
DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA CONSTITUCIONAL NO BRASIL**LUÍS FERNANDO LOBÃO MORAIS¹****RESUMO**

No presente trabalho, é discutida a relação entre as mudanças constitucionais no Brasil, de 1930 a 2010, e as rupturas políticas por meios estranhos aos princípios do Direito Constitucional. Nesse contexto, discute-se também se a alteração da atual Constituição por um novo processo de revisão (PEC 157) fere o ordenamento jurídico brasileiro.

ABSTRACT

This paper discusses the relation between constitutional changes in Brazil, from 1930 to 2010, and political disruptions against the principles of Constitutional Law. In the context, it also discusses if the reform of Brazilian Constitution by the process proposed in PEC 157 violates the legal system.

Palavras-chave: emenda constitucional – Constituição – Direito Constitucional.

Key words: ammendment – Constitution – Constitutional Law.

1. Manifesto dos juristas contra a PEC 157

Após a retomada da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 157, pelo Congresso Nacional, com vistas à implantação de um processo de revisão cons-titucional, por maioria simples de membros do Congresso Nacional, juristas do Brasil inteiro organizaram um movimento, com o propósito de denunciar o golpismo da medida em projeto. O documento intitulado “Novo Manifesto Republicano em Defesa da Constituição: denunciando o golpismo da PEC 157” tornou-se símbolo da mobilização. Seu texto afirma:

**Perigosamente ganha corpo a proposta de convocação de uma
Assembléia Constituinte revisora. A tese avança – à socapa – através
da “represtinação” de uma antiga PEC – Proposta de Emenda
Constitucional (157), que pretensiosamente quer fazer do Congresso, a
ser eleito em 2006, uma *constituente revisora*, autorizada a proceder**

¹ Luís Fernando Lobão Morais é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, foi Coordenador do Curso de Direito da Unipinhal, Professor e Coordenador interino do Programa de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Curso de Direito do Unisal-Campinas e Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação da Unipinhal.

alterações ditas *necessárias* (sic), com o *quorum* de metade mais um (e não de 3/5, como exige a Constituição).

[...] É preciso entender que só se pode convocar uma Assembléia Constituinte, mesmo que “revisora”, na hipótese de ruptura institucional, contra um regime político ditatorial, que deve ser grave, com as instituições inviabilizadas, povo na rua, economia em crise etc.

O manifesto, que permanece na Internet até hoje, é assinado por centenas de pessoas, entre as quais os juristas Lenio Streck, líder do movimento, Marcelo Cattoni, Ingo Sarlet, Paulo Bonavides, José Oliveira Baracho, Gilberto Bercovici, Clémerson Clève, Vicente de Paulo Barreto, João Maurício Adeodato, Luis Edson Fachin, Luiz Alberto David Araújo, Luiz Antônio Rizatto Nunes, Luís Roberto Barroso, André Ramos Tavares, Ivo Dantas, Arnaldo Sussekind, Marcelo Neves e a Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia Antunes Rocha.

Em artigo publicado em março de 2006, Lenio Streck, Marcelo Cattoni, Martonio Barreto Lima e Menelick de Carvalho Neto explicaram as razões do movimento. De acordo com eles²,

uma Proposta de Emenda do tipo da PEC 157, que pretende modificar o disposto no art. 60, da Constituição do Brasil, viola a rigidez constitucional.

[...] O que estamos presenciando no Brasil de hoje são verdadeiras tentativas de golpe de Estado, de fraude à Constituição, que devem ser denunciadas publicamente e a elas resistidas [sic], até mesmo pela via da desobediência civil, se for o caso, posto que configuram uma grave ameaça ao Estado Democrático de Direito.

[...] Não se dissolve um regime democrático porque se quer fazer outro (como seria esse outro?). A Constituição é coisa séria, fruto de uma repactuação (“*we the people*”). E nela colocamos cláusulas pétreas e forma especial de elaborar emendas. Portanto, alto lá! Paremos de brincadeiras. Não se pode fazer política e vender falsas ilusões em cima daquilo que é a substância das democracias contemporâneas: o constitucionalismo.

Por isso, os republicanos brasileiros estão convocados para a defesa da Constituição. Se acabarmos com a Constituição – tão festejada como a Constituição cidadã – não poderemos mais falar em

² Disponível em www.jus.uol.com.br/revista/texto/8093/revisao-e-golpe. Acesso em 26/11/2010.

direito constitucional [...] Já na alfândega dos aeroportos seremos barrados, para que não contaminemos a teoria constitucional do restante do mundo. Serão construídas barreiras acadêmico-sanitárias para impedir a entrada de juristas brasileiros.

Pelo tom do manifesto e do artigo, percebe-se que a defesa da Constituição contra a proposta de revisão é tratada como valor máximo da vida social. A redução do quórum de aprovação de emendas é visto como uma espécie de praga justificadora de toda espécie de discriminação. Até a desobediência civil é justificada para combatê-la, se necessário.

Raras vezes, se alguma, presenciei demonstração mais clara de radicalismo político-constitucional, no meio acadêmico brasileiro, já que o manifesto e o artigo são, basicamente, obras de Professores. Um afã, um pânico perpassam o documento. O afã e o pânico de quem pretende subtrair um único fragmento de discurso ao debate público: o artigo 60 da Constituição.

É como se esse trecho do diálogo dos brasileiros de ontem, hoje e amanhã fosse o único, sobre o qual não se pudessem terçar argumentos. É como se houvesse uma reserva de natureza jurídica à livre discussão de ideias, e os republicanos devessem ser liderados, pelos juristas, em defesa da sua manutenção a qualquer preço, inclusive de sangue.

Concordo com os signatários do manifesto, no tocante à necessidade de nos colocarmos em guarda contra propostas de alteração constitucional, por procedimentos que não o previsto no artigo 60 da Constituição. Porém, esse dispositivo não pode ser considerado um dogma inamovível. Razões sociais e econômicas tão relevantes quanto um novo regime ditatorial também podem justificar a remoção da garantia das cláusulas pétreas.

O manifesto chama golpe toda e qualquer mudança constitucional, por procedimento diverso do previsto no artigo 60. Há duas maneiras de considerarmos esse argumento. Se despiremos a afirmativa de sua relação com um mecanismo formal de mudança (o do artigo 60), ela significará que a ideia de golpe está associada à maior ou menor dificuldade de se passar do debate de ideias à mudança da ordem jurídica. Sob esse ponto de vista, discutir para mudar é considerado golpe.

Não creio que a tese seja correta. Não é possível medir a legitimidade de uma ruptura institucional, pelo maior ou menor grau de mudança constitucional que supõe. Menos ainda, pelo método de realização da mudança. Se alterar (com maiores ou menores formalidades) após discutir fosse golpe, o primado da realidade sobre o direito, a necessidade de o direito ceder, ante a realidade social (e de os juristas cederem, ante ponderações de outra ordem) seriam atingidos. Pelo excesso de apego à forma da alteração constitucional, chegar-se-ia ao absurdo (*reductio ad absurdum*).

O argumento que associa a PEC ao golpismo reduz-se a um princípio, que devassa o seu mecanismo básico: o princípio de que discutir e mudar sem maiores entraves é golpe, ainda que seja para adequar a Lei Maior à realidade.

Essa maneira de pensar pode ser revestida de maior formalismo, mediante a consideração de que só a alteração constitucional, pela forma do artigo 60, não implica golpe. Essa é a segunda maneira de se interpretar o argumento do manifesto: uma maneira não só formalista, mas muito mais superficial que a primeira. Infelizmente, essa parece ser a interpretação do artigo 60, que o próprio manifesto adota. A interpretação faz supor que um procedimento formal é o único possível, em qualquer conjuntura, para manter a ordem democrática. Um reducionismo obtuso. No caso, uma redução do direito (constitucional) e da democracia à forma.

Vê-se que a tese jurídica do manifesto é inconsistente em si mesma e enquanto tese. Outro problema é que os fatos não a apoiam. Golpes e rupturas políticas não estão associados à mudança constitucional menos ou mais intensa, menos ou mais rápida, por qualquer liame de necessidade. Não é essa a natureza da relação entre os fenômenos, como se depreende da interpretação da nossa História Constitucional.

2. Mudança constitucional entre 1824 e 1930

Se a mudança constitucional pudesse ser manipulada para aplicação de golpes de Estado, como o manifesto dos juristas sugere, certamente não teriam sido os deputados e senadores atuais os primeiros a lançar mão desse expediente. Não teriam sido eles os inventores desse tipo de golpe branco. Pelo contrário, deveríamos ser capazes de identificar a aplicação de golpes, por meio de emendas, em várias ocasiões da nossa História Constitucional. Além disso, deveria ser fácil demonstrar a ligação entre os verdadeiros golpes e tentativas de golpes da História do Brasil com as alterações constitucionais daquela época, já que os mesmos interesses por trás de uns estariam à retaguarda dos outros. Da mesma forma, a luta dos partidos e líderes políticos pelo poder deveria ser paralela à manipulação das emendas, para atingir esses fins. No entanto, a não ser em casos excepcionais, não é isso que observamos, na História do Brasil, como passo a mostrar.

Nossas duas primeiras Constituições (1824 e 1891) foram emendadas, cada qual, uma única vez, apesar de terem vigorado, respectivamente, por 65 e 43 anos. Por outro lado, entre 5 de outubro de 1988 e 13 de julho de 2010, 66 emendas à Constituição atual foram promulgadas, sem mencionar as seis emendas de revisão de 1994. Ao todo, tivemos duas

emendas, em 90 anos de Império e República Velha, e 72 emendas, em 22 anos de vigência da Constituição atual.

Disparidade tão grande é mais do que um dado jurídico. Ela encobre fatos econômicos e sociais múltiplos e importantíssimos. Útil é recordar que as revoltas e lutas armadas do período imperial, no Brasil, foram locais ou regionais. A Sabinada, a Guerra dos Farrapos, a Cabanagem, a Balaiada dão clara comprovação disso. Algumas dessas insurreições foram separatistas. Portanto, atingiam o poder central. Não obstante esse fato, de 1824 a 1891, tivemos uma Constituição e uma só Emenda Constitucional.

As lutas pelo poder, no Brasil, foram tão notórias, no início do Império, que atraíram a atenção do grande estudioso dos sistemas políticos da época, Alexis de Tocqueville. No livro **A democracia na América**³, esse autor não apenas saudou a implantação da democracia no norte da América como deplorou as Guerras Civis das nações da parte meridional desse continente. O Brasil não estava de maneira alguma excluído.

Durante a República Velha, também houve várias revoltas e lutas pelo poder central, como as duas da Armada contra Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, em 1891 e 1893, o atentado a Prudente de Moraes, em 1897, e o levante do Forte de Copacabana, em 1922, sem mencionar os embates políticos. A Coluna Prestes e o tententismo também são dessa época. No entanto, apesar de toda essa instabilidade, tivemos uma Constituição e uma única emenda, durante o período.

Como supor relação regular, entre a mudança constitucional e a luta pelo poder, ante tais dados? Se a tese do manifesto contra a PEC 157 fosse correta, a longevidade das Constituições de 1824 e 1891 e a extrema raridade de emendas, nesse período, deveriam indicar a inexistência de lutas pelo poder central. Não foi isso que aconteceu.

A situação é exatamente oposta, quando consideramos o período de 1988 ao presente, no qual 72 emendas foram promulgadas. Não tivemos conflitos armados, pelo poder central, nessa etapa. Se a tese do manifesto fosse correta, o número enorme de emendas de 1988 até hoje deveria indicar a execução de diversos planos de golpe. No entanto, não foi isso que ocorreu.

Não é possível contra-argumentar que, na República Velha, as disputas políticas foram minimizadas, pelo pacto das oligarquias mineira e paulista e pela política dos governadores. Antes desses acordos, houve forte disputa entre civis e militares. Mesmo depois, houve muitas dissidências em relação aos acordos. O fato de a Revolução de 30 ter sido encabeçada por lideranças (do Rio Grande do Sul, entre outros Estados) estranhas à alternância paulista-mineira o comprova. Os dados históricos mostram lutas intensas pelo

³ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. In **Great books of the western world**. Encyclopaedia Britannica: Chicago, 1993. Vol. 44. 213.

poder central e uma única emenda, durante a República Velha: onde está a relação os dois fenômenos?

O que reina é o descompasso entre o número de emendas às Constituições de 1824, 1891 e 1988 e as lutas, pelo poder central, nesses períodos. Claro que pode haver relação entre a mudança constitucional e a luta pelo poder, porém ela não é necessária, regular ou unívoca. Pelo contrário, é acidental, contingente. Até porque, se não o fosse, seria preciso supor relação análoga, entre o grau de mudança da legislação e a luta pelo poder, também nos Estados e Municípios. Tal ideia nunca foi proposta.

3. Mudança econômica e constitucional na Era Vargas

Da Revolução de 30 a 1946, tivemos três novas Constituições e 22 emendas constitucionais. Esse aumento súbito e expressivo da mutabilidade constitucional concentrou-se a partir de 1937 e foi acompanhado de várias tentativas de golpes de Estado (Revolução Constitucionalista, Intentona Comunista, levante dos integralistas), uma delas bem-sucedida: o Estado Novo.

A principal novidade da Constituição de 1934 foi a intervenção do Estado na ordem econômica. Essa Carta foi a primeira da nossa História Constitucional a prever tal intervenção. Seu propósito foi reorganizar a economia brasileira, em resposta à Grande Depressão mundial, mais do que enfeixar o poder nas mãos de Getúlio Vargas, seus mentores e partidários.

Diferente foi o caso da Carta de 37. Ela foi praticamente “tirada do bolso” por Vargas. O objetivo da Carta de 37 e das numerosas emendas, que se seguiram, foi expandir os poderes de Vargas, de maneira quase ilimitada. Após a contrarrevolução de 32, o crescimento exponencial do integralismo e do comunismo no país, Vargas se convenceu de que as forças depositadas em 30 permaneciam vivas e possuíam recursos econômico-financeiros consideráveis para sustentar uma intensa luta contra o novo regime. Além disso, integralistas e comunistas representavam uma nova ameaça. Nesse quadro típico da década de 30, a sagacidade do nosso caudilho aconselhou-o a passar da persuasão à ação, a tomar a iniciativa do golpe, antes que as forças em ascensão o fizessem. As mudanças constitucionais de 37 a 45 serviram o propósito de fechamento do regime por Vargas, em resposta aos acontecimentos já mencionados. No entanto, a ligação entre os golpes e as alterações constitucionais foi contingente e temporária. Ela durou pouco mais de uma década.

Por que é possível afirmar que a Constituição de 1937 e as emendas editadas até 1945 subsidiaram o propósito golpista de Getúlio Vargas? Porque o conteúdo delas

é a centralização do poder. Para nos atermos a um exemplo, a Lei Constitucional nº 2, de 16 de maio de 1938, prorrogou por tempo indeterminado o poder presidencial de aposentar ou reformar, conforme o caso, os servidores civis e militares que entendesse⁴, sem necessidade de justificativa. É claro que, por essa lei com efeito de emenda, Vargas pretendeu fechar o regime político e centralizar o poder em suas mãos.

Como a onda centralizadora da década de 30 determinara o advento de Estados autoritários, no mundo todo, a derrota dos regimes totalitários (exceto o soviético), na 2ª Guerra, produziu uma onda democrática mundial, que arrastou Getúlio Vargas da Presidência. Porém, ela não o subtraiu ao coração das massas, que o elegeram Presidente. Com o fim do Estado Novo, de 1946 a 1954, as mudanças da Constituição voltaram a refletir a necessidade de modernização econômica do país. Penso que essa é a regra e não a exceção, à base do enorme aumento de alterações constitucionais ocorrido, de 1930 até hoje.

Via de regra, nesse período, mudamos de Constituição e mudamos as Constituições, com o fito de reorganizar a economia do país. O desenvolvimento da indústria e a adequação do país à globalização requereram essas mudanças, mais que quaisquer outros fatores. Ao mesmo tempo, elas demandaram mudanças políticas, que também foram realizadas pela via constitucional.

Não foi por outro motivo que o número de emendas constitucionais explodiu, a partir de quando as nossas Constituições passaram a tratar da ordem econômica e social. Vimos que, de 1824 a 1934, tivemos duas Constituições e duas emendas. De 1934 a 2010, o país conheceu seis Constituições e mais de 100 emendas. A explosão explica-se pela inclusão do tratamento da ordem econômica e social. O Brasil mudou a Constituição para realizar as reformas econômicas e sociais necessárias à sua modernização.

4. Da república do Galeão à redemocratização

Em 1954, foi implantada a república do Galeão, um inquérito para apurar o atentado contra Carlos Lacerda, que descambou para a luta contra Vargas e levou ao suicídio do Presidente, no mesmo ano. Essa nova tentativa de golpe somou-se à renúncia de Jânio Quadros, em 1961, ao pedido de estado de sítio formulado por João Goulart ao Congresso e ao golpe de 64.

Em meio a esses golpes e tentativas de golpes, tivemos uma Constituição e dezenas de emendas constitucionais. A exemplo do que ocorreu, no período anterior, pode parecer que a mudança constitucional foi associada ao golpismo, porém a relação não é mais que

⁴ Essa poder havia sido previsto, por tempo limitado, no artigo 177 da Constituição da época.

superficial. O conteúdo das emendas da época mostra que o objetivo da alteração constitucional realizar o desenvolvimento político e continuar a modernização do país.

Durante os Governos Vargas, a industrialização se iniciou no Brasil. A 2ª Guerra criou condições para que ela avançasse ainda mais, pela necessidade de substituição das importações dos países envolvidos no conflito. Isso tornou a indústria uma realidade entre nós. Sabia-se que a industrialização requer cuidados extraordinários, para se evitar a proletarização da classe média. Pode-se afirmar que a mutabilidade constitucional e legislativa observada, no Brasil, nessa época, teve o objetivo precípua de modernizar a economia e proteger as classes sociais da proletarização exacerbada.

Entre 1964 e 1988, foi diferente. Assim como havia ocorrido, nos anos 30, no início da década de 60 os problemas econômicos voltaram a se avolumar, pelo endividamento do Estado, pelo retorno do processo inflacionário, pelas incertezas da Guerra Fria e pelas lutas políticas internas. Nesse contexto, o golpe de 64 e o fechamento total do regime, em 67-68, repetiu o ocorrido nos anos 30. Problemas econômicos e políticos produziram o aumento da centralização e do autoritarismo político. Novamente, a mudança constitucional serviu tais propósitos. Novamente, o conteúdo das emendas e atos institucionais do período ilustra o que estou a afirmar. Porém, como ocorrera no Estado Novo, a coincidência entre o golpe de 64 e a mutabilidade constitucional que se seguiu, foi contingente e temporária.

O epicentro da mutabilidade constitucional desse período pode ser localizado na década de 67 a 77. Portanto, ele coincide com o fechamento do regime militar. À anormalidade política, juntou-se a anormalidade constitucional. Porém, como já adverti, nada disso demonstra que a aliança do golpismo com a modificação do texto constitucional, pela via derivada, tenha sido duradoura ou se transformado na regra da nossa História.

5. Alterações constitucionais entre 1992 e 2010

A mudança constitucional tornou a intensificar-se, entre 1988 e 2010. Primeiramente, veio uma Constituição inteiramente nova, que é considerada a mais democrática da nossa História: a de 1988. De 1992 a 2010, houve 72 emendas à Constituição.

Mais uma vez, a frenética mutabilidade constitucional não expressa a luta pelo poder, mas o esforço de desenvolvimento do país. Assim como ocorreu, durante a industrialização e a substituição de exportações, a implantação de um novo modelo econômico-social no país foi a principal causa das alterações constitucionais, de 92 até hoje.

Vejamos algumas das principais alterações constitucionais desse período. Em 1995, foram promulgadas as emendas 6/95 a 9/95, que alteraram partes do título sobre a ordem

econômica e financeira. Essas normas tiveram a finalidade de completar a abertura da economia e preparar a privatização de empresas do setor de telecomunicações.

A Emenda 19/98 foi importante para reestruturar a Administração Pública. A reforma do Estado prosseguiu com a Emenda 45/2004, que tratou do Judiciário.

A Emenda 20/98 e a 41/2003 reformaram a Previdência Social. As emendas 27/2000, 30/2000, 37/2002 e 62/2009 trataram das finanças públicas. A 42/2003 instituiu uma minirreforma tributária.

A educação foi aperfeiçoada pelas emendas 10/96, 14/96, 53/2006 e 59/2009.

As alterações constitucionais mencionadas acima foram secundadas, por reformas legislativas não menos importantes. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio disciplinar, rigidamente, os gastos públicos. Ela teve caráter modernizador, também, ao se referir e, portanto, reconhecer o instituto da terceirização utilizado, há bastante tempo, pelo mercado. Entre 1988 e 2005, foram editadas 3.434.804 leis ou normas assemelhadas no país, o que demonstra o extremo dinamismo da sociedade brasileira. Embora considerado excessivo por muitos, o número ilustra, em alguma medida, o fortalecimento da legalidade no país.

Conclusão

Várias conclusões podem ser hauridas da exposição acima. Primeiramente, as épocas de criação das Constituições do Brasil não foram apenas vizinhas ou coincidentes com grandes marcos políticos da nossa História: a de 1824 com a Independência, a de 1891 com a República, a de 1934 com a Revolução de 30, a de 1937 com o Estado Novo, a de 1946 com a democratização, a de 1967 com o golpe de 64, a de 1969 com o fechamento do regime, e a de 1988 com a redemocratização.

Se a relação das nossas Constituições com os marcos políticos apontados não pode ser negada, os dados estudados antes mostram que as Constituições brasileiras também se situam no início de grandes processos econômicos: a de 1824 seguiu-se à construção de uma infraestrutura produtiva incipiente, com a vinda da família real; a de 1891 seguiu-se à libertação dos escravos; a de 1934 visou à industrialização do país; a de 1946 coincidiu com a substituição de importações; as de 1967 e 1969, com o milagre brasileiro; a de 1988 preparou nossa entrada na globalização. Tudo isso permite-me concluir que a mudança constitucional está, primariamente, relacionada aos fatos econômicos e, só secundariamente, às transformações políticas.

Outro dado importante é o encurtamento do período de vigência das Constituições e a acumulação maciça de emendas, a partir de quando as Constituições Brasileiras passaram a tratar, também, da ordem econômica e social, ou seja, a partir de 1934. Esse dado

desnuda o princípio interpretativo em que este artigo se baseia, a saber: o de que a mudança constitucional, em regra, decorre do dinamismo sócio-econômico do país.

As únicas exceções à primazia do sentido econômico da mudança constitucional, na História do Brasil, foram as ditaduras do Estado Novo e do regime militar de 64 a 85. Só nesses dois períodos de exceção, a mudança das normas constitucionais foi usada, primariamente, para aumentar o poder dos governantes. Portanto, para fins golpistas. Mais longe que isso não vai a relação entre mudança constitucional e golpismo.

Por fim, a terceira e última conclusão diz respeito à PEC 157 e o manifesto republicano mencionado no início do artigo. Quando a proposta de revisão constitucional foi formulada, o contexto político do país não indicava que a intenção por trás dela fosse uma espécie de golpe de Estado. A PEC situava-se na onda de alterações constitucionais iniciada em 92 e que teve por escopo principal adaptar o país à globalização e à retomada do crescimento econômico. Não se deve abstrair a História para achar nela golpismos.