

A Constituição do Brasil de 1988 e a Reforma Política

The Brazilian constitution of 1988 and the Political Reform

Filomeno Moraes*

Resumo

O artigo aborda fundamentalmente as mudanças nas dimensões normativas “constitucional” e “procedimental” do sistema político, comparando o texto constitucional original com as emendas constitucionais realizadas até o momento, sob o título de reforma política. Também discutindo o problema da estabilidade versus mudança constitucional, com seus impactos sobre Estado de Direito brasileiro, o trabalho contrasta as discussões básicas acerca da reforma política, a saber, a dos adeptos da engenharia política, confiados nas possibilidades transformadoras da ação legal deliberada, e a dos analistas de perspectiva burkeana, contrários ao artificialismo dos meios legais.

Palavras-chave: *Constituição brasileira. Reforma política. Estado de Direito. Democracia.*

Abstract

The article treats mostly about changes in the “constitutional” and “procedural” legal dimensions of the political system, comparing the original constitutional text to the constitutional amendments made until this moment, based on the title political reform. Also discussing the problem of stability versus constitutional change, with the impacts on the Brazilian Rule of Law, the work contrasts the basic discussions about the political reform, that is, one of the adepts of political engineering, trusted in changing possibilities of legal deliberated action, and one of Burke’s perspectives analysis, that are against the artificiality of legal means.

Keywords: *Brazil. Constitution. Political reform. Rule of Law. Democracy.*

1. José de Alencar, também teórico da democracia representativa e proporcional e fino observador da cena política brasileira, exasperado diante de tantas e sempre incompletas mutações no sistema eleitoral, advertia em discurso pronunciado em 1874, na Câmara de Deputados: “Alguns, sinceramente, fazem como o médico que, esgotado o seu receituário, quando o doente geme, manda-lhe que ‘mude de travesseiro’.

A eleição direta é o travesseiro disponível. Temos experimentado os círculos, os triângulos, diversas formas de manipulação. Falta a eleição direta; é o travesseiro para o enfermo que não tem repouso”.¹

Os tempos passaram e, desde a constatação daquele então parlamentar cearense, a vida política brasileira também passou por muitas vicissitudes. Mais recentemente, dos anos oitenta do século passado até

* Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza; Coordenador do Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral da Universidade de Fortaleza; Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (e-mails: filomeno@unifor.br; filomeno@secrel.com.br)

¹ Observe-se também que Antonio Pereira Pinto, na introdução, datada de 17 de fevereiro de 1875, à sua *Reforma política* (Brasília, Ed. UnB, 1983) que “desde a primeira legislatura (1826) iniciaram-se em ambas as câmaras luminosos projetos tendentes a regulamentar o processo das eleições” (p. 12).

agora, se constrói um experimento que, apesar dos pesares, coloca o País na senda das democracias. A democracia no Brasil já deixou, assim, de ser um grande mal-entendido. Mas, a depender de muitos dos engenheiros institucionais que por estas plagas abundam, o sistema político, que dá mostras de sanidade, não tem nem terá repouso tão cedo, como se tivesse sempre a necessitar não só de um, mas de muitos travesseiros, para recorrer à imagem de José de Alencar. Ou, como observa Fábio Wanderley Reis (In: BENEVIDES; VANUCCHI; KERCHER, 2003, p.13-14), “o debate brasileiro tem exibido a característica de um enfrentamento bastando rígido entre partidários e oponentes das posições quanto a diferentes aspectos dos problemas, numa espécie de Fla-Flu em que se confrontam presidencialistas e parlamentaristas, majoritaristas e proporcionalistas etc.”, destacando-se nas formas que tais enfrentamentos têm assumido o contraste entre dois tipos de orientações básicas, a saber, os adeptos da engenharia política, confiantes nas possibilidades transformadoras da ação legal deliberada, e os analistas de perspectiva “burkeana”, contrários ao “artificialismo” dos meios legais.

2. Mais recentemente, tramitou no Congresso Nacional, tendo como relator o então senador Sérgio Machado (PMDB-CE), projeto de reforma considerando os seguintes aspectos do sistema político: sistema eleitoral; fidelidade partidária; partido nacional e desempenho eleitoral; domicílio eleitoral e filiação partidária; duração de mandato de senador; datas de posse; voto facultativo; divulgação de pesquisas eleitorais; imunidade parlamentar; número de vereadores; suplentes de senadores e financiamento de campanhas.

Na atual legislatura, foi criada comissão especial na Câmara dos Deputados, tendo como presidente o deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e como relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO). O relator propôs o exame dos seguintes temas básicos: financiamento de campanhas eleitorais; fidelidade partidária, domicílio eleitoral, filiação partidária; sistema eleitoral, listas; coligações partidárias, limites; propaganda dos partidos políticos, pesquisa e causas de inelegibilidades, renúncia. Isto sem prejuízo da

análise de outras questões como a atinente ao pacto federativo e à relativa à organização dos poderes.

Independentemente de tais tentativas integrais de reforma política, não pode passar despercebido o conjunto de transformações na ordem constitucional inaugurada em 1988, relativo ao sistema político. Tais mudanças, realizadas de maneira incremental, tem atingindo, algumas vezes, pontos centrais da tradição político-constitucional nacional, como foi o caso da introdução do mecanismo da reelegibilidade de mandatárias do Poder Executivo.

Na verdade, a partir de meados da década de 70 e se prolongando pelos anos 80, o Brasil assistiu a importante processo de mudança política, com a inflexão do regime militar, à construção de instituições representativas e multipartidárias e à realização, nos anos de 1987 e 1988, de uma nova constituição. O ritmo cadenciado de mudanças e as permanentes negociações - entre os agentes que pressionavam pela abertura política e os líderes do regime autoritário - sugeriram a existência de um tipo especial de transição, denominado “transição pela transação”.²

A transição brasileira tem na Constituição de 1988 um momento fundamental para a definição da nova institucionalidade, da qual se devem destacar a dimensão propriamente “constitucional”, isto é, os sistemas eleitoral, partidário e de governo, e a dimensão “procedimental”, ou seja, as regras que regulam o processo decisório, fundamentalmente as relativas aos poderes de agenda e à capacidade de formulação das políticas públicas por parte dos Poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 previu dois mecanismos para viabilizar a própria mudança. O da revisão constitucional (na forma do art. 3º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias),³ já realizada em 1994, e que acrescentou seis emendas - denominadas “emendas constitucionais de revisão” - ao texto constitucional. O outro mecanismo - o processo ordinário de emenda, com dois turnos de votação em cada casa legislativa e quórum de três quintos, respeitadas as “cláusulas pétreas” (a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto,

² Cf. Donald Share & Scott Mainwaring, *Transitions from above: democratization in Brazil and Spain*, Notre Dame, Kellogg Institute, 1984; Filomeno Moraes, *A construção democrática*, Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC, 1998; e Fabiano Santos, “Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos do Brasil e Espanha em perspectiva comparada”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n.º. 4, 2000, p. 637-669.

³ “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais)⁴ - tem sido usado com certa generosidade e é responsável por quarenta emendas. O quadro 1 mostra – retiradas

das quarenta emendas feitas de acordo com o rito previsto no art. 60 da Constituição Federal – aquelas emendas constitucionais que estão relacionadas aos aspectos “constitucional” e “procedimental” do sistema político.

Quadro 1

Nº. da EC			Ementa
35,	de	20.12.2001	Dá nova redação ao art. 53 da CF (inviolabilidade e imunidade dos senadores e deputados federais)
32,	de	11.9.2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da CF (disciplina a edição de medidas provisórias)
16,	de	04.06.1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da CF (reelegibilidade do presidente da República, governador de Estado e do Distrito Federal e prefeitos, quatro anos de mandato do presidente da República, data das eleições)
15,	de	12.09.1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da CF (criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios)
9,	de	09.11.1995	Dá nova redação ao art. 177 da CF, alterando e inserindo parágrafos, e proíbe a adoção de medida provisória).
8,	de	15.08.1995	Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da CF (veda a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional)
7,	de	15.08.1995	Altera o art. 178 da CF e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995
6,	de	15.08.1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da CF, e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995
5,	de	15.08.1995	Altera o § 2º do art. 25 da CF (veda a edição de medida provisória para a regulamentação da exploração dos serviços de gás canalizado por parte dos Estados)
4,	de	14.09.1993	Dá nova redação ao art. 16 da CF (lei que alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da de sua vigência)
2,	de	25.08.1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT (forma e sistema de governo)

Fonte: Presidência da República – Casa Civil (www.presidencia.gov.br)

⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.”

O quadro 2, por sua vez, apresenta as emendas que concernem às dimensões “constitucional” e “procedimental” do sistema político, oriundas do processo de revisão constitucional realizado, fundamentalmente, durante o ano de 1994.

O quadro 2

Emendas Constitucionais de Revisão

NO. da ECR	Ementa
6, de 07.06.1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da CF (renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato)
5, de 07.06.1994	Altera o art. 82 da CF (reduz de cinco para quatro anos o mandato do presidente da República)
4, de 07.06.1994	Altera o § 9º do art. 14 da CF (lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade)
2, de 07.06.1994	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da CF (convocação de ministro de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente ligados à presidência da República)

Fonte: Presidência da República – Casa Civil (www.presidencia.gov.br)

3. A feitura de uma constituição é tarefa múltipla. Em primeiro lugar, porque as constituições são, principalmente no Brasil, frutos de acontecimentos. Assim, o advento da República exigiu a elaboração da segunda constituição brasileira (de 1891), e a independência, a Revolução de 30, o Estado Novo, a redemocratização pós-45, o golpe de 64, o reforço autoritário de 1968-69 e a passagem do governo militar para o civil também exigiram, cada fato a seu tempo, as constituições de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. Em segundo lugar, a compreensão eficiente do texto constitucional depende da sua inscrição no jogo político das linguagens em disputa naqueles momentos, a definição dos seus personagens, seus interesses e pontos privilegiados, e, principalmente, suas intenções – a *mens legislatoris* (JASMIN, 2001). Em terceiro lugar, uma constituição assenta-se numa tradição (haja vista uma tradição rica como a brasileira), que se renova por meio de sucessivas re-interpretações, re-significações e recepções, e, se é um texto eminentemente prescritivo, é também a interpretação e ordenação de uma realidade concreta.

Aliteratura especializada resalta que os recentes processos de transição política na América Latina, em sua maioria, se consolidaram com mudanças constitucionais, pois as constituições desempenham papel vital na política (PESSANHA In: VIANNA, 2002). Na verdade, aqui e alhures, as constituições são, acima de tudo, instrumentos de governo que limitam, restringem e permitem o controle do exercício do poder político, a sua razão de ser. Uma constituição

é fundamentalmente uma moldura de governo, ou, como diz Sartori (1996, p.211), “sem uma carta de direitos, uma constituição ainda é uma constituição; mas se ela não está centralizada numa moldura de governo, não é uma constituição”. A importância da constituição dá-se porque é através da estrutura constitucional do Estado, da *polity*, que se definem as condições do jogo político propriamente dito. Estas decorrem do desfecho de conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios da *polity*. Tem-se, assim, *polity*, *politics* e *policies*, os três diferentes níveis da vida estatal (COUTO, 2001). O primeiro, a sua estrutura; o segundo, o seu funcionamento; o terceiro, os seus produtos. A estrutura diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e as organizações em que eles atuam – ou às instituições propriamente ditas. O funcionamento tem a ver com a atividade política, que se desenrola de uma forma ou de outra, sejam quais forem as instituições vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variem consideravelmente, dependendo do tipo de arranjo constitucional em questão.

4. A Constituição de 1988 consagra, a partir do seu preâmbulo, a prevalência dos direitos fundamentais. Ali, os constituintes proclamaram-se reunidos para instituir “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e

comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução das controvérsias”.

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º.), proclamando a Carta Magna que o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente (MORAES. In: TRINDADE, 1996). A Constituição Federal vigente apresenta um conjunto de disposições que, colocadas em prática, podem contribuir de modo substancial para a realização dos direitos políticos e, enfim, para a construção da cidadania no País. De modo diferente de países como os Estados Unidos, a Suíça, a Itália, a França e o Uruguai, com importantes tradições de democracia participativa, a história político-constitucional brasileira caracterizou-se em regra por uma concepção mais ortodoxa de governo representativo. O texto constitucional de 1988 é, no entanto, bastante diferente. Porque se reserva ao povo o direito de escolher os seus representantes, isto é, votando a favor dos componentes dos quadros de candidatos escolhidos na forma da Constituição e das leis, possibilita também ao eleitorado iniciar as leis, apreciar questões de ordem política e institucional e ratificar ou revogar atos legislativos ou administrativos.

Entre os seus propósitos inovadores, ao estabelecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único), a Lei Fundamental contempla a possibilidade de realização, conjunta, da democracia representativa com a democracia participativa. Ou seja, a produção de decisões (e não-decisões) políticas advinda da atuação de representantes eleitos (vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores, deputados federais, senadores e presidente da República) ou diretamente dos eleitores abre a perspectiva de um modelo misto de *democracia semidireta*.

Neste passo, a Constituição Federal estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - *plebiscito*; II - *referendo*; III - *iniciativa popular*” (art. 14). Plebiscito, referendo e iniciativa popular são,

assim, os canais institucionais para tornar possível a intervenção direta do eleitorado na atividade de produção das leis e de políticas governamentais.

Evidentemente, cumpre observar que a ordem de problemas que marcou e marca a institucionalização democrática no Brasil foi e é bastante extensa, e os desafios que apresentou e apresenta foram e são amplos. No entanto, nos anos 90 e prosseguindo pelos primeiros anos do século XXI, mesmo para os observadores mais percutientes e bem apetrechados com os instrumentos de apreensão e compreensão da realidade política brasileira, mais do que nunca, e de modo muito astucioso, o processo político preparou difíceis armadilhas, desmoralizadoras das antevistas de cenários e profecias catastróficas. Veja-se, a título de exemplo, que o *impeachment* de um presidente da República, a perfuração na própria carne que o Congresso Nacional proporcionou com o inquérito do Orçamento, o deslanchar do governo Itamar Franco, com a arrancada exitosa para a estabilização econômica, a coalizão governamental liderada por Fernando Henrique Cardoso, a eleição para a presidência do candidato do Partido dos Trabalhadores são pontos praticamente inimagináveis com certo grau de antecedência.

Por sua vez, nos anos 90, se desconstruíram algumas das ilusões que perduravam ainda na década de 80 em relação ao alcance de certas metas para o processo de transição do autoritarismo para a democracia.⁵ De fato, deflacionou-se a esperança de que a democracia brasileira atingisse em curto prazo - ou mesmo em médio ou longo - um estágio de desenvolvimento semelhante aos das democracias antigas. Por conta da existência de certos empecilhos, tal experimento tem sido inscrito naquela congêrie de qualificações de que a literatura sobre as transições é prenhe, tais como democracia “débil”, “pobre”, “não consolidada”, “não institucionalizada”, “pouco institucionalizada” ou, ainda, “informalmente institucionalizada”.

Mais recentemente, a análise política sistemática cuida de destacar que, nas democracias novas, como a brasileira, estão presentes, combinados, os três componentes, a saber, uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas, o particularismo como uma instituição política dominante e as eleições institucionalizadas (O’DONNELL, 1996, p.5-27.).

⁵ Sobre as transições do autoritarismo do ponto de vista comparativo, cf., sobretudo, O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. (eds.). *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice/RT, 1988 3. v., e Carina Perelli, PICADO, Sonia S.; Daniel Zovatto (Comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José – Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1995. Sobre o processo de transição especificamente no Brasil, ver, entre outros, Luiz Werneck Vianna. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986, e *A transição: da Constituinte à eleição presidencial*, Rio de Janeiro, Revan, 1989; Thomas E. Skidmore, *Brasil: de Castello a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988; José Álvaro Moisés; José A. Guillon Albuquerque (Org.). *Dilemas da consolidação da democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1989; Fábio Wanderley Reis & Guillermo O’Donnell (Org.). *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1988; e WEFORT, Francisco C. *Qual democracia?* São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

Particularmente, em relação ao sistema partidário-eleitoral, a partir de 1979⁶ aos dias atuais, vivenciou-se interminável elaboração e/ou discussão de normatividade partidário-eleitoral, a qual, se teve um dos seus momentos mais relevantes com a promulgação da Constituição de 1988, até hoje, vive em discussão. As mudanças normativas por que passou a formação partidário-eleitoral a partir do final da década de 70 distribuem-se em três escaninhos: 1. a fixação ou ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral; 2. as decisões que afetaram o processo eleitoral e a organização partidária; 3. as decisões que alteraram a representação política.⁷ E, pelo menos, três aspectos cristalizados por tais mudanças foram de crucial importância para a volta do País à democracia política e para a ampliação da cidadania política: 1. o restabelecimento das eleições diretas para governador, a partir de 1982, para prefeitos das capitais, a partir de 1985, e, desde 1989, para presidente da República; 2. a autorização para a criação de partidos nacionais, que fugia ao figurino bipartidário traçado pelo Ato Complementar nº 4/65; 3. o estabelecimento do voto facultativo para o analfabeto (1985) e para os menores entre dezesseis e dezoito anos de idade.

No que diz respeito aos partidos políticos, assistiu-se, nos anos 70 e 80, ao desenrolar de um processo de progressiva e paulatina abertura para a sua criação. Desde 1979 - momento em que se extinguíram as duas siglas criadas com base na legislação do regime militar, ARENA e MDB, até a promulgação da Constituição de 1988, as normas relativas ao sistema partidário-eleitoral caminharam sempre no sentido da abertura para a criação de partidos. A reimplantação do multipartidarismo no País aconteceu num contexto de valorização da democracia política e dos mecanismos institucionais. A longa trajetória do autoritarismo acarretou, como uma espécie de efeito benéfico, o fato de o sistema democrático passar a ser visto crescentemente como um valor em si mesmo e como mecanismo capaz de

produzir a estabilidade econômica e de criar condição para o desenvolvimento social. Mas, por sua vez, e contraditoriamente, se desenvolve também numa conjuntura em que a crise dos partidos políticos alcança patamares bastante elevados.

É sabido que, mesmo nas democracias avançadas, partidos políticos passam por crises e sofrem o impacto das novas agências de representação, originários do dinamismo que passou a caracterizar o processo político, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Todavia, se se comparar a situação brasileira com a de outros países da própria América Latina, observa-se que, aqui, os partidos e o sistema partidário padecem de vulnerabilidades preocupantes, que inscrevem o País como o caso mais sério de *subdesenvolvimento partidário* (MAINWARING, 1995).

5. Um pacto constitucional firma as condições em que o poder será exercido, definindo obrigações governamentais e os recursos com que os governantes se desincumbirão delas. Da mesma forma, estabelece o que lhes é vedado, seja por omissão (não colocando dentro do seu rol de atribuições certas matérias), seja por proibição (impedindo que o governo atue em certas questões). Na verdade, quando um Estado surge, é restaurado ou sofre uma transformação radical da sua estrutura, dota-se de uma constituição. De uma constituição material e, em seguida, de uma constituição formal, ou de uma constituição material ou constituição formal concomitante (MIRANDA, 2002).

O debate sobre a mudança *versus* estabilidade constitucional não é recente. A propósito, no final do século XVIII, o liberal Thomas Paine (1984, p.16) já acentuava que “a vaidade e presunção de governar para além do túmulo é a mais ridícula e insolente das tiranias. Os homens não têm propriedade sobre os homens; também nenhuma geração tem propriedade sobre as gerações que estão por vir (...)” (MIRANDA, 2002 p.16).

Porsuavez, os *founding fathers* Thomas Jefferson e James Madison também já se preocupavam com o

⁶ A reforma partidário-eleitoral começou como um dos itens da agenda de reformas que o próprio regime autoritário empreendia, portanto, vinculada ao seu cronograma “lento”, “gradual” e “seguro”, mas a dinâmica da transição democrática acabaria por dar-lhe vida própria. Sobre o assunto, cf., entre outros, DINIZ, Eli. “Ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime”, in: LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). *O balanço do poder - formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro: Rio Fundo: IUPERJ, 1990, p. 73-86.

⁷ Cf., entre outros, LAMOUNIERB, Olívia. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989; LIMA JR. Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola, 1994; Filomeno Moraes, “A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros”, *Nomos - Revista do Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 11/12, nº. 1/2, jan. 1992/dez. 1993, p.195-204; KINZO, Maria D’Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993; NICOLAU, Jairo Marcondes. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996; e MORAES, Filomeno; LIMA, Martonio Mont’Alverne B. *Political parties and elections - the role of the Electoral Justice and legislation in the construction of democracy*. Durban - África do Sul. Paper apresentado durante o XIX Congresso Mundial da International Political Science Association - IPSA, 2003.

conflito entre democracia e constitucionalismo,⁸ e o debate entre eles comumente tem sido recapitulado na discussão sobre o tema. Para Jefferson (1998, p.327), revisões constitucionais periódicas seriam necessárias para o bom funcionamento da democracia, pois

cada geração é tão independente da que a precede como esta é daquela que a precedeu. Cada uma, como todas as outras, tem o direito de escolher para si própria a forma de governo que acredita melhor lhe promova a felicidade (...). Os que morreram não têm direitos.

Simetricamente, para James Madison (1998, p.327), a proposta de Jefferson produziria “a mais violenta luta (...) entre os partidos interessados em reviver, e aqueles interessados em reformar o antecedente estado da propriedade”. Na visão de Madison, a redução da luta entre facções justificava o isolamento da constituição do funcionamento rotineiro da política.

A observação da realidade demonstra que os fatos tenderam a concordar mais com Jefferson do que com Madison, pois, se é freqüente o entendimento de que as democracias possuem constituições estáveis e que essa estabilidade é parte da própria democracia, os dados não sustentam tal interpretação, como observa Jan-Erik Lane (1996, p198):

todas as constituições tendem a ter vida curta, não apenas as democráticas. De qualquer ângulo que se meça a sua longevidade, a conclusão é a mesma: constituições são mortais. (...) A maior parte delas dura uma ou duas décadas, ou mesmo menos, à exceção dos casos da América do Norte e da Oceania.

Assim, avulta a importância da natureza da mudança constitucional, com os argumentos pró e contra a estabilidade se situando em segunda ordem. Se a mudança, considerada a partir de uma teoria democrática externa à constituição, for democratizante, a instabilidade é menos relevante; se a mudança, no entanto, sob a mesma ótica, não for democratizante, é preferível manter a estabilidade (LIMA JÚNIOR, 1999, p.11-30). Mas, mesmo que não se penda em favor do constitucionalismo, em detrimento da democracia, é razoável reivindicar alguns índices de *sentimento constitucional*, cuidando-se para que a tentação do furor mudancista não impeça ou esgarce tal sentimento. A propósito, lembre-se a observação

de Karl Loewenstein, para quem haverá de se tratar a reforma constitucional com o máximo cuidado e reserva. E se, de todas as maneiras, tal reforma for absolutamente necessária, se deverá buscar e encontrar para ela o máximo consenso, o qual não se resolve simplesmente com a obtenção da maioria parlamentar, exigida constitucionalmente, pois, “uma reforma constitucional obtida pela força ou imposta à minoria, importante tanto numericamente como por seu peso político, não somente causa dano a tal minoria, senão ao sentimento constitucional” (LOEWENSTEIN, 2001, p.2004).⁹

6. Cumpre observar que a lógica que caracterizou o Congresso Constituinte de 1987-1988 não é a mesma que marcou a Revisão Constitucional de 1993-1994 e o processo de mudança responsável pela maioria das quarenta emendas apostas ao texto constitucional original. No caso do Congresso Constituinte, tinha-se como objetivo restaurar a democracia, após anos e anos de autoritarismo político; os debates posteriores tentam responder a problemas que emergem depois e alteram substancialmente a cena mundial (Reis, 2003). Se a Constituição de 1988 consagrou, a partir do seu preâmbulo, a prevalência dos direitos fundamentais, inclusive dos direitos sociais, econômicos e culturais, chega-se, no entanto, a pensar mesmo que, no Brasil, aquela *guerra* de que falava T. H. Marshall (1967) em ensaio clássico - entre o princípio da igualdade implícito no conceito de cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes - foi vencida definitivamente pela desigualdade, tais as disparidades econômicas e sociais aqui presentes.

Os elevados coeficientes de iniquidade social chamam a atenção para algo extremamente crucial no País e de cujo encaminhamento parece depender a construção de um futuro razoável: a definição do papel efetivo do Estado, com a necessidade de concretização de um Estado em sintonia com o modelo adotado em 1988 e, por conseguinte, em confronto com o modelo que goza da hegemonia ideológica na conjuntura. Já se viu que o neoliberalismo é absolutamente incapaz de encaminhar a solução de problemas tão complexos como os do Brasil, cumprindo, por via de consequência, que a *falácia neoliberal*¹⁰ seja esconjurada.

⁸ Sobre democracia e constitucionalismo, cf. Martonio Mont'Alverne B. Lima, Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES, Filomeno; LIMA, Martonio Mont'Alverne B. *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 199-261.

⁹ Especificamente em relação ao Brasil, atente-se, ademais, para a observação de Paulo Bonavides, segundo o que “a Constituição de 1988, ao revés do que dizem os seus inimigos, foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais” (*Teoria constitucional da democracia participativa*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 204).

¹⁰ Tomo a expressão de empréstimo de artigo de PRZEWORSKI, Adam. The neoliberal fallacy. *Journal of Democracy*, jul./1992, p. 45-50.

7. Evidentemente, identificam-se distorções no funcionamento das instituições políticas brasileiras, cabendo muitas vezes modificá-las para que se evitem as consequências negativas associadas a estas instituições. Por tudo isso, talvez a perspectiva incremental de mudança possa ser menos danosa, pois poderá evitar os provavelmente altos e imprevisíveis custos de uma mudança radical. Deste modo, quando se fala em reforma política no Brasil, deve se ter o cuidado suficiente para que, em nome de princípios abstratos ou da daquela “política silogística”, que é uma pura construção no vácuo, de que falava Joaquim Nabuco em tempos já muito idos, não se esteja a causar mais mal do que bem.

Afinal, a democracia aqui, como de regra alhures, é frágil, vulnerável e corruptível, mas é um caminho que se tem percorrido, nos últimos vinte anos, com certo êxito. E como na casa das reformas há também muitas moradas, não é inoportuna a preocupação com a natureza, o escopo e o alcance das mudanças que se podem implementar. Fugir à tentação de tudo mudar, inovar ou recriar, tentação que, muitas vezes, mais conserva do que muda, inova ou recria, parece ser o caminho da sensatez. Com o aperfeiçoamento do presidencialismo, do sistema de representação proporcional e também do federalismo, que são elementos já tradicionais na política brasileira, talvez se esteja realmente formulando a necessária reforma política.

Mais e mais se observa que os riscos de crises institucionais cíclicas diminuem, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem necessidades de maiores inovações formais (MORAES, 2002). Sobretudo, e esta é a maior conclusão que se tira destas considerações, o processo político brasileiro, embora enfrente problemas e dilemas, tem caminhado no sentido de evitar os conflitos disruptivos que marcaram perversamente a evolução político-constitucional anterior a 1988. Ademais, o cabedal de conhecimentos acumulado mais recentemente no Brasil questiona muito do que se afirmou tradicionalmente sobre o sistema político nacional e, sobretudo, põe por terra juízos que, sem a devida base empírica, orientam parte das elites políticas a sustentar um conjunto de propostas de reforma institucional tendente a promover verdadeira *subversão pelo alto* (SANTOS, 1998).

Assim, o voluntarismo quase demiúrgico e o furor reformista que marcaram o debate político, com receitas como parlamentarismo, cláusula de barreira, voto voluntário, representação distrital-majoritária, entre outros aspectos, podem ser vistos mais como tentativas de reduzir a competição democrática do que como possibilidades de contribuição para

a qualificação institucional. Na verdade, normas e instituições não são neutras nem indiferentes aos resultados da competição política. Pelo contrário, têm o condão de afetar as decisões estratégicas dos diversos atores políticos, cidadãos-eleitores, cidadãos-candidatos, partidos, e, no limite, têm o condão de afetar os resultados da competição.

Referências

- ALENCAR, José de. **Discursos parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 14 de jun. 2001.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: n. 4, p.15-27, 2001. v. 15.
- JASMIM, Marcelo. **Francisco Campos e a crítica das constituições liberais**. Trabalho apresentado durante 25º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 2001. Mimeografado.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1989.
- LANE, Jan-Erik. **Constitutions and political theory**. Manchester e New York: Manchester University Press, 1996.
- LIMA, Martonio Mont’Alverne B. Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al. **Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p.199-261.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1994.
- _____. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 1999. n. 40. p.54-73. v. 14.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

- MAINWARING, Scott. Brazil: weak parties, feckless democracy. *In*: SCULLY, Timothy R. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995. p.89-132.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, José A. Guillon (Org.). **Dilemas da consolidação da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1989. p.103-125.
- MORAES, Filomeno. A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros. *Nomos – Revista do Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. XII. n.1/2.
- _____. Direitos e garantias fundamentais e a realidade brasileira. *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. Brasília, DF: IIDH;ACNUR;CIVC;CUE, 1996. p.75-92.
- _____. **A construção democrática**. Fortaleza: Casa José de Alencar/UFC, 1998.
- _____. A praxis da separação de poderes no Brasil contemporâneo. *In*: (Org.) José F. M. Filho. **As ciências sociais nos espaços de língua portuguesa: balanços e desafios**. Porto, Universidade do Porto 2002. p. 183-190. v. 1.
- _____; LIMA, Martonio Mont'Alverne B. **Political parties and elections: the role of the Electoral Justice and legislation in the construction of democracy**. Paper apresentado durante o 19º Congresso Mundial da International Political Science Association – IPSA, 2003, Durban, África do Sul, 2003.
- NICOLAU, Jairo Marcondes. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. **La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad**. Buenos Aires, 1996. n. 2. p.89-122.
- _____; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário**. São Paulo: Vértice/RT, 1988.
- PAINE, Thomas. **Rights of man**. New York: Penguin Books, 1984.
- PERELLI, Carina; PICADO, Sonia S.; ZOVATTO, Daniel (Comp.). **Partidos y clase política en América Latina en los 90**. San José – Costa Rica: IIDH/ CAPEL, 1995.
- PESSANHA Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro; IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- PINTO, Antonio Pereira. **Reforma política**. Brasília; UnB, 1983.
- PRZEWORSKI, Adam. The neoliberal fallacy. **Journal of Democracy**. New York, jul. 1992. p.5-27.
- REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p.154-198.
- _____; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice/RT, 1988.
- SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 2000. n. 4. p.34-65. v. 43.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico**. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.
- SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: UnB, 1996.
- SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castello a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SUSTEIN, Cass R. Constitutions and democracies: an epilogue. *In*: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p.76-98.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- _____. VIANNA, Luiz Werneck. **Travessia: da abertura à constituinte**. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.
- _____. **A transição: da Constituinte à eleição presidencial**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- WEFFORT, Francisco C. **Qual democracia?** São Paulo: Cia. das Letras, 1992.