítica conservadora que atribuiu à sua Teoria da Constituição Dirigente a responsabilidade pela alegada crise de governabilidade supostamente vivenciada pelo Brasil em meados da década de 1990, José Joaquim Gomes Canotilho esclareceu que a razão da

⁷²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 217.

⁷²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Agostinho Ramalho Marques. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 53-54.

adoção de um texto constitucional com o perfil extenso e detalhista, como o assumido pela Constituição de 1988, não teria sido produto de uma imposição de modelos estrangeiros, mas sim o resultado do compromisso político da geração constituinte com determinadas premissas teóricas e dogmáticas acerca da adequação de um tal modelo de Constituição frente às reais necessidades do país:

Nos idos de Maio do ano de 1994, um conhecido publicista brasileiro, desafiou-me, em tom meio sério, meio jocoso, a intervir na “luta” pela revisão do texto constitucional brasileiro de 1988. Com efeito, acrescentou o nosso interlocutor, entre os vários responsáveis pela “decisão” constituinte a favor de uma magna carta dirigente e/ou programática contava-se a minha tese de doutoramento em Coimbra que tinha por título Constituição dirigente e vinculação do legislador e como subtítulo Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Das palavras do meu interlocutor ocasional não poderia deduzir-se, como é óbvio, qualquer responsabilidade política da minha parte, mas apenas uma cumplicidade teoréticodogmática relativamente à textura teleológica e programática da constituição brasileira de 1988 (LGL\1988\3). A acusação que me é imputada encontra-se, de resto vazada, em letra de forma. Por coincidência, ou talvez não! foi a própria pessoa que me convidou para falar neste Instituto, o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o autor mais contundente relativamente às minhas teses teórico-constitucionais.⁷²²

Assim como a elaboração da Constituição de 1988 não se tratou de uma mera cópia de modelos teóricos abstratos, sem qualquer conexão com os problemas reais do país e as expectativas da sociedade brasileira para si mesma no futuro, a recepção doutrinária da obra de José Joaquim Gomes Canotilho também não foi uma recepção meramente pacífica. Além dos autores conservadores que nunca se conformaram com uma Constituição pródiga em direitos e comprometida com a transformação das ordens econômica e social do país, a parcela da doutrina constitucional brasileira comprometida com as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 construiu elaborações teóricas próprias, buscando explorar ao máximo os potenciais emancipatórios da teoria e até mesmo resistindo a seguir a proposta de um constitucionalismo moralmente reflexivo.

Nesse sentido, destacam-se ao menos quatro propostas teóricas de inegável repercussão no debate constitucional brasileiro: i) a Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT), de Lenio Luiz Streck, que procura adaptar a Teoria da Constituição dirigente à realidade de países da periferia do sistema-moderno-capitalista, como o Brasil, a partir de uma leitura substancialista da Constituição de 1988 e de um papel ativo dos

⁷²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 15, p. 7-8, abr. – jun. 1996.

órgãos do sistema de justiça nacional na concretização de seus preceitos;⁷²³ ii) a crítica à recepção da Teoria da Constituição Dirigente no Brasil, como uma teoria autocentrada em si mesma, sem Estado e sem política, de Gilberto Bercovici;⁷²⁴ iii) a Tese da Constituição Dirigente Invertida, de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, que analisa as transformações sofridas pela Constituição de 1988, sobretudo após a promulgação de emendas constitucionais de promoção de políticas de ajustes fiscais e de liberalização da economia nacional;⁷²⁵ e iv) a defesa da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal atuar de forma concretista para elaborar a normatização geral e abstrata a vigorar até que o Congresso Nacional cumpra a obrigação constitucional de legislar.⁷²⁶

Quer como seja, a mudança operada na Teoria da Constituição Dirigente representou um sinal de alerta para a parcela da doutrina constitucional brasileira comprometida com a defesa das normas conteúdo socioeconômico da Constituição de 1988. Temia-se que a proposta de substituição da centralidade exercida pela Constituição e pelo Estado no constitucionalismo dirigente pela centralidade dos contratos e dos organismos internacionais no constitucionalismo moralmente reflexivo poderia ensejar um processo de esvaziamento constitucional no país, isto é, de pura e simples desconstitucionalização, sobretudo à luz dos posicionamentos críticos ao perfil considerado extenso e detalhista da Constituição de 1988. Eros Roberto Grau, por exemplo, disse:

⁷²³ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, 2003, p. 257-301. Para um diálogo crítico com a proposta de Lenio Streck, cf. GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. O que permanece naquilo que muda? Lenio Streck e a Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia, no marco da Crítica Hermenêutica do Direito. In. GOMES, David F. L. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 145-164.

⁷²⁴ BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In. SOUZA NETO; Claudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 75-150; BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 5-24, 2004; BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a constitucionalização de tudo (ou do nada). In. SOUZA NETO; Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Coords.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 167-175.

⁷²⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Para um diálogo crítico com a proposta de Gilberto Bercovici e Lenio Streck, cf. MEGALI NETO, Almir; CARVALHO, Rayann Kethuly Massahud de; CARVALHO, Yago Condé Ubaldo de. Constituição dirigente, o que resta?: Uma análise sobre o déficit sociológico na recepção da teoria no Brasil. In. GOMES, David F. L. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 167-203.

⁷²⁶ VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *Constituição dirigente e concretização judicial das imposições constitucionais ao Legislativo: a eficácia jurídica positiva das ordens constitucionais de legislar em geral e dos mandados de criminalização em particular*. 3. ed. Bauru: Speessotto, 2020.

Temo que a lei dirigente não possa ceder lugar ao contrato sem sacrifício da própria democracia, eis que a isso acabam conduzindo “desconstitucionalização” e “desregulamentação”. A adesão ao constitucionalismo moralmente reflexivo implica [...] a indevida superposição de neoliberalismo e globalização.⁷²⁷

No entanto, a partir de então, não houve uma grande desconstitucionalização no Brasil. Pelo contrário, o que se assistiu foi a uma intensificação do processo de constante emendamento constitucional no país, reforçando a centralidade da disputa pela Constituição de 1988 na mediação dos conflitos político-jurídicos nacionais, com todos os seus riscos.

7.3 A Constituição de 1988 no centro das controvérsias político-jurídico nacionais

É curioso observar que uma das características distintivas da Constituição de 1988 comumente apontada é a elevada quantidade de emendas promulgadas ao seu texto. Isso em um contexto no qual as forças conservadoras sempre se opuseram ao perfil extenso e detalhista da Constituição e as forças progressistas, que sempre defenderam a constitucionalização dos seus interesses, historicamente nunca formaram maioria parlamentar suficiente para garantir a aprovação de emendas constitucionais. Sendo assim, é preciso haver algum elemento que justifique por que forças políticas com compreensões totalmente distintas acerca do que seja uma Constituição e de qual deveria ser a sua função perante a realidade econômica, política e social do país se socorram à mesma forma de fazer política, isto é, emendando a Constituição de 1988.

Em outros termos, é preciso compreender por que aqueles para os quais uma Constituição não deveria ser mais do que mero instrumento de governo, sem maiores pretensões de transformação das ordens econômica e social do país, insistiriam na constitucionalização dos programas de ajuste fiscal e de liberalização da economia nacional, sobretudo, considerando a proteção às minorias parlamentares conferida pelo caráter contramajoritário da rigidez constitucional. Por outro lado, também é preciso compreender por que os grupos políticos progressistas minoritariamente representados no Congresso Nacional historicamente se esforçam para constitucionalizar suas pretensões políticas mais imediatas.

Embora com objetivos políticos distintos, ambos os movimentos anteriormente descritos se socorrem à Constituição de 1988 para assegurar a viabilidade da implementação dos seus programas. Ambos procuram encontrar nela uma base de justificação para a sua

⁷²⁷ GRAU, Eros Roberto. Resenha do prefácio da 2ª edição CANOTILHO, Constituição dirigente e vinculação do legislador, 2ª edição: resenha de um prefácio. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, s/p.

atuação. Naturalmente, a busca por uma resposta constitucional para controvérsias políticas concretas não é pacífica.

Em sendo assim, a Constituição de 1988 encontra-se no centro das disputas políticas nacionais, desde o momento de sua elaboração. Tanto contrários quanto favoráveis às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico se socorrem à Constituição de 1988 para assegurar a implementação das suas pretensões políticas mais imediatas diretamente em seu texto. Mas, se o diagnóstico é correto, resta saber o que estaria por detrás desse apego ao texto constitucional descrito nos parágrafos anteriores, que congrega contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988.

Nas sociedades modernas, marcadamente complexas, descentralizadas e plurais, o direito, em virtude das características formais que possui, desempenha a importante função de médium de integração social. É isso o que permite a justificação da autodeterminação política de um povo no exercício da sua soberania sem se socorrer a elementos transcendentais que dificilmente seriam compartilhados por todos os seus membros. Para tanto, o direito moderno deve ir além de uma perspectiva meramente funcional-sistêmica. Ele deve assegurar a concretização dos princípios morais universais na pluralidade das eticidades das organizações políticas concretas, desde que os seus destinatários possam se compreender como seus coautores.⁷²⁸

Quer isso dizer, portanto, que, na modernidade, a legitimidade para o exercício do poder político é alcançada por meio da legalidade. Uma sociedade moderna se produz e se reproduz por meio do seu direito. Conforme a proposta teórica de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, a legitimidade para o exercício do poder político requerida pela modernidade constitucional não se refere a um suposto conteúdo ideal conferido às normas jurídicas, isto é, a uma espécie de substância normativa à qual o direito de uma sociedade corresponderia ou não, mas sim à abertura do direito para a produção e a reprodução de si mesmo a partir dos seus próprios termos, ou seja, segundo os mecanismos institucionais de mediação que garantam a participação da sociedade nesse processo.

De acordo com o autor, haveria, assim, uma relação dialética entre legitimidade e legitimação, pois, se uma Constituição expressa as expectativas normativas de uma sociedade para si mesma no futuro, nos termos de um processo de aprendizagem social de longo prazo

⁷²⁸ Nesse sentido, cf. HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido processo legislativo*: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

com o direito e a política, então, o desdobramento desse direito requer que a própria sociedade participe da sua construção, mediante abertura e participação nos processos de aplicação e interpretação do seu próprio direito. Segundo essa leitura, daí emerge a força legitimadora do direito moderno, enquanto elemento de estabilização da expectativa de que as decisões estatais, independentemente se legislativas, administrativas ou judiciais. Uma tensão ou contradição permanente entre a possibilidade de participação e a própria participação.

E, assim, como se daria a diferença e a relação, a dialética, entre legitimidade e legitimação? Como se pode modernamente gerar legitimidade? Como se pode gerar poder político legítimo? Como o poder político legítimo é gerado legitimamente?

Exatamente pela via de mediações institucionais, que possibilitam, em termos de expectativas normativas, que os destinatários das normas sejam seus coautores. Ou seja, os mecanismos institucionais, sejam elas de representação política ou de participação direta nos processos deliberativos, não só no legislativo, mas também na administração e no judiciário, é o que possibilita que o poder político seja gerado legitimamente. Entretanto, essas mediações institucionais também têm uma dimensão *legitimadora*, porque todos esses processos político-deliberativos são permeados por uma tensão ou contradição permanente: a possibilidade de participação e a própria participação.

Em outras palavras, o direito tem uma função legitimadora na medida em que ele estabiliza a expectativa acerca da possibilidade de que essas decisões sejam tomadas e devam ser tomadas de forma participativa, por meio da representação e/ou de instrumentos de participação direta. E essas decisões são legitimadas, no sentido de que elas possam ser tomadas através de um processo que venha a garantir a participação dos destinatários, na elaboração e na construção dessas decisões. Agora, o que garante legitimidade, para além de legitimação, é a mobilização política que pode se realizar por meio desses processos institucionais.⁷²⁹

É exatamente essa expectativa que alimenta a crença segundo a qual a forma jurídica moderna se prestaria a desempenhar uma função legitimadora dos processos políticos. Ocorre que, como visto, não é qualquer legalidade que é capaz de gerar o exercício do poder político legítimo. Não basta o mero seguimento dos ritos formalmente estabelecidos para o que provimento estatal final seja legítimo. Para utilizar a expressão de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, “o processo legislativo, por exemplo, pode cumprir todas as suas exigências de regularidade formal e nem por isso ser legítimo, embora a lei, que seja por ele produzida, esteja, assim, legitimada”. Isto é, para o autor, a legitimidade “se coloca para além da ideia de uma legalidade reduzida ao mero cumprimento de formalidades jurídicas”. Ou seja, não se trata de “uma espécie de *esqueleto sem carne*, uma *carcaça* sem conteúdo”.⁷³⁰

⁷²⁹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 92. (Destaques do original).

⁷³⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 92; p. 93. (Destaques do original).

No entanto, conquanto seja um fenômeno tipicamente moderno, a geração da legitimidade por meio da legalidade não é capaz, sozinha, de explicar por que a experiência constitucional brasileira se caracteriza pela elevada taxa de emendas promulgadas à Constituição de 1988. Afinal, sendo um fenômeno tipicamente moderno, por que outras experiências constitucionais não se manifestariam da mesma forma que a brasileira? O que explicaria, especificamente no caso brasileiro, essa peculiar forma de disputa política em torno do texto constitucional?

Dito de outra forma, embora o paradoxo de uma legitimidade que se assegura pela via da legalidade constitucional seja constitutivo da modernidade jurídico-constitucional como um todo, esse mesmo paradoxo parece não ter gerado em todos os fenômenos constitucionais concretos da modernidade o fenômeno do uso excessivo de reformas constitucionais. Contudo, esse paradoxo constitutivo da modernidade jurídico-constitucional gerou um fenômeno específico no Brasil: o elevado número de emendas constitucionais promulgadas em partes específicas da Constituição de 1988.

Sendo assim, é preciso encontrar quais seriam os fatores explicativos que ajudariam a compreender a especificidade do desenvolvimento concreto desse paradoxo jurídico-constitucional moderno no Brasil. Desse modo, trata-se de compreender como a sociedade brasileira especificamente considerada na sua vivência constitucional concreta pós-1988 lidou com esse paradoxo.

O resgate feito nos capítulos 1 e 2 deste trabalho é elucidativo nesse sentido. Para aqueles que defendiam uma ampla transformação das ordens econômica e social do país, uma Constituição deveria ser extensa e detalhista, justamente para declarar os compromissos, os fins, as metas e os objetivos comuns do Estado e da sociedade, bem como os meios para assegurá-los, como forma de retroalimentar as disputas políticas no momento pós-constituente e assegurar a possibilidade de acionamento dos órgãos do sistema de justiça para fazê-los cumprir, em caso de omissão inconstitucional do Congresso Nacional e da Presidência da República. Portanto, acreditava-se que a consagração de determinados preceitos na dimensão textual de uma Constituição seria fundamental para a tutela dos interesses, sobretudo, das classes marginalizadas.

Por sua vez, aqueles para os quais uma Constituição não deveria ousar pretender transformar a realidade, cumprindo uma função muito mais constatativa do que performativa, a extensão e o nível de detalhes de um texto constitucional, se excessivos, fatalmente conduziriam a experiência constitucional de um país a um futuro permeado de instabilidade e

à curta longevidade. Daí porque seu esforço, ao menos nesse momento inicial, foi direcionado à tarefa de evitar que a Constituição de 1988 tratasse de amplos aspectos da vida econômica, política e social do país. Ou seja, para quem assim se posicionava no debate constitucional brasileiro, quanto menos texto a futura Constituição do país tivesse, melhor.

Não tendo sido capazes de evitar que os mais diversos setores da sociedade brasileira que se fizeram ouvir no curso do processo constituinte conseguissem garantir a proteção constitucional de seus interesses diretamente no texto constitucional e diante do retumbante fracasso da revisão constitucional em enxugar a Constituição de 1988, os críticos do perfil dirigente da Constituição de 1988 passaram a investir seus esforços na reforma de seções específicas do texto constitucional para atender aos seus interesses mais imediatos. Em outras palavras, esforçaram-se para inserir no texto constitucional os elementos fundamentais para a consecução de suas políticas. Passaram, portanto, a pretender guiar o processo político para a satisfação dos seus próprios interesses mediante a edição de emendas constitucionais.

A categoria conceitual da Constituição dirigente invertida, de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, bem ilustra esse processo. Segundo os autores, além da Constituição dirigente das políticas públicas para a redução das desigualdades sociais, tal como formulada originalmente por Canotilho, desenvolveu-se no país uma Constituição dirigente invertida das políticas neoliberais de liberalização da economia nacional e de ajustes fiscais, sem que nenhum dos críticos ao alegado detalhismo excessivo da Constituição de 1988, causador originário do suposto “totalitarismo normativo” do seu texto, opusesse a sua voz:

A crítica feita à constituição dirigente pelos autores conservadores diz respeito, entre outros aspectos, ao fato de a constituição dirigente “amarrar” a política, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela “ingovernabilidade”. O curioso é que os críticos entendem que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador. Com efeito, os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. No que respeita à imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de isolamento da constituição financeira relativamente à constituição econômica, de nenhum dos críticos veio qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa.

Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à

tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.⁷³¹

Da mesma forma, as categorias conceituais da crise desconstituente,⁷³² da erosão constitucional brasileira⁷³³ e do desmembramento constitucional⁷³⁴ abordadas no capítulo 5 deste trabalho pretendem captar o mesmo movimento descrito por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, ainda que sob perspectivas teóricas de análise distintas. O fato é que, em comum, todas elas captam, sobretudo após a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, uma tentativa de desfazer boa parte das decisões constituintes e de reorientar o processo político nacional no sentido da liberalização da economia nacional e da promoção de ajustes fiscais, ao invés da promoção de políticas públicas de redução das desigualdades sociais. Processo esse que se iniciou anos antes, ainda nos meados da década de 1990, como atesta o capítulo 3 deste trabalho e a Tese da Constituição Dirigente Invertida.

Em sendo assim, em primeiro lugar, estão justificadas as emendas analisadas nos capítulos 3, 4 e 5 deste trabalho. Ora, tratando-se de emendas constitucionais destinadas a alterar pontos específicos das ordens econômica, financeira e social da Constituição de 1988, essas emendas expressam a continuidade das disputas político-ideológicas em torno da definição do papel do Estado brasileiro diante de tais domínios, conflito esse que se arrasta desde o processo constituinte e que continua mobilizando a sociedade brasileira, como atesta a taxa de emendamento constitucional do país nessas matérias. Portanto, antes de indicar uma relativa estabilidade do assim chamado núcleo essencial da Constituição de 1988, supostamente composto apenas pelos dispositivos que disciplinam a separação dos poderes e que asseguram os direitos fundamentais, isso demonstra a centralidade que a Constituição de 1988 ocupa nas disputas políticas nacionais. Segundo Gilberto Bercovici:

A Constituição de 1988, como Constituição Dirigente e podendo ser classificada como Constituição Econômica, incorpora em seu texto o conflito, muitas vezes ignorado pela nossa doutrina publicista. Essa incorporação do conflito ao texto constitucional, chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da ordem econômica. Não é à toa que é no capítulo da ordem econômica em

⁷³¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, p. 72-73, 2006. (Destaques nossos).

⁷³² PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 03/05/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁷³³ MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford; New York: Hart Publishing, 2021, p. 52-78.

⁷³⁴ ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 43, n. 1, p. 1-84, 2018.

que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Também não por outro motivo que este capítulo foi o mais desfigurado pelo intenso processo de reformas constitucionais neoliberais levado a cabo desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso.⁷³⁵

Dessa forma, as forças políticas nacionais, independentemente dos seus objetivos políticos mais imediatos, compreendem que a constitucionalização dos seus interesses é uma etapa necessária para a implementação dos seus programas, emergindo daí a centralidade que a Constituição de 1988 possui na mediação dessas disputas. Conforme visto nos capítulos 3, 4 e 5 deste trabalho, as emendas promulgadas à Constituição de 1988 não foram argumentativamente justificadas por uma suposta inexorabilidade de se socorrer aos mecanismos formais de reforma constitucional em decorrência do caráter extenso e detalhista do seu texto. Ou seja, os atores envolvidos nesses processos não compreenderam que a única forma possível de implementação dos seus programas político-ideológicos seria mediante a promulgação de emendas à Constituição de 1988.

Por outro lado, nesses mesmos debates, sequer foi possível constatar a presença de algo como uma cultura de emenda que implicitamente determinasse o comportamento dos atores políticos que participaram dos processos de reforma constitucional. As mudanças operadas na Constituição de 1988, pelo contrário, não decorreram de um elemento cultural comum compartilhado pelas forças políticas nacionais, mas de estratégias bem definidas de atuação política, tendo por base compreensões específicas acerca da função normativamente atribuída às suas disposições. Ou seja, foram racionalmente justificadas, tendo em vista distintas leituras acerca do que seria uma Constituição e de qual seria a sua função perante a realidade econômica, política e social do país.

Na verdade, o que os debates parlamentares recuperados nos capítulos anteriores deste trabalho revelam é a tentativa de implementar certas políticas evitando as controvérsias interpretativas a respeito da sua constitucionalidade. Portanto, o recurso às emendas constitucionais serviu para evitar uma controvérsia constitucional futura quanto à constitucionalidade de determinadas políticas. Uma tentativa, portanto, de incluir os fundamentos necessários para a implementação dessas políticas diretamente na dimensão textual da Constituição de 1988, na expectativa de que, uma vez tutelados constitucionalmente, elas teriam condições de ser implantadas.

No entanto, um tal abuso da forma jurídica moderna não se deixa fazer sem que suas contradições sejam reveladas. Ora, independentemente do sentido das alterações, se para

⁷³⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 76.

implementar políticas de liberalização da economia nacional, de ajuste fiscal ou de redução das desigualdades sociais, elas procuram resolver o problema da indeterminação do sentido do texto constitucional alterando o próprio texto da Constituição de 1988, na crença de que seria possível eliminar o problema da interpretação do texto com mais texto.

Sendo assim, o constante apelo aos mecanismos formais de reforma constitucional no Brasil expressa uma tentativa de eliminar o conflito interpretativo acerca da constitucionalidade de determinados programas político-ideológicos mediante a sua constitucionalização. Isto é, mediante a positivação expressa dos seus fundamentos diretamente no texto da Constituição de 1988. Desse modo, os atores políticos nacionais compartilham a expectativa normativa de que suas posições devem encontrar um fundamento imediato na dimensão textual da Constituição de 1988 para serem implementadas.

Na raiz desse fenômeno, contrários e favoráveis ao caráter compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 procuram atender à expectativa normativa de, simultaneamente, assegurar legitimidade às políticas por eles defendidas e controlar o conflito interpretativo existente na sociedade sobre o sentido *de* e *da* Constituição de 1988. Ao assim proceder, no entanto, esquecem-se de que a exigência de legitimidade para o exercício do poder político não se compadece com a observância de meros ritos e trâmites formais, mas se alimenta, exatamente, daquilo que os atores políticos nacionais pretendem eliminar: o debate político mais amplo acerca da própria constitucionalidade de tais programas. Novamente, veja-se a posição sustentada por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

Esse direito, portanto, é legítimo ou legitimado em razão de quais mecanismos de mediação institucionais foram construídos e da mobilização social e política gerada em torno e por meio dessas instituições socialmente construídas. O direito não é natural, é positivo, é histórico, é construído historicamente.

A questão é que esse direito garante a legitimação do exercício do poder ou, então, a legitimidade, em razão da dinâmica social e política de atuação desses mecanismos institucionais que o direito possibilita para a formação das decisões políticas, ou seja, dos processos político-deliberativos e, com isso, quando a sociedade se mobiliza, no sentido de garantir que as instituições jurídico-políticas estejam abertas ao debate político mais amplo.

Há, assim, uma dialética entre legitimidade (e efetividade) e legitimação, interna, no caso do direito, ao próprio processo de concretização. Isso porque o direito, no mínimo, possibilita a legitimação do exercício do poder; mas ele também garante a legitimidade se nós, como cidadãos, nos mobilizarmos através do exercício dos direitos políticos, das tais liberdades públicas, que esse próprio direito, elaborado por nós, nos proporciona. Então, mais uma vez, não podemos entender o direito como algo acima da sociedade, o direito faz parte da sociedade.⁷³⁶

⁷³⁶ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 93-94.

Dessa forma, a expectativa compartilhada entre os atores políticos nacionais de gerar legitimidade para o exercício do poder por meio da legalidade constitucional expressa uma situação paradoxal. Tal como propõe Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, o “paradoxo da força legitimadora do direito” se expressa pela tentativa de simultaneamente legitimar a implementação de determinados programas de governo mediante a sua positivação expressa na Constituição de 1988 com o objetivo de, assim, eliminar as controvérsias interpretativas futuras acerca da sua própria constitucionalidade. Mas, se a legitimidade para o exercício do poder político exige a mais ampla participação dos destinatários das normas na construção do seu sentido normativo, então, a pretensão de constitucionalizar tudo quanto for possível de uma plataforma político-ideológica específica, ao suposto de que assim se controlaria conflitos interpretativos futuros acerca da sua constitucionalidade, revela-se enquanto abuso da forma constitucional. Nesse sentido, esclarece o autor: “a instrumentalização ou abuso da semântica constitucional expressa a própria falta de limites jurídicos ao funcionamento do regime que, ao mesmo tempo, não pode prescindir de uma ‘constituição’, como referência normativa ou instância de legitimação, para poder *funcionar*”.⁷³⁷

Dessa forma, a constitucionalização de determinados elementos de programas de governo no Brasil não decorre de uma imposição constitucional, como se a Constituição de 1988 impusesse um único caminho possível para que se possa governar o país. Nem mesmo de um elemento cultural compartilhado de aceitação de constantes reformas, como se a sociedade brasileira fosse indiferente à promulgação de emendas constitucionais, em uma leitura naturalizadora do fenômeno. Pelo contrário, a alta taxa de emendamento constitucional do país se explica em razão da “força legitimadora” do direito, isto é, da expectativa de que constitucionalizar uma determinada política faria dela democrática porque compatível com a Constituição de 1988.

Mas não é só. Como visto, a Constituição de 1988 foi elaborada logo em seguida à publicação e à ampla difusão da Tese da Constituição Dirigente, de José Joaquim Gomes Canotilho. Portanto, trata-se da primeira Constituição brasileira elaborada após a Tese de que a Constituição vincula positivamente o legislador. Além disso, todos os atores envolvidos nesse debate tinham plena consciência das suas implicações, que, no fundo, estavam diretamente relacionadas à aceitação ou não de um modelo de Estado Social interventor nas ordens econômica e social no Brasil, sendo exatamente isso que esteve em jogo no momento da

⁷³⁷ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 87. (Destaque do original).

elaboração da Constituição de 1988, como atestam as disputas em torno de uma Constituição enxuta e abstrata ou extensa e detalhista ao longo do processo constituinte, bem como o que esteve, está e muito provavelmente estará em jogo nas próximas rodadas de tentativa de reforma do seu texto. Tal fato, inclusive, reforça, mais uma vez, a justificativa para a análise dos debates parlamentares havidos na tramitação das propostas de emenda analisadas neste trabalho, pois são emendas privilegiadas para mostrar a disputa em torno do caráter compromissório e dirigente da Constituição de 1988.

Logo, conscientemente ou não, os atores políticos nacionais atuam imersos em um espectro dirigista de Constituição, ainda que não aceitando o constitucionalismo dirigente tal como construído doutrinariamente por Canotilho, para incluir de forma expressa no texto constitucional os fundamentos imediatos para a implementação dos seus projetos políticos, na expectativa de que, assim, seria possível legitimar tais projetos e neutralizar as controvérsias interpretativas acerca da sua constitucionalidade. Dessa forma, vislumbra-se que a “força legitimadora” do direito moderno, tal como propõe Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, está imbricada, no Brasil, com um certo espectro dirigista que condiciona a interpretação da Constituição de 1988.

Além do mais, a imbricação da “força legitimadora” do direito moderno com o espectro dirigista de Constituição revela uma defasagem hermenêutica muito profunda que reduz norma a texto de norma, isto é, que reduz a Constituição de 1988 ao seu texto. Então, para as forças políticas nacionais, à esquerda e à direita do espectro político-ideológico, se a Constituição de 1988 é dirigente e se o sentido das suas normas se reduz ao seu texto, logo, a única saída conservadora é alterar a sua dimensão textual na expectativa de modificar a direção dos rumos políticos do país da esquerda para a direita e a saída progressista é apelar para a defesa de uma unidade de sentido supostamente expressa nos dispositivos que integram o seu texto para defendê-lo do ataque conservador, contando para tanto principalmente com os órgãos do sistema de justiça nacional, ao mesmo tempo em que também aposta na sua reforma para aprofundar o processo de transformação das ordens econômica e social. Ao final, do ponto de vista da estratégia utilizada pelas forças políticas representadas no Congresso Nacional, a inclusão de seus interesses mais imediatos na dimensão textual da Constituição de 1988 é compreendida como condição necessária para a sua implementação, ao suposto de que, com isso, evitar-se-iam controvérsias interpretativas acerca da sua constitucionalidade. Menelick de Carvalho Netto sintetiza esse movimento da seguinte maneira:

Viveríamos uma época de tamanha complexidade que a ideia mesma que compartilhamos de Constituição encontrar-se-ia em xeque, em crise, por não mais dar conta de articular recíproca e institucionalmente o Direito com a política; ou, na verdade, não haveria nada de errado com o conceito por nós compartilhado de Constituição e, portanto, seria de se requerer precisamente uma férrea imposição judicial que sempre determinasse o cumprimento coercitivo da literalidade do texto constitucional como a única resposta capaz de coibir a recorrência dos desafios que acabaram por (des)qualificar a Constituição.

Será que, de fato, estaríamos diante de enfoques alternativos excludentes entre si e que apenas um deles poderia ser produtivo e o outro necessariamente enganoso? Ou haveria outra forma de abordar o problema da efetividade das normas constitucionais, mais complexa, que ultrapasse a simplicidade dessas duas perspectivas dicotômicas e excludentes, revelando que ambos os enfoques originalmente propostos seriam por demais estreitos e limitados e a própria dicotomia uma armadilha conceitual a ser superada para que novos horizontes possam se abrir?⁷³⁸

Para o autor, seria preciso ter em mente que, “ao contrário das sociedades antigas e medievais, rígidas e estáticas, a sociedade moderna é uma sociedade que se alimenta de sua própria transformação”. Isto é, da sociedade moderna, a única certeza que se pode ter “é a sua sempre crescente complexidade”. Dessa maneira, ambas as posições em relação à Constituição de 1988 padeceriam do mesmo problema, qual seja: o excesso de expectativas depositado em seu texto.⁷³⁹

Em relação aos que se posicionam contra as normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, propondo a reforma do seu texto para torná-lo aquilo que teriam sido as constituições nos séculos XVIII e XIX, Menelick de Carvalho Netto sustenta a necessidade de focar a questão “não como uma crise da Constituição *tout court*, mas como uma crise de excesso de expectativas nela depositadas como integrantes de uma determinada concepção histórica de Constituição não mais sustentável em face da comprovação vivencial de suas implausibilidades”. Por outro lado, para aqueles que sustentam a pura e simples aplicação judicial das disposições literais da Constituição de 1988 à realidade social como forma de solução dos problemas do país, o diagnóstico do autor é no sentido de que essa postura seria “apenas a reação emocional e magoada à árdua lição que o excesso de expectativas depositadas no Estado Social e em sua Constituição programática vivencialmente nos ensinou”.⁷⁴⁰

Em ambos os casos, observar-se-ia uma acentuada oposição em relação à Constituição de 1988, seja porque as suas disposições textuais expressas não corresponderiam às

⁷³⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 133.

⁷³⁹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 134.

⁷⁴⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 134.

expectativas dos atores políticos nacionais, seja porque, embora correspondam a essas expectativas, não produzem os efeitos concretos que delas se esperam na facticidade dos processos econômico, político e social brasileiros. Ao fim, Menelick de Carvalho Netto sustenta ser preciso compreender que:

A Constituição canaliza e viabiliza a democracia, mas se se espera que ela, unicamente por suas normas, possa substituir, apenas a título de exemplo, o tratamento político dos problemas políticos e o cuidado econômico das questões econômicas por imperativos constitucionais cogentes que dispensem o jogo democrático e a condução concreta de políticas econômicas e sociais, terminar-se-á *por pagar o preço do incremento da desestima constitucional a corroer toda a sua potencial força normativa e a gerar a ineficácia de suas normas, produzindo, na prática, efeitos opostos aos almejados*.⁷⁴¹

De acordo com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, ao invés de compreender que o papel de uma Constituição é servir como centro de mobilização ou integração de uma sociedade democrática, no Brasil, compartilha-se a crença segundo a qual seria possível transformar a realidade do país através de textos normativos, bastando, para tanto, alterar a Constituição. Segundo o autor, contrários e favoráveis às normas constitucionais de conteúdo compromissório e socioeconômico comungariam esse mesmo pressuposto, razão pela qual, afirma:

Há, portanto, que se defender a Constituição como centro de mobilização ou de integração política de uma sociedade democrática, no sentido do desenvolvimento de um *patriotismo constitucional*.

E, pois, é mais do que necessário abandonar de uma vez por todas um dos grandes equívocos em que não se pode mais insistir, sob pena de minarmos a própria legitimidade jurídico-política: aquele equívoco, justamente, gerado pela incapacidade de se compreender que *textos jurídicos* não são capazes por si sós de transformar a realidade ou de transformar o mundo.

Somente a promulgação de um novo texto constitucional não é capaz de transformar a realidade. Mais uma emenda constitucional não irá resolver o problema da falta de efetividade constitucional.

Insistir nesse equívoco, mais uma vez excedendo as expectativas em relação ao Direito, contribui para mais frustração e para o agravamento do sentimento de fracasso constitucional.⁷⁴²

Nessa chave de leitura, corre-se o risco da frustração constitucional, que decorre de um excesso de expectativas depositado no potencial transformador da realidade econômica, política e social do país apenas e tão somente por textos de normas: “nós não podemos atribuir ao Direito

⁷⁴¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 134-135. (Destaques nossos).

⁷⁴² CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 70-71. (Destaques do original).

esse papel dirigista de transformação, ou que é de outras esferas da nossa vida, para não perpetuarmos o sentimento de frustração, por continuarmos a nutrir expectativas excessivas em relação ao Direito”.⁷⁴³

De acordo com Menelick de Carvalho Netto, a questão fundamental para determinar o sucesso ou o fracasso institucional do país não se limitaria à adoção de um determinado modelo constitucional, já que, da sua perspectiva, seria mais importante saber como lidar com os processos de interpretação e aplicação da Constituição de 1988, sobretudo de suas disposições normativas de caráter principiológico, independentemente de se tratar de uma Constituição sintética ou de uma Constituição analítica. Portanto, uma questão que extrapolaria em muito o restrito círculo dos especialistas para incluir de forma decisiva a cidadania ativa.

A crença de que a literalidade do texto constitucional seja capaz de determinar o sucesso ou fracasso da vida institucional do país é por demais simplória. Há muito sabemos que textos por si sós nada ou muito pouco significam. O problema é qual interpretação somos capazes de dar a eles. Os textos constitucionais, sintéticos ou analíticos, serão sempre lidos como principiológicos tão só por serem constitucionais.⁷⁴⁴

Esse é o sentido da crítica de Gilberto Bercovici à recepção da Tese da Constituição Dirigente no Brasil, que, segundo o autor, caracteriza-se por ser uma Teoria da Constituição autocentrada em si mesma, sem Estado e sem política. Essa compreensão do constitucionalismo dirigente no país acredita ser possível concretizar o programa normativo da Constituição de 1988 tão somente se socorrendo aos melhores métodos interpretativos a serem manejados exclusivamente pelo Poder Judiciário. Conforme o autor:

Para resistir às críticas e tentativas de enfraquecimento e desfiguração da Constituição de 1988 é necessário sair do instrumentalismo constitucional a que fomos jogados pela adoção exageradamente acrítica da Teoria da Constituição Dirigente, que é uma Teoria da Constituição autocentrada em si mesma. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria “autossuficiente” da Constituição. Ou seja, criou-se uma Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Consequentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada.

⁷⁴³ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 88.

⁷⁴⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*: escritos selecionados. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 208.

Embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, história, a economia e, especialmente, a política.⁷⁴⁵

Nas palavras de Gilberto Bercovici, o instrumentalismo constitucional com o qual a Teoria da Constituição Dirigente foi recepcionada no Brasil conduz à expectativa de que basta incluir determinadas prescrições normativas na dimensão textual da Constituição de 1988 para que automaticamente seja possível transformar a realidade do país, independentemente de qualquer mobilização político-social. Não por outra razão, o autor considera que:

Podemos jogar o que quisermos na Constituição, se não tivermos um Estado forte, no sentido republicano, para implementar essa Constituição, para poder garantir os direitos, para poder implementar políticas públicas, de nada adianta. [...] Precisamos, portanto, voltar à Teoria do Estado sem desconsiderar a Teoria da Constituição, pois defendemos um Estado democrático, com limites, uma Teoria Democrática do Estado como a de Herman Heller.⁷⁴⁶

Dessa forma, verifica-se que há no debate constitucional brasileiro um movimento de demasiado apego à textualidade constitucional, que congrega contrários e favoráveis ao caráter compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, como forma de garantir que suas posições estejam asseguradas textualmente na Constituição, para, assim, fundamentá-las e legitimá-las, visando controlar controvérsias interpretativas em torno do seu texto, ao pressuposto de que a legitimidade do exercício do poder político somente pode ser alcançada por meio da legalidade constitucional, o que se revelaria, em última instância, paradoxal, por denotar carência de legitimidade, bem como um profundo déficit hermenêutico.

Logo, o elevado número de emendas constitucionais promulgadas no Brasil se explica porque, imantada por um espectro dirigista de Constituição, a interpretação de contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 reduz norma a texto de norma e, dessa maneira, supõe ser preciso garantir textualmente um fundamento imediato para as suas pretensões políticas no próprio texto constitucional.

É preciso, todavia, ressaltar que essa não é a única explicação para todas as emendas constitucionais promulgadas à Constituição de 1988, nem mesmo que é possível reduzir todas elas a um denominador comum. O que restou demonstrado neste trabalho é que um conjunto considerável de emendas constitucionais relativas às ordens econômica, financeira e social da

⁷⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 78-79.

⁷⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. Pergunta a José Joaquim Gomes Canotilho. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 79.

Constituição de 1988 foi justificado a partir de um certo espectro dirigista e de uma certa hermenêutica redutora que confunde norma com texto de norma. Certamente, há outros fatores que podem explicar a promulgação de outras emendas não analisadas neste trabalho, mas isso não conduz à conclusão de que o espectro dirigista de Constituição e a hermenêutica redutora não são elementos decisivos para compreender o processo de emendamento constitucional brasileiro, sendo mais adequados, por exemplo, do que o conceito vazio da cultura de emenda.

A princípio, tal fato poderia indicar que, supostamente, a sociedade brasileira não teria entendido adequadamente a forma constitucional moderna. Ainda não teria aprendido a valorizá-la. Por essa razão, a prática constitucional do país não seria outra coisa senão o constante desrespeito à supremacia e à rigidez constitucional tipicamente modernas. O constante emendamento da Constituição de 1988 seria uma evidência disso.

Visto de outro ângulo, porém, o excesso de emendas constitucionais não seria um desapego à forma constitucional moderna, mas, justamente, um apego excessivo a ela, ainda que de maneira controversa, dadas a pretensão abusiva de controlar o sentido da interpretação constitucional mudando o texto da Constituição de 1988 e a defasagem hermenêutica que lhe é inerente. Dessa maneira, somente com a pré-compreensão de que é preciso respeitar a supremacia e a rigidez constitucional modernas é que se socorre às emendas constitucionais para realizar mudanças. Caso contrário, as mesmas sequer seriam pensadas como um problema constitucional. Sendo assim, tantas emendas constitucionais seriam, na verdade, expressão de alguma aprendizagem da sociedade brasileira com o direito e a política.

Essa constatação serve de advertência para aqueles para os quais o elevado número de emendas promulgadas à Constituição de 1988 não representaria mais do que apenas mais um capítulo da história do fracasso constitucional no Brasil. No entanto, como todo processo de aprendizagem social, esse também é um processo necessariamente marcado por tropeços e retrocessos, idas e vindas, mas, ainda assim, capaz de corrigir a si mesmo. Por tudo isso, é preciso seguir apostando na possibilidade de uma vez mais aprender com o processo de aprendizagem social em curso no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia” (Ulysses Guimarães).⁷⁴⁷

Durante a sessão de promulgação da Constituição de 1988, Ulysses Guimarães disse: “a persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia”.⁷⁴⁸ A fala expressa a expectativa de que a consolidação da ordem democrática a ser inaugurada no país dependeria da capacidade de a Constituição mediar os conflitos político-ideológicos existentes na sociedade brasileira. Portanto, da sua perspectiva, a nova institucionalidade democrática que viria a substituir o arcabouço autoritário imposto pela ditadura civil-militar de 1964-1985 desponta como o médium através do qual as divergências observadas durante os trabalhos constituintes e que muito provavelmente também seriam observadas no momento pós-constituente deveriam ser solucionadas.

Após um longo processo constituinte, permeado por ampla participação social, submetido a toda sorte de pressão dos mais variados grupos de interesse, a Constituição de 1988 estava prestes a ser promulgada. Colocar-se-ia fim a mais de duas décadas de excepcionalidades legadas pelo regime autoritário imposto pelo golpe civil-militar de 1964. Nem por isso o cenário era de paz. Nem poderia sê-lo. Afinal, desde a sua convocação, questionava-se a legitimidade da Assembleia Nacional Constituinte. Questionamentos esses que não cessaram quando da sua instalação, muito menos no transcurso dos seus trabalhos. A novidade, contudo, residia no fato de que, uma vez restabelecida a democracia constitucional no país, essas controvérsias poderiam ser enfrentadas no marco da nova Constituição, isto é, no bojo da sua interpretação e aplicação.

Como nos lembra Menelick de Carvalho Netto, “a virtude de uma Constituição democrática é que ela não permite mecanismos que instaurem uma paz de cemitério. Ela precisamente remete à discussão pública os problemas para que possamos constantemente, e de forma reflexiva, revermos antigos usos e tradições”.⁷⁴⁹ Dessa forma, a legitimidade de uma ordem constitucional democrática se abre ao futuro, ou seja, ao processo de interpretação e aplicação das suas disposições normativas pela própria sociedade.

⁷⁴⁷ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 308, 05/10/1988, p. 14380.

⁷⁴⁸ BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 308, 05/10/1988, p. 14380.

⁷⁴⁹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 208.

Em diálogo crítico com Jürgen Habermas, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira retoma a discussão relativa à legitimidade do processo constituinte de um Estado Democrático de Direito e suas relações com o tempo histórico. Nessa chave de leitura, o problema acerca do fundamento de legitimidade do processo constituinte de um Estado Democrático de Direito se resolve “na dimensão do tempo histórico, como um processo de aprendizagem social com o Direito, que é sujeito a tropeços, mas é capaz de corrigir a si mesmo, se compreendermos a Constituição como projeto que transforma o ato fundador num processo constituinte que tem continuidade por meio de sucessivas gerações”. Isto é, a abertura ao futuro das Constituições democráticas não pode desconsiderar exigências normativas historicamente colocadas na e pela própria realidade econômica, política e social ao longo do processo de constitucionalização. Caso contrário, corre-se o risco de se recair em um “déficit sociológico e histórico” e de se perder o “espaço de experiência”, ou seja, a “memória dos percursos e das lutas por reconhecimento de direitos ao longo da história”.⁷⁵⁰

No caso brasileiro especificamente considerado, a Constituição de 1988 é caudatária da ruptura paradigmática observada quando da virada do século XIX para o século XX, da “passagem do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social, em que as questões de legalidade, legitimidade e efetividade passam, em longo prazo, a implicar o próprio conceito de constitucionalidade”.⁷⁵¹ Isso porque as transformações ocorridas no período da transição do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social repercutiram sobre os textos constitucionais.

Antes limitadas a organizar a estrutura e o funcionamento do Estado e a garantir, apenas no plano formal, direitos fundamentais de liberdade e de igualdade, bem como de participação política, as Constituições passaram a dispor sobre questões relativas aos domínios econômico e social, atribuindo direitos e impondo funções ao Estado. Além disso, consagraram o sufrágio universal e expandiram os direitos de participação política àqueles que antes estavam impedidos de participar do processo político.

Novas demandas por liberdade e igualdade advindas do contexto social no qual as Constituições até então liberais estavam inseridas fizeram com que novos direitos fossem consagrados pelos textos constitucionais. Mas não apenas isso. Além do alargamento do rol de

⁷⁵⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Contribuições para uma nova história e teoria do processo de constitucionalização brasileiro no marco da Teoria Crítica da Constituição. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 28-29.

⁷⁵¹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria da Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 27.

direitos fundamentais expressos nos textos constitucionais, observa-se também uma redefinição do próprio sentido conferido aos direitos fundamentais de liberdade, de igualdade e de participação política já reconhecidos, porém, agora, a partir da sua sociabilidade, isto é, da exigência imanente a esses mesmos direitos de que para o seu adequado exercício são pressupostas condições materiais de vida digna.

Por essa razão, conforme destaca Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, não seria possível falar apenas de “cumulação de direitos ou até mesmo um progressivo alargamento da efetividade do exercício dos direitos de uma geração passada pelos da geração seguinte: seria necessário reconhecer que tal ‘cumulação’ implica inclusive uma redefinição paradigmática dos ‘velhos’ em ‘novos’ direitos”.⁷⁵² O reconhecimento de novos direitos fundamentais pelos textos constitucionais a partir da vivência concreta das sociedades durante o paradigma do constitucionalismo liberal e a redefinição do sentido dos direitos políticos e individuais já consagrados pelas Constituições do período é muito bem sintetizado por Menelick de Carvalho Netto:

A vivência daquelas ideias abstratas que conformavam o paradigma inicial do constitucionalismo logo conduz à negação política das mesmas na história. A liberdade e igualdade abstratas, bem como a propriedade privada terminam por fundamentar as práticas sociais do período de maior exploração do homem pelo homem de que se tem notícia na história, possibilitando um acúmulo de capital jamais visto e as revoluções industriais. Ideias socialistas, comunistas e anarquistas começam a colocar em xeque a ordem liberal e a um só tempo animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos e neles se reforçam com a luta pelos direitos coletivos e sociais, como o de greve e de livre organização sindical e partidária, como a pretensão a um salário mínimo, a uma jornada máxima de trabalho, à seguridade e previdência sociais, ao acesso à saúde, à educação e ao lazer. Mudanças profundas também de toda ordem conformam a nova sociedade de massas que surge após a 1ª Guerra Mundial e com ela o novo paradigma constitucional do Estado Social [...], que, por sua vez, pressupõe a materialização dos direitos anteriormente formais. Não se trata apenas do acréscimo dos chamados direitos de segunda geração (os direitos coletivos e sociais), mas inclusive da redefinição dos de 1ª (os individuais); a liberdade não mais pode ser considerada como o direito de se fazer tudo o que não seja proibido por um mínimo de leis, mas agora pressupõe precisamente toda uma plêiade de leis sociais e coletivas que possibilitem, no mínimo, o reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento privilegiado do lado social ou economicamente mais fraco da relação, ou seja, a internalização na legislação de uma igualdade não mais formal, mas tendencialmente material.⁷⁵³

Um tal processo não se deu nos termos de um mero determinismo histórico. Não foi fruto de uma trajetória desde o início orientada a um futuro inexoravelmente mais igualitário e

⁷⁵² CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Processo Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 140.

⁷⁵³ CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*: escritos selecionados. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 61.

inclusivo. Antes disso, decorreu de disputas interpretativas travadas na esfera pública política pela própria sociedade acerca de quais direitos deveriam ser assegurados a seus membros para corresponder às suas expectativas sobre o que deveria ser naquele contexto histórico específico a liberdade e a igualdade. Há, assim, nexos de sentido entre o sistema jurídico e a sociedade, os quais somente podem ser explicitados em uma perspectiva histórica que leve em consideração as expectativas normativas dos seus próprios membros em relação ao seu direito e às funções que por ele devem ser desempenhadas diante da realidade econômica, política e social.

Conforme Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, isso se dá “porque esse direito nunca é *parado no tempo*, ele *avança* ou *retrocede* em relação às suas próprias potencialidades, no curso da história, com a sociedade, como parte dela”. Portanto, “a interpretação que do direito faz a sociedade muda, ou melhor, se constrói, [...] ao longo da história vista como um processo de aprendizagem em longo prazo, sujeito a tropeços e a retrocessos, mas sendo capaz de se autocorrigir”.⁷⁵⁴

Nesse sentido, a partir “de uma perspectiva que leva a sério a visão dos participantes nas próprias práticas jurídicas, exatamente em razão do caráter hermenêutico-crítico e argumentativo do direito, aberto, portanto, à possibilidade de novas interpretações, que se constroem ao longo da história”, torna-se preciso “mostrar *como* os sentidos do direito se constroem *normativamente* no interior da própria sociedade e como é possível, inclusive, que a própria sociedade construa suas próprias concepções do que seja lícito ou ilícito e, reflexivamente, possa *aplicar* esse direito a ela mesma”.⁷⁵⁵ Um tal fenômeno pode ser compreendido nos termos de um processo de aprendizagem social, assim descrito por David F. L. Gomes:

[...] uma Constituição democrática é sempre fruto de aprendizagens sociais que antecedem sua elaboração, ao mesmo tempo em que, uma vez elaborada e promulgada, pode catalisar novos processos de aprendizagem social a partir do momento em que amplifica as aprendizagens que a antecederam e cujos resultados se inscreveram nela – aprendizagem-catálise-aprendizagem.⁷⁵⁶

Dessa maneira, a consagração das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, antes de representar mera cópia de modelos

⁷⁵⁴ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria da Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 88-89. (Destaques do original).

⁷⁵⁵ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria da Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 90. (Destaques do original).

⁷⁵⁶ GOMES, David F. L.. Aprendizagem-catálise-aprendizagem: delineamento de um modelo teórico sobre as relações entre Constituição e sociedade. In: GOMES, David F. L.. *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 56.

constitucionais estrangeiros ou mesmo uma simples decorrência da forma pela qual se desenvolveu o seu processo de elaboração, bem pode elucidar uma das etapas do processo de aprendizagem social com o direito e a política. Como afirma David F. L. Gomes, “no que tange aos direitos fundamentais, [...] para impor ao sistema de produção capitalista expectativas normativas contrárias a seus imperativos cegos de autovalorização”, a luta de setores excluídos e oprimidos por esse mesmo sistema produtivo deu “origem a pretensões de direitos fundamentais em franca contrariedade com tais imperativos: direitos trabalhistas, sociais e econômicos – frutos de lutas sociais do século XIX e constitucionalmente consolidados na primeira metade do século XX”.⁷⁵⁷

Em sendo assim, o reconhecimento expresso de direitos sociais, econômicos e culturais em um texto constitucional, bem como a atribuição de competências ao Estado para implementar programas de ação destinados a assegurar um padrão de vida digna a todos, podem ser concebidos como respostas de uma sociedade a um passado no qual tais direitos sequer existiam e no qual o Estado se limitava a assegurar as condições de reprodução de um sistema econômico preocupado apenas em garantir mais lucro. Conforme Gilberto Bercovici:

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e que vai marcar o debate sobre a constituição econômica, é o fato de que as constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas constituições é “programática” neste sentido. A constituição econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia pré-estabelecida do mercado. A constituição econômica quer uma nova ordem econômica, quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado. E isto ocorre justamente, por causa da expansão do sufrágio e da incorporação dos setores economicamente desfavorecidos na esfera de atuação estatal.⁷⁵⁸

Por essa razão, a Constituição de 1988 pode ser compreendida como uma Constituição transformadora, em virtude da pretensão de transformar as estruturas das ordens econômica e social anunciada em seu programa normativo. Justamente por isso, torna-se palco perfeito para o conflito político-ideológico existente na sociedade brasileira.⁷⁵⁹

⁷⁵⁷ GOMES, David F. L.. *A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da constituição no Brasil*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 265.

⁷⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 92.

⁷⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, a. 7, n. 26, p. 285-305, mai. – ago. 2013.

A fim de vislumbrar como o referido conflito se manifestou em termos constitucionais, este trabalho se dedicou a recuperar o debate a respeito do modelo ideal de Constituição que deveria ser adotado no Brasil no processo constituinte de 1987-1988. Como foi possível observar, toda essa controvérsia político-ideológica foi inicialmente traduzida em termos jurídico-constitucionais na defesa de um modelo de Constituição sintética ou de uma Constituição analítica.

Ao contrário do que se poderia desavisadamente imaginar, essa disputa não foi meramente teórica ou acadêmica, pois, desde o início, ela estava diretamente entrelaçada com as expectativas dos atores políticos nacionais a respeito das implicações econômicas, políticas e sociais de tal escolha para o país. Daí porque a oposição que se formou entre os que defendiam um modelo de Constituição sintética e os que defendiam um modelo de Constituição analítica não se tratava apenas de uma controvérsia puramente abstrata, descolada do contexto histórico em que inserida.

Sendo assim, o esforço aqui empreendido se dedicou a desvendar as camadas de sentido ocultas no referido debate, especialmente no que diz respeito às compreensões subjacentes a cada uma dessas posições sobre o que, afinal, seria uma Constituição e sobre qual deveria ser a sua função diante da realidade concreta do país. Uma questão relacionada a qual modelo de Estado deveria ser implementado no Brasil, se absente ou interventor nas ordens econômica e social. Não custa lembrar que foram exatamente essas as questões que motivaram o surgimento da Teoria da Constituição enquanto um campo autônomo de reflexão, na virada do século XIX para o século XX.⁷⁶⁰

Nesse sentido, apostou-se no resgate de um debate que tradicionalmente é tratado pela doutrina constitucional brasileira de uma perspectiva superficial e insatisfatória. Ao invés de abordar o tema a partir de uma perspectiva puramente formal, comparando as Constituições apenas em relação à maior ou à menor extensão da sua dimensão textual, sem muito a dizer sobre o que efetivamente mobilizaria os atores políticos e sociais a defender um ou outro modelo de Constituição, como o faz a maioria dos manuais de Direito Constitucional do país, procurou-se situar os argumentos em defesa de uma Constituição sintética e em defesa de uma Constituição analítica na concretude do debate constituinte brasileiro de 1987-1988, para dali evidenciar como ambos os modelos foram manejados pelos mais diversos atores envolvidos nessa empreitada. Em suma, tratou-se de evidenciar como a forma jurídica moderna pôde

⁷⁶⁰ Nesse sentido, cf. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria da Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, p. 27-47.

apresentar respostas para os problemas políticos mais imediatos daquele contexto histórico específico.

Conforme visto, para os defensores de um modelo de Constituição sintética, uma Constituição não deveria mais do que dispor sobre a organização dos poderes do Estado e a declarar os direitos fundamentais de igualdade, liberdade e participação política, desde uma perspectiva estritamente formal. O objetivo seria limitar ao máximo os poderes estatais, evitando sua intervenção nos domínios econômico e social. Em seu favor, alegava-se que uma Constituição assim elaborada seria tendencialmente mais longa e estável do que uma Constituição extensa e detalhista. Tendo como exemplo o paradigma estadunidense, argumentava-se que uma Constituição não deveria mais do que espelhar as relações já constituídas na sociedade. Caso contrário, se aspirasse à transformação das relações constituídas na sociedade, fatalmente conduziria a vida político-institucional do país a um futuro instável, com baixa probabilidade de duração. Isto é, para os que assim se posicionavam no debate constitucional brasileiro, havia a compreensão de que a adoção desse modelo institucional pré-determinaria o futuro da Constituição então em elaboração.

Por outro lado, os defensores de uma Constituição extensa e detalhista alegavam que a Constituição deveria conter um projeto de sociedade voltado à superação das históricas desigualdades que assolavam a sociedade brasileira. Seu objetivo, portanto, seria o de munir o Estado e a sociedade dos instrumentos necessários para alcançar tal finalidade. Logo, não bastaria apenas declarar os compromissos, os fins, as metas e os objetivos comuns do Estado e da sociedade, mas também assegurar os meios para alcançá-los, sobretudo, nas ordens econômica e social. Sendo assim, argumentavam que o exemplo estadunidense seria descabido, pois os desafios que se colocavam historicamente no processo constituinte brasileiro seriam distintos dos problemas que se colocaram aos convencionais da Filadélfia dois séculos antes.

Situado dessa maneira o debate, não causa surpresa que em cada lado dessa disputa estivessem, respectivamente, as forças conservadoras e progressistas da sociedade brasileira. No entanto, mais do que uma cisão político-ideológica, o que os debates em defesa de uma Constituição sintética e em defesa de uma Constituição analítica revelam são as distintas compreensões sobre o próprio conceito de Constituição e sobre qual deveria ser a sua função perante a realidade econômica, política e social do país. Uma resposta jurídico-normativa para uma questão político-ideológica concreta.

Sendo assim, então, há uma profunda defasagem no tratamento conferido pela doutrina constitucional brasileira sobre a classificação das Constituições, segundo o critério formal da

sua extensão textual. Mas não é só. Há também uma profunda defasagem nas propostas explicativas sobre o emendamento constitucional observado no país desde 1988 que se valem das características textuais da Constituição para justificar o fenômeno, sem, no entanto, considerar todo esse pano de fundo político-ideológico. Dessa forma, as explicações para o elevado número de emendas constitucionais promulgadas no país limitam-se a justificá-las socorrendo-se ao perfil extenso e detalhista conferido ao texto constitucional, como se a Constituição de 1988 não deixasse outra alternativa às forças políticas nacionais, senão emendar o seu texto.

Na origem, essa seria uma circunstância inevitável da forma como se desenvolveu o processo constituinte. A ausência de um projeto básico inicial para orientar os trabalhos, a pulverização do procedimento em Comissões e Subcomissões Temáticas, a ausência de um grupo político majoritário que pudesse impor as suas vontades aos demais e a ampla participação popular observada em todas as suas etapas conduziram a um texto constitucional extenso e detalhista, produto dessa complexa teia de negociações. Ou seja, o comportamento dos atores políticos nacionais ao longo da vigência da Constituição de 1988 seria mera decorrência do modelo institucional adotado, recaindo, portanto, no mesmo diagnóstico dos grupos políticos contrários a uma Constituição analítica no momento constituinte, ainda que com propósitos distintos.

A crença de que a adoção de certos modelos institucionais seria capaz de prever o comportamento de uma ordem constitucional concreta quanto à sua estabilidade e longevidade não é, contudo, uma singularidade brasileira. No campo do Direito Constitucional e da Ciência Política Comparados, a força das teorias institucionalistas pôde ser vista neste trabalho, levando a crer que, embora não haja uma filiação expressa da doutrina nacional a essa corrente teórica, há fortes elementos que corroboram o compartilhamento dessa mesma chave leitura. Trabalhando de forma implicitamente determinista, esses estudos assumem que os atores políticos respondem automaticamente às suas instituições. Não há uma preocupação em demonstrar como cada sociedade especificamente considerada em suas circunstâncias histórico-contextuais concretas compreende as instituições de Direito Constitucional e as utilizam para mediar sua convivência.

As teorias institucionalistas foram criticadas pela teoria culturalista no âmbito do Direito Constitucional e da Ciência Política Comparados, em razão da dificuldade de comprovar que ações de atores políticos e sociais seriam pura e simplesmente reações automáticas aos estímulos conferidos pelas instituições constitucionais adotadas. No entanto, apesar de

vislumbrar a insuficiência das teorias institucionalistas, a teoria culturalista é incapaz de avançar na crítica, pois se vale de uma categoria conceitual extremamente vazia e de difícil comprovação, como a cultura de emenda. A cultura de emenda estaria presente em todas as sociedades cujas Constituições possuem altas taxas de emendamento constitucional. Para essa linha de pensamento, o elevado número de emendas promulgadas a uma Constituição indicaria a existência da cultura de emenda, enquanto a cultura de emenda justificaria o constante apego aos procedimentos formais de reforma constitucional. Ou seja, da forma como construído o argumento, ele está arrimado sob uma tautologia. Além disso, sequer há a preocupação de evidenciar quais seriam os elementos constitutivos da cultura de emenda, muito menos de explorar como a cultura de emenda se manifestaria nas mais diversas ordens constitucionais ao redor do globo.

Ante a incapacidade explicativa das teorias institucionalistas e culturalista, este trabalho se propôs a apresentar uma justificativa própria para o elevado número de emendas promulgadas à Constituição de 1988. Para tanto, retomou a controvérsia político-ideológica existente na sociedade brasileira a respeito das normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988, desde o momento de sua elaboração, um dos principais pontos de dissenso durante o processo constituinte, traduzido juridicamente no debate quanto ao modelo de Constituição que deveria ser adotado no país, se enxuta e abstrata ou se extensa e detalhista.

Promulgada a Constituição de 1988, esse dissenso não se arrefeceu na sociedade brasileira. Ele pôde ser vislumbrado nas disputas pela reforma do seu texto, seja através da revisão constitucional prevista pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seja pelo processo ordinário de emenda previsto pelo artigo 60 do corpo permanente da Constituição de 1988. Tal circunstância explica por que boa parte das emendas promulgadas à Constituição de 1988 incidiu sobre as ordens econômica, financeira e social, ao invés das seções destinadas à organização dos poderes e aos direitos fundamentais.

Portanto, antes de indicar uma relativa estabilidade do assim chamado núcleo essencial da Constituição, como pretende fazer valer boa parte dos estudos sobre o tema no Brasil, a profusão de emendas promulgadas em matéria econômica, financeira e social no país revelam a centralidade dessas questões para a sociedade brasileira, não apenas no momento constituinte, como também no momento pós-constituinte. Dessa forma, é possível dizer que os mecanismos formais de reforma constitucional previstos no texto da Constituição de 1988 retroalimentaram as disputas político-ideológicas a respeito de qual perfil deveria ser assumido pelo Estado

brasileiro, se absente ou se interventor nas ordens econômica e social. Sendo isso que está subjacente a boa parte das emendas constitucionais promulgadas no país, então, estão justificadas as emendas constitucionais analisadas neste trabalho. No entanto, para a devida compreensão do fenômeno do emendamento constitucional brasileiro, resta ainda saber por que as forças políticas nacionais se valem dos mecanismos formais de reforma constitucional.

Na base desse comportamento político, está a compreensão de que a Constituição de 1988 é uma Constituição dirigente. Isto é, é uma Constituição que impõe fins, objetivos e tarefas comuns ao Estado e à sociedade mediante um amplo programa de ação para a concretização das suas disposições normativas. Tanto os defensores de um modelo de Constituição sintética, quanto os defensores de um modelo de Constituição analítica são unânimes em considerá-la uma Constituição dirigente, seja para atacá-la, tal qual os primeiros, seja para defendê-la, tal qual os segundos.

Em sendo assim, ambos acreditam que o programa normativo expresso no texto constitucional impõe um dever de agir ao legislador democrático. Este estaria autorizado apenas a executar aquelas políticas cujos fundamentos estivessem expressamente previstas no texto constitucional. Além desse espectro dirigista, que, repita-se, não se tratou de mera cópia passiva de modelos constitucionais estrangeiros, vislumbra-se em tal comportamento uma defasagem hermenêutica muito profunda, que reduz norma a texto de norma, isto é, que compreende como legítimas apenas as políticas positivadas diretamente no texto constitucional.

Com isso, esquece-se do alerta de Friedrich Müller: “o teor literal de uma prescrição juspositiva é apenas a ‘ponta do *iceberg*’”. Em outras palavras, perde-se de vista que “normas jurídicas não são idênticas aos seus textos de normas. O teor literal não é a lei. Ele é a forma da lei”.⁷⁶¹ Conforme destaca Lenio Luiz Streck, tal postura é compartilhada, inclusive, por parcela considerável da comunidade jurídica brasileira: “há um pseudolegalismo típico dos juristas brasileiros, que consideram problemas superados pela simples posituação de uma lei, ignorando toda a luta interpretativa envolvida no seu processo de efetivação”. Nessa linha de raciocínio, o autor ainda adverte: “a legalidade (e não apenas os princípios) pode ser invocada de modo instrumental”.⁷⁶² Da sua perspectiva, tudo isso redundaria na “perigosa tentativa de capturar a norma num texto”.⁷⁶³

⁷⁶¹ MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3. ed. Tradução de Peter Naumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 38; p. 104.

⁷⁶² STRECK, Lenio Luiz. *Ensino jurídico em crise: ensaio contra a simplificação do direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024, p. 279; p. 282

⁷⁶³ STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017, p. 285.

Ao final, o espectro dirigista de Constituição somado à defasagem hermenêutica que lhe é inerente estaria na origem da elevada taxa de emendamento constitucional observada no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Em uma sentença: *o elevado número de emendas constitucionais promulgadas no Brasil se explica porque, imantada por um espectro dirigista de Constituição, a interpretação de contrários e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 reduz norma a texto de norma e, dessa maneira, supõe ser preciso garantir textualmente um fundamento imediato para as suas pretensões políticas no próprio texto constitucional.*

O padrão de comportamento adotado pelas forças políticas nacionais contrárias e favoráveis às normas de conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988 revela, ainda, o “paradoxo da força legitimadora do direito”. Isso porque, diante da expectativa compartilhada de que as normas jurídicas sejam elaboradas com a participação de todos os seus possíveis destinatários, como forma de legitimação do exercício do poder político e em adequação à Constituição, a pretensão é restringir a controvérsia interpretativa na sociedade a respeito da constitucionalidade das políticas implementadas no país. Ou seja, trata-se, na verdade, de um apelo à legitimação constitucional de determinados programas político-ideológicos que pretende neutralizar exatamente o elemento de produção e reprodução das normas constitucionais: a participação cidadã na construção do sentido das normas da sua Constituição. Uma postura que compreende como legítimas apenas as políticas elaboradas conforme a Constituição, mas que não hesita em modificá-la para incluir os fundamentos mais imediatos daquelas em seu texto.

Contudo, antes de representar mais um capítulo do fracasso das instituições constitucionais modernas no país, o fenômeno do emendamento constitucional brasileiro representa uma etapa de aprendizagem social com o direito e a política, especialmente com a rigidez e a supremacia constitucional. Nessa qualidade, esse também é um processo intrinsecamente marcado por idas e vindas, tropeços e retrocessos, mas, ainda assim, capaz de se autocorriger, indicando a possibilidade de a sociedade brasileira seguir aprendendo com o processo de aprendizagem em curso no país.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Fernando Herren Fernandes. Constituição sintética ou analítica?. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 96, p. 89-96, out. – dez. 1987.
- ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 43, n. 1, p. 1-84, 2018.
- ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; RAMÍREZ, Milton César Jiménez; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, p. 93-133, mai. – ago. 2022.
- AMARAL, Ricardo Batista. *A vida quer é coragem: a trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil*. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. Mudança. In. ANDRADE, Carlos Drummond de. *Corpo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição policy-oriented. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 299-342, jan. – jun. 2021.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. In. MENEZES FILHO, Naércio; SOUSA, Andre Portela (Orgs.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-52.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance. In. NOLTE, Detlef; SCHILLINGVACAFLOR, Almut (orgs.). *New constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2012. p. 203-222.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma constituição incomum. In. CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cicero Romão Resende de; SIMÕES, Júlio Assis. (Orgs.). *A constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild (Hucitec), ANPOCS, 2009, p. 17-51.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. A constituição sem fim. In. PRAÇA, Sérgio; DINISZ, Simone (Orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-60.
- BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; (Orgs.). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das constituições escritas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, p. 25-98, jan. – jul. 1985.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 1-25, out. – dez. 1998.

BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. As Constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 20-52, 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. Constituição portuguesa. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 25, n. 97, p. 63-68, jan. – mar. 1988.

BASTOS, Celso Ribeiro. Constituições orgânicas e ideológicas (o problema das normas programáticas). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BASTOS, Marcos Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The Brazilian Constitutional Amendment Rate: A Culture of Change?. *International Journal of Constitutional Law Blog*, 10/08/2016. Disponível em: <https://www.icconnectblog.com/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito & Práxis*, v. 10, v. 3, p. 1770-1811, 2019.

BERCOVICI, Gilberto; MORAIS, Viviane Alves de. A autonomia do Banco Central e a Constituição. In: FACHIN, Luiz Edson; BARROSO, Luís Roberto; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). *A Constituição da democracia em seus 35 anos*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 399-416.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Sobre o Banco Central “independente”. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, ano 11, n. 21, p. 149-154, mar. – ago. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das “Normas Programáticas” no Debate Constitucional Brasileiro. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 22, p. 671-678, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, p. 123-139, jan. – abr. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, a. 7, n. 26, p. 285-305, mai. – ago. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte americana no combate à ampliação da democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 89, p. 107-134, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In. TELES, Edson; SAFATLE, Vladmir (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77-90.

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecador de um Diálogo entre Ausentes. In. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a constitucionalização de tudo (ou do nada). In. SOUZA NETO; Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Coords.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 167-175.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Pergunta a José Joaquim Gomes Canotilho. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 77-79.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. In. SOUZA NETO; Claudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 75-160.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 36, n. 142, p. 35-51, abr. – jun. 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: (a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica e por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BUARQUE, Chico. Obra. Canções. *Tanto Mar*. Segunda versão, 1978. Disponível em: <https://www.chicobuarque.com.br/obra/cancao/147>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BURGER, André. Apresentação. In. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Proposta de Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Ortiz: IEE, 1993, p. 11-12.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Obiter dicta* abusivos: esboço de uma tipologia dos pronunciamentos judiciais ilegítimos. *Revista Direito GV*, v. 14, n. 2, p. 707-745, mai. – ago. 2018.

CAMPOS, Roberto. Reservatório de utopias. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 79-81.

CAMPOS, Roberto. Por uma Constituição não biodegradável. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 122-126.

CAMPOS, Roberto. O bestirol constituinte I. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 127-131.

CAMPOS, Roberto. O bestirol constituinte II. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 132-136.

CAMPOS, Roberto. Razões da urgente reforma constitucional. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 269-286.

CAMPOS, Roberto. Como não fazer constituições. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 315-318.

CAMPOS, Roberto. Da dificuldade de ligar causa e efeito. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 323-326.

CAMPOS, Roberto. O grande embuste. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 327-331.

CAMPOS, Roberto. A constituição-saúva. In. ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A Constituição Contra o Brasil: Ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 354-357.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Lenio Luiz Streck. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 23-26.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Menelick de Carvalho Netto. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 46-49.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Resposta a Agostinho Ramalho Marques. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, p. 52-54.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 15, p. 7-17, abr. – jun. 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 111-133.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência 1995-1996*. V. 1. Ebook (936 p.). São Paulo: Cia das Letras, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Memórias de Fernando Henrique Cardoso acerca do processo constituinte brasileiro de 1987/1988: Depoimento ao ex-governador José Serra (PSDB-SP), ao ministro Gilmar Mendes e aos professores Rodrigo Mudrovitsch e Eduardo Graeff. *Conjur*, 09/09/2013, p. 23. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/transcricao-encontro-fhc-idp.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de posse no Congresso Nacional. In. OLIVEIRA, Miguel Darcy de. (Org.). *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 9-18.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Apresentação. In. BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 9-12.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes do governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. Plano Fernando Henrique Cardoso. *Revista de Economia Política*, v. 42, n. 3, p. 298, jul. – set. 1993.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A tensão entre memória e esquecimento nos 30 anos da Constituição de 1988. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David F. L. (Orgs.). *1988-2018: O QUE CONSTITUÍMOS? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 383-387.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021.

CARVALHO, Rodrigo Badaró de. *FHC – do sociólogo ao presidente: a implementação de um projeto neoliberal no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Contribuições para uma nova história e teoria do processo de constitucionalização brasileiro no marco da Teoria Crítica da Constituição. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Constitucionalismo e História do Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 1-69.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da Constituição brasileira trinta anos depois. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 381-413.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Breves considerações iniciais sobre a PEC n. 241 (“Novo Regime Fiscal”): o Estado de Exceção econômico e a subversão da Constituição democrática de 1988. In. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; NUNES, Dierle; BACHA E SILVA, Diogo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2018, p. 83-88.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Processo Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido processo legislativo e Estado Democrático de Direito: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. In. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 189-225.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. *Constitution Rankings*. Disponível em: <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. Imprensa: São Paulo, Brasiliense, 1986.

COMPARATO, Fábio Konder. Ordem econômica na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Público*, a. 23, n. 93, p. 264-276, jan. – mar. 1990.

COSTA, Célia Maria Leite. A Frente Ampla de oposição ao regime militar. In. FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). *João Goulart, entre a memória e a História*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 177-191.

COSTA JÚNIOR, Ernane Salles da. *Constitucionalismo do atraso*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017.

COSTA JÚNIOR, Ernane Salles da; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo da Constituição e Ponte para o Futuro: uma análise a partir da teoria crítica da aceleração social. *Revista Direito & Práxis*, v. 12, n. 1, p. 197-236, 2021.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005.

COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-63, 2006.

CRÔNICA DAS ARCADAS. (1997). *Revista Da Faculdade De Direito da Universidade de São Paulo*, v. 92, p. 599-612. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/5f223ea6ae26_cronica-das-arcadas.pdf.

DAHL, Robert. *How democratic is the American Constitution*. New Haven: Yale University Press, 2001.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em 1989, sob o título “*A Administração Pública na nova Constituição*”.

FARIA, José Eduardo. Entre a rigidez e a mudança: a Constituição no tempo. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 2, p. 199-207, jul. – dez. 2003.

FARIA, José Eduardo. Reforma constitucional em período de globalização econômica. *Revista da Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 253-265, 1995.

FARHAT, Said. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 121-138, 1983.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O cerne infrangível da Constituição: limitação material do poder de alteração constitucional. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, v. 74, p. 251-261, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Constituição de 1988 – Um Balanço após Dezesesseis Anos de Vigência. *Revista de Direito Público*, v. 2, n. 8, p. 40-53, abr. – mai. – jun., 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 202, p. 11-17, out. – dez. 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Revisão Constitucional – Procedimento – Promulgação. *Revista De Direito Administrativo*, v. 195, p. 325-333, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988, *Revista de Direito Administrativo*, v. 193, p. 1-11, jul. – set. 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 1. Arts. 1º a 43. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ideias para a nova Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição. Apresentação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 27, número especial, p. 13-16, 1984.

FREIRE, Alonso Reis Siqueira. *O processo constituinte inclusivo: fundamentos teóricos, evidências empíricas e dinâmicas governantes*. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GARDNER, James A.. The Failed Discourse of State Constitutionalism. *Michigan Law Review*, v. 90, p. 761-837, 1992.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 686-713, 2015.

GOMES, David F. L. *Ainda sobre a inconstitucionalidade da autonomia do Banco Central*. Disponível em: https://www.academia.edu/127515287/Ainda_sobre_a_inconstitucionalidade_da_autonomia_do_Banco_Central. Acesso em: 13 fev. 2025.

GOMES, David F. L.. Emilio Meyer, constitucionalismo e autoritarismo: sobre *Constitutional erosion in Brazil*. In: GOMES, David F. L.. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 101-121.

GOMES, David F. L. O começo do que ainda somos. Nota da segunda edição de “A Constituição de 1824 e o problema da modernidade”. In: GOMES, David F. L. *A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a Teoria da Constituição no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2024, p. 19-45.

GOMES, David F. L.. Aprendizagem-catálise-aprendizagem: delineamento de um modelo teórico sobre as relações entre Constituição e sociedade. In. GOMES, David F. L.. *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 37-67.

GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. O que permanece naquilo que muda? Lenio Streck e a Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia, no marco da Crítica Hermenêutica do Direito. In. GOMES, David F. L. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 145-164.

GOMES, David F. L.. *Sociedade, um problema, múltiplos níveis de análise: por um universalismo a partir do sul*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023.

GOMES, David F. L.. *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.

GOMES, David F. L.. *A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da constituição no Brasil*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GOMES, David F. L.. Ernane Salles e o constitucionalismo do atraso. *Revista Direito & Práxis*, v. 9, n. 3, p. 1962-1973, 2018.

GOMES, David F. L.; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. História e tempo presente: o debate constituinte brasileiro nas décadas de 1980-1990 e a atual proposta de uma nova Assembleia Constituinte. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, p. 67-97, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

GRAU, Eros Roberto. Resenha do prefácio da 2ª edição CANOTILHO, Constituição dirigente e vinculação do legislador, 2ª edição: resenha de um prefácio. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Renovar: São Paulo, 2005, s/ p.

GRAU, Eros Roberto. Pergunta a José Joaquim Gomes Canotilho. In. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 97-100.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a constituição que teremos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: UNESP, 2018.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HAMMONS, Christopher. Was James Madison Wrong? Rethinking the American Preference for Short, Framework-Oriented Constitutions. *American Political Science Review*, v. 93, n. 4, p. 837-849, 1999.

HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. Natureza, limitações e tendências da revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 31, n. 121, p. 45-54, jan. – mar. 1994.

HORTA, Raul Machado. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 142-154, 1983.

HOWARD, A. E. Dick. The Indeterminacy of Constitutions. *Wake Forest Law Review*, v. 31, p. 383-410, 1996.

JAGUARIBE, Hélio. A Constituição de 1988. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 16/10/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/118971>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JEFFERSON, Thomas. To James Madison from Thomas Jefferson, 6 September 1789. *Founders Online*, National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-12-02-0248>.

JOBIM, Nelson. “A esquerda, que era contra a Constituição de 1988, agora é a sua maior defensora”. Entrevista concedida ao Jornal Estado de São Paulo. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 19/09/2016. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/politica/hora-de-mudar/entrevista-nelson-jobim>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JOBIM, Nelson. A constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In. SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *15 de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 9-17.

KOZICI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 108, p. 157-176, set. – dez. 2019.

KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

LUTZ, Donald. Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, jun., 1994.

MADISON, James. Vices of the Political System of the United States. *Founders Online, National Archives*, April, 1787. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MAGALHÃES, Jutahy Borges. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 154-166, 1982.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Roteiro para uma constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cláusulas pétreas. In. MIRANDA, Jorge; WEBER, Albrecht; et. al. (Orgs.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. V. 1. Coimbra: Coimbra Ed., 1996, p. 1-22. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/artigo/clausulas-petreas/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Uma visão do mundo contemporâneo*. Lisboa: Universitária Editora, 1996.

MAUÉS, Antônio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

MEGALI NETO, Almir. Antônio Moreira Maués e o desenho constitucional da desigualdade. *Revista Direito & Práxis*, v. 15, n. 3, p. 1-12, 2024.

MEGALI NETO, Almir. Desmembramento constitucional: considerações críticas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, n. 243, p. 123-139, jul. – set. 2024.

MEGALI NETO, Almir. Oscar Vilhena Vieira, a Constituição e sua reserva de justiça. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 1, p. 229-239, jan. – abr. 2024.

MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Por que o impeachment da Presidenta Dilma Rouseff não pode ser considerado um caso de jogo duro constitucional? Uma resposta a Letícia Kreuz. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 29, n. 3, p. 5-35, set. – dez. 2024.

MEGALI NETO, Almir; CARVALHO, Rayann Kethuly Massahud de; CARVALHO, Yago Condé Ubaldo de. Constituição dirigente, o que resta?: Uma análise sobre o déficit sociológico na recepção da teoria no Brasil. In. GOMES, David F. L. (Org.). *Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios*. V. 2. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 167-203.

MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Ensino público superior: política pública ou direito fundamental?. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, v. 39, n. 2, p. 375-393, jul. – dez. 2023.

MEGALI NETO, Almir; GOMES, David F. L.; FERNANDES, João Pedro Lopes. Crises e processos desconstituintes: sobre as fragilidades de uma adjetivação conceitual. In. FERNANDES, Bernardo Gonçalves; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GUEDES, Maurício Sullivan Balhe (Orgs.). *A Constituição e o passado, a Constituição e o futuro, a Constituição e o que não veio*: em homenagem aos 35 anos da Constituição brasileira de 1988. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023, p. 133-161.

MEGALI NETO, Almir; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. Entre bondades, desespero e kamikazes: a PEC 1/2022 e o esquecido conteúdo compromissório e socioeconômico da Constituição de 1988. *Empório do Direito*, 07/07/2022. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/entre-bondades-desespero-e-kamikazes-a-pec-1-2022-e-o-esquecido-conteudo-compromissorio-e-socio-economico-da-constituicao-de-1988-1>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MEGALI NETO, Almir. *O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Expert, 2021.

MELO FRANCO; Afonso Arinos de; BURGER, Warren. Afonso Arinos e Warren Burger via satélite. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 1-8, abr. – jun. 1988.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil*: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MENDES, Candido. *A Inconfidência Brasileira*: a nova cidadania interpela a constituinte. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira. Integração social e perspectivas da democracia. In. SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 461-477.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, v. 5, n. 21, p. 69-91, out. – dez. 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt. Introdução: os primeiros 25 anos da Constituição Federal – A celebração do inesperado. In. MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt (Coord.). *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988*: análise crítica. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitucionalismo e comparativismo*. São Paulo: Contracorrente, 2024.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. Oxford. New York: Hart Publishing, 2021.

MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 94, p. 29-44, abr. – jun. 1987.

MISASI, Enrico. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 142-154, 1982.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O agradecimento do agraciado José Carlos Barbosa Moreira. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, a. XXIV e XXV, n. 75,76, 77 e 78, p. 93-99, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3. ed. Tradução de Peter Naumann. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NEGRETTO, Gabriel L.. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, v. 46, n. 4, p. 749-779, 2012.

ORSI, Lucas Rossi Pereira. *As tentativas de modificação da Constituição de 1988: uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2025.

PACHECO, Claudio. Excessos da instabilidade constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 93, p. 31-36, jan. – mar. 1987.

PAIXÃO, Cristiano; FILHO, Ricardo Lourenço. O STF e o Direito do Trabalho: as três fases da destruição. *Jota*, 29/06/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-e-o-direito-do-trabalho-as-tres-fases-da-destruicao>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick. Constituição sem povo e o medo da democracia: Retrocesso constitucional é um risco permanente a ser enfrentado. *Jota*, 20/09/2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia-20092018. Acesso em: 13 fev. 2025.

PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 03/05/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. In. PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 121-132.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In. MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Orgs.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, p. 97-109.

PALOCCI FILHO, Antônio; MEIRELLES, Henrique. Carta de Intenção ao FMI. Segunda Revisão, 28/02/2003. In. MELO, Andrea Sabbaga. O Brasil, a dependência e o Fundo Monetário Internacional: perspectiva crítica à luz das cartas de intenções do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006, p. 177-180.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Estatuto da Fundação Ulysses Guimarães*. Disponível em: https://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2024/02/ESTATUTO_FUG_2024.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*, 2015. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *A travessia social: uma ponte para o futuro*, 2016. Disponível em: http://fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2022/08/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Plano de Governo 2019-2022*. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/25?_gl=1*89jkmf*_ga*NTA2NTQwMTE5LjE3Mzg4ODczNTA.*_ga_F58R6XXFCX*MTc0MjI1NzkyOC42LjAuMTc0MjI1NzkyNC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo Dilma Rousseff – 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf?_gl=1*1oqmy4p*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNzM5NDU0NjYy*_ga_NZYGHLCZRQ*MTc0MDY4MjkyNS4zLjAuMTc0MDY4MjkyNS4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 2002. Coligação Lula Presidente (PT, PCdoB, PL, PMN, PCB). São Paulo: 2002. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/30?_gl=1*1tg4nk2*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNzM5NDU0NjYy*_ga_F58R6XXFCX*MTczOTU1NjMyOS4yLjEuMTczOTU1NjQ5MC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente*, p. 46. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-14.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1998. União do Povo Muda Brasil. São Paulo: 1998. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/29?_gl=1*b93n8v*_ga*MTA4Njc5MTc2Ny4xNz

M5NDU0NjYy*_ga_F58R6XXFCX*MTczOTU1NjMyOS4yLjAuMTczOTU1NjM0MC4wLjAuMA. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Bases do Programa de Governo 1994. Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1994-2.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1989. Brasil Urgente: Lula Presidente. Democracia: Estado, Forças Armadas, Judiciário, Corrupção, Comunicação social, Política externa, Participação popular. São Paulo: 1989. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1989-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 1989. Brasil Urgente: Lula Presidente. Questão Urbana: Metrópoles, Cidades médias, Habitação, Sub-habitação, Transportes, Educação. São Paulo: 1989. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_1989-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. *Plano de Governo 2018*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte*: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Brasília: UnB, 1987.

PEIXOTO, João Paulo M.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro. *Revista de Administração Pública*, n. 28, v. 3, p. 132-154, 1994.

PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988*: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PINTO, Élidea Graziane. “Retrato de Dorian Gray fiscal” mudou 17 vezes o ADCT por DRU e Teto. *Conjur*, 29/11/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-29/contas-vesta-dorian-gray-fiscal-alterou-17-vezes-adct-dru-teto/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PINTO, Élidea Graziane. ADCT é o “retrato de Dorian Gray” da Constituição de 1988. *Conjur*, 27/09/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PINTO FERREIRA, Luiz. Teoria Geral do Poder Constituinte. As Constituições do Brasil e a Constituição da 6ª República. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 22, n. 87, p. 139-152, jul. – set., 1985.

POLETTI, Ronaldo. *Da Constituição à Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

PRADO, Ney. A inadiável reforma constitucional. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 71, p. 6-10, jun. 2006.

PRADO, Ney. *Razões das virtudes e dos vícios da Constituição de 1988*: subsídios à revisão constitucional. São Paulo: Inconfidentes, 1994.

PRADO, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele. *10 anos da Operação Lava Jato*: a desestabilização do Brasil. 2. ed. Bauru: Canal 6 Editora, 2024.

QUERIDO, Fabio Mascaro. *Lugar periférico, ideias modernas*: aos intelectuais paulistas as batatas. São Paulo: Boitempo, 2024.

REALE, Miguel. Como deverá ser a Nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60, p. 9-24, jan. – jul. 1985.

REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva*: um outro sistema político é possível. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 102-114, 1983.

ROUSSEFF, Dilma. Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 01/01/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ROUSSEFF, Dilma. *Convenção do PT*: discurso de Dilma Rousseff, 14/06/2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/06/14/convencao-pt-discurso-de-dilma-rousseff/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, n. 2, p. 35-56, mai. – ago. 2018.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Revista e atualizada por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições Ltda., 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A constitucionalização do direito*: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 113-148.

SARNEY, José. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 45-61.

SARTORI, Giovanni. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. London: MacMillan Press, 1994.

SCAFF, Fernando Facury. A correlação entre o teto de gastos e o orçamento secreto. *Conjur*, 20/12/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. Tradução de Jeffrey Seitzer. Duke University Press: Durham, 2008.

SCHMITT, Carl. *Legality and legitimacy*. Tradução de Jeffrey Seitzer. Duke University Press: Durham, 2004.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. O herói improvável e o elixir das concórdias – neointegralismo e defesa do Estado corporativo em Goffredo Telles Júnior. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 185, n. 495, p. 76-125, 2024.

SETÚBAL, Olavo Egydio. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 87-121, 1982.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro*, 22 de junho de 2002, p. 3. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 13/02/2025.

SILVA, José Afonso da. Entrevista com José Afonso da Silva. Entrevista concedida a Augusto Neves Dal Pozzo e Ricardo Marcondes Martins. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 4, n. 13, p. 353-375, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição: apresentação dos questionários. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 121-138, 1983.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. 20 anos da Constituição democrática de 1988. In. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

STRAUSS, David A. The irrelevance of constitutional amendments. *Harvard Law Review*, v. 144, p. 1457-1505, 2001.

STRAUSS, David A. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. *Ensino jurídico em crise: ensaio contra a simplificação do direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

STRECK, Lenio Luiz. A autonomia do Banco Central é compatível com a Constituição? *Consultor Jurídico*, 16/02/2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-16/senso-incomum-autonomia-banco-central-compativel-constituicao/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. “Com Constituição alemã de Weimar, Estado é chamado a proteger o cidadão”. Entrevista concedida a Sérgio Rodas. *Conjur*, 10/08/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-10/entrevista-lenio-streck-jurista-professor>. Acesso em: 13 fev. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, p. 257-301, mai. – ago. 2003.

STRECK, Lenio Luiz. Os meios de acesso do cidadão à jurisdição constitucional, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a crise de efetividade brasileira. In. SAMPAIO,

José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coords.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 249-294.

TARR, Alan. *Understanding State Constitutions*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. A Constituição brasileira de 1988: subsídios para os comparatistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 28, n. 109, jan. – mar. 1991, p. 71-108.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas à reforma da constituição. Primeira Parte: análise dos questionários. *Revista de Ciência Política*, v. 27, número especial, p. 29-113, 1984.

TEMER, Michel. Entrevista concedida a Luiz Maklouf Carvalho. In. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: os segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 391-399.

TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994.

THE COUNCIL OF STATES. *The book of the states*. Volume n. 53. Ano n. 2021, p. 5. Disponível em: https://issuu.com/csg.publications/docs/bos_2021_issuu. Acesso em: 13 fev. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, 1989.

TSEBELIS, George. The time inconsistency of long constitutions: evidence from the world. *European Journal of Political Research*, v. 56, n. 4, p. 820-845, 2017.

TSEBELIS, George; NARDI, Dominic J.. A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 457-478, 2016.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *Constituição dirigente e concretização judicial das imposições constitucionais ao Legislativo: a eficácia jurídica positiva das ordens constitucionais de legislar em geral e dos mandados de criminalização em particular*. 3. ed. Bauru: Speessotto, 2020.

VERSTEEG, Mila; ZACKIN Emily. American Constitutional Exceptionalism Revisited. *The University of Chicago Law Review*, v. 81, n. 4, p. 1641-1707, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Resiliência e seus críticos. In. GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. *Resiliência e deslealdade constitucional: uma década de crise*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023, p. 575-609.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013, p. 18-24.

ZACKIN Emily. *Looking for rights in all the wrong places: why state constitutions contain America's positive rights*. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

Textos publicados em jornais e revistas

ALMEIDA, Cleomar. Haddad diz que vai 'criar condições' para nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/09/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/haddad-diz-que-vai-criar-condicoes-para-nova-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Reforma da Previdência chega ao Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 20/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552213-reforma-da-previdencia-chega-ao-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. *Agência Câmara de Notícias*, 01/01/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Reeleita, Dilma promete reforma política. *Agência Câmara de Notícias*, 26/10/2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443774-reeleita-dilma-rousseff-promete-reforma-politica-e-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Dilma acerta com Renan e Alves convocação de plebiscito para reforma política. *Agência Câmara de Notícias*, 25/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/407776-dilma-acerta-com-renan-e-alves-convocacao-de-plebiscito-para-reforma-politica/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ALONSO, Aurélio. 'Contras' atacam Congresso em debate. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04/10/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12201&keyword=PT%20Crevisao&anchor=4801974&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=8b172f4cece03f207235cc558a87f42a>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BALIARDO, Rafael; HAIDAR, Rodrigo. Constituinte exclusiva é desnecessária e perigosa. *Conjur*, 24/06/2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-24/constituente-reforma-politica-desnecessaria-perigosa/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BARROS, Ricardo. Por uma nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03/01/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/01/por-uma-nova-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. A força relativa das palavras na Constituição. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30/01/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110791>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. Os Caminhos de uma constituição (1) o poder. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6484, p. 3, 16/01/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116864>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. A nova Carta já nasce velha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 10/09/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/104962>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BONAVIDES, Paulo. A Carta e a crise de um povo. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 9274, 07/09/1988, p. 6. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/104927>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BONIN, Robson. Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. *GI*, 16/12/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento “Uma Ponte para o Futuro”. *Agência Brasil*, 14/05/2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARAM, Bernardo; CARNEIRO Mariana; SALOMÃO, Alexa. Se reforma da Previdência não passar, caminho é desvincular gastos, diz Guedes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/01/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/guedes-sugere-plano-alternativo-se-aprovacao-de-reforma-da-previdencia-falhar.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARAZZAI, Estelita Hass; VIZEU, Rodrigo. Vice de Bolsonaro defende nova Constituição sem Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/09/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/vice-de-bolsonaro-defende-nova-constituicao-sem-constituente.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARDINALLI, Roberto; DENARDI, Carlos Magno. Lula percorre interior em caravana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/1993, p. 6-6. <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12202&anchor=4802002&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=27acbe9510f72bb5b69a967b2064d80a>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CENEVIVA, Walter. Constituição analítica ou sintética. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/06/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110341>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CNN BRASIL. Congresso bate recorde de emendas constitucionais em 2022. *CNN Brasil*, 28/12/2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/congresso-bate-recorde-de-emendas-constitucionais-em-2022/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

COELHO, Gabriela. Constituição Federal precisa de menos texto, defende ministro Dias Toffoli. *Conjur*, 29/03/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-29/constituicao-texto-defende-ministro-dias-toffoli/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Por que e como reformar a Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/04/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/4/21/painel/1.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CORRÊA, Villas-Bôas. O sofrido texto consensual. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 11, 08/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120924>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. Educação, sempre. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8632, p. 4, 24/11/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115004>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. Constituição detalhista perde prestígio logo: o alerta é do presidente do Supremo, Moreira Alves, que julga difícil uma carta sintética. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8664, p. 5, 27/12/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116467>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Incertezas da Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987, p. A-3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112278>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DATAFOLHA. 39% votariam em Lula; sem petista, Bolsonaro lidera disputa presidencial. *DataFolha*, 22/08/2018. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/08/1979559-39-votariam-em-lula-sem-petista-bolsonaro-lidera-disputa-presidencial.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DATAFOLHA. Opinião sobre a PEC 55. *Datafolha*, dezembro de 2016. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/b4dd8e8b801d33432a731ad9443c69ba6a741a9a.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DIAS, Marina; SEABRA, Catia; FERNANDES, Talita. Após críticas, Bolsonaro e Haddad recuam sobre fazer nova Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08/10/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/haddad-e-bolsonaro-descartam-mudar-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

EXAME. Dilma caiu por não apoiar “Ponte Para o Futuro”, diz Temer. *Exame*, 23/09/2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FERNANDES, Florestan. Controvérsias sobre a Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 16/07/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/128641>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A “constituição econômica” na futura Constituição. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 9136, p. 10, 22/04/1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/107695>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FIUZA, Ricardo. O essencial é que permanece. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8732, p. 2, 08/05/1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131049>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Após reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, mostra Datafolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/12/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/apos-reprovacao-recorde-temer-encerra-governo-com-rejeicao-em-queda.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Centrais e movimentos sociais protestam contra reformas de Temer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31/03/2017. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/2017/03/31/5166-m.shtml?cmpid=facefolha>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Dilma se destacou no governo Lula como a “mãe do PAC”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31/10/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/817529-dilma-se-destacou-no-governo-lula-como-a-mae-do-pac.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra da “Carta de Brasília”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23/02/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2302200317.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Lula é Presidente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/10/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2810200209.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Lulinha paz e amor” fugiu dos conflitos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/10/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41288.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Tramitação das reformas tem início hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/02/1995, p. 8. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12702&anchor=527549&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=a6f8eb2792dd98a1a2d1d58e69b97976>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. FHC é o presidente mais votado desde 45. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/10/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/18/brasil/20.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Revisão constitucional acabou após oito meses. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/06/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/05/brasil/4.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. ‘Contras’ fazem dia nacional anti-revisão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12202&keyword=Revisao%2CPT&anchor=4801996&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=cf21b70d634fc7cd18394aca89c7581b>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Painel. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30/09/1993, p. 1-4. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12197&keyword=revisao%2Cconstitucional&anchor=4833735&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=131106110c8bbf6c8346e9f71377210d>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sarney diz na TV que Carta deixa país “ingovernável”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a6, 27/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120240>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. 200 anos de Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a-2, 17/09/1987. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=9993&anchor=4299157&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=36731626ca3499f2d347b796a36c3bde>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Historiador defende constituição concisa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 5, 05/06/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/129872>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Resultado do Trabalho não agradou o governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20/09/1986, p. 8. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113932>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Proposta enseja críticas, diz Brossard. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 19/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113810>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Linguagem da nova carta já é motivo de preocupação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/03/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117114>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. A economia na Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 06/06/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110697>. Acesso em: 13 fev. 2025.

G1. Partidos protocolam projeto de plebiscito para a reforma política. *G1*, 28/08/2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/partidos-apresentam-projeto-de-plebiscito-para-reforma-politica.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

G1. Leia a íntegra do pronunciamento da presidente eleita Dilma Rousseff. *G1*, 31/10/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/leia-integra-do-pronunciamento-da-presidente-eleita-dilma-rousseff.html>. Acesso em: 13 fev. 2012.

GENOINO, José. O fracasso da revisão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02/06/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/02/painel/1.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GERCHMANN, Léo. Lula defende uma nova Constituinte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29/08/1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc29089906.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GONDIN, Abnor. FHC defende Constituinte restrita em 1999. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/04/1998, p. 8. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=13857&keyword=defende&anchor=580306&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=5bb7b603b7ed4e62308d4766399de2e0>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GRAU, Eros Roberto. ‘Emendas transformam Constituição numa colcha de retalhos’, diz Eros Grau. Entrevista concedida a Caio Sartori. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23/09/2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-transformam-constituicao-numa-colcha-de-retalhos-diz-eros-grau/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GREENWALD, John. The world: a gift to all nations. *Time*, 06/07/1987. Disponível em: <https://time.com/archive/6709739/the-world-a-gift-to-all-nations/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GUEDES, Paulo. “Os políticos têm de controlar 100% do orçamento”. Entrevista concedida a Adriana Fernandes, José Fucs e Renata Agostini. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10/03/2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/os-politicos-tem-de-controlar-100-do-orcamento/?srsltid=AfmBOoqCXfCjVWoiCwv3akGFGv0ADy-qoBB7ZwTE3JWP9ww1FbhgixjU>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JORNAL DE BRASÍLIA. O Poder Constituinte. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4213, p. 14, 21/09/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117463>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JORNAL DA TARDE. Com Sarney o anteprojeto dos notáveis. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6384, p. 3, 19/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113748>. Acesso em: 13 fev. 2025.

JORNAL DA TARDE. Apertem os cintos a constituinte “decolou”. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6498, p. 4, 02/02/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116416>. Acesso em 13 fev. 2025.

JORNAL DA TARDE. As críticas dos juristas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 7004, p. 10, 22/09/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103955>. Acesso em: 13 fev. 2025.

KRAKOVICS, Fernanda; JUNGBLUT, Cristiane. Lula: proposta de Constituição do PT tornaria o Brasil ‘ingovernável’. *O Globo*, 01/10/2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/lula-proposta-de-constituicao-do-pt-tornaria-brasil-ingovernavel-10214262>. Acesso em: 13 fev. 2025.

LACERDA, Cláudio. Seabra Fagundes debate já, para uma constituinte que não frustrar depois. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 5884, p. 15, 04/02/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109028>. Acesso em: 13 fev. 2025.

LAFETA, Adriano. Muita pompa vai abrir Constituinte: sessão será transmitida pela TV e Congresso terá telões para o povo. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8659, p. 2, 21/12/1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116648>. Acesso em: 13 fev. 2025.

LIMA, Maria. Tamanho da Carta também cria polêmica: liberais querem texto genérico mas a esquerda prega artigos maiores e mais detalhados. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8885, p. 2, 09/08/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/134564>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MADUENO, Denise. ‘Contras’ se armam para dificultar votação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29/09/1993, p. 1-7. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=12196&keyword=revisao%2Cconstitucional&anchor=4833643&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=150733587f5bd8b5f59832c775e3aee5>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regular menos para durar mais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987, p. A-3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112286>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição precisa de lipoaspiração. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 20225, p. 5, 05/10/2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/554987>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MENDES, Priscilla; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política. *GI*, 24/06/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituinte-da-reforma-politica.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MENDONÇA, Ricardo. Antes de construir é preciso ‘desconstruir muita coisa’ no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. *O Globo*, 18/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O ESTADO DE SÃO PAULO. O que é a “PEC Kamikaze”? Entenda a proposta aprovada no Congresso. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/07/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/entenda-pec-kamikaze-aprovada-congresso-npre/?srsltid=AfmBOoqadYpDvmNL2h2BOc8-Pjav-17b6jEB1wqJH5NQeaWwEfP2EyIK>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Para Ulysses, ingovernável é a miséria. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 28/07/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/120465>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O GLOBO. José Alencar: O empresário mineiro que fez a ponte entre Lula e o mercado. *O GLOBO*, 29/03/2021. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/jose>

alencar-empresario-mineiro-que-fez-ponte-entre-lula-o-mercado-24929263. Acesso em: 13 fev. 2025.

O GLOBO. Dilma é escolha pessoal de Lula para a sucessão. *O Globo*, 31/03/2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/dilma-escolha-pessoal-de-lula-para-sucessao-3031135>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O GLOBO. Jurista quer especialistas no texto final. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 22/11/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/152314>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O GLOBO. Reale teme a constituição da bancarrota. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 22/11/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/152298>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O GLOBO. Afastado secretário da Comissão Arinos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 05/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111201>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. “Teto de 20 anos para gasto público no Brasil viola direitos humanos”. *Organização das Nações Unidas*, 09/12/2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/12/1571101>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PEREIRA, Osny Duarte. Um bom ponto de partida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112287>. Acesso em: 13 fev. 2025.

POLETTI, Ronaldo. Os dilemas da Constituinte. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8080, p. 2, 16/05/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110526>. Acesso em: 13 fev. 2025.

POLETTI, Ronaldo. Xadrez na Constituinte. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8771, p. 4, 16/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112126>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PORCELLO, Flávio. Juristas discutem implantação da nova carta. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 04/10/1998, p. 27. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/119825>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PRADO, Ney. O Anteprojeto do casuísmo. *Revista Manchete*, Rio de Janeiro, n. 1795, ano 35, p. 38, 13/09/1986. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=240079>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PRADO, Ney. Erros que os constituintes devem evitar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 23/04/1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111939>. Acesso em: 13 fev. 2025.

QUAGLIO, Silvana; MARQUES, Márcia. Eleito define forma de mudar Carta. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/12/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/brasil/11.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

RAMOS, Saulo. A íntegra do parecer sobre o tabelamento dos juro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. b4, 07/10/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/119419>. Acesso em: 13 fev. 2015.

REALE, Miguel. Consciência constitucional. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 3, 14/07/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109603>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REALE, Miguel. Razões da divergência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 3, 29/06/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117408>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REALE, Miguel. Assim é demais! *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 14, 24/08/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117408>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REALE, Miguel. O dever dos constituintes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 19/05/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/106515>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REALE, Miguel. As contradições da nova carta e a crise que aí está. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 7049, p. 4, 14/11/1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/103740>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REALE JÚNIOR, Miguel. É necessária uma reforma constitucional? Não. Pacto por ações concretas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11/10/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200309.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

REVISTA MANCHETE. A nova Constituição do Brasil. *Revista Manchete*, Rio de Janeiro, n. 1795, ano 35, p. 1-37, 13/09/1986. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=004120&pagfis=240079>. Acesso em: 13 fev. 2025.

RODRIGUES, Fernando. FHC defende novo “pacto constitucional” em 2007. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05/10/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0510200302.htm>. Acesso em: 13 fev. 2025.

RODRIGUES-CHAVES, Edison. A Constituição ideal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 26/02/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109194>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SADI, Andréia. Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. *GI*, 07/12/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SAMPAIO, Luiz Augusto. Falta a síntese da Constituição. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4203, 10/09/1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111143>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SENADO NOTÍCIAS. Íntegra do discurso da presidente Dilma Rousseff na cerimônia de posse. *Senado Notícias*, 01/01/2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SENADO NOTÍCIAS. Lula entrega pessoalmente ao Congresso propostas das reformas tributária e previdenciária. *Senado Notícias*, 30/04/2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/30/lula-entrega-pessoalmente-ao-congresso-propostas-das-reformas-tributaria-e-previdenciaria>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SENADO NOTÍCIAS. Dilma: fiscalização do Luz para Todos será rigorosa. *Senado Notícias*, 30/03/2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/03/30/dilma-fiscalizacao-do-luz-para-todos-sera-rigorosa>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SILVA, José Afonso da. Uma Constituição justa e moderna. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a3, 11/04/1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/112174>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SOUSA, Vivaldo; QUAGLIO, Silvana. FHC e Itamar discutem revisão hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/10/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/13/brasil/9.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SOUZA, Renato. Líder de governo diz que Constituição tornou o Brasil “ingovernável”. *Correio Braziliense*, Brasília, 26/10/2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884788-lider-de-governo-diz-que-constituicao-tornou-o-brasil-ingovernavel.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

TAVARES, Rita. Constituinte será alvo das atenções em 1986. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 31/12/1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/116959>. Acesso em: 13 fev. 2025.

TEMER, Michel. *Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, à NBR - Brasília/DF*. Brasília, 04/10/2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-a-nbr>. Acesso em: 13 fev. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE indefere pedido de registro de candidatura de Lula à Presidência da República. *Tribunal Superior Eleitoral*, 01/09/2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Setembro/tse-indefere-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica>. Acesso em: 13 fev. 2025.

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS. UBES divulga lista de escolas ocupadas e pautas das mobilizações. *UBES*, 28/10/2016. Disponível em: <https://www.ubes.org.br/2016/ubes-divulga-lista-de-escolas-ocupadas-e-pautas-das-mobilizacoes/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

WOLTERS, Gabriela; BRAMATTI, Daniel. FHC quer enxugamento da Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15/12/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/8.html>. Acesso em: 13 fev. 2025.

Documentos Oficiais da Assembleia Nacional Constituinte

Atas de Comissões e Subcomissões Temáticas

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 6ª Reunião Ordinária, 05/05/1987.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 7ª Reunião Ordinária, 05/05/1987.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 8ª Reunião Ordinária, 06/05/1987.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 9ª Reunião Ordinária, 07/05/1987.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte*, Ata da Comissão de Sistematização, 8ª Reunião Ordinária, 10/06/1987.

Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 01, 02/02/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 51, 29/04/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 70, 02/06/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 78, 17/06/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 109, 30/07/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 114, 04/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 115, 05/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 121, 11/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 122, 12/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 123, 13/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 124, 14/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 125, 15/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. I, n. 129, 19/08/1987.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 282, 28/07/1988.

BRASIL. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, a. 2, n. 307, 23/09/1988, p. 14314.

BRASIL. *Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte*, a. II, n. 308, 05/10/1988.

Diário Oficial da Câmara dos Deputados

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 41, 16/03/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 71, 04/05/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 81, 18/05/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 82, 19/05/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 92, 03/06/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 121, 12/08/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 137, 05/09/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 21, 02/11/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 23, 07/11/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano L, n. 34, 23/11/1995.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LI, n. 124, 10/07/1996.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 52, 02/04/1997.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 53, 03/04/1997.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LII, n. 23, 07/02/1997.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LIV, n. 179, 28/10/1999.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 4, 12/01/2000.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 113, 22/06/2000.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 206, 06/12/2000.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 207, 07/12/2000.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVI, n. 108, 09/08/2001.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 34, 28/03/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 58, 07/05/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 98, 03/07/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 122, 06/08/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 142, 03/09/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 146, 09/09/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LVIII, n. 159, 26/09/2003.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 103, 28/06/2005.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 108, 05/07/2005.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 138, 16/08/2005.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 215, 08/12/2005.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LX, n. 217, 10/12/2005.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 13, 25/01/2006.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 90, 25/05/2006.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXI, n. 206, 07/12/2006.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIII, n. 128, 14/08/2008.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIII, n. 191, 13/11/2008.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 166, 24/09/2009.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIV, n. 192, 04/11/2009.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXV, n. 52, 16/04/2010.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXV, n. 57, 27/04/2010.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVI, n. 171, 30/09/2011.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 88, 31/05/2012.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 89, 01/06/2012.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 186, 09/11/2012.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVII, n. 194, 22/11/2012.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 133, 08/08/2013.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 212, 29/11/2013.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 216, 05/12/2013.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXIX, n. 38, 26/03/2014.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 55, 17/04/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 99, 18/06/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 137, 11/08/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 177, 07/10/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 179, 11/10/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 189, 26/10/2016.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 24, 23/02/2019.

BRASIL. *Diário Oficial da Câmara dos Deputados*, LXXIV, n. 64, 25/04/2019.

Diário Oficial do Senado Federal

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 105, 23/06/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 107, 27/06/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 108, 28/06/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 138, 31/08/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 152, 21/09/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 157, 28/09/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano L, n. 12, 19/10/1995.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LI, n. 109, 19/07/1996.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LII, n. 100, 12/06/1997.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LII, n. 229, 16/12/1997.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 25, 11/02/1998.

BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 36, 12/03/1998.

- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 52, 07/04/1998.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 53, 08/04/1998.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 58, 17/04/1998.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 64, 29/04/1998.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LIII, n. 69, 07/05/1998.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 24, 11/02/2000.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 76, 11/05/2000.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LV, n. 115, 09/08/2000.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVI, n. 98, 08/08/2001.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 21, 14/03/2003.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 46, 23/04/2003.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 181, 05/11/2003.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LVIII, n. 197, 28/11/2003.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LX, n. 8, 24/02/2005.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LX, n. 72, 02/06/2005.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXI, n. 111, 05/07/2006.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXV, n. 107, 08/07/2010.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 133, 30/08/2012.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 142, 13/09/2012.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVIII, n. 32, 20/03/2013.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXIX, n. 207, 18/12/2014.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXX, n. 126, 19/08/2015.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXX, n. 140, 10/09/2015.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXXIV, n. 149, 02/10/2019.
- BRASIL. *Diário Oficial do Senado Federal*, ano LXVII, n. 102, 30/06/2022.

Documentos oficiais consultados

Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. *Arquivo/Coleção*: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC18/cec/pcs.

BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. *Arquivo/Coleção*: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC19/cec/pcs.

BRASIL. Museu da República. Arquivo Histórico. *Arquivo/Coleção*: Memória da Constituinte. Série: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Sub-série: Plenário, Comitês e Seccionais. Código: MC55/cec/pcs.

Processos jurisdicionais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4*. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 07/03/1991. DJ: 25/06/1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 939*. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgamento em: 15/12/1993. DJ: 18/03/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5633*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5643*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5655*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5658*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5680*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5715*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5734*. Rel. Min. Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HC 164493*. Rel. Min. Edson Fachin. Redator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 23/03/2021. DJe: 04/06/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 1144. *ADI 7212*. Rel. Min. André Mendonça. Redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 01/08/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 34448 MC*. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 10/10/2016. DJe: 13/10/2016.

Outros

BRASIL. *Diário Oficial do Congresso Nacional*, ano LXVII, n. 24, 30/11/2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 306-A, de 2000. Rel. Deputada Federal Lídia Quinan, p. 3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24900&filename=Tramitacao-PEC%20306/2000.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Presidente, 1995 - (Fernando Henrique Cardoso). *Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

BRASIL. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Suplemento Especial ao n. 185, sexta-feira, 26 de setembro de 1986. Brasília-DF.