



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARÍLIA ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

**A VALSA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:  
um olhar neoinstitucional sobre as emendas à Constituição Brasileira de 1988**

Recife

2022

MARÍLIA ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

**A VALSA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:  
um olhar neoinstitucional sobre as emendas à Constituição brasileira de 1988**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção de título de Mestra em Direito. Área de concentração: Teoria do Direito e Justiça. Linha de Pesquisa Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

Orientadora: Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Recife

2022

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Karollyne Ferreira Dantas, CRB-4/2319

A345v Albuquerque, Marília Araújo de.  
A valsa constitucional brasileira: um olhar neoinstitucional sobre as emendas à Constituição Brasileira de 1988/ Marília Araújo de Albuquerque. -- Recife, 2022.  
185 f.: il.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Direito Constitucional - Brasil. 2. Emendas Constitucionais - Brasil. 3. Poder Constituinte. 4. Poliarquia. I. Nóbrega, Flavianne Fernanda Bitencourt (Orientadora). II. Título.

342.81 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ 2023-29)

MARÍLIA ARAÚJO DE ALBUQUERQUE

**A VALSA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:  
um olhar neoinstitucional sobre as emendas à Constituição Brasileira de 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Teoria do Direito e Justiça. Linha de Pesquisa Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

Aprovado em: 29/ 09/ 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Bruno César Machado Torres Galindo (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Pedro de Oliveira Alves (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta Dissertação a todas as pessoas (família, amigos, companheiros de curso, professores, servidores...) que comigo estiveram apesar da distância e das barreiras que os tempos nos impuseram. Não foram tempos fáceis para nós ou para o país. Que bom chegar ao fim do ciclo e poder vislumbrar uma nova chance para fazermos ciência, política e justiça.

## RESUMO

A pesquisa analisa as emendas constitucionais, a partir da perspectiva neoinstitucional, com objetivo de investigar se as mudanças textuais à Constituição de 1988 revelam avanços ou recuos frente ao paradigma democrático adotado na Constituinte. Parte, portanto, das hipóteses de que: a) o constituinte originário deixou de estabelecer aspectos relevantes para a consolidação de um regime democrático, deixando tais decisões para o futuro; b) as emendas constitucionais revelam uma resistência conservadora ao projeto democrático, impondo passos atrás à implementação de uma democracia estável no Brasil. A compreensão sobre o emendamento constitucional e a democracia é proposta por uma análise original da mudança institucional, que vai além da investigação das regras do jogo formal. Para essa proposta, foi escolhida a teoria de Poliarquia de Robert Dahl como referencial teórico crítico das abordagens institucionalistas formalistas. Para permitir a aplicação dos referenciais adotados ao contexto brasileiro, as condicionantes poliárquicas propostas por Dahl foram agrupadas em categorias de direitos, permitindo a identificação dos elementos democráticos no texto constitucional brasileiro. Em seguida, foi elaborado um banco de dados que contempla propostas de emendas à Constituição entre 1988 e 1994, delimitado pela revisão constitucional, as emendas constitucionais promulgadas entre 1988 e 2020 e dispositivos do texto constitucional, originais e alterados por emendamento, designados como “diferidos”, por indicarem a ausência de consenso na decisão do constituinte. Após confrontados com o banco de dados, os indicadores revelaram que o texto de 1988 apresentava, já, limitações relevantes em aspectos de competição política, confirmando a primeira hipótese de pesquisa. Apontaram, ainda, divergindo da segunda hipótese de pesquisa, que as emendas constitucionais não se evidenciam como recursos do constituinte derivado em desarticular ou criar obstáculos ao modelo democrático instituído em 1988. Desta maneira, ao demonstrar que é possível identificar na norma formal expressões de elementos como a concentração de recursos políticos e a ausência de consenso na decisão de aspectos democráticos essenciais, a pesquisa propõe perspectivas para uma compreensão neoinstitucional e dinâmica do direito constitucional.

**Palavras-chave:** Poliarquia; Instituições; Constituinte; Emendas Constitucionais

## ABSTRACT

Based on a neo-institutional perspective, the research analyzes constitutional amendments in order to investigate if the textual changes to the 1988 Constitution reveal advances or setbacks towards the democratic paradigm adopted in the Constituent Assembly. In order to do so, it starts from two hypothesis: a) the original constituent failed to establish relevant aspects for the consolidation of a democratic regime, leaving such decisions for the future; b) the constitutional amendments reveal a conservative resistance to the democratic project, imposing steps back to the implementation of a stable democracy in Brazil. The analysis of constitutional amendment and democracy is proposed through an original proposal of institutional change, which goes beyond the investigation of the rules of the formal game. For this proposal, Robert Dahl's theory of Polyarchy was chosen as a critical theoretical framework to formal institutional approaches. To allow an application on Brazilian context, it was developed a method in which the polyarchic conditions proposed by Dahl were grouped into categories of rights, sustaining, thus, the identification of democratic elements in the Brazilian constitutional text. Then, a database was created that includes proposals for amendments to the Constitution between 1988 and 1994, delimited by the constitutional revision, the constitutional amendments enacted between 1988 and 2020 and provisions of the constitutional text, original and amended, designated as "deferred", as they indicate the absence of consensus in the decision of the constituent. After being confronted with the database, the indicators revealed that the 1988 text already had relevant limitations in aspects of political competition, confirming the first research hypothesis. Diverging from the second research hypothesis, they also pointed out, that constitutional amendments do not manifest as resources of the derivative constituent power to dismantling or create obstacles to the democratic model established in 1988. In this way, by demonstrating that it is possible to identify, in the formal norm, expressions of elements such as the concentration of political resources and the absence of consensus on the decision-making of essential democratic aspects, the research proposes perspectives for a neo-institutional and dynamic understanding of constitutional law.

**Keywords:** Poliarchy; Institutions; Constituent; Constitutional Amendments.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CN	Congresso Nacional
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DG	Disposições gerais
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ISS	Imposto sobre serviços
JF	Justiça Federal
JT	Justiça do Trabalho
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei ordinária
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCD	Pessoa Com Deficiência
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPL	Plano Plurianual
PU	Parágrafo Único
PR	Presidente da República

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>INSTITUIÇÕES IMPORTAM: CONSTITUCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO E A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL</b>	<b>18</b>
2.1	O INSTITUCIONALISMO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE CONSTITUCIONAL PARA SUPERAÇÃO DO IDEÁRIO DE ATRASO	18
2.2	PROPOSTA DA ANÁLISE INSTITUCIONAL PARA SE INVESTIGAR AS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO: A “VALSA CONSTITUCIONAL” BRASILEIRA	28
2.3	NEOINSTITUCIONALISMO: POR QUE AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM? A INFLUÊNCIA DO COMPORTAMENTALISMO PARA A SUPERAÇÃO DO INSTITUCIONALISMO FORMALISTA	30
2.3.1	Regras do jogo e informalidade. A multiplicidade de paradigmas no novo institucionalismo	34
<b>3</b>	<b>ROBERT DAHL E A DEMOCRACIA COMO PROCESSO: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES</b>	<b>40</b>
3.1	DEMOCRACIA E POLIARQUIA NO DESENVOLVIMENTO DA TEORIA DE ROBERT DAHL	40
3.2	DEMOCRACIA PARA QUE(M)? FUNDAMENTOS AO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE DECISÃO	44
3.3	A EXPERIÊNCIA: ASPECTOS PRÁTICOS DA TEORIA DA DEMOCRACIA	51
3.3.1	Por que a democracia? A inexistência de opções melhores	51
3.3.2	Vantagens da democracia e o esteio do Estado de Direito	54
3.3.3	Democracia e economia de mercado – a grande simbiose	56
3.4	O ARQUÉTIPO: MODELOS TEÓRICOS E CRÍTICAS À DEMOCRACIA	58
3.4.1	O Anarquismo e a Guardiania – o problema da autonomia e do consenso	58
3.4.2	A igualdade não é óbvia: o axioma democrático e o aprofundamento substancial	62
<b>4</b>	<b>CATEGORIAS POLIÁRQUICAS E A EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL</b>	<b>65</b>

4.1	O CONSTITUCIONALISMO EM PERSPECTIVA POLIÁRQUICA: eXPLORANDO A LEGITIMIDADE ANTE A COMPETIÇÃO POLÍTICA	65
4.2	CATEGORIAS POLIÁRQUICAS E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	71
4.3	DECISÕES FUNDAMENTAIS PARA UM DESENHO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO: INDICADORES PARA COMPREENSÃO DE UMA POLIARQUIA BRASILEIRA	79
<b>5</b>	<b>OBSERVANDO AS ESCOLHAS CONSTITUINTES: DECISÕES DIFERIDAS E A IMPLEMENTAÇÃO DEMOCRÁTICA</b>	<b>85</b>
5.1	A EXPERIÊNCIA CONSENSO CONSTITUINTE E O CENTRÃO: A INFLUÊNCIA DAS REGRAS DO JOGO NA CONFORMAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL	85
<b>5.1.1</b>	<b>Disputas permanentes: as Propostas de Emenda à Constituição entre 1988 e 1994</b>	<b>94</b>
5.2	AS DECISÕES DIFERIDAS E O MODELO DE POLIARQUIA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	98
<b>6</b>	<b>A VALSA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA – UMA ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>105</b>
6.1	POR QUE ALTERAMOS A CONSTITUIÇÃO? ELEMENTOS ASSOCIADOS À MUDANÇA CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	105
6.2	A DINÂMICA ENTRE PODERES E O EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL	114
6.3	A VALSA CONSTITUCIONAL E AS CATEGORIAS POLIÁRQUICAS: ACHADOS E APONTAMENTOS	122
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>127</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>130</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>137</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>181</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação pretende analisar, a partir das emendas constitucionais, o projeto democrático de Estado instituído na assembleia constituinte de 1987-1988 e a interação deste com as mudanças, ou permanências, realizadas por meio de emendas constitucionais.

Para isso, ante o amplo debate acerca da natureza da Constituição ou de sua expressão significativa – seja política, jurídica e social – o processo constituinte é percebido, aqui, na forma como propõe Bruce Ackerman (2015), como necessária afirmação de uma ideologia ou de um paradigma vencedor, que reverbera na distribuição de competências e organização de poderes no contexto de um Estado-Nação<sup>1</sup>.

Tem-se, assim, primeiro, a compreensão de que a ordem social pautada no constitucionalismo é histórica e contingente. Por conseguinte, tal afirmação de poder, que desenha a ordem estatal e os padrões de conduta coletiva, não é estática ou imanente, mas constante transformação, seja pelo reestabelecimento, fissura ou esvaziamento do *status quo*.

É por essa escolha, de perceber a ordem constitucional como um necessário espaço de disputa, que a pesquisa se apoia, metodologicamente, no neoinstitucionalismo. Pois, ao compreender as instituições como “regras do jogo” a abordagem neoinstitucional supera tanto a condição estática do institucionalismo positivista, como permite a identificação dinâmicas sociais de forma não individualista, percebendo-se o comportamento dos agentes junto a dimensões históricas e intersubjetivas que delineiam as formas de agir.

Ainda, ao oferecer instrumentos para apreciar a dinâmica entre poderes e as expressões formal e práticas da norma, insere o direito e, no caso, mais especificamente, a constituições, como elemento que, embora ordenador e condicionante, é integrado e permeável à cultura, aos processos decisórios e às disputas sociais.

Compreende-se que, para o Brasil, a Constituição de 1988, em muitos sentidos, é inaugural. Além de representar a superação da ditadura militar vivenciada entre 1964-1985<sup>2</sup>, constitui-se em verdadeira experiência singular, contemplando, na construção normativa fundamental do país, a participação popular direta.

---

<sup>1</sup> Esclareça-se, aqui, que apesar do explícito reconhecimento da natureza política da Constituição, não trata, aqui – ou mesmo em Ackerman – da negação da dimensão jurídica, dogmática ou mesmo normativa da constituição. Ao contrário, observa-se o desenvolvimento, aplicação ou distanciamento em relação a tais características a aos métodos a estas associados partir da análise da proposta de poder e a dinâmica estabelecida entre as instituições.

<sup>2</sup> Passam ao largo das discussões aqui promovidas as discussões quanto às escolhas políticas de anistia e os reflexos do modelo de transição adotado pelo Brasil.

Portanto, ainda que possamos – e devemos - discutir a amplitude ou efetividade de tal participação, parece possível reconhecer que, ante percalços e falhas, a constituição de 1988 expressa, também, uma vitória popular e democrática.

É sob essa perspectiva que se reconhece o debate democrático brasileiro sobre a ordem constitucional, em desafio à perspectivas de uma semidemocratização<sup>3</sup> ou do esvaziamento democrático, mas, como proposto por Wanderley Guilherme (1998), compreendendo-se que os avanços são significativos, formal e substancialmente, não obstante a permanência de estruturas que criam e mantêm obstáculos efetivos à competição política.

Compreendendo que as regras constitucionais formais indicariam, se observadas de forma genérica, um contexto apto e incentivador ao aprimoramento da democracia<sup>4</sup>, a pesquisa se propõe a observar a natureza institucional e dinâmica da teoria de Dahl. Para isso, constrói indicadores que permitam a ampliação da análise dos institutos formais, percebendo-os dentro de uma coreografia de poderes e interesses que conformam as condições de inclusão e participação política.

Afinal, como amplamente debatido no Brasil, mesmo sob a manutenção de um desenho institucional, ou de estruturas de poder, que não permitam ou criem obstáculos à implementação de direitos formalmente assegurados, o modelo constitucional vigente expande a percepção da existência de um projeto democrático de Estado, permitindo a construção de horizontes que ampliam os espaços e os grupos envolvidos na disputa constitucional.

Desta maneira, mesmo se considerada, em uma expressão estritamente simbólica<sup>5</sup>, a Constituição de 1988 resistiria à negação do deslocamento paradigmático, passando a semear ou ampliar, no debate jurídico nacional, o que vimos a designar de constitucionalização do direito e teorias da efetividade, envolvendo os amplos debates quanto à legitimidade da própria Constituição, da interpretação constitucional e o ativismo judicial.

Ao inaugurar a transição democrática, a constituinte de 1987-88 e, em sucessivo, a Constituição de 1988 representam, também, uma maior integração do direito ao paradigma da força normativa da constituição, trazendo novamente ao cerne das disputas as responsabilidades

---

<sup>3</sup> Ver NÓBREGA Jr., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? Sociologias [online]. 2010, n. 23, pp. 74-141.

<sup>4</sup> Ver MONTEIRO, Victor. A poliarquia de Robert Dahl na estrutura constitucional brasileira. Revista da AJURIS – v. 40 – n. 129 – Março 2013.

<sup>5</sup> Referência ao conceito proposto por Marcelo Neves, que, ao apreciar a legislação simbólica como um instrumento de blindagem do status quo, ao promover, via formalização de direitos, a contenção da oposição e do conflito social, reconhece, também, o potencial impulsionador do horizonte de expectativas de inclusão que a formalização permite, ao instituir instrumentos para implementação gradativa e progressiva dos direitos positivados.

e competências do Estado, as condições programáticas ou de aplicação imediata dos dispositivos constitucionais.

Demarca-se, assim, a relevância desta experiência constituinte recente para compreender como se expressam, na dinâmica constitucional vigente, modelos explicativos, como neoinstitucionalismo, neoconstitucionalismo e democracia.

Para Bernardo Cabral, relator da comissão Afonso Arinos na Constituinte de 1987-1988, a constituição promulgada em 5 de outubro teria sido uma vitória do bom senso, em que nenhuma das correntes ideológicas teria saído vitoriosa, seja esquerda, direita ou centro.<sup>6</sup>

Por outro lado, ao analisarem a formação do “centrão” no processo constituinte, Rafael Freitas, Samuel Moura e Danilo Medeiros (2008) revelam exatamente como, ao alterar as regras formais do jogo, o bloco conservador da Constituinte fora bem sucedido em fazer refletir, nas instâncias formais e no resultado final da Constituição, as dinâmicas de poder, obstaculizando diversas pautas progressistas.

O ponto em que ambas as perspectivas parecem convergir é a percepção de que muitos dos temas fundamentais à organização do Estado – assim como a forma de governo – não alcançaram o consenso, sendo levadas, no que toca à expressão formal da Constituição e nas palavras de Bernardo Cabral, a um “buraco negro” sanado, em plenário, pela simples inserção da expressão “na forma da lei”.

Tem-se, assim, a condição deliberada de legar para o futuro – um futuro, certamente demarcado por maior distanciamento da participação popular direta - a tomada de decisões fundamentais quanto a competências funcionais, limites institucionais e modos de funcionamento do Estado.

Para apreciar se as emendas constitucionais podem ser interpretadas como um passo à frente para a implementação de uma democracia estável no Brasil, portanto, esta pesquisa parte da hipótese de que o constituinte originário deixou de estabelecer aspectos relevantes para a consolidação de um regime democrático, legando tais decisões ao futuro.

Ante tal cenário, considerando as regras de participação e representação instituídas pela Constituição e tomando por referência a concepção dual de democracia constitucional proposta por Bruce Ackerman (2006) – em que a mobilização popular tenderá a se expressar fundamentalmente na transição de regimes, estabelecendo o paradigma de Estado, cabendo ao governo as decisões cotidianas da democracia - acredita-se que as Emendas Constitucionais

---

<sup>6</sup> *Apud* BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade. Dissertação de mestrado. Brasília/Universidade de Brasília, 2018.

tenderão a apresentar sucessivos obstáculos aos avanços democráticos da Constituinte. Afinal, como destaca José Afonso da Silva, “a maioria conservadora acabou produzindo uma constituição razoavelmente progressista”.

Conforma-se, então, a segunda hipótese a ser apreciada, buscando-se observar se as emendas constitucionais revelam uma resistência conservadora ao projeto democrático, impondo passos atrás à implementação de uma democracia estável no Brasil. .

É nessa perspectiva, portanto, que se propõe o conceito de valsa constitucional. Como bem denota Laura Carvalho ao analisar o contexto macroeconômico brasileiro entre 2006 e 2016, a valsa brasileira se caracteriza pois o país teria dado um passo à frente com o “Milagrinho”<sup>7</sup> dos anos 2006 a 2010, sucedido por um passo ao lado, ao adotar a agenda Fiesp entre 2011 e 2014<sup>8</sup>, para enfim dar um grande passo atrás com o desmonte do que denomina “frágil estado de bem-estar social” em 2015-2016 (CARVALHO, 2018, pág.11).

Se a constitucionalização da democracia – e extensivamente, de políticas públicas e grupos diversos de interesses – representa um passo à frente, demonstrariam as emendas constitucionais avanços progressivos nesta caminhada ou, sucessivos passos laterais ou atrás, em uma grande valsa?

Buscando instrumentalizar tal análise, uma vez que se tem como marco a transição de regimes, ou a redemocratização, toma-se como referencial teórico, para categorizar a democracia, a obra de Robert Dahl, e, com maior ênfase, a proposta teórico-metodológica adotada pelo autor em *Poliarquia: Participação e Oposição* (1997).

A opção se dá não apenas pela relevância da obra no desenvolvimento da teoria democrática no campo da ciência política e das humanidades em geral, mas pelo acolhimento que autor objetivamente estabelece às lacunas inerentes tanto à transição de regimes quanto à experiência democrática, designando-a, porque necessariamente imperfeita, poliarquia.

Assim, ao tratar de democracia, discute-se uma forma de organização política passível de ser posta em prática por meio da implementação de diversos mecanismos que ampliem a participação e a competição. Não se trata, portanto, de um determinismo social ou econômico, ou mesmo de uma necessária imbricação entre modelos de desenvolvimento e a democratização.

---

<sup>7</sup> Expressão que remete ao crescimento econômico brasileiro no período, em taxas representativamente superiores ao observado nos anos anteriores, por muitas vezes atribuída ao cenário internacional de valorização das commodities. Para a autora, o sucesso brasileiro no período articula a conjuntura internacional à implementação de um modelo de desenvolvimento pautado no equilíbrio inflacionário associado ao investimento público ostensivo.

<sup>8</sup> Conceito que se refere ao deslocamento do modelo de desenvolvimento a uma agenda de desonerações fiscais e desvalorização cambial, pautado na demanda de determinados grupos de interesses.

Para Dahl, a democracia é um modo de organização política que permite, e, ao longo do tempo e da estabilização, até estimula, comportamentos de cooperação e tolerância. Nesse sentido, vincula-se diretamente às “regras do jogo” e às práticas que conformam as disputas de poder e as escolhas políticas, estabelecendo que procedimentos que ampliem a competição e a participação tenderão a estimular a ampliação do pluralismo e a dinamicidade dos recursos de poder.

O institucionalismo, portanto, em perspectiva neoinstitucional, se apresenta como ferramenta teórico-metodológica para associação das escolhas constitucionais brasileiras às categorias propostas pelo modelo poliárquico<sup>9</sup> de Dahl. Para isso, fornece a compreensão de que as regras e dinâmicas informais conformam a tomada de decisão e a própria constituição das regras formais.

Por fim, a aplicação ao contexto brasileiro, para além do suporte bibliográfico, se constrói a partir do banco de dados elaborado pela autora. Os dados selecionados contemplam a apreciação de dispositivos e as emendas constitucionais entre 1988 e 2020, bem como as propostas de emendas à Constituição entre 1988 e 1995.

Os recortes escolhidos se dão, exatamente, por denotarem pontos de inflexão na dinâmica do emendamento constitucional, caracterizando, respectivamente, a mudança do debate pós revisão constitucional e a condição excepcional de relações interinstitucionais e processos de tomada de decisão ante a pandemia da Covid-19.

Considerado tal objeto, o presente trabalho se justifica, primeiro, pela inexistência, na área do direito (ao menos ao que alcança o conhecimento desta autora), de trabalhos que apreciem, como elemento necessário à compreensão da Constituição, as Propostas de Emendas à Constituição, e não apenas as Emendas aprovadas e vigentes, trazendo-as, portanto, ao escopo de análise.

Justifica-se, ainda, pela carência de trabalhos voltados ao campo jurídico, que promovam a relação entre a teoria dahlsiana e o institucionalismo, permitindo, assim, uma apreciação não estática do paradigma democrático proposto por Dahl e das escolhas democráticas constituintes.

Apoia-se, ainda, no desejo de contribuir para a valorização de análises que explorem a experiência constitucional brasileira, reconhecendo-se em nosso debate jurídico um amplo espaço apto a receber subsídios materiais para o desenvolvimento de novas pesquisas.

---

<sup>9</sup> Não obstante as distinções conceituais entre democracia (ideal) e poliarquia (experiências possíveis), nesta pesquisa, senão quando da demarcação dos conceitos, as expressões serão utilizadas de forma indistinta, compreendidas como igualmente representativas do paradigma em análise.

Ressalve-se, portanto, que dadas escolhas ora realizadas, o estudo necessariamente falha no aprofundamento de aspectos substanciais da teoria Dahlsiana, mormente no que toca à compleição das elites e a forma como influem no processo decisório e às especificidades (e, para o autor, vantagens) do modelo majoritário de tomada de decisão.

Deixa de apreciar, ainda, no debate democrático constituinte, diferentes perspectivas quanto à estruturação do sistema político brasileiro, a exemplo da escolha de um parlamento bicameral, procedimentos para composição do quadro legislativo (proporcional e majoritário), multipartidarismo e dinâmica do sistema de partidos e coalizões.

No mesmo sentido, e por assim não se propor, não se aprofunda nas dinâmicas de poder vivenciadas para a aprovação das emendas constitucionais ou dos reflexos normativos de cada alteração no sistema jurídico brasileiro.

Trata-se, portanto, de um estudo exploratório das propostas e emendas à constituição, a fim de apreciar como as escolhas constitucionais revelam, ao longo do tempo, a interação das decisões constituintes com a democracia.

Para tanto, distribui-se em cinco capítulos.

No primeiro, são apresentadas considerações sobre a relação entre constitucionalismo e institucionalismo, assim como discutidos os aspectos teórico-metodológicos do institucionalismo e a consolidação do neoinstitucionalismo, como novo paradigma a compreender instituições como regra do jogo formal e informal.

No segundo, discute-se a teoria de Robert Dahl, buscando apresentar as referências do autor à democracia substancial e à poliarquia. Assim, são analisados os elementos fundamentais da democracia, como a igualdade, e os direitos essenciais ao próprio procedimento democrático, bem como são apontadas as perspectivas de Dahl sobre vantagens, potenciais e limitações da proposta poliárquica.

No terceiro, são especificadas as categorias escolhidas por Dahl para apresentação das condicionantes poliárquicas (sequências históricas, concentração ou dispersão da ordem econômica, igualdades e desigualdades, nível de desenvolvimento e crença dos ativistas políticos) associando-os ao debate brasileiro para, assim, construir os indicadores que permitirão as análises realizadas nos capítulos quatro e cinco quanto às escolhas constitucionais, sejam originárias ou derivadas, frente a poliarquia.

No quarto, são discutidas as disputas institucionais na Constituinte de 1987-88, apresentando-se o debate quanto à legitimidade do processo constituinte e algumas interpretações quanto ao texto promulgado para, em sucessivo, confrontar os dispositivos da Carta de 1988, com as categorias poliárquicas.

Esta análise é desenvolvida a partir da identificação de temas/dispositivos identificados como não consensuais, indicando que teriam legado a decisão da matéria para o constituinte derivado ou o legislador ordinário, categorizando-os, em sucessivo, conforme os indicadores de categorias poliárquicas formulados no capítulo 3.

Por fim, é apresentado breve contexto do emendamento constitucional, associando-se a perspectiva de continuidade ou ruptura no tempo, em relação a fatores como a mudança de gestão ou desempenho econômico. Ainda, no mesmo sentido das análises promovidas sobre os dispositivos não consensuais, são analisadas as emendas à constituição, buscando-se apontar tendências de comportamento e confrontando-as, também, às categorias poliárquicas de Dahl.

Espera-se, assim, que, o trabalho possa contribuir para a ampliação do debate e da crítica aos aspectos dificultadores da ampliação e estabilização democrática consolidados constitucionalmente, sem deixar de apreciar e promover a legitimidade da experiência constitucional brasileira.

## **2 INSTITUIÇÕES IMPORTAM: CONSTITUCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO E A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL**

### **2.1 O INSTITUCIONALISMO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE CONSTITUCIONAL PARA SUPERAÇÃO DO IDEÁRIO DE ATRASO**

A proposição de adotar o neoinstitucionalismo como ferramenta teórico-metodológica parte, principalmente, do interesse enfrentar, ainda que de forma indireta, a perspectiva binária sob qual parece repousar, no Brasil, a discussão sobre as escolhas constituintes e a eficácia da constituição.

Objetiva-se, com isso, confrontar a perspectiva de que experiência constitucional brasileira seria um projeto incompleto ou que não deu certo.

Para isso, é preciso superar o discurso, fortemente consolidado na tradição, de que constituição formal e constituição real revelariam faces autônomas, distintas e, em geral, dicotômicas, do sistema jurídico brasileiro.

Nesse sentido, é sob a epígrafe “Chega ações, queremos promessas!” que Luís Roberto Barroso (2013) se propõe a analisar o que chama de “triunfo tardio do direito constitucional no Brasil”. Para o autor, a análise do direito constitucional contemporâneo parte da compreensão de que o direito, enquanto constructo social, viveria a crise de ter falhado em promover seus dois produtos fundamentais – a justiça e a segurança.

Denota-se, logo, a característica contratualista e individualista da abordagem apresentada, compreendendo-se o direito enquanto elemento de coerção para o ordenamento social, a fim de que assegure, em troca da cessão de certos graus de liberdade e autonomia, a sobrevivência dos sujeitos. Assim, não só as instituições formais são percebidas a partir de uma ampliação generalizante de vontades individuais, como a compreensão do limite do Estado se dá pelo interesse do indivíduo.

De forma mais significativa, percebe-se, também, o descompasso entre o “direito”, que estabelece as regras da conduta social objetivando a proteção dos sujeitos e a limitação do Estado, e a vida, esta marcada pela injustiça e insegurança.

Assim, ao apreciar os marcos histórico, filosófico e teórico do neoconstitucionalismo, o autor aponta como elementos fundamentais, respectivamente, o constitucionalismo do pós-guerra, na Alemanha e na Itália, o pós-positivismo e a força normativa da constituição.

Ao Brasil, portanto, para além do enalço tardio do movimento, como anunciado já no título, resta a aplicação das três transformações fundamentais no sistema jurídico – a força normativa da constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma

nova dogmática da interpretação constitucional – a partir da evidente precariedade da implementação de direitos constitucionais em uma realidade de subdesenvolvimento.

Não são necessárias ilações teóricas para perceber que, sob tal perspectiva, o neoconstitucionalismo representa, conjuntamente à superação do positivismo, a via de acesso do Brasil ao progresso ou, em linguagem mais apropriada, à conquista de um estado democrático de direito material.

Estabelece-se, assim, tanto a vocação constitucional para promover um modelo específico de desenvolvimento, como a condição de insuficiência do constitucionalismo (ou do desenvolvimento) no Brasil.

Também em descompasso entre o formal e o real, Bonavides (2000), discute a crise constitucional no Brasil como “crise constituinte”, explicando a realidade brasileira pela inadequação entre o sistema político e a ordem jurídica no atendimento das necessidades da sociedade. Assim, os “poderes constituintes” permaneceriam em constante conflito com os “poderes constituídos”, promovendo-se o esvaziamento da normativa constitucional.

Para Silva Neto (2016), seria evidente a assimetria entre a cultura constitucional no Brasil e em países que lhe são contemporâneos, a exemplo dos Estados Unidos, destacando o desconhecimento e o distanciamento da sociedade brasileira frente à constituição.

Para o autor, a cultura constitucional poderia ser representada pela ampla difusão de condutas tendentes a “i) preservar a ‘vontade da constituição’; ii) efetivar, no plano máximo possível, os princípios e normas constitucionais; iii) disseminar o conhecimento a respeito do texto constitucional.”. Portanto, o constitucionalismo tardio não seria estritamente cronológico, mas um aspecto característico, e constituinte, da inexistência de cultura constitucional em “Estados pós-modernos”<sup>10</sup> (SILVA NETO, 2016, pág. 100).

Assim, a despeito das mudanças no sistema constitucional pós 1988, a percepção da constitucionalização do direito não decorreria de um “verdadeiro” despertar constitucional, mas do uso oportunista do texto constitucional, pelo judiciário, ante a carência de legitimidade do poder legislativo.

Ainda que apresentem argumentos semelhantes, quanto ao atraso ou a normatividade insuficiente da constituição brasileira, observa-se, pois, entre Barroso e Silva, uma distinção

---

<sup>10</sup> A expressão é aplicada pelo autor sem que se elucide, dentre as tradições que integram a pós-modernidade a referência adotada. Pelo contexto apresentado, os Estados pós-modernos são associados a países de descolonização lenta ou recente e que apresentam características de baixa estabilidade de instituições públicas. Nas palavras do autor, “Estados organizados formalmente por meio de uma constituição, o que conduz à ineficácia social dos textos constitucionais” (SILVA NETO, 2015, pág. 100).

fundamental, demarcada pelo papel das instituições e os caminhos legítimos para a implementação de uma “cultura constitucional” forte.

Ao passo que, para Silva, permanece-se em um ciclo de atraso, dado desequilíbrio institucional e apropriação da legitimidade constituinte pelo judiciário, para Barroso, a constitucionalização do direito não só está em curso, de forma expansiva e efetiva, como destaca o avanço contra majoritário e até representativo das instituições jurídicas.

Para Barroso, o neoconstitucionalismo reposiciona a hierarquia e a natureza das normas constitucionais e, ao fazê-lo, supera a supremacia do legislativo engendrando-se em um instrumento dotado de legitimidade popular (a constituição). Por consequência, permitiria um sistema político mais estável e promoveria maior centralidade aos direitos fundamentais.

Desta maneira, ao discutir a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e, em geral, das cortes constitucionais, Barroso destaca três funções relevantes da interpretação constitucional – o contra majoritário, o representativo e o iluminista. Trata-se, então, respectivamente, da proteção dos direitos fundamentais e das regras do jogo democrático frente a eventual “ditadura da maioria”; da suplementação do interesse popular e dos anseios sociais, em decorrência da crise de legitimidade e funcionalidade dos parlamentos, e, por fim, devendo-se exercer tal papel ocasionalmente, da missão de “empurrar a história na direção do progresso social” (BARROSO, 2018, págs. 165-170).

Já para Silva, a carência da cultura constitucional no Brasil seria demonstrável tanto pela aptidão ainda oitocentista dos cursos e do pensamento jurídicos brasileiros, quanto pela hipocrisia da doutrina em reafirmar a constitucionalização do direito que, revela, seria inexistente. Declara, o descompasso, e por conseguinte a ilegitimidade, das instituições jurídicas para se posicionarem a frente da experiência constitucional, promovendo, assim maiores dificuldades ao desenvolvimento da cultura constitucional.

Entende o autor, assim, que sua abordagem se aproxima, na prática, do constitucionalismo simbólico, proposto por Marcelo Neves, ao reconhecer na constituição, ou na constitucionalização do direito, o alibi para a manutenção de estruturas e comportamentos que perpetuam o *status quo*, ou uma realidade social precária.

Em contrário, porém, para Neves a constitucionalização simbólica tem por expressão o acolhimento da realidade local em uma proposta de garantia formal de direitos que se sabe e se pretende que não sejam cumpridos. Reflete, assim, a especificidade da relação entre sobreincluídos e subincluídos em determinado contexto sócio-histórico.

Não se trata, portanto, da ausência ou precariedade de cultura constitucional, mas de uma cultura constitucional setorizada e eficiente em manter comportamentos e estruturas de

distinção e domínio social. Ademais, ainda que delinear uma proteção ao modelo de exercício dos direitos aos sobreincludos, a legislação simbólica não deixa de promover o avanço no horizonte do debate e das expectativas demandadas pela sociedade ao direito.

Desta maneira, mesmo que a dimensão simbólica atue como barreira à transformação social efetiva, promovendo uma ideia de conquista de direitos que não possuem meios para serem implementados e fruídos, existe um espaço de resistência e impulsionamento das instituições formais que ocorre por meio da apropriação simbólica por classes subincludas e que passam a instrumentalizar a estrutura institucional formal para a efetivação de tais direitos.

Reconhece-se, assim, uma maior complexidade aos fluxos de poder, bem como a historicidade das relações institucionais, rompendo-se, com uma percepção estática e estritamente *top-down*<sup>11</sup> da dinâmica constitucional.

Portanto, a interação entre sociedade e constituição, em Neves, vai bastante além da perspectiva de uma formalização espectral de normas que apresenta e reforça a instabilidade política ou o subdesenvolvimento.

Em perspectiva, portanto, o modelo proposto por Neves apresentaria maior proximidade com a ideia de interação entre instituições formais e informais ora proposta, ao passo que o modelo proposto por Silva apresentaria a reprodução da perspectiva binária, que atribui incompletude e insuficiência à experiência brasileira ora enfrentada.

É fato que a existência de assimetrias e condições estruturais que conformam as relações. Contudo, não só estas não são exclusividade da realidade brasileira, ou periférica, como estão em constante disputa, sendo retroalimentadas ou desafiadas pela forma como os atores interagem com as regras do jogo.

Observe-se, por exemplo, que em *Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil*, Neves (2015) enfrenta, exatamente o discurso, amplamente difundido em meio aos debates jurídicos, de carência de uma tradição jurídica brasileira autêntica e substancial.

Ao discutir a implementação de paradigmas liberais à experiência brasileira, o autor destaca a perspicácia com que foram aqui implementados, promovendo uma expressão muito própria de “liberalização do direito”. Destaca, ademais, que a liberalização será necessariamente condicionada à experiência local, superando a percepção de um liberalismo essencial ou completo, enquanto experiência histórica, mesmo “no centro”.

---

<sup>11</sup> Expressão que denota abordagem “de cima para baixo”, delimitando a determinados grupos de poder a capacidade de decisão e agência nos processos sociais e políticos.

Esclarece, assim, que as limitações à implementação de tais paradigmas, ou, melhor, a aplicação do liberalismo na experiência local, não representa a desvirtuação ou impropriedade da experiência brasileira. Ao contrário, demonstra as características da contribuição que o Brasil promove ao liberalismo, reconhecendo-se que os objetos jurídicos são fruto de uma interação mútua e transversal entre experiências distintas.

Nesse sentido, Neves enfrenta a proposição de Roberto Schwarcz, e que apresenta ampla reprodução nos debates, jurídicos ou não, sobre o Brasil, de que as ideias liberais, aqui, estariam fora de lugar. Desafia, assim, os arraigados discursos de que implementações “à brasileira” significariam, em fato, reproduções não autênticas, imitações apáticas ou insuficientes de (supostas) verdadeiras experiências vivenciadas por outros Estados ou Nações.

Enfatize-se, aqui, que, na prática, tais perspectivas, estabelecem uma dicotomia entre experiências sociopolíticas e históricas, consolidando na metrópole, ou seja eurocentrada, a originalidade, legitimidade e autenticidade das produções intelectuais, das construções sociais e das interações institucionais.

Todavia, apesar da legitimação da experiência jurídica local, o debate proposto por Neves se atém, ainda, à uma compreensão de que o modelo econômico escravagista encontrava-se, em grande medida, em descompasso com “a mentalidade” liberal compartilhada à época, seja no mundo ou no Brasil. Desta maneira, deixa-se de compreender a integração de modelos produtivos e estruturas políticas como integrantes de um mesmo sistema em que as forças e as expectativas de desenvolvimento não circulam em um sentido único<sup>12</sup>.

Conforme Paulo Arantes (1992), tal visão dualista é tradicional da construção dos estudos sobre o Brasil, revelando-se recorrentemente dentre os intérpretes da experiência brasileira, a exemplo dos autores Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freire e, até Roberto da Matta. Indo além, Maria Sylvia de Carvalho Franco sustenta que esse dualismo se constitui a partir da ideia fundamental, ainda que subjacente às “interpretações do Brasil”, de que as metrópoles seriam os verdadeiros núcleos produtores das relações socioeconômicas, figurando as colônias, portanto, como mera reverberação destas - o que alcançou construções narrativas extremamente recentes, a exemplo da “teoria da dependência” (SILVA; BENTIVOGLIO, p. 4).

---

<sup>12</sup> Em “A longa Duração” Fernand Braudel discute o tempo histórico de curta, média e longa duração, denotando que ao passo que os acontecimentos se transformam no tempo curto, as conjunturas no médio, as mentalidades o fazem no longo. Uma vez que a mentalidade permeia todas as outras expressões da experiência histórica, portanto, a mudança na percepção e compreensão de conceitos e valores se dá, também, na longa duração.

Em enfrentamento a este paradigma, em *As ideias estão no lugar* (1976), a autora critica tal concepção de distinção que resultaria na reiteração de modelos narrativos da resistência à mudança. Estrutura discursiva que, por sua vez, associa-se aos reiterados ciclos e discursos de modernização política e social reinserindo, necessária e continuamente, a percepção de atraso.

Em sentido semelhante, ao discutir a experiência do liberalismo no Brasil, José Murilo de Carvalho (2012) destaca que, frente ao cenário mundial, a constituição de 1824 era, certamente, democrática ao assegurar o voto de analfabetos e libertos e critérios censitários sutis, assegurando uma participação eleitoral superior a quase todos os países da Europa. Portanto, o mundo intelectual e político brasileiro não só estava correntemente atualizado em relação ao que se passava na Europa, mas instrumentalizava tais referências, em boa parte, em um recurso de retórica, como um argumento de autoridade.

Em resumo, portanto, a experiência liberal brasileira não se resume a uma mera “adequação do liberalismo” à conjuntura sociopolítica e econômica local de difícil implementação dos conceitos e impropriedade da realidade. Revela, antes, uma verdadeira instrumentalização de paradigmas, destinada a assegurar e/ou fundamentar as escolhas e as decisões políticas firmadas localmente (SILVA; BENTIVOGLIO, p. 23).

Ao passo em que, para Silva e Bentivoglio não faltava aos políticos oitocentistas a clareza da necessidade de adaptar as ideias com as necessidades da realidade brasileira, destaca José Murilo de Carvalho que, até hoje, nos mantemos em fascínio com os modismos intelectuais europeus, o que não implica, ainda assim, à produção intelectual nacional uma desconexão com o tempo e as problemáticas que busca enfrentar.

Em processo distinto, porém, as análises jurídicas comumente não só reafirmam o fascínio pelo estrangeiro, como o fazem negando a experiência local, em um evidente passo atrás quanto ao endereçamento das questões jurídicas às necessidades do país.

Demonstrando-se a proximidade de tal debate com os estudos jurídicos e os paradigmas constitucionais, observe-se, por exemplo, os esclarecimentos apresentados por Eneida Désirée Salgado ao introduzir sua dissertação de mestrado que tem por objeto o estudo do projeto democrático normatizado na constituinte de 1987-88:

Cabe uma advertência: somente autores nacionais são utilizados na elaboração deste trabalho. Esta escolha deriva da inafastável necessidade de limitar a imensa gama de autores que tratam do tema e fundamentam-se na concepção que a ideia concreta de democracia está intrinsecamente vinculada a determinado Estado em determinado momento histórico. O receio inicial de não obter suficiente substrato teórico mostrou-se infundado na pesquisa

bibliográfica. Muito já se escreveu sobre a democracia no Brasil, e seus temas tangentes são objeto de análise dos autores nacionais desde sempre (SALGADO, 2005, pág.8).

Ainda que pontual e individual, o relato da autora permite a reflexão de vários pontos relevantes, destacando-se a ideia de precariedade (ou binarismo, como explicitado) comumente reproduzida no ensino de nossa história constitucional, promovendo-se o legítimo sentimento de que talvez não houvesse substrato teórico e metodológico nacional para sustentar a pesquisa proposta e preocupação com a reprodução de tal discurso de ilegitimidade da experiência local.

Para enfrentar tal ideário, destaque-se, por exemplo, como relembra Lênio Streck, que se o constitucionalismo compreendido enquanto constitucionalização do direito e formação de uma cultura constitucional, ou, para muitos autores, o neoconstitucionalismo, é tardio no Brasil, assim também o é na Europa, tendo ali despontado a partir de meados de 1960, frente a uma experiência já então secular dos Estados Unidos (STRECK, 2018, pág. 32).

É partir do debate quanto ao constitucionalismo e a importação de ideias, no Brasil, portanto, que Lynch e Mendonça se propõem a pensar, em “Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade”, os porquês da negação da experiência constitucional no Brasil.

Para os autores, tendo em perspectiva tais deslocamentos do constitucionalismo, a resultante relevante não são as novas teorias e políticas tocantes à interpretação e implementação constitucional, mas a forma com que o neoconstitucionalismo teria redimensionado a função da história do direito.

Assim, na Europa, de uma perspectiva de legitimação do presente, pela construção de uma narrativa teleológica de evolução, passa-se a questionar o direito contemporâneo, percebendo-o em sua condição de historicidade. Nesse sentido, a dogmática jurídica se aproximaria da história constitucional, em busca da recuperação da historicidade da democracia para compreender suas fragilidades e desafios.

Assim, ao se apreciar o que se declara como “vontade constituinte”, em fato, fala-se mais dos poderes do hoje do que das decisões políticas do passado, desconstituindo-se a legitimação jurídica pelo argumento de autoridade, e mesmo a referência aos “pais fundadores” ou ao “constituente originário” como fórmula mágica da interpretação constitucional.

Nessa perspectiva, portanto, o neoconstitucionalismo destaca o espaço para a abordagem institucional, denotando que as relações de poder, pautadas pelos interesses e possibilidades de ganho, se alteram no tempo, transformando e sendo transformada pela mudança de preferências e valores que, recorrentemente, reposicionam as regras do jogo.

Porém, no caso brasileiro, a crítica neoconstitucionalista teria se revertido em verdadeira negação da experiência constitucional histórica, reputada como elitista e inefetiva, declarando-se a necessidade de que fosse estabelecido não só um novo, mas um verdadeiro regime constitucional (LYNCH; MENDONÇA, 2017, pág. 980).

O paradigma da “não exemplaridade” da história constitucional nacional seria amplamente difundido, posicionando-se, por exemplo, Bonavides e Paes de Andrade pela compreensão de uma experiência elitista e marcada pelo hábito dos governantes em propiciar-se poderes ilimitados, e Marcelo Cerqueira pela compreensão de um constitucionalismo pautado em erros, desacertos e desatinos (LYNCH; MENDONÇA, 2017, pág. 982).

Para os autores, o elitismo e a negação da história constitucional se consubstanciariam na teoria da efetividade brasileira que, por sua vez, pode ser ilustrada pelo confronto entre as obras de Luís Roberto Barroso e Raymundo Faoro.

Assim, enquanto a amplificação da jurisdição constitucional se apoia no argumento de que

“A experiência política e constitucional do Brasil, da independência até 1988, é a melancólica história do desencontro de um país com sua gente e com seu destino. Quase dois séculos de ilegitimidade renitente do poder, de falta de efetividade das múltiplas Constituições e de uma infindável sucessão de violações da legalidade constitucional. Um acúmulo de gerações perdidas. A ilegitimidade ancestral materializou-se na dominação de uma elite de visão estreita, patrimonialista, que jamais teve um projeto de país para toda a gente. Viciada pelos privilégios e pela apropriação privada do espaço público, produziu uma sociedade com déficit de educação, de saúde, de saneamento, de habitação e de oportunidades de vida digna. Uma legião imensa de pessoas sem acesso à alimentação adequada, ao consumo e à civilização, em um país rico, uma das maiores economias do mundo. A falta de efetividade das sucessivas constituições brasileiras decorreu do não reconhecimento de força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e atual imediata.” (BARROSO; BARCELOS. Apud LYNCH; MENDONÇA, 2017, pág. 984)

13

A necessidade de ruptura com o passado, a partir da interpretação do Brasil, consolida-se em obras como *Os donos do poder* (1974), *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada* (1981) e *Existe um pensamento político brasileiro?* (1986) em que, “dominando o país pelo patrimonialismo, o estamento impedia a nação de modernizar-se espontaneamente” e que o pensamento político nacional “não teria passado, de um simulacro de liberalismo democrático. Tratava-se de um falso liberalismo, estadocêntrico, conservador, destinado a manter o *status quo*” (LYNCH; MENDONÇA, 2017, pág. 988).

---

<sup>13</sup> BARROSO, Luis Roberto; BARCELOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Apud LYNCH; MENDONÇA. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual À doutrina da efetividade. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.974-1007.

Para os autores, portanto, ante à crença de inexistência ou ilegitimidade da tradição jurídica e constitucional brasileira, é preciso observar que, na verdade, foi a doutrina da efetividade que se construiu a partir de três pressupostos fundamentais que se encadeiam na convicção de que (1) existe uma tradição constitucional brasileira, a qual (2) tem como característica fundamental a inefetividade (3) originada no vício de insinceridade normativa das elites brasileiras.

Trata-se, desta maneira, de um novo constitucionalismo abrigado na concepção clássica da existência de uma dicotomia entre o ser e o dever ser da experiência social. Trata-se, ainda, de uma concepção que alimenta a perspectiva de que a evolução jurídica apresenta um telos específico e determinado, reproduzindo-se não só a comum hierarquia entre desenvolvimento x subdesenvolvimento, mas a concepção de que certos povos se mantem em constante estado de atraso.

Observe-se, aqui, que, ao promulgar a Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, Ulysses de Guimarães apresenta uma Constituição a vir a ser. Nas palavras do congressista, a Constituição era o grito de mudança, o pontapé inicial da reconstrução de um país, para superação do autoritarismo, da pobreza e da corrupção.

O era, todavia, já de forma incompleta e imperfeita, revelando em sua apresentação franksteiniana, a falta de clareza – seja dos caminhos a serem seguidos, ou das forças que direcionariam tal projeto.

As palavras do constituinte no discurso de promulgação, ao destacar que “a Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca”<sup>14</sup> denotam, portanto, tanto o impulso necessário ao deslocamento paradigmático, como a relevância de análises que possibilitem compreender a mudança nas disputas de poder e dos significados, ganhos e perdas em jogo.

A opção pelo institucionalismo, portanto, se dá, primeiro, pelo reconhecimento de que limitar o debate constitucional com base em uma oposição entre a regra formal e a fruição de direitos, obstaculizada por “fatores reais de poder” promove, necessariamente, o esvaziamento da norma formal como expressão em si de poderes e do balanço de forças de determinada sociedade.

Afinal, para o próprio Hesse, a compreensão da força normativa da constituição implica a o reconhecimento de que as questões fundamentais não são originariamente jurídicas, mas

---

<sup>14</sup> Trecho do discurso do presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988. Disponível em <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembly-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em 02 de março de 2022.

políticas. A crítica que propõe está exatamente na constante redução da hermenêutica jurídica aos “fatores reais de poder”.

Assim, a força normativa da constituição não apresenta uma condição descritiva de uma experiência constitucional, mas uma “ficção necessária para o constitucionalista” a fim de promover o domínio do direito sobre o Estado. A condição de paridade entre o constitucionalismo real e o formal revelaria, em fato, verdadeira negação do normativismo, pois, enquanto paradigma teórico, este reconhece a condição necessariamente prospectiva de normatividade.

Compreende-se, portanto, que ao designar as instituições como regra do jogo, superando as limitações a organizações formais e modelos explicativos, o neoinstitucionalismo vence tal dicotomia, reconhecendo tanto o formal quanto o informal como fatores e expressões reais de poder que se transformam – limitam, fortalecem ou superam – mutuamente.

Nesse ponto, esclarece-se que em âmbito de teoria constitucional, apesar do reconhecimento teórico da “virada institucional” na teoria constitucionalista, a partir da década de 1970, é possível observar, ainda, significativa lacuna quanto aos instrumentos e objetos de análise a partir de uma perspectiva institucional (SOUZA, BOLONHA, 2013, pág. 164)<sup>15</sup>.

Isso resulta na concentração dos estudos constitucionais em modelos estritamente teóricos presos ao debate da disputa pela supremacia entre o legislativo e o judiciário ou com o foco extremamente restrito na interpretação da norma jurídica, que, para Souza e Bolonha (2013), deixam escapar o diálogo institucional e as dinâmicas de preferências e poder que configuram a construção normativa.

Uma vez que a perspectiva institucional não tem o interesse em criar paradigmas sobre quais devem ser os caminhos ou os agentes intérpretes da constituição, desloca o debate da legitimidade constitucional, à investigação da integração entre padrões comportamentais e funcionais frente ao resultado, em experiência, das políticas e normas implementadas, analisando-se as capacidades institucionais e os efeitos daí decorrentes.

Nesse sentido, a dimensão prática do constitucionalismo deixa de ser um desvio, uma incompletude ou uma imitação insuficiente de “modelos estáveis”, para revelar-se integrante e conformadora da própria norma formal.

---

<sup>15</sup> Para Sustain e Vermule (2002), por exemplo, ao discutirem os limites explicativos da análise constitucional, as análises devem ter como limite mínimo a atenção a questões de administrabilidade, capacidades judiciais e efeitos sistêmicos de determinada dinâmica constitucional, indo significativamente além, portanto, das recorrentes perspectivas que relacionam a interpretação ou a normatividade constitucionais estritamente à legitimidade e à autoridade.

## 2.2 PROPOSTA DA ANÁLISE INSTITUCIONAL PARA SE INVESTIGAR AS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO: A “VALSA CONSTITUCIONAL” BRASILEIRA

As análises apresentadas nesta dissertação dedicam-se, em primeira análise, a um estudo explanatório de mudanças em instituições formais a partir das emendas constitucionais para depois apontar possíveis indicações de regras do jogo informal. Trata-se, portanto, de identificar pontos de tensão entre o paradigma democrático de Dahl, as regras formais e o resultado dos processos decisórios.

Como apresentam Helmke e Levitsky, as instituições informais podem atuar de forma a complementar, substituir, acomodar ou competir com as instituições formais. Para os autores, portanto as “instituições informais moldam resultados de forma menos visível, entretanto igualmente importante, ao criarem ou fortalecerem incentivos para a observância de regras formais” (HELMKE; LEVITSKY, pág.43)

Para trazer tal debate à interação entre constituição e democracia, destaca-se que a compreensão quanto à importância das instituições na dinâmica político-social não é uma abordagem nova. Em fato, é fundante à ideia de democracia tal qual a entendemos na atualidade. Nos termos apresentados por Paranhos *et. all*, ainda que de forma tímida ou não articulada metodologicamente, análises com que destacavam o papel determinante das instituições na política poderiam ser identificadas em Aristóteles, Locke, Montesquieu e, de forma mais aprimorada, na “engenharia constitucional” dos Federalistas, já em fins do século XVIII (PARANHOS *et all*, 2014, pág.46).

Como destacado, portanto, a adoção da perspectiva institucional desafia, diretamente, a máxima do desequilíbrio institucional e do ativismo judicial comumente reproduzidas nos debates pautados pela teoria normativista da efetividade. Afinal, a patente proeminência alcançada pelo poder judiciário nos últimos anos, não necessariamente implica instabilidade democrática ou mesmo desvirtuação do equilíbrio de poderes adotado pela Constituição de 1988.

Observe-se, por exemplo, que no caso brasileiro, que politização notória do judiciário se dá, mormente, a partir do escândalo/julgamento do mensalão. Evidentemente, o caso paradigmático que levou os debates jurídicos quanto à corrupção e as competências sancionatórias do legislativo e do judiciário à casa e rotina dos brasileiros representa paradigma quanto à forma de compreensão e ordenamento das forças institucionais.

Destaque-se, porém, que apesar da maximizada a percepção da atuação do judiciário a partir de tal evento, a condenação de líderes partidários não representou deslocamento

normativo, tendo a Corte, enfim, em 2012, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)s 4889, 4888 e 4887, compreendido que o esquema de corrupção não eivou de vício formal o processo de aprovação das Propostas de Emenda à Constituição (PECs), posteriormente Emendas Constitucionais 41 e 47, então reforma da previdência.

Tal contexto foi escolhido para exemplificar a correlação de poderes que constituem o arranjo institucional brasileiro. Como se observa, ao passo que se discute a legitimidade do judiciário para decidir politicamente, mesmo no caso paradigma, não se destaca uma sobreposição, seja pelo judiciário ou pelo legislativo, dos interesses e da agenda do executivo.

Especificamente no que toca às Emendas Constitucionais, observa-se que mesmo que as iniciativas do executivo não apresentem superioridade numérica dentre as emendas aprovadas e vigentes, quando observado o universo de aproximadamente 3.600 propostas de alteração apreciadas nesta pesquisa entre 1988 e 2020, certamente, as aproximadamente 42 proposições apresentadas pelo executivo apresentam significativa relevância dentre as 108 aprovadas.<sup>16</sup>

Nos termos expressos por Limongi (2006), em fato, para além de não demonstrar qualquer característica *sui generis* quanto à coordenação de modelos institucionais – o qual poderíamos referir como república presidencialista com bicameralismo e combinação dos modelos majoritário e proporcional – o modelo brasileiro tem por fundamento o controle do executivo sobre a agenda legislativa, sendo recorrentemente exitoso na aprovação de sua agenda a partir de um sólido e consistente apoio partidário.

O autor destaca, ainda, na contramão do senso comum, que o sistema político brasileiro, de coesão partidária, tendendo as bancadas, portanto a votarem de acordo com suas respectivas lideranças. Isso se dá, para o autor, pois, apesar do desequilíbrio entre poderes promovido pelo arranjo constitucional, o regimento interno de ambas as casas do congresso assegurariam procedimentos suficientemente coesos para assegurar a solidez partidária.

Observa-se, aí, uma dinâmica sutil entre os poderes em que o texto constitucional é aplicado na sua literalidade, mas desvirtuado pelo Legislativo na sua finalidade. Nos termos propostos por Helmke e Levitsky, há uma interação da regra formal e informal por divergência na modalidade de acomodação.

Este dado é particularmente relevante à análise das emendas constitucionais, uma vez que se parte, nessa pesquisa, da compreensão de que a Constituinte vivenciou um momento de heterogeneidade político-ideológica.

---

<sup>16</sup> No apêndice, pode-se visualizar quadro comparativo de propostas de emendas à Constituição por ano.

Se considerada a ampla fragmentação partidária do sistema brasileiro, portanto, a conquista da estabilidade para a formação de maiorias via coesão partidária pode ser interpretada, por um lado, como adequação do modelo constitucional implementado, ou, ainda, como a consolidação de uma maioria estável que garante a manutenção das regras do jogo sem que desafiada por uma ampla competição política.

Como será demonstrado tal padrão de aliança institucional é observado, também, por Dahl, que questiona, na sua teoria, os aspectos antidemocráticos de tal arranjo. Isso porque tais alianças desenvolvem-se comumente, a partir das regras formais em interação com regras informais que envolvem a conjugação de benefícios mútuos entre os atores políticos.

Assim, ao observar a “valsa constitucional” pela perspectiva institucional busca-se oferecer elementos para que análises jurídicas futuras possam desafiar concepções abstratas quanto ao funcionamento e eficácia das instituições brasileiras, a fim de observar quais elementos de fato influenciam nos resultados normativos. A partir de tal modelo, portanto, busca-se identificar alguns dos compassos que compõem a valsa constitucional.

### 2.3 NEOINSTITUCIONALISMO: POR QUE AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM? A INFLUÊNCIA DO COMPORTAMENTALISMO PARA A SUPERAÇÃO DO INSTITUCIONALISMO FORMALISTA

Ao longo do século XX, o debate acerca da relevância e do modo como as instituições interferem no comportamento humano e nas escolhas coletivas ocupa, em diferentes intensidades e expressões, o debate na ciência política.

Assim como ocorrido nas demais disciplinas associadas aos estudos das humanidades, observa-se o desenvolvimento de aparatos metodológicos mais precisos e específicos, ao passo que se fortalece a compreensão essencialmente multifatorial das relações sociais, em todos os níveis.

Desta maneira, ao longo do século, o aprofundamento de métricas das relações sociais transforma a compreensão então vigente das relações agente-estrutura, agente-função e poder-agência, entrecortados por deslocamentos teóricos mobilizados por perspectivas culturalista, linguística, construtivista e desconstrutivista dos saberes.

De forma generalizante, portanto, pode-se dizer que, nesse contexto, a análise das instituições passa de uma perspectiva deontológica, focada em organizações formais e em uma política reduzida a relações oficiais, a uma compreensão complexa e multifatorial do exercício do poder e das condições que influenciam as escolhas de agentes e os resultados de processos decisórios.

Já no início do século XX, o que se entendia por “ciência política” era uma tradição fortemente institucionalista. Institucionalismo este, porém, pautado estritamente em organizações políticas e instituições formais, apresentadas de forma estática e explicadas a partir de modelos teóricos abstratos. De que forma essas instituições se articulavam e como se podia propor modelos analíticos e orgânicos que promovessem mudanças efetivas nas dinâmicas sociais, portanto, eram questões não respondidas e que passaram a ocupar o interesse e o os esforços dos cientistas políticos.

Tais aspectos jamais teriam alcançado o desenvolvimento analítico do “velho” institucionalismo, uma vez que para tal, as instituições compreendiam, apenas, estruturas materiais ou, em outras palavras, órgãos do Estado ou, mais precisamente, do governo (NASCIMENTO, 2009, pág. 101). Para Nascimento (2009), a mudança decorreria do confronto de distintos paradigmas teórico-metodológicos, elencando-se, com maior relevância o institucionalismo positivista, o comportamentalismo<sup>17</sup> e o determinismo.

Para Peres (2008), por sua vez, tal processo de amadurecimento dos estudos institucionais se deu a partir de dois processos teórico-metodológicos fundamentais: a revolução comportamentalista e a superação do comportamentalismo. Enquanto conjuntura fática, por sua vez, decorre da completa ineficácia da aplicação direta do modelo norte americano (democracia com capitalismo) em contextos políticos diversos.

Assim, é em 1961, com o discurso de Emmette Reddford enquanto presidente da *American Political Science Association* (APSA), que são formalizadas as tensões vivenciadas pela ciência política há pouco mais de uma década quanto às limitações teórico-metodológicas das análises que se debruçavam sobre a constituição do Estado. Então, tornara-se já evidente a necessidade de produzir e compreender dados que expressassem o comportamento humano em situações relacionadas às atribuições do Estado e da autoridade governamental dado abismo entre as digressões teóricas institucionalistas convencionais e a prática do governo.

É também sob este marco que Dahl publica trabalho paradigmático em sua trajetória de interação, ora conflituosa ora acolhedora, com o institucionalismo. Em *The Behavioral Approach in Political Science: epitaph for a monument to a successful protest* (1961), o autor discute as limitações metodológicas então enfrentadas na ciência política, tradicionalmente associadas a abordagens não axiológicas e com uma limitada compreensão da política enquanto objeto científico e as consequências de tal perspectiva à (não) compreensão da mudança política.

---

<sup>17</sup> Para fins deste trabalho, as referências ao behaviorismo serão sempre adotadas a partir da tradução “comportamentalismo” e respectivas derivações.

Destaca, ademais a crença em uma decadência gradativa do comportamentalismo na ciência política, não pela perda de relevância, mas pela “natural” incorporação de determinados aspectos metodológicos e superação de limitações subjetivas, destacando que, em tal momento do desenvolvimento da ciência, o comportamentalismo, apresenta mais contribuições do que retrocessos, tendo chegado à ciência política já tardiamente.

Observe-se, aqui, que para além da conjuntura sócio-histórica amplamente conhecida de crise do liberalismo e, em âmbito político, da carência de respostas das ciências humanas e sociais para o surgimento dos totalitarismos e as respostas estatais a tais experiências, trata-se do processo de amadurecimento científico e acadêmico de tais disciplinas.

Como demonstra Peres, partir de meados da década de 1920, portanto, disciplinas como a sociologia e antropologia e sociologia e o próprio avanço técnico-industrial passam a oferecer instrumentos que permitam estudos “dos fatos”, como a utilização avançada de estatísticas, realização de pesquisas de opinião, celeridade na catalogação de dados e realização de estudos comparativos.

A partir dos próprios trabalhos de Robert Dahl, tal preocupação com o amadurecimento crítico e metodológico pode ser observado. Em *Who Governs?* publicada em 1958, a análise se desenvolve exatamente pela crítica a teoria das elites, questionando-se postulados que, para Dahl, simplesmente, não seriam demonstráveis, como a rigidez e predeterminação de uma elite política e os resultados que esta promoveria nos processos decisórios.

Evidentemente, não se trata da negação da percepção (ainda que senso comum) da existência de grupos de poder aptos a influenciar a decisão política. Mas da compreensão de que o trabalho analítico do cientista político não pode se limitar a pré-conceber quais os grupos sociais que compõem tal elite, ou mesmo determinar, em abstrato, que tais grupos exercem influência com a mesma eficiência na determinação de resultados e por meio da utilização dos mesmos instrumentos de poder ao longo do tempo.

De forma mais significativa para o autor, não pode se limitar, ainda, a aceitar, em abstrato, que a dinâmica social não promove alteração na composição de tais forças, preservando-se a composição das elites bem como os interesses por estas defendidos ao longo do tempo.

Assim, o comportamentalismo acabou por configurar-se como ponto de interseção de interesses entre diversas ciências sociais, uma vez que pautado diretamente pela apreciação do comportamento humano, elemento comum aos múltiplos grupos de interesse. Nos termos apresentados por Dahl, por sua vez, o comportamentalismo de então pode ser reconhecido como

“um movimento de protesto” que refletia a “insatisfação em relação às realizações da ciência política convencional.

No mesmo sentido, Steimino *et all*, destacam que o ponto crítico das mudanças teórico-metodológicas promovidas no período se dá, exatamente, porque tornou-se evidente que as leis formais, regras e estruturas administrativas não explicavam realmente o comportamento político ou os resultados políticos” (1997, p. 3).

Após os múltiplos diálogos interdisciplinares, portanto, o institucionalismo passa a questionar o comportamentalismo pelos vultosos aparatos doo cientificismo positivista em que insistia<sup>18</sup>. Ademais, especificamente, afasta-se da perspectiva institucional por promover uma agenda demasiadamente pautada no indivíduo, demonstrando-se insuficiente para explicar diversas dimensões dos fenômenos políticos, ao passo em que, praticado por meio de um ecletismo teórico-metodológico, teria representado, à ciência política, o enfraquecimento de sua especificidade analítica (PERES, 2008, pág. 60).

Afinal,

um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas (DHAL, 1969, sem página)<sup>19</sup>.

Portanto, embora o comportamentalismo tenha permitido o avanço da ciência política sobre aspectos antes negligenciados, findava por negligenciar a importância de estruturas socioeconômicas e políticas que moldam o comportamento em diferentes contextos (Steinmino *et all*, 1997, pág. 2).

Afinal, constatadas a insuficiência das análises quantitativas, a impossibilidade da neutralidade axiológica e, por fim, pelo amadurecimento teórico, com a delimitação de objetos de estudo e limitações metodológicas, os institucionalistas estavam interessados em todo tipo de instituições sociais e estatais que moldam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos” (STEINMINO, 1997, pág. 2).

---

<sup>18</sup> Sobre o tema ver em Peres Op. Cit. os postulados comportamentalistas e a integração com o positivismo.

<sup>19</sup> Tradução livre. No original “an individual is not a political system, and analysis of individual preferences cannot fully explain collective decisions, for in addition we need to understand the mechanisms by which individual decisions are aggregated and combined into collective decisions.” In EULAU, Heinz. *Behavioralism in Political Science*. Nova York: Routledge, 1969.

Tem-se, desta maneira, a compreensão de que a ação social é determinada pela conformação e funcionamento das instituições, sendo insuficientes tanto a compreensão de que a o processo coletivo pode ser compreendido pela soma das preferências individuais, como o reconhecimento da estrutura como determinante causal de todo e qualquer fenômeno social.

Trata-se, pois, da compreensão de que os valores compartilhados podem ser – e efetivamente são – determinantes às escolhas dos agentes, ainda quando empregados de formas distintas pelos indivíduos.

Como destacam Ferrajohn e Pasquino ao tratar da Escolha Racional, por exemplo, mesmo quando não agem racionalmente, as pessoas tendem a reconhecer a força normativa da racionalidade. Desta forma, não se trata de conceber as ações humanas a partir de um modelo de racionalidade perfeita, mas de compreender que esta (a racionalidade) necessariamente influencia as ações, aproximando-as ainda que do que “criaturas de racionalidade ideal” fariam (FERRAJOHN; PASQUINO, 2001 pág. 6)

É nesse sentido que Goodin e Klingemann referem a “virada institucionalista”, em superação ao sincretismo entre voluntarismo e estruturalismo, tendo-se por marco formal a utilização da expressão “novo institucionalismo”, por James March e Johan Olsen em 1984, em artigo publicado na *American Political Science Review*<sup>20</sup>.

Desta forma, como apresenta Nóbrega, “as instituições incorporam valores e relações de poder e para o neoinstitucionalista importa não apenas investigar o impacto das instituições sobre o indivíduo, mas principalmente a interação entre instituições e indivíduos (NÓBREGA, 2013, pág. 30).

### **2.3.1 Regras do jogo e informalidade. A multiplicidade de paradigmas no novo institucionalismo**

Como já apresentado, o aspecto fundamental do neoinstitucionalismo não é, simplesmente, o reconhecimento da centralidade das instituições para a compreensão da vida política, mas a superação de uma visão estática e estritamente material das instituições.

As instituições passam, então, a ser compreendidas portanto como “regras e procedimentos que estruturam a interação social ao reprovar ou encorajar (reprimir ou permitir) o comportamento dos atores” (*apud* NÓBREGA, 2013, pág.47). Indo além, a teoria supera a neutralidade, reconhecimento de que as instituições se conformam inseridas em redes de valores, com os quais exercem uma relação mútua e contínua de recriação.

---

<sup>20</sup> *Apud* NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Entre o Brasil Formal e o Brasil Real: Ministério Público, Arranjos Institucionais e Jogos Ocultos entre os Poderes. João Pessoa: Ideia, 2013.

A partir de síntese proposta por Goodin, pode-se dizer que a resposta institucionalista apoia-se nas compreensões de que os agentes e grupos perseguem seus objetivos em contextos coletivamente constrangidos por meio de padrões organizados de normas e condutas sociais, determinados pelas instituições. Tais padrões são, ou podem ser, criados e recriados continuamente, e ao passo que constroem as ações também moldam os motivos, desejos e preferências dos agentes e grupos (NASCIMENTO, 2009, págs. 4 e 5).

Assim, nos termos apresentados por Nóbrega, a partir dos apontamentos de Vivian Lowndes, é possível enumerar seis novidades expressivas para o deslocamento teórico-metodológico promovido pelo neoinstitucionalismo, quais sejam: a dinamicidade, compreendendo-se as instituições como processo em andamento e suscetível a transformações; o enfoque nas “regras do jogo”, identificando-se as instituições como regras compartilhadas que constroem ou estimulam o comportamento; o reconhecimento analítico das instituições informais, compreendendo-se o papel que exercem no direcionamento dos resultados decorrentes da agência das instituições formais; o acolhimento dos valores enquanto elementos conformadores dos fluxos institucionais, superando-se a perspectiva de neutralidade; a análise desagregada das instituições, permitindo-se o olhar individualizado sobre quaisquer processos que incorporem ou preservem relações de poder; e, por fim, a historicidade<sup>21</sup>, compreendendo-se a imersão das instituições no tempo e no espaço e na interrelação com outras instituições, a sociedade e os indivíduos (NÓBREGA, 2013, págs. 37-41).

Tal perspectiva representa, objetivamente, a superação dos entraves explicativos decorrentes dos fluxos de poder e interesse frente as instituições formais e a organização do Estado. Desta maneira, resultados aparentemente favoráveis ou desfavoráveis passam a poder ser compreendidos de acordo com os ganhos ou perdas que, de forma diferenciada, oferecem a determinados grupos de atores.

Como apresentado por Nascimento (2009), porém, a retomada da centralidade das instituições não significa, porém, clareza conceitual. Para G. B. Peters, por exemplo, a análise neoinstitucionalista se destrincharia em sete classes, quais sejam o institucionalismo normativo, o da escolha racional, o histórico, o empírico, o internacional, o sociológico e o da rede de contatos informais. Para Vivian Lowndes, por sua vez, seria observável fundamentalmente, uma dicotomia, entre as perspectivas normativista e da escolha racional (NÓBREGA, 2013, pág. 57).

---

<sup>21</sup> O termo historicidade não é aplicado pelas autoras, referindo-se ao reconhecimento de que as instituições não são entidades independentes, alheias ao tempo e espaço.

Aprofundando tal debate, Hall e Taylor insistem em promover a necessidade de aproximação entre tais análises, de forma que as lacunas teórico-metodológicas possam ser, mutuamente, preenchidas. Para os autores, apesar de tal carência de diálogo constituir uma fragilidade, a percepção de que o institucionalismo não se constitui em uma corrente unificada de pensamento é, exatamente, a resposta para sanar as confusões decorrentes de tamanha diversidade analítica.

Apresentam, portanto, o institucionalismo como campo dividido entre três abordagens principais – sociológica, histórica e escolha racional.

Nesse cenário, o institucionalismo histórico teria se desenvolvido pelo interesse em desafiar os modelos estruturalistas e funcionalistas da teoria social. Por conseguinte, dedica sua atenção, principalmente ao modo, desigual, como as instituições distribuem o poder, direcionando as discussões aos instrumentos de poder e aos mecanismos de acesso a estes por diferentes grupos sociais.

Portanto, o institucionalismo histórico tenderia a “combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos. Como consequência, para além da centralidade das assimetrias de poder, a relação entre instituições e o comportamento individual é percebida de forma geral, pois tendem a privilegiar a análise de trajetórias, apreciando, nestas, situações críticas e consequências imprevistas (HALL; TAYLOR 2003, pág. 196).

Por sua vez, o institucionalismo sociológico teria como ponto de partida a percepção de que muitas condutas sociais não poderiam ser explicadas por via da “eficiência racional”, imbricando-se na prática social de forma semelhante a construções culturais, como mitos e rituais. Desta maneira, a compreensão das instituições abrange, para além das regras e procedimentos, os sistemas de símbolos e modelos morais, compreendidos como “padrões de significação” que direcionam as ações dos sujeitos (HALL, TAYLOR, 2003, pág. 209).

Assim, em sua expressão mais madura, o institucionalismo sociológico se ocupa do modo as instituições estabelecem as categorias e modelos cognitivos e, por conseguinte, determinam as possibilidades interpretativas. As instituições são, portanto, compreendidas enquanto elos que, ao mesmo tempo que atribuem significado, fornecem o instrumental prático que possibilita aos agentes reagirem aos fatos e integrarem-se na realidade social.

Ainda, para o institucionalismo da escolha racional, o desenvolvimento de uma instituição se relaciona diretamente à eficácia que esta pode representar às finalidades materiais

dos agentes envolvidos. De forma geral, portanto, compreende-se que os atores, a partir de um arcabouço compartilhado de preferências, atuam a fim de maximizar suas preferências.

Desta maneira, a relação coletividade-indivíduo que, no sociológico tende à assimilação de significados coletivos e no histórico às permanências ou rupturas na interação social, tendem à prevalência do indivíduo, sob o risco do resultado sub-ótimo à coletividade. Nesse sentido, as instituições são criadas pelos atores a fim de realizar tais preferências, recorrentemente promovendo a cooperação de interesses (HALL, TAYLOR, 2003, p. 212).

O desafio se coloca não apenas em reconhecer a existência de uma dinâmica institucional em determinado contexto, mas em compreender sob quais regras interagem e se preservam ou modificam as escolhas dos agentes. Tal interseção compreende as “regras do jogo”, que, assim, estimulam ou constroem as relações e os processos decisórios.

Para demonstrar a cogência que se engendra no compartilhamento de valores e expectativas compartilhados, Helmke e Levitsky destacam que a violação de instituições promove, necessariamente, sanções (ainda que informais)<sup>22</sup>. Desta maneira, ao passo em que instituições formais se constituem por regras compartilhadas de forma oficial, comumente escritas e identificadas por aspectos formais, como a lei, as instituições informais se constituem ao largo dos canais oficiais.

É nesse sentido, por exemplo, que Bo Rothstein propõe o conceito de “armadilha social”<sup>23</sup>, denotando os obstáculos ao estabelecimento de regras e comportamentos determinados em um ambiente de desconfiança. Tal debate, como se denota, é essencial à compreensão da relação dos agentes com Lei e, principalmente, ao estabelecimento das expectativas em relação às regras de ganhos e punições decorrentes da interação com organizações formais.

---

<sup>22</sup> Ilustram tal ponto, portanto, por meio do clássico exemplo proposto por Daniel Brinks de que por de que retirar o chapéu em uma igreja é uma instituição informal, ao passo que retirar o casaco em um restaurante é simplesmente uma conduta recorrente. Isso porque, caso descumpridos tais “padrões de conduta”, no primeiro caso se enfrentará a reprovação social, enquanto no segundo, a experiência será, ao máximo, de estranhamento ou desconforto do próprio indivíduo (HELMKE; LEVITSKY, 2003, pg. 6).

<sup>23</sup> No original, *social trap*, terminologia adotada a partir dos trabalhos de John Plat. Ilustrando a questão, o autor narra a experiência de taxistas em Palermo (Itália), onde foi criado um sistema central de rádio-taxi, que se propõe a maximizar os ganhos financeiros dos taxistas e minimizar o tempo de espera dos passageiros ao direcionar as corridas aos motoristas que estejam mais próximos. Apesar do benefício mútuo inerente ao modelo, o que se observou foi que os taxistas, de forma individual, passam a mentir sobre o local em que se encontravam, visando ampliar as chances de captar as corridas, pois, acreditavam que esta seria a conduta média dos companheiros de trabalho a fim de priorizar os próprios ganhos. Optaram, pois, autonomamente, por violar a regra formal que determinaria qual dos taxis captaria determinada corrida e estabeleceu-se um resultado negativo a todos (situação de perda-perda).

Nesse sentido, ao abordarem especificamente as instituições informais, Helmke e Levitsky destacam que estas atuam de forma intrínseca às instituições formais, de forma complementar, substituir, acomodar ou competir com as regras e objetivos almejados por estas.

Assim, ante instituições formais efetivas, instituições informais apresentariam comportamentos de complementação ou acomodação, respectivamente fortalecendo as regras e objetivos das instituições formais ou alterando por completo o significado de tais instituições sem lhes alterar a forma.

De outro lado, ante instituições formais inefetivas, as instituições informais passam a atuar de forma substitutiva ou competitiva. Ou seja, ou simplesmente substituem a aplicação da instituição formal, produzindo o mesmo resultado desejado por estas, ou implicam a violação da instituição formal.

Tornado evidente que “a cultura importa” e que a compreensão das instituições abarca, então, uma multiplicidade de categorias que a estas são complementares ou constitutivas, tais quais valores, expectativas e sanções, observa-se que, ainda assim, não se constitui compreensão unívoca das instituições e da forma como condicionam as relações e resultados das interações sociais e políticas.

Destaque-se, por exemplo, que apesar do investimento no arcabouço cultural-valorativo, que estruturam as crenças compartilhadas por determinados sujeitos, como indicado, para North, a mudança institucional seria preponderantemente gerada pela alteração na estrutura de incentivos, o que promoveria mudança do comportamento dos atores a partir de novos modelos de estratégia e racionalidade.

Por sua vez, para Levi, a partir de fatores como a frustração no alcance de benefícios, o surgimento de alternativas viáveis ou do baixo custo da repressão social, a mudança institucional ocorreria quanto os atores deixam de se submeter aos arranjos institucionais (TROIANO; RISCARDO, 2016, pág. 120).

Percebe-se, assim, que ante as duas perspectivas, o fluxo de agência se dá de maneira distinta. Enquanto no caso de North observa-se uma dimensão de competitividade interna à própria dinâmica institucional, para Levi, se destacaria a interseção de fatores externos. O ponto de convergência se dá na compreensão de que ambas as dimensões, “interna e externa”, complementam-se, assim como na compreensão de que mudança ou a dinamicidade não compromete a estabilidade institucional, mas promove o rearranjo estratégico dos modelos institucionais.

Ante tal cenário, como poderá observar o leitor atento, esta pesquisa se apoia no paradigma neoinstitucional exatamente no sentido proposto por Hall e Taylor, entendendo que

a amplitude metodológica apresenta soluções para os desafios de cada uma das perspectivas analíticas.

Ao passo que o paradigma da escolha racional tem suas raízes fortemente vinculadas ao desenvolvimento da ciência política no âmbito da academia norte americana, revelando-se em diálogo direto com as problemáticas adotadas por Robert Dahl, o próprio autor reforça, explicitamente, a insuficiência do paradigma para compreensão de fenômenos políticos complexos, posicionando-se próximo aos questionamentos promovidos pelo novo institucionalismo.

Por sua vez, as críticas à teoria da efetividade na tradição constitucional brasileira dialogam, diretamente, com o institucionalismo sociológico, reconhecendo nos signos e modelos interpretativos, as limitações práticas do sistema político e jurídico que se busca implementar.

### 3 ROBERT DAHL E A DEMOCRACIA COMO PROCESSO: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

#### 3.1 DEMOCRACIA E POLIARQUIA NO DESENVOLVIMENTO DA TEORIA DE ROBERT DAHL

Como ilustrado pelo debate do amadurecimento do institucionalismo, o desenvolvimento da obra de Dahl, e sua compreensão teórico-metodológica da democracia, ao longo de aproximadamente seis décadas de produção acadêmica, acontece ao passo que profundas transformações entram em cena no debate acadêmico no âmbito da ciência política.

Assim, enquanto receptor de tamanhas inovações, bem como agente de transformações metodológicas e analíticas, Dahl aprofunda sua teoria de uma perspectiva procedimentalista da democracia a um modelo de efetivação substancial dos direitos fundamentais, notadamente aqueles inerentes ao processo democrático<sup>24</sup>.

Sob a influência das contribuições da economia para a compreensão das relações sociais, avançando na compreensão Schumpeteriana, Dahl compreende a democracia como um procedimento para tomada de decisões coletivas. Ocupa-se, porém, extensivamente, dos modos de aprimoramento para tal processo de decisão.

Acompanhando-se, portanto, o desenvolvimento analítico da obra de Dahl, a atenção ao comportamentalismo e o amadurecimento teórico-metodológico que faz avançar a concepção de procedimento democrático, pode-se dizer que, tanto o novo institucionalismo, como a teoria Dahlsiana se constroem sob a premissa de questionar o “antigo” institucionalismo, pautado em perspectiva não só positivista da ciência, mas formalista e estática das instituições.

A partir de tal parêntese, porém, pode-se questionar dois aspectos quanto à extensão substancial da democracia para Dahl: primeiro, a ausência de aprofundamento analítico ou explicações que fundamentem a tendência ao voluntarismo liberal, transformando-se a realidade e as estruturas sociais a partir das experiências individuais; ademais, a não desvinculação de uma perspectiva conservadora da relação entre política e sociedade, de forma que a experiência substancial se dá como gradação da experiência política fundamental.

Ainda assim, pode-se observar que no percurso do amadurecimento da teoria dahlsiana o aprofundamento da percepção da democracia se dá não apenas pelo acolhimento de categorias

---

<sup>24</sup> É comum que a obra de Dahl seja, ainda, interpretada como compreensão estritamente procedimentalista da democracia, apresentando-se recorrentemente críticas como o não reconhecimento da legitimidade do cidadão comum para a tomada de decisão, ou a falha na percepção das assimetrias sociais. Porém, as obras do autor após Poliarquia, abordam, de forma pormenorizada, os conceitos de cidadania e princípio majoritário como crítica direta tanto ao elitismo quanto à guardiania, bem como reconhecem as assimetrias de poder e de acesso como falhas do processo democrático, avançando, inclusive, nas problemáticas promovidas pela íntima relação historicamente delineada entre capitalismo e democracia.

cognitivas, valorativas e culturais, mas pela preocupação metodológica em formular instrumentos que permitam a compreensão do equilíbrio de forças a partir de tais relações.

Aproximando-se tal perspectiva do constitucionalismo, se assim com Dahl, nos propusermos apreciar o contexto estadunidense, torna-se evidente a relevância da análise das instituições não só para os estudos, mas para a conformação da estrutura político-constitucional do país.

Como demonstram Paranhos *et all.*, os debates federalistas pautam-se fortemente na construção de um modelo institucional com potencial para promover, com maior eficiência, a democracia. Considerando as percepções republicana e democrática apresentadas por Madison e Hamilton à época, pois, os autores deixam claro que os Federalistas se ocuparam fortemente da formação de um governo que fosse capaz de garantir a liberdade e prevenir as minorias de um assalto aos seus direitos de propriedade.

Apoiando-se na percepção madsoniana, destacam que, para este, uma vez que não seria possível prevenir todas as causas de facção<sup>25</sup>, não lhes restaria outro remédio senão lhes corrigir os efeitos.

Afinal, considerando-se a condição necessariamente plural de qualquer conjuntura social focada na organização política de um Estado estar-se-ia diante da pluralidade de interesses. Portanto, tendo em vista que é improvável que um grupo objetive oprimir a si mesmo, a tendencia faccional decorria, mais provavelmente, do interesse de grupos minoritários em direcionar a conjuntura político-social do Estado aos próprios interesses.

Neste sentido, um dos objetivos fundamentais da constituição seria estabelecer um equilíbrio institucional que conseguisse inibir os efeitos faccionais, impedindo o desmantelamento da ordem vigente por tais grupos. Especificamente, de acordo com os autores, Madison destacava a necessidade de que qualquer modelo constitucional que tendesse a promover ou facilitar o acúmulo de poder, deveria ser rejeitado.

Ademais, discutem os autores, que o próprio modelo de separação de poderes remonta a um debate milenar quanto à relevância das instituições para a democracia. Observa-se, portanto, que o potencial sucesso de uma ordem constitucional, na perspectiva federalista, dependeria, fortemente, do que hoje convencionou-se chamar desenho institucional.

Assim, ainda que, como recorrente nas narrativas causais, estabeleçam conexões argumentativas ou teóricas que transpassam a democracia grega aos modelos modernos de

---

<sup>25</sup> Tem-se aqui, a compreensão de que facções representam, puramente, grupos de interesses tendentes a colidir ou desconstituir a ordem vigente a fim de favorecer o próprio grupo.

Locke, Montesquieu e dos Federalistas, os autores logram êxito em demonstrar que a centralidade das instituições permeia todo o debate de construção e ressignificação do que hoje se reconhece como democracia.

Assim, mesmo tendo por referência as críticas apresentadas por Dahl à utilização de modelos teóricos de democracia que não coadunam com a realidade contemporânea (mobilização essencial do desenvolvimento teórico-metodológico da obra Dahlsiana), pode-se dizer que em consonância com as revoluções institucionalistas, a teoria da democracia, no século XX, atravessa e reforça o debate quanto a centralidade das instituições e o reflexo destas na efetividade democrática.

Tal perspectiva pode ser demonstrada, por exemplo, pelo questionamento apresentado por Harrison e Huntington quanto ao longo prazo (na perspectiva destes) da América Latina para o aprimoramento democrático, considerando-se a condição de ramo do ocidente<sup>26</sup>.

De forma semelhante, Arendt Lipjhart, questiona como o sistema político de um determinado país poderia ser em todo responsável pelas dificuldades de governabilidade, frente a diversidade de experiências apresentadas por países da América Latina que apresentam a mesma forma de governo.

Dahl, por sua vez, em *A constituição Americana é Democrática*, em abordagem evidentemente institucional, questiona a solidez da compreensão da natureza democrática da constituição frente a duas instituições estruturantes ao processo político: o sistema partidário e o colégio eleitoral.

Para além de criticar dinâmicas estruturação de uma constituição evidentemente desigual, explicitando-se tal pela manutenção do modelo escravagista, Dahl analisa as razões e formas com que tais instituições são acolhidas pelo texto constitucional, demonstrando-se que a conjugação de interesses pela manutenção de um modelo elitista que acaba se sobrepondo aos pressupostos democráticos.

Especificamente no que toca ao colégio eleitoral, advoga que as características antidemocráticas são evidentes, revelando-se no defeito democrático intrínseco que é a possibilidade de vencer com a minoria dos votos populares, ou mesmo, de perder tendo a preferência da maioria e, por fim, a representação desigual dos eleitores.

Para o autor, a alteração constitucional para transposição do colégio eleitoral por eleições diretas não só é necessária como seria apoiada pela maioria da população. Em

---

<sup>26</sup> *Apud* NOBREGA, Flavianna Fernanda Bitencourt. Entre o Brasil Formal e o Brasil Real: Ministério Público, Arranjos Institucionais e Jogos Ocultos entre os Poderes. João Pessoa: Ideia, 2013.

contrapartida, destaca que mais de 700 propostas já foram apresentadas ao Congresso a fim de modificar ou abolir o colégio eleitoral sem que tenham logrado êxito.

Passa a discutir, então, que as lacunas na representatividade não só se refletem no processo legislativo, como promovem um aparente engessamento das possibilidades de alteração da regra eleitoral. Assim, nos termos em que apresenta as soluções possíveis aos defeitos do colégio eleitoral teriam probabilidade de implementação inversamente proporcional a sua desejabilidade.

Ainda nesta obra, reforça elementos apresentados no artigo *O Mito do Mandato Presidencial*, em que discute a legitimidade da manutenção de um modelo personalista majoritário fundado na percepção de que o presidente seria um “representante imediato e direto do povo”.

Discute, então, que a no contexto americano, a condição de implementar uma agenda que reflita o interesse popular não se revela na prática, tanto porque, com base no modelo eleitoral adotado poucos são os presidentes que vencem as eleições com base em uma maioria expressiva de apoio popular, como porque, não raro, dentre tais situações, o congresso é formatado por uma maioria de oposição.

O mandato presidencial se apresenta, enfim, como uma instituição que atua na defesa dos interesses e agenda de determinado grupo, este sim, representado pelo então presidente eleito.

Importa destacar aqui, por tanto, as aproximações com a realidade brasileira que na década de 1850 visava implementar uma legislação liberal que, ao largo do princípio individualista, assegurasse a manutenção de modelo escravagista. Ademais, frente as alegadas crises de legitimidade das instituições pátrias, observa-se evidente atuação de agentes de veto, assegurando um modelo constitucional antidemocrático.

Além, em *Tomada de Decisões em uma Democracia: a Suprema Corte como uma Entidade Formuladora de Políticas Nacionais*, Dahl aprecia a atuação da Suprema Corte a partir das expressões desta enquanto instituição jurídica e/ou política.

Para discutir a questão Dahl apresenta a legitimidade da atuação da Suprema Corte perante dois critérios, o da maioria e o do direito/justiça. Argumenta, assim, que um sistema com representatividade expressiva deveria revelar baixa dissonância entre a formulação de políticas e o sistema legal. Em contrapartida, seria amplamente arguido, e até demonstrado por defensores de uma atuação proeminente da Suprema Corte, a expressão contra majoritária das decisões adotadas.

Demonstra, porém, que a partir da própria dinâmica de composição e nomeação da corte, em regra, estas representam invariavelmente, elemento da aliança nacional dominante. Desta forma, apresenta posição bastante sensível quanto ao poder de determinar o curso da política nacional, podendo inclusive, ser facilmente superada por alianças majoritárias no congresso.

Por outro lado, se revela como parte essencial de tal aliança, por deter a condição de pôr em risco a legitimidade da agenda dominante através da interpretação constitucional. Ainda que este não seja um papel recorrentemente atraente à Suprema Corte, portanto, destaca, o papel essencial da presidência em promover uma aliança estável quanto às políticas chave.

Fica evidente assim, tanto pela apreciação da conjuntura constitucional quanto do equilíbrio de poderes entre o legislativo, executivo e o judiciário que, efetivamente, ao analisar o contexto da democracia americana, Dahl promove as instituições ao centro do debate.

Ao assim propor, destaca que as condicionantes de tal sistema assimétrico encontram-se tão “enrarrizadas na interação entre a estrutura constitucional e a ideologia democrática” que promover uma mudança institucional exigiria dos norte-americanos que “transformassem sua estrutura constitucional, ou então desistissem de suas convicções democráticas”. Analisando a possibilidade de transformação efetiva, portanto, conclui pela árdua tarefa de “repensar as necessidades constitucionais a fim de determinar se elas podem traçar uma forma de governo mais bem adaptada aos requisitos da democracia” (Dahl, 1991, pág. 54). É exatamente nesse sentido que se propõe a presente pesquisa.

### 3.2 DEMOCRACIA PARA QUE(M)? FUNDAMENTOS AO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE DECISÃO

Ao prefaciar a edição brasileira de *Poliarquia: Participação e Oposição (1997)*, Fernando Limongi declara, de pronto, que Robert Dahl é um dos mais importantes cientistas políticos do pós-guerra, tendo contribuído “decisivamente para definir o que hoje se entende por democracia” (Dahl, 1997, pág. 11). No mesmo sentido, como aponta Antônio Brandão Pereira, François Chantal posiciona Dahl, juntamente a Joseph Schumpeter e Giovanni Sartori como “um dos grandes teóricos da democracia no século XX”.

Entre 1946 e 1986, enquanto catedrático da universidade de Yale e ainda por mais vinte anos após desligar-se formalmente da vida acadêmica, Dahl dedicou-se quase que exclusivamente ao estudo da democracia. Em suas investigações, confrontou diretamente pressupostos da teoria da modernização, do elitismo e da teoria da escolha racional, tendo

dedicado amplo esforço em discutir os aspectos envolvidos na tomada de decisão política e distribuição de poder.

Mais significativamente, construiu uma perspectiva de modelo democrático que não é estanque no tempo, uma vez que a mudança de regime não se dá de forma natural ou como decorrência necessária de determinada conjuntura econômico-social, mas é objeto das escolhas e da ação dos agentes políticos.

Não obstante o próprio Dahl declare insistentemente a condição polissêmica do termo e, fundamentalmente, os distintos usos e interesses a que é exposto, observa-se, ao longo da obra do autor, um contínuo esforço de aprimoramento metodológico a fim de estabelecer parâmetros claros para a apreciação de regimes de poder que permitam delimitar e compreender a democracia.

Talvez exatamente por isso, tenha se ocupado de fundamentar a necessidade de que o ideário e a experiência democráticas não sejam confundidas, reconhecendo-se na “democracia real”, um continuum que implica o constante aprimoramento em ampliação da competição e da participação políticas. A tal experiência, da democracia vivenciada e, por conseguinte, social, política e historicamente condicionada, Dahl denomina, resgatando um conceito setecentista<sup>27</sup>, poliarquia.

O aprofundamento das análises decorrente da insistência nos objetos clássicos de estudo da democracia – o poder, a legitimidade e a participação popular, etc. – proveram, portanto, o amadurecimento metodológico que tornaram a *poliarquia* um conceito quase que inerente ao estudo da democracia e ao desenvolvimento da ciência política, sendo paradigma para a vasta tradição de estudos sobre transição de regimes.

Por meio de tal investimento, como argumenta Giovanni Sartori (1994), além de compreender o funcionamento da democracia, Dahl se propõe a promovê-la. E não há camuflagens nesta empreitada.

Ao abrir os agradecimentos em *Sobre a Democracia (2016)*, Dahl declara ter sido movido pelo desejo de ser útil a qualquer pessoa que, seriamente interessada em aventurar-se pelo tema, não deseje perder-se na vastidão de conteúdo que, recorrentemente, leva o tema a ser tratado exclusivamente por teóricos políticos, filósofos e outros estudiosos (DAHL, 2016).

---

<sup>27</sup> Em entrevista concedida em março de 2008, para a *Annual Review of Political Science* 2009 e conduzida por à Margaret Levi, Robert Dahl declara que a opção pelo termo se deu pela evidência de seu significado literal “poli-achy” de forma que, teórica e metodologicamente instrumentalizado, permite a autonomia das construções, sociais e acadêmicas, entre a democracia, modelo ideal e abstrato, e a experiência democrática real, constituída no sistema de Estados e de forma representativa na modernidade/contemporaneidade.

Indo além, na mesma obra, condensa elementos que discutiu em toda sua trajetória, explicitando objetivamente que a democracia apresentaria consequências desejáveis, tais quais: evitar a tirania, promover direitos essenciais e liberdade geral, autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção dos interesses pessoais essenciais, igualdade política e, até, no caso das democracias modernas, a busca pela paz e a prosperidade (DAHL, 2016).

Neste processo, para além de uma defesa declarada do modelo democrático, observa-se um esforço genuíno pelo reconhecimento do pluralismo e da necessidade de que o universalismo do sistema político seja compreendido, de fato, como universal entre os sujeitos de determinada “associação”<sup>28</sup>.

Não obstante o enfrentamento à teoria das elites<sup>29</sup> já fosse traço subjacente em suas discussões anteriores, é na década de 1950 que Dahl passa a confrontar diretamente as percepções de que, em média, os sujeitos não são aptos a reconhecer os próprios interesses e tomar decisões coerentes, ainda que em benefício próprio; assim como de que a mera existência de uma elite, em determinada sociedade, configure, necessariamente, a presença de uma classe política dominante.

Para Dahl, tal compreensão ignora não só os múltiplos fatores envolvidos na tomada de decisão política – inclusive a atuação de classes distintas da elite – mas a necessidade de que, para que determinada elite se converta em classe dominante politicamente, precisa ter consciência de seus interesses coletivos e fazer uso dos instrumentos que a perpetue no poder por longos períodos.

Ao analisar a interação entre a participação política e a distribuição desigual de recursos, por exemplo, em *Who Governs?* (1958) Dahl demonstrou a não sobreposição entre as elites política, cultural e econômica em New Haven, revelando que diferentes atores chave influenciam os resultados finais a depender da decisão em questão.

Sem embargos da condição estritamente localizada da análise, o trabalho reforça as críticas apresentadas pelo autor em *A Critique of the Ruling Elite Model*<sup>30</sup>, quanto à

---

<sup>28</sup> Ao desenvolver o argumento da democracia como um método, Dahl descreve que a aplicação do modelo pode se dar em qualquer nível de agrupamentos humanos, desde uma associação classista, por exemplo, a um Estado Nação. Assim, o termo associação é aplicado, aqui, de forma generalizante, reconhecendo-se o universalismo como aplicável a todos os integrantes (adultos) de determinado agrupamento democraticamente organizado.

<sup>29</sup> O autor revela que nos primeiros anos do século XX a perspectiva elitista de Woodrow Wilson, reformulada pela escola política de Chicago, abrangendo a defesa de eleições livres, da mobilidade social e de uma administração racional-legal, era confrontada pela perspectiva jeffersoniana de John Dewey que defendia o potencial do “cidadão comum” para compreender questões políticas complexas e participar da vida pública. fortalecido pelo referido cientificismo e pela perspectiva da irracionalidade promovidas por autores como Pallas e até Freud. Os trabalhos de Dahl, por sua vez, teriam apropriado características de ambas as correntes.

<sup>30</sup> Edição em português disponível em: DAHL, Robert. Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente. In: Amorim, Maria Estella. Sociologia Política II, Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1970.

impossibilidade de demonstração empírica da existência de uma elite singular bem como da constante prevalência dos interesses desta mesma elite.

Nos termos apresentados por Pereira (2014), para Dahl, “as democracias modernas são formadas por várias minorias concorrentes entre si, e no mínimo, cada uma dessas minorias tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam”.

Tal percepção da conformação da maioria a partir da concorrência de interesses sustenta a compreensão de que o pluralismo é um dos elementos essenciais ao equilíbrio democrático. Ademais, no que toca ao cenário brasileiro, revela a necessidade de enfrentamento da compreensão de que o modelo institucional e as escolhas constitucionais são, fundamentalmente, controladas por um mesmo grupo de poder, que se perpetua na preservação de seus interesses de forma secular.

Destaque-se, aqui, que o pluralismo defendido por Dahl não é um pluralismo amplo, mas a possibilidade de acesso e controle sobre os recursos de poder. Culmina, portanto, no reconhecimento de que é a alternância e a convergência de interesses que permite tanto a legitimidade das decisões majoritárias, como a não aniquilação da oposição, evitando-se, assim, a tirania.

Afinal, como será discutido a seguir, o modelo democrático de Dahl, demanda, para sua estabilidade, um baixo grau de pluralismo – aqui, então, compreendido como arcabouços étnicos, culturais e sociais distintos que conformam grupos de interesses que não dialogam quanto ao método de organização e distribuição do poder – acompanhado de constante ampliação do pluralismo político.

Ao posicionar-se pelo pluralismo, Dahl se distancia de Schumpeter, para quem a configuração das relações políticas associa-se, necessariamente à conjuntura econômica. Como observa Sartori, “Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, procura uma difusão [do poder] e um reforço pluralistas na sociedade como um todo” (SARTORI, 1994, p.211). Assim a condição cíclica de elegibilidade exigirá, ao menos, a permeabilidade da elite a grupos diversos, ampliando a conformação da formação da maioria.

Como destaca, porém, são evidentes as disfunções entre a “elite”, em qualquer dos sentidos empregados, e o “cidadão comum”, uma vez que a participação ativa depende diretamente do conhecimento dos fatores de poder envolvidos, da capacidade de articular interesses e, inclusive, do reconhecimento da possibilidade de utilizar os instrumentos necessários para direcionamento da agenda e das decisões políticas fundamentais. Desta maneira, não há romantizações quanto às probabilidades concretas na determinação dos

resultados, mas, a crítica à redução do cidadão comum à inexistência política. Posteriormente, o reconhecimento desta conjuntura como patente falha no processo democrático.

Observadas tais características quanto à perspectiva da difusão do poder, a partir das declarações do autor<sup>31</sup> pode-se dizer, sua perspectiva se constrói com base em duas motivações fundamentais: a urgente necessidade de que se reconheça a inadequação das teorias clássicas para explicar, compreender ou aprimorar as instituições democráticas modernas; e um profundo respeito pelo “sujeito comum” – novamente, sem romantizações, uma vez que são essenciais a difusão da informação, da educação e da ampla participação.

Tal perspectiva demonstra que, assim como todos nós, Robert Dahl é, sem dúvidas, um homem de seu tempo e, é claro, de seu lugar e de suas experiências. Nascido em uma Iowa e tendo crescido no Alaska, ainda aos 12 anos começou a trabalhar nas docas, participando da dinâmica dos trabalhadores locais que viriam a se tornar, em breve, o *International Longshore Warehouse Union*.

Durante toda a juventude, manteve-se trabalhando para custear os estudos e, então, já Doutor pela Universidade de Yale, em 1940 alistou-se para integrar as tropas estadunidenses na II Guerra Mundial. Posteriormente, ao longo dos 40 anos de cátedra, desenvolveu atividades diversas, dentre as quais foi um dos propulsores do desenvolvimento de estudos de pequenas democracias, “parceiro” Guggenheim entre 1950 e 1978, em 1955 e 1967 foi membro do Centro de Estudos Avançados em Ciência Comportamentalista<sup>32</sup>, assim como um dos percussores dos estudos de pequenas democracias e recebeu múltiplas honras, como dois Prêmios Woodrow Wilson e do Prêmio Johan skytte.

Observa-se, portanto, que a maturidade profissional vem acompanhada de uma diversificação de suas atividades ou, ao menos, da exposição a diferentes colegas profissionais e centros de estudo. Trocas que parecem ter instigado o amadurecimento metodológico e analítico do autor.

Para Jawdat Abu-El-Haj (2008) essa trajetória se reflete nos escritos do autor, que teria desenvolvido seus trabalhos em cinco fases distintas: socialismo utópico, conservadorismo, viragem crítica, maturidade metodológica e, enfim, radicalização da crítica constitucional.

Como destaca, os trabalhos iniciais de Dahl teriam por referência o socialismo democrático ou o esforço teórico de crítica às concepções, autônomas e insuficientes da

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida em março de 2008, para a *Annual Review of Political Science* 2009. Disponível em transcrição em <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.040108.115702> ou, em vídeo, em [https://www.youtube.com/watch?v=oPI4LkLH8\\_w](https://www.youtube.com/watch?v=oPI4LkLH8_w), acessos em 13 de fevereiro de 2022.

<sup>32</sup> Tradução livre. No original: Guggenheim Fellow and Center for Advanced Study in Behavioral Sciences.

igualdade política, proposta pela democracia clássica, e a igualdade econômica, abraçada pelo marxismo.

Posteriormente, na década de 1950, ao enfrentar abertamente o elitismo e defender o pluralismo como elemento de estabilidade democrática, Dahl teria se dedicado a uma teoria normativa da democracia, preocupando-se em responder questões fundamentais quanto a influência ou participação do “cidadão comum” na liderança política. Assim, para o autor, ao fundamentar o pluralismo como elemento de estabilidade e manutenção de maiorias fluídas, confrontando a estaticidade de elites em grupos dominantes, Dahl demonstraria, apesar da opção pessoal pelo modelo populista, a aceitação realista do modelo madisoniano<sup>33</sup>.

Já em 1967, em meio às lutas civis recorrentes e às evidentes dificuldades enfrentadas nas democracias representativas, Dahl teria retomado o foco na igualdade, tendo diversificado a abordagem e investido em estudos comparativos.

É em *Poliarquia* (1971), portanto, que Dahl alcançaria a maturidade metodológica, estabelecendo critérios para o reconhecimento de instrumentos que promovam ou dificultem o desenvolvimento democrático. Este, por sua vez, se dá pela ampliação constante da participação e da contestação públicas, tendo a igualdade política como um requisito básico.

Nesta análise, conquanto ressalte a relevância das conjunturas culturais, sociais e econômicas, Dahl estabelece a democracia como um processo necessariamente político e que se desenvolve quando o custo da repressão supera o da tolerância, levando os agentes a coordenarem interesses em busca de consensos.

Enfim, já em fins da década de 1970 Dahl passa a reforçar a necessidade de autocrítica da teoria política em relação aos altos custos associados ao triunfo da teoria democrática e sua imbricada relação com o capitalismo (Abu-El-Haj, 2008). Assim, os últimos trabalhos de Dahl, *A Constituição Americana é Democrática?* (2016)<sup>34</sup> e *On Political Equality* (2006) demonstrariam, mais significativamente, um retorno à apreciação e defesa da igualdade, tendo como um dos principais objetos de crítica o crescimento da desigualdade política em determinados contextos de democracia estável, como os Estados Unidos.

---

<sup>33</sup> Em resumo, o modelo madisoniano percebe de forma equivalente as ameaças à estabilidade da maioria e da minoria. Assim, uma vez que a estabilidade se daria por meio do equilíbrio de poderes e pluralismo político ante o reconhecimento de uma condição real desigual de participação entre os cidadãos, o modelo madisoniano seria, necessariamente, oligárquico. Por sua vez, o modelo populista, representado por autores como Locke, Rousseau, Jefferson e Lincoln, fundamenta-se na soberania popular e na igualdade política, de forma que as decisões majoritárias são, simplesmente, a consequência óbvia de deliberações entre semelhantes.

<sup>34</sup> Assim como as demais obras do autor, a edição brasileira é publicada após vários anos da publicação original, em inglês. Em *Poliarquia*, por exemplo, a edição brasileira se dá em 1997, tendo o trabalho de Dahl sido publicado em 1971 nos Estados Unidos. No original *How Democratic is the American Constitution?* (2003).

Observe-se, aqui, que, apesar de defender a retroalimentação entre a vivência democrática e a cultura democrática, que, idealmente, promoveriam um reforço dos objetivos democráticos por meio da “natural” fruição dos direitos inerentes à democracia, Dahl passa a reconhecer outros entraves entre o alcance de uma poliarquia estável e a conquista efetiva de uma ampla participação plural e igualitária<sup>35</sup>.

Como ressaltado, reconhecer a transição de regimes políticos implica, necessariamente, a compreensão de que o objeto de análise, *in caso* os regimes políticos, resultam ou podem resultar da ação dos atores políticos. E foi por tal caminho que Dahl superou a concepção modernista de que a democratização se associaria direta e necessariamente à industrialização.

Acaba por revelar, assim, que tais narrativas estabelecem uma compreensão da ordem mundial como uma relação estática entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, legando a estes, necessariamente o insucesso democrático. Observa-se, assim, que apesar da explícita e opcional aproximação entre a economia e a ciência política promovida por Dahl, o modelo poliárquico exige a superação do argumento da industrialização e dependência da democracia ao determinado desenvolvimento econômico, bem como da compreensão de que as instituições políticas são condicionadas pela luta de classes.

Ao se constituir como regime fruto dos cálculos entre os custos e os benefícios dos atores políticos, portanto, a poliarquia se revela instrumento útil para a compreensão de ambientes politicamente plurais e que demandam a compreensão de fluxos de poder, seja em direção à hegemonia ou à ampliação da competição.

É principalmente por tais condições, portanto, que a escolha da obra de Robert Dahl se mostra um paradigma adequado para as análises propostas neste trabalho. Pois permite a apreciação de categorias da transição de regimes de forma autônoma, ainda que não independente das teorias do desenvolvimento, ao passo que aloca no poder de agência as possibilidades de evolução da atividade política, seja em direção à poliarquia ou não. Observando-se a ação política em seu contexto intrínseco.

---

<sup>35</sup> Nesse aspecto, as principais críticas direcionadas à obra de Dahl destacam o insucesso em superar o voluntarismo liberal. Assim, apesar de em suas obras finais ter reconhecido que a instrumentalização de certas garantias e direitos ao indivíduo não implicam a gradação a um estado de ampliação de direitos e de tolerância, Dahl deixou de apresentar alternativas explicativas a tal relação, não promovendo alternativas aos caminhos anteriormente apresentados e não constatados pela realidade.

### 3.3 A EXPERIÊNCIA: ASPECTOS PRÁTICOS DA TEORIA DA DEMOCRACIA

Aqui abordaremos, especialmente, as considerações apresentadas por Dahl em *Sobre a Democracia* (2016)<sup>36</sup>. A escolha se dá, pois, como indicado, o livro representa um esforço declarado do autor em discutir a experiência democrática e apresentar elementos que acredita aptos a demonstrarem o potencial de melhoria para as associações a partir da adoção de regimes democráticos.

Para isso, serão abordados, a partir da perspectiva de Dahl, três aspectos: o por que da democracia; vantagens da democracia; e a interação democracia-capitalismo (ou economia de mercado).

#### 3.3.1 Por que a democracia? A inexistência de opções melhores

Inicialmente, pode-se destacar o reconhecimento das condições extremamente desiguais vivenciadas mesmo em regimes democráticos ao longo da história da humanidade – ou, melhor, do ocidente.

Ao passo que a antiguidade clássica restringia a participação política aos cidadãos, à época representativos de parcela ínfima da população da pólis, por exemplo, contemporaneamente, a percepção da universalidade da participação política é, quase, uma pressuposição. Pode-se classificar, portanto, a ampliação da participação política como uma das conquistas do avanço democrático.

É claro, não se pode esquecer o caráter problemático de tomar a universalidade como pressuposto. Como demonstra Dahl, em fato, mesmo nas democracias modernas, em grande medida, ao menos metade da população – as mulheres – era costumeiramente excluída do direito de voto. No mesmo sentido, o direito de votar não encerra a participação política efetiva.

Como já apontado, a ampliação da participação depende da distribuição equitativa de recursos de controle. É exatamente nesse limar, portanto, que se insere o risco das “democracias aparentes”, ou seja, a manutenção de instrumentos formais de democracia esvaziados por uma prática institucional que impede a igualdade política entre os cidadãos.

Tal contexto torna explícito, portanto, que a trajetória democrática não é, necessariamente, nem sequer comumente, linear e progressiva. Afinal, o interesse na perpetuação do poder por um grupo que tende a permitir o aprofundamento da, consolidando uma elite, mesmo por meio de institutos aparentemente democráticos, como o voto universal.

---

<sup>36</sup> As indicações apresentadas neste trabalho referem-se à 2ª reimpressão da edição brasileira. No original, a publicação é de 1998.

A violação à democracia, neste caso, se encontra em suas condições necessárias que, além da igualdade de voto e da inclusão de todos os adultos de determinada associação, contemplam a participação efetiva, o entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento.

Todos esses critérios serão aprofundados no capítulo dois deste trabalho, em que o conceito de poliarquia apresentado por Dahl em sua obra de 1971 será pormenorizado. Por enquanto, basta destacar que apesar de essencial, a universalidade da participação, se entendida como voto, é facilmente obstada pelo controle da agenda, ou o controle definitivo do planejamento.

Não é incomum, portanto, que o estabelecimento de procedimentos democráticos para a tomada de decisões seja antecedido por uma prática guardianista<sup>37</sup> de seleção dos temas aos quais a população terá direito de ativamente participar e decidir.

Tal cenário exemplifica, portanto, que ao passo que a democratização, enquanto um continuum de aprimoramento das condições de distribuição de recursos de poder apoiada na percepção de igualdade tende a produzir os resultados positivos tão enaltecidos por Dahl, não necessariamente a experiência democrática promoverá resultados bons ou justos.

Um exemplo comumente citado pelo autor para demonstrar a possibilidade de limitação do alcance democrático é a manutenção do regime escravagista nos Estados Unidos após a constitucionalização. Nesse cenário, apesar do contexto democrático para a tomada de decisão política para a população branca, assim, a normativa geral apresentaria características democráticas a um grupo e antidemocráticas a outro.

Portanto, evidentemente, não se trata da concepção de um governo “perfeito” em que jamais haja interesses prejudicados por determinada forma ou escolha política. A democracia se destaca, exatamente, pela possibilidade de, a longo prazo, “prejudicar menos os direitos e interesses fundamentais de seus cidadãos do que qualquer outra alternativa.” (Dahl, 2016, p. 61).

Isso se dá, primeiro, porque além de um modo de governar, a democracia é um sistema de direitos. Afinal, o próprio funcionamento do sistema democrático exige a fruição de direitos que outros sistemas não concedem – e não poderiam conceder. Por exemplo, o direito de votar e à apuração justa dos votos, o direito de conhecer a agenda política e participar desta e, transversal e essencial a tais, a liberdade de expressão.

---

<sup>37</sup> A expressão se refere a tradições que compreendem a necessidade de um grupo de “guardiões”, ilustrados, para a tomada de decisões políticas e será mais discutida no tópico a seguir.

Portanto, ainda que se deixasse de lado a concepção de igualdade e a inerente necessidade de ampliação e assecuração da participação, mesmo no modelo madsoniano, oligárquico, a democracia evitaria a tirania.

Assim, não obstante a permanência de um grupo de interesses no poder obstaculize o controle de agenda e impeça, alcança-se, ainda, um objetivo menos ambicioso, mas representativo, de evitar a tirania.

Nesse sentido, necessidade da democracia de que os cidadãos criem e sustentem uma cultura democrática, bem como as já demonstradas condições fluídas da conformação de maiorias e grupos de interesse permite o equilíbrio das relações, impedindo o risco de aniquilação da oposição.

Indo além, quando considerada a larga escala inerente a uma democracia vivenciada em estados nacionais, tem-se a exigência de instituições básicas que garantam a dinâmica democrática, quais sejam: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; cidadania inclusiva.

Isso se dá porque, porque, considerada a democracia em larga escala, como em um país, por exemplo, torna-se necessária para a simples operacionalização das escolhas a representatividade. Desta maneira os funcionários eleitos, assim como as eleições livres, justas e frequentes combinam-se enquanto condições de garantia da participação popular.

Sendo assim, o processo de escolha dos representantes associa-se diretamente ao controle de agenda, revelando-se a necessidade da periodicidade. Ainda, os cidadãos devem ir às urnas de forma esclarecida, sem medo de repressão e terem seus votos considerados de maneira igual.

Como discutido anteriormente, um dos principais desafios à distribuição dos recursos de poder é a condição desigual do acesso à informação e ao conhecimento dos instrumentos para o exercício do poder. Desta maneira, a competência cívica dos cidadãos depende, diretamente, da condição de expor-se ao debate, às deliberações e a confronto de opiniões.

A liberdade de expressão e as fontes alternativas de informação, portanto, complementam-se na garantia da compreensão esclarecida que é condição antecedente à participação efetiva. De forma semelhante atua a associação independente, permitindo aos cidadãos não apenas o engajamento direto na atividade política (*lato senso*), bem como estimulando o debate, o acesso a informação e conhecimento do funcionamento das instituições.

Por sua vez a inclusividade, para além de uma derivação direta da igualdade é o lembrete constante dos diferentes níveis de acesso às instituições anteriormente referidas, exigindo de

todos os cidadãos a atenção, e até o compromisso, com o constante aprimoramento daquelas para a consolidação do processo democrático.

Assim, como aponta Dahl, um risco significativo se apresenta quando, e se, a população deixa de entender que existem direitos que são fundantes ao próprio modelo democrático. O desmantelamento ou deslegitimação de instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, portanto, representam um risco de esfacelamento da própria democracia.

### **3.3.2 Vantagens da democracia e o esteio do Estado de Direito**

Além das razões citadas no tópico anterior, Dahl elenca algumas vantagens que, segundo ele, a experiência histórica recente teria revelado quanto à vivência democrática. Para ele, mais do que outros regimes, democracias estáveis tendem a revelar países mais prósperos, impedem governos de autocratas cruéis e perversos, promovem um grau relativamente alto de igualdade política. (Dahl, 2016, pág. 74).

Ainda, para Dahl a democracia ajuda as pessoas a garantir uma liberdade pessoal mais ampla que qualquer alternativa viável, amplia a oportunidade para que os indivíduos exerçam a liberdade de autodeterminação, assim como estimula que protejam os próprios interesses fundamentais.

No que toca às vantagens elencadas aos indivíduos, pode-se compreender que se associam por meio da capacidade de autodeterminação. Na perspectiva de Dahl a coerência de um sistema normativo cresce na medida em que representa o desejo direto de seus cidadãos – ou das pessoas a ele sujeitas.

Assim, em um cenário de participação efetiva, os cidadãos conheceriam, opinariam e buscariam soluções conciliatórias para a aprovação das regras a que seriam submetidos. Desta forma, um número cada vez menor de sujeitos estaria submetido a leis com as quais discorda, mas ainda assim sob a legitimidade de que assim o é porque é benéfico ou conforme a maioria das pessoas.

Desta maneira, não só seriam cobrados a exercer a responsabilidade moral, que o autor identifica como tomar a decisão com base nos próprios princípios morais, mas a desenvolver características que, senso comum, seriam consideradas desejáveis, como a honestidade, a justiça e a coragem.

Embora alegue a existência de caminhos para demonstração empírica de tais fatores, a exemplo de utilizar categorias para medir o “desenvolvimento humano” de povos que vivem

em regimes democráticos e não democráticos, Dahl opta por considerar a afirmação “altamente plausível, mas não comprovada” (Dahl, 2016, pág. 69).

Como se pode perceber, tais inferências decorrem da perspectiva do autor que a liberdade de autodeterminação, no contexto supra referido, e a potencial ampliação da igualdade que, para Dahl, em última instância, seria transposta da igualdade política a uma igualdade substancial.

No que toca aos aspectos relacionados aos países, ou coletividades, Dahl argumenta que, contrariando as crenças vigentes até o século XIX, de que a riqueza material estaria diretamente ligada a estabilidade das nações e esta, por sua vez, a governos oligárquicos ou hegemônicos, os séculos XIX e XX teriam demonstrado, exatamente, uma relação inversa – as democracias eram ricas e em relação a estas, os países não democráticos eram pobres.

Para o autor isso se justifica, primeiro, pela relação entre economia de mercado e democracia. Alega, ainda, que países democráticos, pelas próprias necessidades do regime, promovem a educação de seu povo – o que tende promover o desenvolvimento econômico por meio da qualificação da mão de obra – possuem leis menos suscetíveis ao interesse de minorias e tribunais independentes.

Desta forma, assim como a conjuntura promoveria um ciclo de confiabilidade em que os direitos de propriedade são mais bem estabelecidos e os acordos são cumpridos com maior eficácia e sem a intervenção arbitrária de agentes políticos, as barreiras à comunicação são muito baixas, sendo este um forte motor da economia na atualidade, bem como fator de confiabilidade nas informações levantadas.

Fica claro, pelos fatores elencados, que a associação entre a prosperidade e os governos democráticos se apoia fundamentalmente no ideário liberal em que a ampliação da promoção do bem-estar privado promoveria, como consequência espontânea (e necessária), o bem-estar público.

Infelizmente, as considerações apresentadas por Dahl quanto ao potencial para promover desigualdades (a serem discutidas no próximo tópico) parecem não só não superar tal ideário como não promovem soluções para contextos em que fatores como a propriedade e a comunicação são, quando da democratização, amplamente concentrados.

Desta forma, apesar de tais aspectos apresentarem-se, necessariamente, como falhas no processo democrático ou obstáculos à democratização, permanece carente a indicação das ferramentas suficientes e necessárias para aprimoramento deste aspecto do processo.

Ademais, ao apontar que democracias modernas não guerreiam umas com as outras, o autor deixa de dedicar atenção aos problemas pontuados por ele mesmo em outras ocasiões,

como os custos dos processos (muitas vezes forçados) de democratização vivenciados nas décadas finais do século XX.

Deixa de analisar ainda, o papel de tais democracias representativas na ordem internacional, ficando claro que o fato de, em tese, não guerrearem umas com as outras não representa, em qualquer sentido a assunção de uma postura pacífica e de respeito à autodeterminação em âmbito internacional.

### **3.3.3 Democracia e economia de mercado – a grande simbiose**

Dahl inicia tal discussão pontuando, categoricamente que, não obstante não seja impossível o estabelecimento de um governo democrático em contextos distintos, apenas em países com uma economia predominantemente de mercado a poliarquia teria resistido.

Destaca que tal relação se dá “como duas pessoas ligadas por um casamento tempestuoso, assolado por conflitos – mas que resiste, porque nenhum dos parceiros deseja separar-se do outro” (Dahl, 2016, pág. 185)

É preciso esclarecer, porém, que Dahl demonstra firmemente que o desenvolvimento econômico não é exclusividade de Estados democráticos. Na verdade, como apontado ao discutir a teoria do autor, sua percepção é a de que o desenvolvimento e o tipo de governo ou regime adotados pouco ou em nada se relacionam.

Ressalta, ainda, que economia de mercado não é sinônimo do modelo urbano-industrial, tendo sido, inclusive, na experiência moderna, bem-sucedida em contextos agrícolas – neste ponto, destaca experiências como Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália.

Além dos fatores já apontados, como o estímulo à educação e, conseqüentemente, à diversificação e aprimoramento das atividades produtivas, Dahl compreende que o modelo de competição inerente ao capitalismo promoveu o desenvolvimento econômico. Este, por sua vez, ao reduzir a pobreza e, por conseguinte os conflitos sociais, é elemento favorável à democracia.

Sendo assim, apoia-se na compreensão de que a experiência histórica demonstraria que sistemas em que as decisões econômicas são tomadas a partir de interesses egoístas e orientadas estritamente pelas informações fornecidas pelo mercado, apresentam maior eficiência e regularidade na produção de bens e serviços, ou seja, de riqueza.

Ainda, a economia de mercado apresentaria duas vantagens categóricas: a não geração de uma demanda de um governo forte para o controle das decisões econômicas e a formação de uma ampla classe média.

Referenciando Aristóteles, aponta que a classe média seria uma “aliada natural” das instituições democráticas, pois da condição de autonomia que decorre da autodeterminação econômica e do ciclo de aprimoramento e educação que decorre de tal experiência.

Por outro lado, ao abordar os aspectos conflituosos de tal relação, aponta a já óbvia contatação de que os atores econômicos, uma vez que movidos por interesses egoístas têm pouco incentivo para levar em consideração o bem dos outros. Em fato, sentiram-se incentivados a ignorá-lo em prol de ganhos próprios, exemplificando-se a máxima de que “se eu não fizer, alguém o fará” (Dahl, 2016, pág. 193).

Destaca ademais, que como inerente promovedor de desigualdades o capitalismo de mercado age como limitador do potencial democrático ao engendrar a desigualdade na distribuição de recursos políticos.

Os amplos prejuízos possivelmente advindos de tal relação, portanto, seriam, historicamente, equilibrados por medidas reguladoras estabelecidas pelos governos que, em sua expressão democrática, possuem a legitimidade de regulação com base nos já referidos pressupostos da autodeterminação e das decisões da maioria.

Desta maneira, a conclusão fundamental proposta por Dahl é a de que o capitalismo favorece e estimula a democracia até o nível poliárquico, porém, como obstacularizador da igualdade política é desfavorável ao desenvolvimento democrático para além de tal nível.

Apesar do possível reducionismo de interpretar tal relação como um “mal necessário”, é preciso esclarecer que todas as relações apontadas partem da percepção da eficiência das economias de mercado, sendo ainda dedicado espaço insignificante ao desenvolvimento da perspectiva de mensuração dos impactos de tal distribuição desigual de recursos políticos.

Maior destaque é dedicado, por exemplo, aos problemas percebidos como inerentes à “outra alternativa viável”. Ao apreciar o modelo econômico planejado, discute que a promoção de decisões econômicas pelo governo gera, necessariamente um ciclo de estímulo à corrupção – ou ao abuso do poder econômico para a manutenção do poder político.

Para o autor, a concentração das decisões econômicas fundamentais em um governo forte seria como um “cheque em branco” para, simplesmente, usufruir de todos os recursos econômicos, por exemplo, para consolidar e manter o poder.

Desta maneira, para além de problemas administrativos que considera inerentes a tal relação, como a amplitude da concentração de informação, de interesses e de variáveis a serem observados para a tomada de decisão, o modelo planejado, simplesmente romperia com o ciclo de vantagens quanto ao desenvolvimento humano e a autodeterminação apontados como decorrentes do processo democrático.

### 3.4 O ARQUÉTIPO<sup>38</sup>: MODELOS TEÓRICOS E CRÍTICAS À DEMOCRACIA

Neste tópico, buscaremos investigar aspectos mais associados ao ideal de democracia debatido por Dahl. Mesmo que presente, em toda a obra, a perspectiva da democracia (pura) e da democracia poliárquica, trata-se, em *A Democracia e seus Críticos* (2012), principalmente, de debater aspectos e categorias filosóficas ou normativas que conformem as condições suficientes e necessárias para a democracia.

Dahl se ocupa, portanto, nesta obra em aprofundar o debate com temas com os quais comumente a democracia é confrontada, construindo, assim, um verdadeiro Aponta, por exemplo, a naturalização ou não investigação do “povo” nas teorias democráticas, sendo certo que tal categoria é tomada como dada. Aborda, portanto, a inclusão e a igualdade, compreendidas no que vimos chamando, aqui, vulgarmente de universalismo.

Ainda, o enfrentamento recorrentemente apresentado aos democratas, quanto a relevância de um “processo de tomada de decisões coletivas e vinculativas” (Dahl, 2012, pág. 8) que não necessariamente implica resultados desejáveis.

Refinando os aspectos apresentados em *Sobre a Democracia*, portanto, Dahl demonstra que o aparente otimismo apresentado em tais páginas não se constitui em uma veneração vã e destaca a fragilidade dos argumentos que parecem apontar para a narrativa de que os valores democráticos constituiriam um universo completo de virtudes.

Como demonstra Dahl nesta obra, “a democracia é apenas uma parte, ainda que importante, do universo de valores, bens ou fins desejáveis” (Dahl, 2012, pág. 12). Desta maneira, caso não alcançados, bens como a justiça distributiva, exemplifica, seriam instrumentos de crítica à própria democracia “perfeita” caso não alcançados, e não uma decorrência natural desta.

Fica evidente, portanto, que o regime democrático, assim como qualquer outro, não supera a possibilidade de que as pessoas cometam erros. Defende-se, porém, que apenas sob a democracia, ao engajar-se no governo (direta ou indiretamente), “todas as pessoas, e não apenas algumas, possam aprender a agir como seres humanos moralmente responsáveis” (Dahl, 2012, pág. 124).

#### 3.4.1 O Anarquismo e a Guardiania – o problema da autonomia e do consenso

---

<sup>38</sup> A expressão é adotada de forma livre, em referência a um modelo primevo. Não é um conceito utilizado por Dahl nas obras aqui referidas.

Dahl se dedica a confrontar tais visões porque, como apresenta, constituem ideais não só coerentes, mas amplamente presentes, sob alguma forma, na sociedade. A guardiania desde tempos clássicos e o anarquismo, ao menos, desde que existem Estados.

De maneira abrangente, Dahl pontua o anarquismo como uma sociedade composta de associações puramente voluntárias. Assim, enquanto processos, não haveria conflitos evidentes entre anarquismo e democracia, uma vez que tais associações voluntárias poderiam adotar, livre e autonomamente, modelos democrático para tomada de decisões coletivas.

O confronto entre tais perspectivas se dá, portanto, quando da ampliação da escala e nos limites considerados determinantes ao convívio coletivo. Ainda que considerem ambas as visões que a autonomia é condição fundamental e que pessoa autônoma não se sujeita a vontade de outros, por exemplo, para o anarquismo a perda da autonomia é necessariamente coerciva, uma vez que para a democracia, o sujeito, no exercício de sua autorresponsabilidade poderia optar por submeter-se à vontade de outrem, ou seja, privar a si da própria autonomia.

Para o anarquismo o Estado é necessariamente coercivo e, por conseguinte, intrinsecamente mau. Desta maneira, nenhum sujeito estaria obrigado ou submetido, seja legal ou moralmente a obedecer ou tampouco apoiar a um estado mau, inclusive porque, ao fazê-lo estaria sendo privado de sua autodeterminação em favor de um vício.

Na perspectiva democrática, aponta Dahl, parte-se, exatamente da percepção de que o Estado não é uma organização puramente voluntária e, dada a extensão, nem poderia sê-lo. A rejeição à coerção, portanto, culmina em resultado distinto, que é a maximização do equilíbrio de poderes e interesses de forma que esta (a coerção) seja reduzida a um limite suportável ou razoável.

Isso se dá sob o argumento de que a absoluta abolição da coerção não seria possível. Como exemplifica, é amplamente aceito que a coerção é justificável, e até necessária, em determinadas circunstâncias como a contenção de transgressões ou, no caso de algumas perspectivas anarquistas, na derrocada do Estado.

Ainda que a possibilidade de uma organização em larga escala sem Estados seria, necessariamente, uma abstração, uma vez que o mundo encontra-se já, demasiadamente populoso, densamente habitado e com a disseminação da estrutura estatal por todas as partes. Assim, a ruptura com tais dinâmicas interdependentes para o estabelecimento de um associativismo livre e em pequena escala representaria um custo altíssimo.

Nessa perspectiva um Estado democrático seria, sem dúvidas, melhor do que a qualquer outro estado ou a ausência de Estado. Pois a condição necessária de autonomia dos sujeitos implica que a autoridade e a legitimidade do Estado não excluem, e sim exigem, a

responsabilidade moral dos sujeitos, de forma que integra o modelo democrático a liberdade de não obedecer a regras que viole gravemente os padrões morais.

Assim, mesmo que a forma democrática não possa extirpar por completo a coerção, é reconhecidamente estabelecido que a coerção como forma de controle social está à margem da sociedade democrática. Portanto, a não ser que uma unanimidade neste sentido prevaleça – o que é improvável ante o contexto fluído da conformação de interesses já demonstrado.

Observa-se, assim, que ambos os modelos percebem como ideal a abolição da coerção. Por sua vez, a defesa do estado democrático parece repousar na impossibilidade instrumental de tal conquista ou mesmo da desconstituição do modelo de organização vigente, dadas as complexas interações presentes na sociedade hoje.

Não são apresentados, porém, argumentos que demonstrem a impossibilidade de limitação da coerção em conjuntura anarquista de forma que, nos moldes democráticos defendidos por Dahl, possa se conformar uma cultura de desestímulos a comportamentos transgressores.

Se a democracia é plenamente aplicável ao associativismo livre em pequena escala e o modelo democrático representativo, não sem falhas, a grandes escalas, não nos parece esclarecida a impossibilidade de que as associações interajam de forma livre e autodeterminada entre si, também por meio de procedimentos democráticos.

De forma distinta a relação entre guardiania, ainda que em abstrato, é, basicamente, de incompatibilidade. Logo de início, destaca Dahl que, para a guardiania, “é absurdo imaginar que se possa confiar que as pessoas comuns entendam e defendam seus próprios interesses, quanto mais os interesses da sociedade em geral” (Dahl, 2012, pág. 77).

Para Dahl, na prática a hierarquia é o rival mais temível da democracia. Afinal, como destaca, mesmo na modernidade e até no século XX, quando se declara um governo do “povo” refere-se não à totalidade dos cidadãos adultos, mas um grupo seletivo de sujeitos considerados aptos ao exercício da vida política.

Como destaca, em diferentes visões, a percepção de que as pessoas são competentes para governar a sua maneira é questionada. A título de exemplo, apresenta que para Platão, dado que o conhecimento político seria uma ciência soberana, como nos demais ofícios, deve ser exercido por sujeitos que demonstrem excelência e devotem-se a tal ciência. Para Lenin, a classe trabalhadora ocupa a posição histórica de poder desconstituir uma ordem social baseada em classes; dá-se o estado necessário do socialismo, porém, para que classe, criada sob a exploração e a alienação, possa ser liderada a tal processo.

Assim, revela, a guardiania se demonstra tão natural que mesmo autores democratas, ao afirmarem a defesa de experiências como as das cidades italianas tinham conhecimento de que

apenas uma parcela ínfima da população era politicamente ativa e, por convicção, consideraram tais, modelos ideais de apresentação democrática.

Por tal perspectiva, a guardiania pode configurar, em certa medida, como uma expressão falha da democracia ao restringir de forma arbitrária a autodeterminação e a inclusão dos cidadãos.

Para Dahl, tais perspectivas apresentam três pressupostos em comum com a democracia: defendem a existência e a necessidade do Estado; acreditam que os interesses de todos os seres humanos devem receber igual consideração; e reconhecem que o governo deve ser restrito àqueles qualificados para governar.

A distinção fundamental, portanto, se dá, no reconhecimento de tal qualificação. Para a guardiania, o Estado deve ser governado por líderes meritórios que, inevitavelmente consistiriam em uma minoria de adultos. Para tanto, tais líderes não precisam, exclusivamente ser ilustrados (como seriam acadêmicos, por exemplo) mas ativos na busca de melhores resultados. Em suma, aponta Dahl, devem ser moralmente competentes, assim como possuir o conhecimento técnico ou instrumental necessário.

Para Dahl, um problema fundamental repousa na percepção de que tais aptidões possam ser exercidas por uma mesma minoria indefinidamente. Isto porque tal cenário, como demonstraria a experiência histórica, necessariamente, implicaria na não consideração equânime dos interesses de todos.

Ademais, no mesmo sentido de Jefferson, dos filósofos do iluminismo escoceses, e mesmo em consonância com Rawls, denota que a maioria dos seres humanos possui um senso fundamental de certo ou errado, ou são fundamentalmente iguais em sua capacidade de chegar a uma concepção razoável do que é justo. Assim, como argumenta, o próprio Platão não teria conseguido “explicar de maneira convincente por que sua ‘ciência régia’ podia ser aprendida apenas por uma minoria” (Dahl, 2012, pág. 101).

Ao apreciar as experiências relativas ao conhecimento moral e instrumental Dahl revela não sobreviverem à experiência ou mesmo ao senso comum. Primeiramente, poucas pessoas concordariam com a possibilidade de um juízo moral absoluto ou “objetivamente verdadeiros”, desta forma, não se justificaria uma superioridade inata para um desenvolvimento moral de determinados sujeitos.

Ainda, uma vez que as decisões políticas costumam demandar conhecimentos múltiplos, fragiliza-se a possibilidade de um conhecimento instrumental absoluto. Ao demonstrar a complexidade de decisões, indica que tecnocratas tenderiam a revelar um olhar bastante

limitado quanto ao alcance de suas escolhas, como revelaria a máxima de Georges Clemenceau de que “a guerra é por demais importante para ser confiada aos geneais” (Dahl, 2012, pág. 109).

Não se trata, portanto, da ausência de técnica, mas do reconhecimento de que é inverossímil, ou ao menos, confrontada pela experiência, a concepção de que um sujeito, ou um grupo pré-determinado e treinado, poderá desenvolver, em absoluto todas as aptidões necessárias a quaisquer decisões políticas fundamentais de forma a considerar de maneira igual todos os interesses.

Para o autor, as decisões políticas fundamentais, a exemplo de escolhas de implementação de políticas públicas que, em geral, envolvem riscos apenas parcialmente passíveis de serem antecipados e conhecidos. Ante tais, alega apoiando-se em Primo Levi, as pessoas costumam apresentar juízos logicamente incompatíveis e o desempenho de especialistas não parece se revelar superior ao das pessoas comuns (Dahl, 2012, pág. 118).

Desta forma, mesmo a arguição da escolha racional não sustenta a guardiania, pois o cenário de certeza quanto às variáveis e os riscos envolvidos nas decisões jamais será perfeito. Desta maneira, ainda que defeituoso, parece-lhe mais coerente e promissor um governo submetido a controles populares e que sustente valores democráticos.

### **3.4.2 A igualdade não é óbvia: o axioma democrático e o aprofundamento substancial**

A igualdade é tomada, por muitas vezes como pressuposto óbvio do modelo democrático. Tal concepção, por exemplo, se revelaria na Declaração de Independência dos Estados Unidos, em que os autores escreveram: “Consideramos evidentes as verdades de que todos os homens foram criados iguais e que todos são dotados pelo criador com certos direitos inalienáveis, dentre os quais a vida, a liberdade e a busca pela felicidade” (*Apud* Dahl, 2016, pág. 75).

Destaca que, comumente, a igualdade é concebida de forma não inclusiva ou restrita, fragilizando, inclusive as instituições democráticas da participação popular. Nesse sentido, a promoção da uma igualdade não inclusiva, baseada no artifício da igualdade intrínseca tenderia a promover com maior eficiência uma guardiania que uma democracia.

Especificamente, Dahl aponta que

os admiradores modernos das ideias democráticas ‘clássicas’ parecem ter invertido a relação entre a cidadania e a competência como geralmente eram compreendidas dos gregos a Mill. Sob a perspectiva Clássica nem todo adulto, muito menos toda pessoa era qualificada para governar e, portanto, para entrar no *demos*. Na verdade, o *demos* consistia apenas aqueles que eram, a seu próprio ver, qualificados para governar (Dahl, 2012, pág. 199)

Para Dahl, portanto, a concepção da igualdade intrínseca é frágil em dois sentidos fundamentais: não impõe limites claros às desigualdades e, por conseguinte, não consegue determinar o que constituiria bem comum.

A conclusão lógica da igualdade intrínseca seria, portanto, a distribuição igual de bens, deixando tanto de esclarecer o que seria compreendido como tais bens, como de especificar as necessidades e condições distintas dos sujeitos.

Considerando, portanto, que a concepção de bens, valores e necessidades são necessariamente relativas, a igualdade intrínseca, simplesmente não oferta ao processo de tomada de decisões soluções eficientes.

Desta maneira, Dahl defende que os instrumentos a constituírem o processo democrático são a autodeterminação e a igual consideração de interesses, conformando, assim, o Princípio Forte da Igualdade.

Isso significa que uma democracia deve se apoiar na percepção de que todos os membros são suficientemente bem qualificados, de modo geral, para participar da tomada de decisões coletivas. Primeiro, porque a experiência demonstra, regra geral, não há ninguém melhor do que si para defender os próprios interesses, assim como não há demonstrações absolutas de que alguém seja definitivamente mais bem qualificado para o exercício de tal função.

Nesse sentido, da mesma forma que determinada pessoa poderia participar ativamente das decisões, também poderia responsabilizar-se por não o fazer e, assim, ou delegar tal escolha a pessoas que considere mais qualificadas ou submeter-se, deliberadamente, aos resultados de escolhas tomadas por terceiros não determinados por ela.

Dahl demonstra tal cenário exemplificando que embora a guerra civil tenha abolido a escravidão nos Estados Unidos, os direitos de participação política não foram assegurados aos negros no sul do país, mantendo-os em sujeição política e opressão por, ao menos, mais um século.

Em outras palavras, poderíamos dizer, portanto, que o exercício da participação política pelos negros, em qualquer expressão de qualidade, adequação ou eficiência, certamente teria sido mais assegurador da igualdade substancial a estes do que a sujeição a um sistema de distribuição igual de direitos liderado por um “grupo qualificado”.

É claro que tal percepção não implica a não consideração de condições específicas ou particulares, como a percepção comum da não qualificação das crianças para a prática política. Não se trata, portanto, de uma generalização irracional da capacidade para tomar decisões políticas, mas do reconhecimento da autonomia pessoal.

Destaque-se que tal perspectiva não impede, por exemplo, modelos representativos ou mesmo a delegação de atribuições técnicas. Trata-se, fundamentalmente do direito (ou do poder) de ter a oportunidade expressar uma escolha nos momentos decisivos ainda que, em determinados casos, pela de retomada do poder de decisão direto.

Para Dahl, portanto, a viabilidade da democracia se dá com base nos princípios da igual consideração de interesses e na presunção de autonomia pessoal, sendo tais a justificativa para o Princípio Forte de Igualdade.

A imbricação entre tais, porém, sujeita a legitimidade de decisões vinculantes ao processo democrático. Afinal, violados quaisquer dos elementos, como necessariamente ocorreria seja na guardianship ou em quaisquer modelos hegemônicos de decisão, ter-se-ia rompido com a igualdade e, por conseguinte, a responsabilidade de sujeição à tal decisão.

A consequência direta desta percepção seria, enfim, a necessária compreensão de uma inclusão ampla, pois apenas desta maneira a autonomia pessoal seria contemplada.

Como já destacado, é evidente que o princípio da competência não é, de todo excluído da demarcação da inclusividade – como no caso das crianças. Por sua vez, decisões baseadas em competências relativas, considerando categorias específicas de pessoas e de decisões, são, evidentemente, questionáveis. Em resumo, portanto, o Princípio da Igualdade Forte exige que nenhuma pessoa sujeita às regras do “demos” deverá ser excluída deste.

## 4 CATEGORIAS POLIÁRQUICAS E A EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL

### 4.1 O CONSTITUCIONALISMO EM PERSPECTIVA POLIÁRQUICA: EXPLORANDO A LEGITIMIDADE ANTE A COMPETIÇÃO POLÍTICA

Como já demonstrado, Robert Dahl é escolhido como referencial para a análise da democracia em decorrência de diversos elementos da teoria dahlsiana. Dentre tais, destaca-se, ora, a perspectiva de que a manutenção de democracias estáveis não depende de um modelo de desenvolvimento específico, mas do constante aprimoramento de procedimentos de tomada de decisão para que, de forma contínua e crescente, sejam asseguradas a participação e a competição política.

Observa-se assim, que o desenho institucional pode, com certa facilidade, refletir padrões democráticos de institucionalização, sem que, em verdade, exista um equilíbrio de forças suficientes para que a participação e competição estejam asseguradas.

Da mesma forma, para Dahl, e com base nos referenciais que adota, é possível que democracias estáveis se desenvolvam dentre conjunturas comumente consideradas como desfavoráveis, a exemplo de Estados não industriais ou sob dominação estrangeira. Nesse quesito, por exemplo, Dahl aprecia as experiências da Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Filipinas, enquanto Estados que aprimoraram seus modelos poliárquicos ainda sob controle estrangeiro.

Tomado este ponto, esclarece-se, desde já, que dentre as categorias analisadas por Dahl enquanto conjunturas poliárquicas (favoráveis ou desfavoráveis) – quais sejam sequências históricas; a dispersão ou concentração da ordem econômica; o nível de desenvolvimento econômico; as igualdades e desigualdades; as subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental; as crenças dos ativistas políticos; e o controle estrangeiro – será excluída da apreciação desta pesquisa o controle estrangeiro, uma vez que mesmo antes do primeiro movimento constituinte, o Brasil já era Reino Unido à Portugal<sup>39</sup>.

Quanto a este ponto, destaca-se, apenas, a irresignação teórica do modelo proposto por Dahl, ao não limitar as possibilidades de institucionalização democrática. Assim, apesar de asseverar que a intervenção estrangeira ostensiva é evidentemente danosa à poliarquia, o autor demonstra que é, também, patentemente falso que a democracia possa só emergir em ambientes

---

<sup>39</sup> Mesmo considerada a Revolução Pernambucana de 1817 e respectiva Proclamação da República e convocação de assembleia constituinte, observa-se que já em dezembro de 1816, o Brasil compunha, oficialmente, o Reino Unido de Portugal e Algarves, compreendendo, em fato, a principal estrutura econômica e política do Reino já desde 1808, e tornando-se império formalmente independente em setembro de 1822.

autônomos e em contextos de países independentes e com tradição industrial (DAHL, 1997, pág. 183).

Apesar de “Poliarquia” contar, já, com cinquenta anos desde sua primeira publicação, não é rara a imbricação entre paradigmas como democracia e constitucionalismo, democracia e revolução, e constitucionalismo e ruptura. É esta portanto, a inserção crítica que se propõe entre a obra de Dahl e o constitucionalismo.

Afinal, associa-se a legitimidade ou possibilidade de êxito de determinada democracia (ou regime constitucional) a partir do suposto êxito do movimento revolucionário ou da formalização do paradigma liberal de primazia dos direitos fundamentais como elementos apriorísticos e demonstrativos do sucesso democrático.

A análise institucional, junto ao reconhecimento das categorias de Dahl, pois, enfrentam tal perspectiva apreciado de que forma cada experiência de transição de regime instrumentaliza, aplica e assegura maiores ou menores direitos de participação e competição.

No caso brasileiro, por exemplo, inclusive de forma imprecisa frente ao que demonstra a historiografia, a (suposta) condição pacífica em que teriam ocorrido as mudanças de regime, e a “ausência de rupturas” daí consequentes, resultaria na imanência de um regime oligárquico que imobiliza as instituições políticas.

Como destacado no capítulo 1, porém, tal percepção engendra-se na sobreposição – ou no reinvestimento - de uma perspectiva, ora refinada, de oposição binária entre centro e periferia, ou metrópole e colônia, em que a última apresenta, sempre, mimesis incompletas das verdadeiras ou legítimas experiências do centro.

Ademais, representa a negação das dinâmicas sobre as quais se positivam normas e direitos, dificultando, na “vida real”, o acesso à informação e aos recursos de poder por grupos ainda não contemplados na inclusão e na competição políticas.

Para Roberto Gargarella, por exemplo, ao longo de 200 anos, o constitucionalismo latinoamericano teria se desenvolvido com base em um modelo de sucessiva expansão de direitos e garantias, sem que se tenha promovido alterações na “sala de máquinas”.

Desta maneira, apesar a ampliação crescente do rol de direitos e garantias individuais constitucionalizados, a própria constituição permanece como barreira, legal e de legitimação, ao acesso de diferentes grupos aos recursos de poder, pois reafirma a permanência de estruturas não inclusivas no acesso a tais recursos estendo à contemporaneidade o modelo de pacto liberal-conservador do século XIX.

Aplicando-se tal perspectiva ao debate poliárquico, portanto, ter-se-ia a ampliação de direitos de participação, sem seja possível concretizar seja a inclusão, seja a qualificação destes

em competição efetiva. Desta maneira, a sala de máquinas resguardaria o constitucionalismo latino-americano em modelos de hegemonias inclusivas, produzindo-se uma retroalimentação dos limites de inclusão e oposição pela ordem constitucional.

Observe-se, porém, que as transformações na realidade de participação e representatividade no contexto latino-americano são evidentes, mesmo que se considere a extensão da crítica proposta por Gagarella ao novo constitucionalismo latino-americano e às limitações sistêmicas que tais modelos normativos enfrentam.

Ainda que assim não fosse, a mudança na dinâmica social alterou por completo o significado dos direitos em questão. Para que se possa enfrentar as assimetrias vigentes, portanto, é necessário compreender quais fatores ampliam ou reduzem as probabilidades de êxito na efetivação de determinados interesses frente a grupos de poder dominantes.

Nos termos propostos por Dahl, tais disputas se refletem na responsividade do governo aos interesses da população, ou, dito de outra forma, nos mecanismos de acesso e controle aos recursos de poder.

Desta maneira, a democracia se conforma no equilíbrio de forças que se apresenta quando, considerados os custos e benefícios, frente aos interesses dos atores políticos, nenhum grupo social está apto a eliminar os demais.

No paradigma Dahlsiano, portanto, a projeção dominante de uma mesma elite ao longo de 200 anos deixa de considerar a capacidade de agência de grupos não dominantes. Ademais, revela-se, simplesmente, indemonstrável, considerando-se que é inerente ao processo histórico a mudança dos elementos decisivos para a apropriação dos processos de tomada de decisão por quaisquer grupos de interesses.

Um proposição de modelos explicativos mais abrangentes pode ser observada quando Bruce Ackerman (2015) propõe que o processo constituinte pode se dar por um dentre três caminhos: revolução, quando outsiders à ordem anteriormente vigente afirmam um novo paradigma; concessão, quando o establishment faz concessões estratégicas a fim de enfraquecer as bases de enfrentamento de movimentos revolucionários antes que ganhem poder; construção de elites, quando grupos de poder, dentro e fora do establishment firmam acordos para a implementação de uma nova ordem constitucional.

Tem-se, então, o acolhimento das assimetrias, reconhecendo-se a decisão constituinte como o estabelecimento de um paradigma de poder, sem que, com isso, se exclua da ordem dominante a existência de resistência, a incompletude dos direitos e interesses contemplados e a temporalidade – ou seja, condição de dominância e legitimidade do poder enquanto não alteradas as regras e preferências dos agentes e da coletividade.

Permanece problemática, é claro, a condição explicitamente dominante do fluxo de poder elite-povo. Porém, observa-se, já, a compreensão de um pluralismo entre grupos de poder, de associação a recursos externos à instituições formais para a estabilização do sistema, bem como a permeabilidade da “elite”, ainda que de uma forma controlada e concedida, às pressões outros grupos de interesses.

Observe-se, aqui, que para Ackerman, não obstante a valorização, marcadamente liberal, da expressão do direito enquanto proteção ao indivíduo, ao pensar o constitucionalismo, faz-se necessária a crítica ao que designa “*right fundamentalists*”<sup>40</sup>. Afinal, no cerne do que designa “constitucionalismo patriótico” estaria o direito fundamental de participar do debate político.

Desta maneira, por consequência natural de uma ordem constitucional legítima, a ação coletiva pode, e deve poder, renovar e redefinir sua identidade política. Portanto, o exercício constitucional democrático resultaria em uma experiência bipartida, em que o funcionamento da máquina estatal, a exemplo da efetivação de políticas e o exercício da burocracia e funcionamento das organizações, seriam de responsabilidade do governo, ao passo em que as transformações do sistema seriam de responsabilidade do povo.

Democracia e constituição, portanto, posicionam-se como interfaces de um sistema que, se estável, assume uma expressão notadamente elitista. Porém, para que se mantenha no poder, depende, necessariamente, da legitimação da “soberania popular”. Assim, o fato de apenas em momentos específicos e quando convocados pela contingência sócio-histórica, exercer-se a mobilização política para determinação da ordem social não reduz a estabilidade ou legitimidade da experiência democrática ou constitucional.

É nesse sentido, portanto, que apresenta a crítica da proteção absoluta dos direitos fundamentais frente a decisões majoritárias. Trata-se, então, não de uma condição de maioria estatística, mas da autonomia pública, pela coletividade, para determinar os compromissos sociais fundamentais.

Em paralelo, como apresentado, Dahl desconstitui a compreensão monolítica de elite, bem como a condição autopreservação no poder, destacando como instrumento essencial a difusão, mesmo que desigual e não universal, de diferentes recursos de poder. Desta maneira, a legitimidade do regime não repousa na ruptura que promove em relação a eventual regime anterior, mas na capacidade de promover, continuamente, inclusão e participação.

---

<sup>40</sup> Nos termos propostos por Gisele Cittadino, ao apresentar a edição brasileira editada em 2006, a categoria se refere à defesa de um compromisso inalienável com a defesa dos direitos fundamentais, assim como observável em autores como John Rawls e Ronald Dworkin.

Isso se dá porque o regular funcionamento do princípio majoritário exige que diferentes grupos de interesse integrem os espaços decisórios, fazendo com que as decisões por maioria representem instrumentos aptos a promover, nos sujeitos, a compreensão e o interesse em cumpri-los.

A “obediência” ao regime e a legitimidade das regras, portanto, não pressupõe uma natureza de tal ou qual orientação política, nem mesmo uma origem em determinado contexto social. Revela, sim, a compreensão de que, pela alternância da dinâmica de poder, os diferentes grupos ocuparão, sucessiva e gradualmente, posições majoritárias, permitindo, assim, a composição de interesses.

É ante tal dinâmica que Dahl estabelece três axiomas fundamentais: i) a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos da tolerância; ii) a probabilidade de um governo tolerar a oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação; iii) quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo (DAHL, 1997, pág. 36)

Isso significa que, apesar de representarem conquistas democráticas quando consideradas historicamente, a existência de sistemas de controle, separação de poderes e mesmo a realização de eleições periódicas e que garantam o sufrágio universal, em nada garantem a não segregação de parcelas da população ou mesmo asseguram a garantia de tolerância da oposição.

Assim como no constitucionalismo, portanto, não há uma natureza axiológica inerente às poliarquias que assegure uma maior consideração a pessoas privadas de direitos de cidadania do que outros regimes.

Certamente, porém, quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais difícil será, para qualquer governo, a aplicação de políticas que resultem em sanções extremas (DAHL, 1997, págs. 47 e 48).

Ademais, a experiência da poliarquia pode se desenvolver em diferentes níveis, de forma que um governo nacional não competitivo não implica, necessariamente, a inexistência de competição em âmbito subnacional ou distrital.

Outrossim, um regime nacional competitivo e inclusivo, não assegura que as instituições que o conformam também o sejam, podendo as barreiras ao pleno exercício da contestação alocarem-se na conformação de instituições hegemônicas – a exemplo de partidos políticos ou mesmo órgãos públicos.

De forma pormenorizada, portanto, estabelece Robert Dahl que a experiência democrática em larga escala exige a fruição de alguns direitos como condicionantes básicas.

Para formular preferências são necessários: Liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação.

Além dessas, para exprimir preferências, seriam necessárias: elegibilidade para cargos políticos; eleições livres e idôneas. Somam-se a tais, para assegurar que as preferências sejam igualmente consideradas: o direito de líderes políticos disputarem votos e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Observa-se, já, dois pontos relevantes. Primeiro, os critérios são evidentemente cumulativos, estabelecendo-se que o desvio no exercício de qualquer de tais direitos representa, ao fim da escala, uma lacuna democrática. Sem embargo, percebe-se a relevância do diálogo institucional, tanto no que toca à efetivação de direitos positivados, como na manutenção do equilíbrio de forças que permite a continuidade da permeabilidade do governo aos interesses da população.

É importante distinguir, pois, a relativa autonomia com que se expressam inclusão e contestação pública. Destaca Dahl que em poucos lugares pode-se efetivar políticas de restrição ao voto ou à participação política direta da população (inclusão) sem a perda de legitimidade do regime ou derrocada do sistema de poder. Por outro lado, a contestação pública se mostra extremamente permeável, revelando-se na capacidade objetiva de formar oposição, exercer a contestação (informada e esclarecida quanto à agenda, aos instrumentos de poder e as alternativas decisórias) e concorrência, em decorrência do desproporcional acesso a recursos de poder.

No caso brasileiro, por exemplo, no contexto contemporâneo, poderíamos citar a manutenção da normalidade institucional – voto secreto, periódico e universal – frente ao esvaziamento de políticas que asseguram a tomada de decisão informada pela população, demonstrando-se o estreitamento das vias de contestação pública<sup>41</sup>.

Para analisar tais conjunturas, portanto, Dahl propõe, como já identificado, cinco categorias poliárquicas, as quais, no que compreende o presente escopo, passa-se a apreciar.

---

<sup>41</sup> Sobre estratégias autoritárias do governo Bolsonaro, ver: BRUSTOLIN, A. o autoritarismo anunciado: uma análise de discurso do presidente Jair Bolsonaro. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.]*, v. 1, n. 20, p. 80–105, 2021; CARVALHO, Alba Marinha Pinho; ARAÚJO, Maria do Socorro S. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 146-156, jan./abr. 2021.

## 4.2 CATEGORIAS POLIÁRQUICAS E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### *a) Sequencias históricas*

Para Dahl, é conveniente pensar a democratização como variadas transformações históricas amplas, sendo uma destas a transposição de hegemonias e oligarquias competitivas em quase poliarquias (DHAL, 1997, pág. 33). Essa interpretação se dá, exatamente, porque representa o modelo de sucesso que apresenta ao tratar das “sequencias históricas” favoráveis ao desenvolvimento da poliarquia.

Nesse processo, a política competitiva precede a participação. Desta maneira, interpreta Dahl, considerando que as regras da competição política se constroem em um ambiente contido e com menor pluralismo, tona-se mais fácil a assimilação e controle dos padrões de conduta.

Assim, a gradativa assimilação de novas camadas sociais se dá pela aceitação de regras já estáveis, de forma que o risco de aniquilação – ou, de forma mais objetiva, a ameaça a perda de cargos e a imprevisibilidade do sistema – é menor tanto para os estratos mais novos como aos governantes, demonstrando-se o baixo custo da tolerância em relação à repressão.

Para isso, considerando as análises propostas neste trabalho, devem prevalecer as instituições informais de complementação. Pois a estabilidade se desenvolve via um “sistema extremamente sutil de segurança mútua”, que, por conseguinte, se constrói com maior facilidade entre um menor número de pessoas e desde que o grupo partilhe perspectivas e objetivos comuns (DAHL, 1997, pág. 54).

Vale destacar que a sequência de hegemonia fechada à oligarquia competitiva e, em sucessivo, à poliarquia é comumente referida como percurso da experiência brasileira, que teria passado do império à república pela transposição do poder moderador à “política do café com leite”<sup>42</sup>, desaguando, no presente, em uma superação imperfeita ou incompleta de tal experiência poliárquica.

Porém, mesmo no ambiente colonial não é possível reconhecer, no Brasil, uma experiência coesa de hegemonia fechada. Ao apreciar o republicanismo no século XVII e XVIII, por exemplo, Heloísa Starling destaca as alternativas concretas, por exemplo, à ordem escravagista, ao demonstrar que, na forma apresentada pelo governador da capitania de Pernambuco, d. Pedro de Almeida, identifica, no quilombo dos Palmares uma comunidade autogovernada, fortemente institucionalizada com um referencial coletivo de objetivos e vida comum (STARLING, 2018, pág. 25).

---

<sup>42</sup> Expressão que remete à aliança política firmada entre os estados de São Paulo e Minas Gerais na Primeira República, em que a escolha do presidente se dava pela alternância entre as lideranças dos referidos Estados, assegurando a manutenção do modelo político econômico.

Associando-se tais características à existência secular do quilombo e à dinamicidade da recepção de novos grupos, observa-se não só uma experiência local de inclusão e participação política, mas, principalmente, no que serve aos propósitos desta pesquisa, a precariedade da aplicação de percepções de hegemonia, legitimidade e participação política de forma progressiva e uni vetorial na experiência histórica, demonstrando-se as dificuldades em apreciar-se o Brasil seja como unicidade seja como hegemonia fechada.

Ainda que assim não fosse, ao discutir o autoritarismo brasileiro, Lilia Schwarcz (2020) destaca que mesmo o patrimonialismo brasileiro, hoje comumente associado a tais “donos do poder” revela um contexto de ampla disputa, e portanto desconfiança, em que pela exacerbação dos mandonismos locais os interesses regionais disputam, e enfim, passam a afetar diretamente a lógica pública.

Ademais, como já apresentado, se observados formalmente, mesmo na Constituição de 1824 o Brasil apresentava uma condição amplamente democrática (para a época) no que se refere a direitos políticos. Desta maneira, se tratados de forma generalizante, e considerado, neste aspecto, a apreciação de instrumentos formais, conforme Dahl, o Brasil, possivelmente, apresentaria uma condição de inclusão anterior à competição.

Esclarece-se, aqui, que, compreendido o escopo desta pesquisa, tais reflexões se propõem, simplesmente, a estimular a postura crítica ante a narrativas amplamente reproduzidas em um sequencialismo casuístico da tradição política brasileira.

Destaca-se, assim, a possibilidade, e o espaço, para o desenvolvimento de pesquisas diversas que permitam uma apreciação cautelosa e acurada das experiências nacionais no que toca às instituições jurídicas.

Retomando as sequências históricas de Dahl, pois, os outros caminhos possíveis seriam, exatamente: a inclusão anteceder a liberalização, quando uma hegemonia fechada amplia largamente a participação, tornando-se só depois competitiva; ou o “atalho”, quando determinada hegemonia fechada, abruptamente, concede sufrágio universal e direitos de contestação pública, tornando-se uma poliarquia.

Para Dahl, porém, a ampliação do sufrágio anterior à assimilação das regras de competição entre as elites, tende a promover um sistema em que todas as partes se apresentam inseguras quanto à tolerância do outro. Assim, a compreensão primeva seria o risco de que o sistema seja substituído por uma hegemonia governada por um dos disputantes.

Destaca-se, nesse ponto, o conservadorismo inerente à perspectiva de Dahl, que compreende a inclusão, necessariamente, como ameaça quando não estritamente conformada às regras da elite vigente. Observe-se que, não obstante reconheça o pluralismo como condição

fundamental - talvez a primeira e mais significativa, da democracia - o autor reforça, também, como vantagem ao desenvolvimento de uma poliarquia estável, a baixa diversidade.

Ademais, pela mera análise do modelo apresentado, percebe-se que a assimilação de novas classes em um modelo preestabelecido de regras de competição parece representar, em fato, mais que uma competitividade substancial, a garantia da hegemonia preexistente.

É certo que, como já explicitado, Dahl compreende a conformação de elites e grupos de interesses dominantes de forma dinâmica. Porém, não se pode deixar de observar que a capacidade para transformação das preferências e dos limites de atuação, ou em termos institucionais, o deslocamento das regras do jogo, por grupos recém assimilados, exige uma articulação axiológica que, evidentemente, demanda um longo tempo de conformação social, política, ideária.

Desta maneira, a aptidão para de fato oferecer oposição competitiva depende de uma gama de fatores que superam a formalização de direitos e mesmo a assimilação minoritária de grupos de interesses diversos, em objetivos e prioridades, às elites ou grupos hegemônicos.

Nesse sentido, portanto, questiona-se se o que comumente se interpreta como democracias estáveis representa, também e necessariamente, um regime de (re)legitimação da ordem vigente. Afinal, como referido, a competição democrática demanda que a assimilação de novos grupos assegure a não aniquilação dos interesses hegemônicos.

Dessa forma, “o sistema extremamente sutil segurança mútua” parece implicar, na verdade, a conformação dos interesses ascendentes aos limites, procedimentais e de aceitabilidade, ou dito de outra forma, à legitimidade democrática - estabelecidos pelos grupos em posição dominante.

#### *b) Concentração ou dispersão da ordem econômica e nível de desenvolvimento*

As considerações apresentadas por Dahl sobre tais critérios são apresentadas em dois capítulos distintos, que ora associamos, dada aproximação das variáveis consideradas para fins de análise constitucional.

Trata-se, primeiro, da possibilidade e da capacidade do governo, ou grupos dominantes, de aplicarem violência ou sanções socioeconômicas para eliminação da oposição; e, em seguida, da dinâmica entre desenvolvimento econômico e controle da ordem econômica.

De pronto, portanto, estabelece o autor que a existência de qualquer democracia depende, da consolidação de uma crença compartilhada, entre civis e forças armadas, da regularidade e legitimidade do governo civil.

Apenas a partir de então é possível analisar as possibilidades de competição política, pois esta depende da dispersão do acesso à violência e às sanções socioeconômicas.

Expõe, então, que a associação entre política competitiva e desenvolvimento socioeconômico não é absoluta ou, ao menos, satisfatória, uma vez que, pode-se, com facilidade, observar a coexistência entre sociedades industriais e questões como analfabetismo, pobreza, e cultura política autoritária ainda que tais não sejam, e historicamente não tenham sido características inerentes a sociedades pré-industriais (DAHL, 1997, pág.85)

É principalmente nesse ponto que Dahl enfrenta a recorrente associação da industrialização com a democracia, discutindo como os fatores fulcrais para a competição a posse de terra, ou dos recursos aptos a produção de riqueza.

Destaca, ademais, a falsidade de afirmações de que regimes competitivos só existiriam em países com alto nível de desenvolvimento econômico, ou mesmo, em contrário, que o alto desenvolvimento econômico só existiria em poliarquias. Como demonstra, em meados do século XX experiências da Índia e da Alemanha Oriental, respectivamente poliarquia com baixo PIB e hegemonia e com alto PIB. Mais recentemente, poderíamos apresentar a título de exemplo, no mesmo sentido, e China e Grécia.

Tem-se, então, que a propriedade privada não é condição necessária, muito menos suficiente para a contestação pública, como comumente afirmado pela doutrina liberal ortodoxa. Desta maneira, a democracia associa-se a uma economia competitiva, fundada, por conseguinte, da dispersão dos recursos e do domínio econômico, implicando, assim, diversificação do acesso a recursos de poder.

Nos termos em que propõe, portanto, para fins de análise da contestação pública, a riqueza de um país não é medida, simplesmente, pela resultante dos recursos produtivos, o PIB, mas da proporção em que: forneça alfabetização, educação e comunicação; crie uma ordem social pluralista; e impeça desigualdades extremas entre camadas politicamente relevantes.

Retome-se que, para Dahl, a democracia pode existir de forma completa enquanto procedimento, mas insuficiente em abrangência em determinada realidade. Assim, apesar da autonomia entre desenvolvimento, industrialização e democracia, reforça que o desenvolvimento econômico torna mais difícil a manutenção de uma ordem social concentrada, por estimular uma forma de autonomia que resultaria em reivindicações pela liberalização políticas.

Por sua vez, mais que o desenvolvimento, a pobreza teria tendido, historicamente, a ameaçar a democracia, gerando demandas pela centralização econômica para o enfrentamento de questões como desemprego grave ou inflação acelerada.

Considerando a realidade brasileira, em um dos estudos que norteia esta pesquisa, Laura Carvalho demonstra a ruptura com um modelo que estaria promovendo crescimento econômico (ainda que, insustentável no longo prazo sem que fossem promovidas mudanças na estrutura produtiva), a partir da adoção de políticas voltadas ao atendimento de interesses setoriais.

Com base em tal perspectiva, e nas análises propostas por Dahl, portanto, indaga-se o grau de obstáculos criados ao desenvolvimento econômico brasileiro, com base em instituições e um modelo socioeconômico amplamente concentrados.

Remete-se, aqui, a condições elementares como distribuição de renda, acesso à educação e comunicação e, por conseguinte, recursos de poder. Mas, também, às capacidades de determinação da política, ou seja, as regras do jogo que estabeleceriam o sistema de garantias mútuas, destacando-se a condição evidentemente assimétrica dos grupos frente a tomada de decisão, mesmo diante de uma estrutura formalmente democrática e representativa.

### *c) Igualdades e desigualdades*

Aqui, Dahl parte da perspectiva de que as igualdades e desigualdades afetam o sistema político a partir de dois aspectos: a distribuição de recursos e habilidades políticas; e a criação de ressentimento e frustrações.

Com isso, o autor denota que os recursos políticos tendem a apresentar uma natureza fortemente cumulativa. Assim, desigualdades na distribuição de recursos-chave como renda, riqueza, status, saber e poder militar, tendem a se refletir, diretamente, no exercício do poder e na proeminência política.

Importa reforçar, aqui, que democracia não implica redução de desigualdades. Como destaca Dahl, a dispersão necessária ao modelo poliárquico tende a diminuir a assimetria no acesso a **alguns** recursos de poder, não implicando, porém, uma distribuição equânime ou paritária seja da totalidade dos recursos, seja entre a totalidade dos grupos de cidadãos.

Especificamente, esclarece que as poliarquias, demonstram, na verdade, alto grau de tolerância à desigualdade. Por exemplo, as experiências norteamericana e ateniense, em suas especificidades, teriam suportado e em, em certo sentido, sustentado, uma situação de extrema desigualdade, tanto frente a população não incluída, tanto durante a escravidão, como após esta (DAHL, 1997, pág. 101).

Tratando-se da criação de ressentimentos, por sua vez, a instabilidade de um regime se associa, expressivamente, à percepção subjetiva dos indivíduos. Assim, em uma sociedade com desigualdades marcantes, é possível, e até provável, que grande parcela da população sequer se

ocupe da desvantagem que vivencia em relação as elites, pois compreende a vantagem relativa que apresenta frente ao extremo desigual.

O enfrentamento a um sistema de desigualdades vigente, portanto, não decorre da condição antidemocrática, mas da capacidade de gerar, nos grupos excluídos, a reivindicação de maior igualdade ou mudança de regime.

Conclui-se que, conquanto extremamente vulneráveis aos efeitos de desigualdades, as poliarquias não asseguram (e nem necessitam de) acesso universal ao recursos-chave, nem mesmo garantem uma redução substancial das desigualdades.

Assim, ainda que surjam reivindicações por maior igualdade, o regime poderia obter legitimação e reestabilização pelo atendimento parcial de tais reivindicações ou assimilação ponderada de interesses dos grupos excluídos.

Este cenário, como se percebe, apresenta ampla similaridade com o debate de constitucionalização de direitos e ineficácia dos direitos constitucionalizados ao criar instrumentos de controle, inerentes às regras do jogo vigentes, por meio de concessões parciais de recursos, impedindo-se assim uma competição efetiva.

Observa-se, nesse contexto, dois problemas elementares: a possibilidade de perpetuação de um regime democrático que não enfrenta desigualdades, estacionado, portanto, no que toca ao desenvolvimento de uma democracia substancial; e a condição de que a responsabilidade pela transformação do regime se dê pelo engajamento e reivindicação dos grupos excluídos.

Nesse ponto, importa trazer ao debate a constância com que se tende a reiterar tal perspectiva, sem que seja observado que, ao cidadão em extrema desigualdade, a sobrevivência é, comumente, suficiente ao exaurimento de seus recursos existenciais.

A reflexão por um regime que busque, em qualquer nível, a superação de desigualdades objetivas, portanto, deveria partir da busca de instrumentos para que a alteração das regras do jogo, ou inclusão, se dê a partir dos grupos em situação de privilégio.

Isso implica, necessariamente que os agentes, sejam excluídos ou em posse dos recursos-chave, deixem de reconhecer na oposição e na disputa política uma relação de soma-zero, uma vez que a estabilidade e o desenvolvimento decorrentes de um sistema verdadeiramente inclusivo e competitivo representariam evidente vantagem coletiva.

#### *d) Subculturas, Padrões de Clivagem e Eficácia Governamental*

Nesta análise, Dahl associa o pluralismo, cultural e político, a fatores objetivos como o sistema político partidário. Para isso, parte da compreensão de que a em um regime competitivo,

a compreensão de que o modo de vida de determinada parcela da população encontra-se ameaçada pela existência de outro segmento da população é fator fulcral de conflito.

Desta maneira, mais do que outros regimes, a democracia depende da percepção, pela maioria da população, da capacidade do governo/regime em responder aos problemas sociais de forma melhor ou mais eficiente que outros regimes. Depende, por conseguinte, da disposição de líderes dos segmentos populacionais em reconhecer no consenso uma estratégia de vantagem, permitindo, assim, que o conflito seja mantido em níveis moderados.

Para isso, é necessário que nenhuma subcultura se mantenha ou seja mantida em indefinida privação da participação no governo, devendo tal capacidade, ser contemplada pelo sistema de governo.

Para Dahl, existem dois caminhos que viabilizam tal condição: a unanimidade, que exige, ativamente, a atuação direta de todos os grupos de interesses; ou a alternância de coalizões, que assegura a mudança de posição dos diferentes grupos no governo, com o passar do tempo.

Assim, no que toca à eficácia governamental, ante um contexto plural, o autor destaca que a experiência histórica parece revelar dois arranjos possíveis – ou mais comumente bem-sucedidos na constituição poliárquica. Primeiro, a interação entre legislativo e executivo por meio da consolidação de um poder executivo forte, apto a conformar alianças e estabelecer prioridades; ademais, a instituição de um sistema partidário que estimule coalisões fortes.

Isso se dá porque a carência na articulação política para resolver problemas sociais marcantes tenderia a gerar uma perda de confiança na democracia e, por conseguinte, a disposição em tolerar conflitos. Desta maneira, a existência plural torna-se uma ameaça, tanto aos grupos, como ao próprio regime.

Destaque-se, porém, que mesmo extensivo na relação entre pluralismo, representatividade e competitividade, Dahl apresenta reflexões vagas para a conversão de tais fatores em estruturação do sistema político partidário e das relações institucionais entre executivo e legislativo. Ainda assim, conclui que sistemas partidários extremamente fragmentados tenderiam a ser desafiados pela hegemonia.

Nesse sentido, observa-se que a ampliação da competição depende, essencialmente, de um contínuo reequilíbrio institucional, pautado, como destacado por Dahl, na disposição dos atores em reconhecer a responsividade do regime e do governo.

Por isso, a categoria é reconhecida, ora, a partir dos instrumentos de controle interno e institutos que designam o equilíbrio entre poderes e o diálogo institucional.

#### *e) Crenças de ativistas políticos*

Aqui, Dahl se propõe a analisar a poliarquia a partir da concepção de que as crenças políticas conformam as ações políticas que, por conseguinte, afetam os regimes. Tem-se, assim, que a crença sobre a eficácia governamental é fortemente influenciada pela socialização política e pela maneira com que é percebida a performance do regime.

Neste sentido, a democracia apresenta uma fragilidade elementar que é a possibilidade de mobilização mesmo de interesses minoritários, gerando uma ampla rede de valores, interesses e prioridades envolvidos no processo de legitimação.

Como já destacado, elementos como a confiança mútua e a responsividade do governo, são elementares à poliarquia. Considerados os aspectos tocantes à percepção relativa de sua posição no regime e da tolerância já discutidas nos tópicos anteriores, pois, é preciso observar a possibilidade de que o regime poliárquico sofra ataques a partir dos próprios grupos detentores de recursos políticos.

Trata-se, então, de enfrentar os limites que a crença política oferece à institucionalização da oposição e competição, a partir dos riscos, reais ou subjetivos, que a inclusão e competição oferecem a grupos de poder.

Exemplificando tal cenário, Dahl demonstra como, após a crise de 1929, sem que se observem fatores significativamente determinantes em comparação a países como Austrália, Nova Zelândia e Costa Rica, a poliarquia norte americana teria colapsado após ataques de grupos conservadores a instituições elementares como o sufrágio universal, os partidos políticos e a câmara dos deputados.

Demonstra-se, com isso, a suscetibilidade não só das decisões políticas às crenças, mas da crença média à disposição dos grupos com acesso aos recursos de poder. Reforça-se, assim, o argumento da coexistência entre um regime poliárquico e dinâmicas sociais, pautadas na percepção relativa de poder e estabilidade, que reforcem a exclusão e a não competição.

Desta maneira, a legitimidade do regime e o reconhecimento da responsividade do governo associam-se diretamente à capacidade do cidadão de verificação das informações, do acesso amplo e informado, que permita a este conhecer as os instrumentos decisórios e, assim, promover o controle da agenda e das dinâmicas do governo – ainda que indiretamente.

No caso brasileiro, como já destacado, permeia a cultura política uma crença, difundida seja entre expoentes institucionais seja na população média, de que o país é legado a uma institucionalização imperfeita, oferecendo, portanto e necessariamente, resultados sub ótimos e insuficientes para o enfrentamento dos problemas sociais e estabelecimento de uma democracia estável.

Nas palavras de Lima Barreto, “nós, os brasileiros somos como Robinsosns: estamos sempre à espera do navio que nos venha buscar da ilha a que um naufrágio nos atirou” (*apud* SCHWARCZ, 2020, s/p).

Nesse sentido, observa-se a condição prejudicial do modelo de deslegitimação, seja da constituição seja da democracia brasileira, observando que a crença nesta perspectiva fortalece a proeminência hegemônica de grupos de poder.

#### 4.3 DECISÕES FUNDAMENTAIS PARA UM DESENHO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO: INDICADORES PARA COMPREENSÃO DE UMA POLIARQUIA BRASILEIRA

Explanados os elementos associados a cada uma das categorias propostas por Dahl, propõe-se extrair, a partir das condições teóricas que as conformam, como direitos elementares da estruturação poliárquica, direitos relativos a voto, representatividade e elegibilidade; acesso à terra, a recursos produtivos e programas de desenvolvimento; educação, comunicação e distribuição de renda; acesso às instituições políticas; transparência e acesso à informação.

Isso porque, na forma apreciada nesta pesquisa, entende-se que as projeções institucionais associadas a cada uma das categorias de Dahl devem permitir o recorte constitucional, e por conseguinte, a análise dos aspectos poliárquicos da Constituição de 1988. Busca-se, assim, conforme a topografia Constitucional, identificar um conjunto de dispositivos que demonstrem as escolhas constituintes quanto a tais aspectos, quais sejam:

**Tabela 1:** Categorias poliárquicas e Grupos de Direitos Afetados.

<b>ID</b>	<b>Categoria Poliárquica</b>	<b>Grupos de Direitos</b>
1	Sequências Históricas	Voto, representatividade e Elegibilidade
2	Concentração da ordem econômica e Nível de desenvolvimento	Terra, recursos produtivos, programas de desenvolvimento
3	Igualdades e desigualdades	Educação, comunicação e distribuição de renda
4	Subculturas, padrões de clivagem e eficácia Governamental	Controle e acesso às instituições políticas
5	Crenças dos ativistas políticos	Transparência e Acesso à informação

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022).

Com proposta semelhante, mas observando nas categorias de Dahl elementos um pouco distintos, Victor Monteiro (2013) conclui que o regime constitucional brasileiro adotado em 1988 é plenamente poliárquico, ao menos no que compõe a positivação de normas, declarando que “o binômio participação e oposição adequa-se perfeitamente à organização jurídica brasileira” (MOMTEIRO, 2013, pág. 280).

Para isso, destaca que ao acompanhar as disposições eleitorais dentre as Constituições brasileiras verifica-se que a competição política foi progressivamente ampliada, garantindo-se, hoje, a inclusão de setores socialmente excluídos. Assim, o Brasil contemplaria uma sequência histórica favorável à democracia. Ademais, ao passo em que os artigos 1º, V e 17, caput garantiriam a competitividade, os 14, §1º assegura ampla oportunidade de participação.

Como já referido, porém, se o objetivo é tratar de garantias formais, no que toca aos direitos políticos, a constituição de 1891 representa retrocesso e restrição de direitos políticos em relação à de 1824. O mesmo pode ser observado entre as Constituições de 1934 e 1937, considerando-se neste âmbito, aspectos elementares como a livre atuação da justiça eleitoral e o parlamento e, posteriormente, nas alterações promovidas às regras fundamentais de 1965/1967.

Indo além, para Monteiro (2013), a dispersão econômica estaria contemplada pela constitucionalização da livre iniciativa e ratificada por dispositivos como as limitações ao Estado para intervir na ordem econômica. Ademais, quanto ao desenvolvimento, a Constituição teria assegurado um “dever ser” de desenvolvimento econômico propício à democracia, ao instituir direitos como liberdade de expressão, comunicação social, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

Observe-se, ainda, que, nos termos propostos por Dahl, seja a propriedade privada seja a expressão econômica do Estado não apresentam vinculação necessária ao desenvolvimento da poliarquia. Da mesma forma, o desenvolvimento é compreendido como distribuição, significativa ainda que parcial, do acesso aos recursos de poder.

Desta maneira, observa-se que os elementos apontados por Monteiro se mostram, em fato, como mera positivação do paradigma constituinte liberal, sem que sejam aptos ou suficientes para justificar uma institucionalização constitucional poliárquica.

No que toca ao pluralismo subcultural, arguiu Monteiro a miscigenação da população brasileira e a positivação de vedações a discriminações de qualquer natureza. Quanto às crenças dos ativistas políticos, destaca a ampla liberdade dos partidos políticos para sua autodeterminação e a proteção, genericamente referida, aos direitos da pessoa humana, pluripartidarismo e a defesa da ordem democrática e do estado democrático de direito.

Como já discutido, porém, na forma como propõe Dahl, uma intensa dispersão partidária seria, em fato, desfavorável ao equilíbrio poliárquico. De forma semelhante, os padrões de clivagens e subculturas referem-se às necessidades da população, a partir das respectivas percepções e formação expectativas legítimas frente a responsividade do governo.

Ainda que se queira homogeneizar a tradição política brasileira, pois, é inegável a multiplicidade de grupos de interesse. Mesmo que se reconheça a miscigenação como argumento legítimo portanto, esta não se reflete em baixo pluralismo cultural nos termos propostos por Dahl - o que se observa, inclusive, na regulamentação de plebiscito, pós promulgação de constituição democrática, para deliberação de implementação de monarquia e parlamentarismo no país. Outrossim, o debate quanto às teorias da miscigenação, difundidos como democracia racial, como se sabe, são objeto de severa crítica quanto à natureza racista e extremamente generalizante e colonial que os engendra.

Aqui, pode-se retomar a perspectiva de Lynch (2013), ao discutir a imaginação político-social brasileira. Para o autor, o pensamento ibero-americano teria sido marado por uma “divisão internacional do trabalho intelectual”, em que mesmo se observadas as elites locais ter-se-ia a compreensão de sentinela avançadas da civilização na periferia. Exatamente por isso, portanto, o trabalho intelectual ibero-americano se designa e autorrefere como pensamento, ao passo que o centro produz teoria.

É nesse sentido, pois, que critica o “dilema do mazombo”<sup>43</sup> e a reverberação deste “pensamento” no desenvolvimento da teoria social e política brasileira, designando a permanente carência seja de um povo coeso, seja de lideranças ilustradas. Mesmo sob o advento do nacionalismo periférico<sup>44</sup>, portanto, observa-se uma inserção subalterna da teoria brasileira, ainda comumente associada a modelos explicativos como a construção sociopolítica da miscigenação.

Pontuadas tais discordâncias, então, destaca-se a distinção nas abordagens em comento, uma vez que, nas análises ora propostas se compreende inviável, em decorrência do completo esvaziamento do constructo social, o isolamento entre direito e política, em sentido amplo. É por tal perspectiva, portanto, que a apreciação das categorias poliárquicas em âmbito constitucional, aqui, repousa tanto sobre direitos e positavações distintas daquelas propostas por Monteiro, como sob a apreciação da manutenção ou alteração destas no tempo.

---

<sup>43</sup> Expressão que remete, no Brasil, a Joaquim Nabuco, e descreve ao sentimento de um duplo e dividido pertencimento, entre uma pátria geográfica periférica, loco da natureza, e uma pátria espiritual, central, lugar da civilização (Lynch, 2014, p.738).

<sup>44</sup> Nos termos propostos pelo autor, tradição teórica que se origina no historicismo pós hegeliano, a exemplo de Ortega y Gasset.

Compreende-se, ademais, como demonstrado no capítulo segundo, que uma abordagem meramente formal implicaria distorções à teoria Dahlsiana, uma vez que, para além da preocupação em apreciar os caminhos que permitam a aproximação da poliarquia à democracia substancial, mesmo ao desenvolver categorias instrumentais de análise, o autor enfatiza (inclusive quantitativamente, sendo este o maior capítulo da obra) a importância da crença, da percepção dos agentes e das instituições informais que sustentam sistemas de confiança mútua.

Como já indicado, busca-se observar se as decisões fundamentais para um desenvolvimento democrático foram priorizadas pelo Constituinte de 1987-1988 e se as sucessivas mudanças na Constituição auxiliam ou criam obstáculos a tais processos.

Afinal, como destaca Wanderley Guilherme dos Santos, é preciso reconhecer que interpretação de uma linha crescente para a transição autocracia/democracia deixa de observar tanto as nuances da democracia como as múltiplas expressões de autoritarismo.

Nesse sentido, observar as nuances e as imposições de grupos de interesses em uma ordem democrática implica, na verdade, observar os limites e a efetiva natureza do regime. Propõe, Wanderley Guilherme, assim, uma revisão para uma poliarquia em 3D, adotando como instrumento diferencial de análise a elegibilidade.

O faz para destacar que

a representação oligárquica é completa e estritamente representativa: os interesses legalmente reconhecidos estão não só representados de maneira inclusiva, como a estabilidade do regime se sustenta pelo acordo *unânime* sobre quais deverão ser os *excluídos*. Sistemas oligárquicos estáveis atendem, *e isto é crucial*, à exigência de Rousseau, James Buchanan, John Rawls e Robert Nozick para que se reconheça a instituição de uma comunidade política: consentimento unânime sobre requisitos de pertencimento. Ademais, sistemas oligárquicos também atendem ao princípio dahlsiano de garantias mútuas, válido nas transações entre os oligarcas (SANTOS, p.5)

Para Guilherme, a elegibilidade se destaca, exatamente, por inserir no cenário de ampliação de garantias formais, uma explícita e deliberada hierarquia. A distinção entre as regras “para votar” e “ser votado” demonstra, enfim, a capacidade de absorção de um modelo elitista e demarcação da distinção entre aptos e não aptos à tomada de decisões dentro de uma ordem declaradamente democrática.

No mesmo sentido, discute o autor a *ordinariedade* com que podem conviver, em contextos oligárquicos, a violência física local e o pacifismo institucional, bem como, em democracias, a violência institucional sem *hobbesianismo social*<sup>45</sup>. Com isso, evidencia a

---

<sup>45</sup> Alusão ao estado de natureza hobbesiano, que reconhece na ausência do Estado uma condição de violência perene, pautada na aniquilação mútua dos sujeitos. Na teoria política, denota conjuntura de violência difusa e tirania dos mais violentos.

fragilidade da associação entre instabilidade institucional e violência, denotando tanto a violência inerente a um regime estável quanto a possibilidade de que a instabilidade não decorra de golpes de estado ou rupturas violentas.

Esse debate pode ser observado, diretamente, nas análises quanto à legitimidade de um processo constituinte. Ao passo que representa mudança de paradigma de ordem, o exercício constituinte não representa, necessariamente, ruptura.

No caso brasileiro, por exemplo, firmou-se rico debate quanto à legitimidade de um movimento constituinte, confrontando-se o interesse de frentes populares por uma constituinte exclusiva e o interesse governista por uma constituinte congressual. A aparência de mera formalidade deste debate abrange, em fato, os limites de participação e inclusão na gestação da “constituição cidadã”.

Nos termos propostos por John Elster (2012), uma constituinte exclusiva tenderia a minimizar a expressividade de interesses corporativos<sup>46</sup>, ao neutralizar os interesses dos próprios constituintes – que não se perpetuariam no poder – os partidários e os de demais grupos de influência, uma vez que não há predeterminação dos agentes. Desta maneira, exige tanto uma natureza popular, como uma convocação proporcional, a fim de garantir representatividade.

Por sua vez, constituintes congressuais tenderiam a criar legislativos sobre expressivos, em um movimento de retroalimentação da valorização e manutenção dos poderes do congresso.

No cenário brasileiro, como sabido, a instituição de uma comissão de notáveis para formular um anteprojeto constitucional<sup>47</sup> denota não só projeto governista de uma “transição lenta”, permitindo assim, a consolidação de interesses então eminentes como grupos de poder estáveis, mas a concepção elitista de que as decisões fundamentais do país devem ser tomadas por “sujeitos capazes”.

Ilustrando os debates então travados, para Afonso Arinos, a investida por uma constituinte exclusiva revelaria o interesse de pequenos grupos eleitorais em dificultar o desenvolvimento constituinte, pois, mesmo representando baixo quantitativo de eleitores, conseguiriam aumentar sua participação em um ambiente difuso. Em sentido oposto, e ilustrando a percepção de cooptação do interesse nacional, coletivo, pelo congresso, Maria Vitória Benevides ressaltara a impropriedade de uma constituinte congressual, uma vez que o

---

<sup>46</sup> Expressão aplicada em sentido amplo, referindo-se a interesses patrocinados por diferentes grupos e não necessariamente a expressões seja da classe empresária ou de corporações formalmente constituídas.

<sup>47</sup> A constituição Afonso Arinos foi instituída por José Sarney, após assumir a presidência, com a morte de Tancredo Neves, e era composta por 50 “especialistas”, representantes de diversos grupos políticos, incluindo-se empresariado, OAB, CUT, CONTAG e partidos políticos.

os representantes legislativos são legisladores, exercendo tal função por poder derivado, inexistindo soberania que possa legitimar a feitura da constituição (MEDEIROS, 2012 pág. 27).

Observa-se, assim, que ao se discutir as regras do jogo para a demarcação do processo decisório das normas constitucionais, enfrenta-se, por extensão, uma condição fulcral das emendas constitucionais: a soberania para alterar a constituição por meio de um poder estritamente derivado e contingente.

Ressalte-se, aqui, como explanado, que a democracia, como apresenta Dahl, não apresenta natureza axiológica inerente. Indo além, ao explorar o modelo poliárquico, Wanderley Guilherme demonstra que a positivação de direitos e garantias não asseguram, mesmo juridicamente, uma formatação democrática.

É ante tal cenário, e considerando a multiplicidade de interesses em disputa, que se passa a analisar a dinâmica constituinte e a relação das decisões então firmadas frente as categorias poliárquicas.

## 5 OBSERVANDO AS ESCOLHAS CONSTITUINTES: DECISÕES DIFERIDAS E A IMPLEMENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

### 5.1 A EXPERIÊNCIA CONSENSO CONSTITUINTE E O CENTRÃO: A INFLUÊNCIA DAS REGRAS DO JOGO NA CONFORMAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

“Se a constituição nasce equivocada, é porque equivocada é o rosto do Brasil” (in MARTINS, 1990, pág. 167). Parte-se desta declaração de Michel Temer, ao interpretar a constituição e o processo constituinte brasileiro para explorar, com maior especificidade, as escolhas poliárquicas e o processo constituinte vivenciado no Brasil.

Sobre o tema, destaca Celso Bastos que, em sua perspectiva, a constituição promulgada apresentaria um “projeto” fadado à ineficiência, pelas instituições e instrumentos jurídicos que estabelece.

Para o jurista, o documento promulgado consistia não em uma constituição, mas em uma provocação à coletividade para que se faça uma constituição, pois esta não teria sido feita e, no que o foi, dependeria de mais de duzentas leis, dentre ordinárias e complementares, para que se configure a institucionalização constitucional (in MARTINS, 1990, pág. 27).

Para Geraldo de Camargo Vidigal, no que toca à ordem econômica, a Constituição teria evidenciado flagrante conflito entre interesses e objetivos de curto e longo prazo. Ao passo em que teria sido fértil em afirmar a liberdade, desde a tutela da propriedade frente ao Estado à descentralização de poderes, tendo deixado de enfrentar questões basilares ao estabelecimento de uma ordem econômica descentralizada, como as dificuldades econômicas, o descontrole de contas e a alta carga tributária (in MARTINS, 1990, págs. 373-379).

Evidencia-se, assim, que já em momentos de formulação e promulgação, a Constituição era percebida, apesar da crítica a sua extensão, como incompleta ou inconsistente quanto aos objetivos que declarava construir enquanto modelo de Estado.

Para Cícero Araújo (2013) já na década de 1980 era posta em xeque a possibilidade de reconhecimento de um “poder constituinte originário” no Brasil, ante a pendência de um processo de ruptura que justificasse ou demonstrasse uma efetiva mudança de regime.

Em aspecto material, o próprio Presidente da República teria, sucessivamente, investido em deslegitimar publicamente o processo constituinte. Apontam os autores que em, 26 de julho de 1988 José Sarney teria “ocupado cadeia nacional de rádio e televisão para dirigir-se ao País, lançando sobre a constituinte um ataque desestabilizador [...] declarando que os brasileiros temiam que a nova Constituição fizesse o País ingovernável” (BONAVIDES; ARANTES, 1990, pág. 494)

A experiência constituinte, portanto, para além de heterogênea no que toca às decisões internas para feitura da constituição, revela um cenário controverso quanto ao reconhecimento da necessidade e legitimidade do estabelecimento formal de um novo regime.

Nos termos propostos por Dahl, tal conjuntura parece denotar a instabilidade das regras do jogo, demonstrando-se que, como próprio a regimes autoritários, a mínima dispersão de recursos de poder é percebida como ameaça, promovendo-se a reação do regime, via supressões e sanções.

Para a Araújo (2013), no caso brasileiro, tal conjuntura de insegurança decorre da eficiência com que o regime militar desarticulou as lideranças democráticas construídas a partir de 1946 e, portanto, ainda em maturação.

A intensiva regulamentação do regime militar, ao estabelecer o bipartidarismo e, em sucessivo, um multipartidarismo limitado, associadas à censura e demais políticas de controle, teria sido, assim, possivelmente mais eficaz em apagar as lideranças anteriores ao regime no que toca à possibilidade de oposição e competição do que a violência ou o banimento.

Essa desarticulação, então, teria se revertido em uma efetiva dificuldade de coesão entre amplas frentes de oposição, dificultando a derrocada abrupta do regime militar. Desta maneira, para o autor, a oposição do MDB ao regime entre as décadas de 1960 e 1980 se revelaria, também, como composição do sistema, representando, em si, duas faces de atuação de difícil conciliação – contra o regime e integrante deste na disputa pelo poder.

Nesse sentido, a experiência histórica explicaria muitos dos elementos que exsurgem na constituinte, a exemplo da heterogeneidade do MDB e as investidas presidencialistas do governo de transição então capitaneado por José Sarney após a morte de Tancredo Neves.

Nesse cenário, importa destacar que, em termos políticos, a disputa constituinte tem início já em 1971, quando exsurge, do II seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira do MDB, no Recife, a pressão intrapartidária para a convocação de uma Assembleia constituinte.

Tal mobilização, ainda que tenha resultado em uma moderada “Carta de Recife”<sup>48</sup>, posicionando-se o partido pela convocação de uma Assembleia apenas quando cessadas as repressões violentas então vigentes, designa, já, os mecanismos de atuação e articulação que resultarão em um “processo de abertura” que transpassou quase duas décadas.

O debate constituinte, em fato, enfrentou diretamente os “anos de chumbo” da ditadura militar, alcançando os espaços formais na gestão de Ernesto Geisel. Em paralelo à promessa de

---

<sup>48</sup> Manifesto do MDB que adotou, quanto à constituinte, posicionamento associado à frente conservadora do partido, comumente representada pela liderança de Tancredo Neves.

abertura gradual, o regime estabelece medidas como fechamento do Congresso Nacional e (como condição à sua reabertura) a restrição da propaganda política gratuita no rádio e na TV e, ainda, a instituição de terça parte do senado por eleição indireta<sup>49</sup>.

Fica claro, assim, que a referida “abertura política” dependia, fundamentalmente, da garantia da liderança do partido governista.

Não obstante, evidencia-se a relevância dos processos políticos e sociais que margeiam e conformam as opções governistas, a exemplo das expressivas posições conquistadas pelo MDB nas eleições de 1974, 1976 e 1978 que impediam a autonomia governista na aprovação de medidas que assegurassem seu modelo de transição.

Se por um lado a projeção do MDB na década de 1970 impulsionou o recrudescimento institucional, por outro, estimulou a formação de articulações extensivas. Afinal, sob o quórum de dois terços para aprovação de emendas constitucionais, o partido governista controlava, então, 50% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 60% do Senado Federal.

É nesse cenário que, em 1979 é anunciada, pelo então presidente João Batista Figueiredo, a intenção de fazer do Brasil uma democracia e, em sucessivo, sancionada a lei de anistia, com as peculiaridades da legislação brasileira de anistiar, também, os perpetradores.

Aprofundando a tendência conservadora da transição que se delineava, mesmo quando reestabelecido o pluripartidarismo, e visando maximizar a projeção em âmbito municipal, a frente governista é exitosa em instituir mecanismos *ad hoc*, determinando, em 1982, primeiras eleições diretas desde a década de 1960, sistema de vinculação do voto que obrigava o eleitor a escolher, necessariamente, aos distintos cargos, membros de um mesmo partido.

É certo, pois, que mesmo que “feita pelo alto”<sup>50</sup> e decorrente de uma “convocação governista”<sup>51</sup> (e não de uma ruptura revolucionária) e da vitória do modelo congressual (então reconhecidamente menos democrático que uma constituinte exclusiva), a constituinte é produto e reflexo de escolhas populares e de frentes organizadas de oposição ao regime militar.

Instaurada em de fevereiro de 1987, a constituinte rejeita o anteprojeto dos “notáveis”<sup>52</sup>, aprovando em 24 de março de 1987 um regimento interno que, tendo exigido intensas negociações, ordenava os trabalhos constituintes em um sistema inovador de comissões.

---

<sup>49</sup> Tais medidas são comumente identificadas como “pacote de abril”, pois em 1º de abril de 1977, consistindo na alteração de regras eleitorais que abrangeram, ainda, a extensão do mandato presidencial e redução do quórum para aprovação de emendas constitucionais.

<sup>50</sup> Referência à declaração de José Genoíno (PT) ao Brasil de Fato, sobre a experiência pré constituinte a partir de 1983. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/especiais/30-anos-da-constituinte>. Acesso em 15 de junho de 2022.

<sup>51</sup> Trata-se já do governo eleito, tendo Tancredo Neves derrotado Paulo Maluf, candidato apoiado pelos militares.

<sup>52</sup> Quer-se dizer, com isso que não houve apreciação direta de um projeto previamente formulado, apresentando-se ampla margem, material e formal, à feitura da nova constituição. É sabido, é claro, que o Anteprojeto da

Inovador pois assegurava a participação de todos os parlamentares na construção direta do texto previamente ao plenário, bem como estabelecia a participação popular direta, tanto por meio de audiências públicas como pela apresentação de proposições de iniciativas populares, desde que contassem com o apoio de três entidades civis e trinta mil eleitores, limitando-se a três projetos por eleitor.

Apresentava, assim, um modelo extremamente difuso de articulação, sucedido pela concentração das atividades no momento de sistematização e aprovação do projeto final.

Os constituintes foram, então, divididos em 8 comissões temáticas. Estas, foram subdivididas em três subcomissões cada, resultando 24 subcomissões, conforme descritas no anexo A<sup>53</sup>. No que toca a esta pesquisa, de pronto, o primeiro ponto a chamar à atenção é a similaridade temática entre as comissões e subcomissões e as categorias poliárquicas, consubstanciadas em grupos de direitos, conforme tabela 1.

Basicamente, às subcomissões caberia a análise das respectivas matérias, podendo esta ser realizada por diversos mecanismos, inclusive realização de audiências públicas e recebimento de propostas de dispositivos pela sociedade civil. Em 25 de maio as subcomissões submeteriam um relatório à respectiva comissão temática que, por sua vez, em 26 de junho apresentaria, à comissão de sistematização, um novo relatório, contemplando a proposição dos dispositivos constitucionais sobre a matéria vinculada.

Os relatórios das oito comissões seriam compilados pela comissão de sistematização, tendo-se, enfim, sido apresentado em 23 de agosto, para apreciação do plenário, o projeto de constituição contemplado as produções de todas as comissões e subcomissões (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, pág. 356).

Nesse processo, destaca Pillatti (2008) que o uso de institutos regimentais teria contrabalanceado a comumente alegada sobre maioria conservadora frente a bancada progressista. Para o autor, os progressistas teriam logrado significativo êxito em direcionar os debates e pautas conforme considerassem necessário para o prosseguimento de institutos de seu interesse.

Tal perspectiva se destaca, já, pelo enfrentamento que promove a dois ideários densamente arraigados na memória política: a percepção de que, no Brasil, se está necessariamente diante de um sistema político fraco; e novamente, a concepção de que os

---

Comissão Afonso Arinos foi, em excertos, apreciado pelos parlamentares no desenvolvimento de suas atividades temáticas, tendo induzido, por exemplo, a instituição de institutos como a União Estável.

<sup>53</sup> As subcomissões tinham 21 membros cada e as comissões, 63, distribuídos proporcionalmente de acordo com a representação partidária na ANC, o que significa que o PMDB e o PFL monopolizaram os principais cargos.

resultados de decisões políticas refletem um sobejo do desmando de uma elite conservadora secular.

Para que fique claro, o enfrentamento entre progressistas e conservadores se estabelece, frontalmente, já no estabelecimento das regras regimentais. Após as 220 emendas ao PR-1/87, dentre as 949 emendas ao PR-2/87<sup>54</sup>, apesar da resistência enfrentada, a participação popular teve maior expressividade quantitativa. Para o autor, a vitória regimental, consubstanciada na inclusão da participação popular no substitutivo apresentado por Fernando Henrique Cardoso se deveu, principalmente, ao acompanhamento e controle direto da atividade parlamentar pela sociedade organizada (CARDOSO, 2010, pág.50).

Ainda mais relevante, ao acolher dispositivos de diferentes emendas propostas, o substitutivo acolheu regras que se revelaram fundamentais ao desenvolvimento de pautas progressistas, como o acesso do público às galerias, a possibilidade de realização de audiências públicas e, principalmente, a continuidade de tramitação de uma proposição popular, mesmo se rejeitada pela Comissão de Sistematização, caso endossada por algum constituinte – o que, de fato, aconteceu com diversas das proposições de iniciativas populares.

Ao passo que conservadores insistiam em arguições de afronta ao regime representativo ou a inadequação de uma participação popular direta, não técnica e desordenada, mesmo frentes progressistas, mostravam-se frustrados quanto às regras instituídas, alegando a inocuidade das medidas adotadas, sob a perspectiva de impossibilidade de articulação das exigências adotadas nos exíguos prazos.

Nesse sentido, destaque-se, aqui, que a data prevista para entrega conjunta de emendas populares, 12 de julho de 1987, apresentava-se em momento posterior ao prazo para apresentação do anteprojeto a ser apresentado pela comissão de sistematização, promovendo-se efetiva desconfiança quanto a efetividade da participação popular. Ainda assim, a sociedade civil foi exitosa em apresentar 122 emendas, contemplando um total de 12 milhões de assinaturas, uma representatividade de aproximadamente 10% do eleitorado de então<sup>55</sup>.

Ademais, ao analisar materialmente as emendas populares propostas, destaca o autor, além de aspectos como a heterogeneidade das instituições subscreventes, a peculiaridade de que, dentre as 122, as três emendas que tratavam de iniciativa popular legislativa (PE 00021-1,

---

<sup>54</sup> Projetos regimentais levados à apreciação do Congresso Nacional, em fevereiro de 1987.

<sup>55</sup> “De acordo com Michiles, oficialmente foram registradas 12.265.854 assinaturas nas emendas. Como cada eleitor podia assinar no máximo três emendas, verificam-se duas possibilidades quanto ao contingente do eleitorado brasileiro: teremos 12.265.854 eleitores se cada um assinou apenas uma emenda ou 4.088.618 se cada eleitor assinou três. Se naquela época havia 69.166.810 eleitores, conclui-se que 18% do colégio eleitoral subscreveram emendas populares se considerarmos a primeira hipótese, e 6% na segunda. Assim, ajustando-se as duas possibilidades, pode-se chegar a algo entre 10% e 12% do eleitorado nacional” (CARDOSO, 2010, pág. 74).

PE 00022-9; PE 00056-3) não contemplavam interesses setorizados ou lobistas, mas a regulamentação de institutos para aprimoramento democrático por meio de participação popular direta, a exemplo da iniciativa popular para leis complementares e até para emendas constitucionais.

Observa-se, assim, que, ao menos no que é dado alcançar a partir dos aspectos apresentados, a compreensão e o desejo pela implementação de institutos democráticos efetivos permeava o debate civil brasileiro, destituindo-se narrativas de um completo desinteresse ou desengajamento do povo pelo processo constituinte.

Para Freitas, Moura e Medeiros (2009), porém, mesmo tendo controlado o “*constitution making*” a frente peemedebista teria perdido as rédeas do processo constituinte quando da finalização do anteprojeto, na comissão de sistematização.

Como demonstram os autores, a composição partidária na convocação da Constituinte apresentava o PMDB com 54,4% e o PFL com 23,6% dos assentos, representando os demais partidos de esquerda, somados, 12,8%<sup>56</sup>. Assim, seria esperável, considerada a sobre expressão dos dois principais partidos e a maioria formal do PMDB, que a Constituinte apresentasse um processo estável de formação de maiorias, o que, como se sabe, não aconteceu.

Inicialmente, a frente progressista, liderada por Mário Covas, teria sido bem-sucedida em estabelecer a liderança do modelo descentralizado. Tendo conquistado a Mesa Diretora da Constituinte, distribuiu suas lideranças entre as comissões e subcomissões, preferencialmente legando relatorias aos progressistas<sup>57</sup>. Sobre o tema, manifestou-se a Revista Veja:

Covas [...] acabou montando uma escultura que não se encaixa no perfil de centro exibida por cada uma das comissões. [...] Pelo acordo, que deu sete presidências ao PFL e uma ao PDS, o PMDB ficou com oito postos de relator – e o senador colocou em sete deles parlamentares da esquerda do partido. (Revista Veja, 08/04/1987 *Apud* MUNHOZ, 2011, pág. 356)

Nos termos propostos por José Afonso da Silva, porém, em oposição aos dados formais, “nenhum partido tinha condições de obter a maioria. Mesmo o Centrão não conseguia reunir sua maioria para aprovar as coisas como eles desejavam”<sup>58</sup>. Apoiando-se em Fisher, portanto,

---

<sup>56</sup> No anexo B apresenta-se a distribuição partidária conforme o Banco de Dados da ANC.

<sup>57</sup> De acordo com Freitas, Moura e Medeiros, a distribuição se deu por acordo entre PMDB e PFL, distribuindo-se a maioria das presidências das comissões/subcomissões a este e das relatorias àquele.

<sup>58</sup> Entrevista concedida ao Conjur, em 2 e 3 de outubro de 2013, por ocasião dos 25 anos da Constituição. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista?imprimir=1>. Acesso em 04 de abril de 2022.

esclarecem Freitas, Moura e Medeiros que o elemento fulcral para a condição instável vivenciada, foi a heterogeneidade do bloco peemedebista:

dos membros do PMDB na ANC, 72 eram filiados à Arena, em 1979, e 40 ao PDS, em 1983. Além disso, 28 dos constituintes eleitos pelo PMDB haviam se filiado pela primeira vez para o pleito de 1986 e 47 entraram diretamente no PMDB, sem filiações prévias. Segundo a aferição do autor, apenas 137 dos constituintes do PMDB já eram do MDB em 1979 e do PMDB em 1983 (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, pág. 8)

Para os autores, para além de uma transição de regimes e em decorrência do formato de transição pactuada e de conformação congressual, a Constituinte implicou a reorganização da classe política.

Esta, analisando a rejeição popular ao regime anterior, investiu em vultosa transição de membros da antiga ARENA entre diversos partidos, inclusive, como explicitado, o PMDB.

A baixa coesão partidária do PMDB na constituinte se torna mais explícita quando observado que quase um quarto dos 49 peemedebistas designados para a comissão de sistematização, junto a expressivos 43,46% da bancada, no plenário, posicionou-se contra o projeto apresentado, reconhecendo-o como produto do “Centrão” (COELHO, 1999).

Tal cenário revela, exatamente, o processo de “ruptura conservadora” vivenciado na Constituinte, que se dá exatamente no momento de apreciação das propostas pela Comissão de Sistematização.

Um dos elementos de tal convulsão, para Gomes (2006), teria sido, exatamente, a aplicação de dois modelos distintos de decisão – ao passo em que as matérias foram acessadas de forma descentralizada, pelas comissões e subcomissões, o estabelecimento do projeto e a votação o foram de forma extremamente concentrada, através da comissão de sistematização e do plenário. Este formato binário, portanto, seria passível de gerar um projeto que não refletisse a preferência majoritária.

Conforme Freitas, Moura e Medeiros (2009), apesar de anunciada desde o início, a condição problemática de uma liderança progressista na comissão mais poderosa – afinal, apta a aceitar ou rejeitar as proposições das demais comissões, sem maiores representamentos regimentais - frente a uma Constituinte não alinhada ideologicamente, teria demorado a se consolidar como veto direto.

Explique-se, nesse ponto, que quando da apreciação pela comissão de sistematização, foram objeto de negociação três projetos: O Projeto A, mais abrangente e contemplando a

maioria das pautas progressivas, e os Projetos Cabral I e II, substitutivos do relator ao Projeto A, após às oposições quanto a extensão e arguida falta de coerência do texto apresentado.

Nas palavras de Bernardo Cabral, ao montar o Projeto A, “Saiu um monstrengo, sim, mas o autor não fui eu. Apenas agi de acordo com o regimento, sem suprimir as contribuições que me chegaram das diversas comissões” (Revista Veja, 08/07/1987 apud MUNHOZ, 2011). Observa-se, então, que, ainda que considerada a concentração do modelo decisório pela comissão de sistematização, as proposições da fase antecedente, dispersa, vinham conquistando espaço.

Conforme Gomes (2006) e Pillati (2008), portanto, a ruptura se dá quando, após amplo debate, tendo as frentes progressistas e conservadoras indicado a aprovação do Cabral II, a comissão de sistematização aprova o Projeto A projeção dos interesses progressistas que tal teria sido, portanto a oportunidade de legitimação para as articulações, já há tempos desenvolvida pelos conservadores, pela alteração do regimento interno.

O que a alteração regimental denota que as regras inicialmente instituídas, associadas a uma liderança eficiente do grupo progressista (capitaneada por Mário Covas) teria levado a um projeto pouco representativo da vontade da maioria. Tratava-se, assim, de uma “minoría mais organizada [que] tentava impor seu projeto a uma maioria, a princípio desorganizada” (FREITAS, MOURA, MEDEIROS, 2009, pág. 19). Para os autores, o ponto chave na inviabilização do projeto foi ter “forçado” o parlamentarismo e a limitação do mandato presidencial em quatro anos.

Esclarecem, porém, que, diferentemente das arguições apresentadas à época pelo próprio Centrão e ainda hoje amplamente difundidas no debate político e até na literatura especializada, a exemplo inclusive do apresentado por Bonavides e Andrade (1991) e Gomes (2006), a comissão de sistematização não estava “enviesada à esquerda”.

Ao testarem a dimensão ideológica da composição da comissão de sistematização, os autores identificam que a expressividade da esquerda é dispersa, apresentando-se em padrão semelhante à conformação ideológica do próprio plenário. Desta maneira, apreciando as médias da primeira coordenada de cada parlamentar, identificam entre a comissão de sistematização e o plenário uma posição de centro<sup>59</sup>.

Ressalta-se, portanto, a permanência de um arranjo institucional em que o executivo exerce alto poder de barganha sobre o legislativo, ainda quando apreciado o contexto de uma assembleia constituinte – portanto, em tese soberana. Ademais, a condição sensível dos arranjos

---

<sup>59</sup> Os gráficos demonstrativos, produzidos pelos autores podem ser observados no Anexo B.

progressistas que, tendo “calculado mal” o ambiente político, acabou promovendo o espaço de legitimidade para insurreição da maioria conservadora.

A mudança regimental foi implementada em 5 de janeiro de 1988, após aproximadamente um mês de negociações. Uma alteração a se observar é a possibilidade de apresentação de substitutivos e emendas coletivas a todo o texto constituinte - permitindo-se então, na verdade, a reformulação do projeto decorrente da comissão de sistematização. Ou, em outras palavras, a substituição dos dispositivos decorrentes da atuação descentralizada das comissões e subcomissões, exigindo-se, apenas, aprovação da maioria absoluta sobre tal substituição no plenário.

Mais significativamente, tem-se o Destaque para Votação em Separado (DVS), que basicamente permitiu a desagregação de matérias de forma que os dispositivos destacados seriam retirados do texto mesmo antes de serem votados. Em outras palavras, para a manutenção de dispositivo destacado no projeto a ser apreciado pelo plenário era necessário formar maioria absoluta (FREITAS, MOURA, MEDEIROS, 2009, pág. 22).

Como resultado prático da alteração regimental é que o Centrão conseguira inverter os custos de manutenção das matérias constituintes, projetando-se assim, como maioria estável. Além disso, desenhava-se um processo de votação que poderia se tornar excessivamente longo, tendo resultado na formação de um “grupo de lideranças” de forma que, antes da apreciação do pleno, as lideranças partidárias realizavam acordos para preestabelecer o direcionamento das votações.

Considerada a maioria formal do PMDB, portanto, o que teria justificado tal virada conservadora? Como já referida, a heterogeneidade do partido foi uma questão fulcral, tendo, significativa parcela de seus representantes passado a integrar o bloco conservador majoritário designado “Centrão”.

Já estabelecido que a comissão de sistematização não apresentava tendência à esquerda, Freitas, Moura e Medeiros demonstram, em contrário, que ao se analisar a filiação ideológica dos constituintes assinantes da alteração do Regimento Interno, observa-se evidente posicionamento à direita, ao passo que dentre os não assinantes percebe-se uma forte concentração de centro-esquerda. Indo além, tomando por referência os critérios do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (referência normalmente utilizada, na bibliografia, para designação do Centrão), novamente, observa-se forte concentração à direita.

Os autores demonstram, portanto, que não se tratava de uma projeção da esquerda da Constituinte, mas de uma maioria de direita que, organizando-se, conseguiu reverter as regras do jogo em seu favor.

Apreciando a estabilidade do bloco, porém, observam significativa parcela dos signatários da alteração regimental não se mantiveram, pelos critérios analisados, alinhados às lideranças mais à direita do Centrão, indicando que teriam apoiado a alteração para ampliar o próprio potencial de participação na fase plenária e, não necessariamente, apoiar as decisões das lideranças conservadoras.

Depreende-se desta análise, primeiro, que a maximização dos interesses privados acabou promovendo um resultado desfavorável frente ao interesse médio, pois mais conservador. Para fins desta pesquisa, ademais, ressalta-se fundamentalmente, a representatividade progressista do texto constitucional aprovado e promulgado, uma vez que, como demonstrado, a alteração das regras regimentais promove verdadeira inversão no custo de aprovação frente ao uma composição tendencialmente de centro da constituinte.

Questiona-se, pois, se o ideário de uma Constituição ainda mais progressista refletiria, à época, os interesses ou necessidades, médios, da população brasileira. Jamais saberemos se uma constituinte exclusiva, contando com representantes autônomos a classes políticas arraigadas produziria um resultado distinto, ou se, em distinguindo-se, se tal produto seria mais progressista ou conservador do que o promulgado pela ANC.

Não obstante as revezes, portanto, na percepção desta autora, tanto a iniciativa popular como a frente progressista, revelaram-se bem sucedidas frente ao resultado final da Constituinte, denotando-se que o “Frankenstein” constitucional representa, em fato, alto poder de articulação e compreensão das regras do jogo por esses grupos.

### **5.1.1 Disputas permanentes: as Propostas de Emenda à Constituição entre 1988 e 1994**

Como discutido, as decisões da ANC resultam de um grupo heterogêneo de agentes, tendo questões fundamentais como o sistema presidencialista e a duração do mandato presidencial se revelado pontos fundamentais de discordância na determinação do modelo de Estado que a Constituição iria instituir.

Toma-se tal exemplo para, junto às recorrentemente referidas extensão e hibridismo da constituição, ilustrar as dificuldades no estabelecimento de consensos, ou, ao menos de um consenso representativo de um projeto de Estado planejado.

A partir da compreensão de que o sentimento expresso por Celso Bastos de que “a constituição estava por fazer” não era um ponto isolado, analisa-se nessa seção as Propostas de Emenda à Constituição apresentadas entre 1988 e 1994, buscando identificar quais elementos apresentam maior expressividade na irrisignação do quadro político após a promulgação da

Constituição e, em sucessivo, se estes refletem uma preocupação ou interesse democrático conforme as categorias poliárquicas estabelecidas na tabela 1.

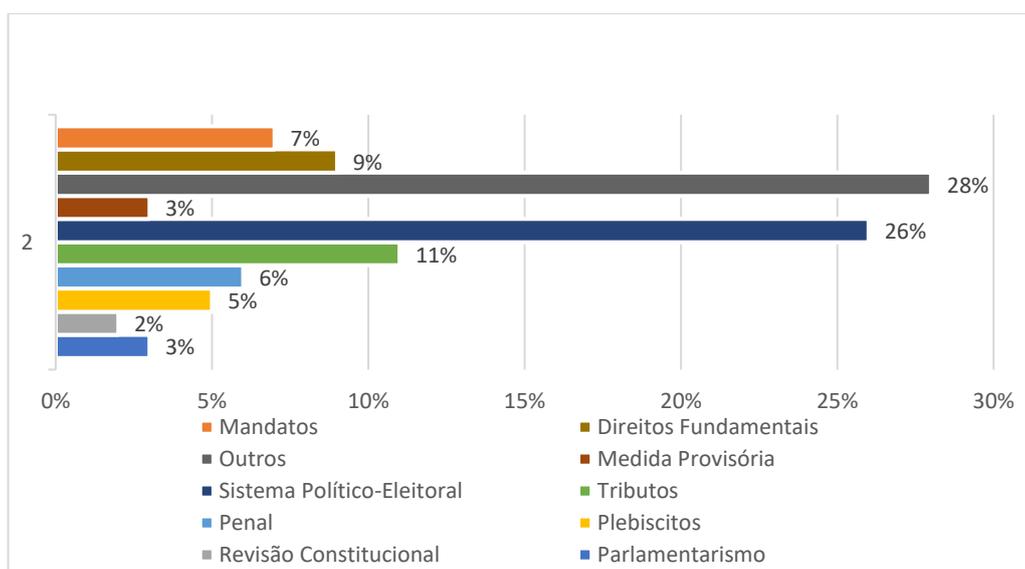
Para isso, foram apreciadas 229 Propostas, compreendendo estas a integralidade dos dados disponíveis no portal de consulta legislativa da Câmara dos Deputados<sup>60</sup>, sob o filtro “Propostas de Emenda à Constituição” e apreciadas ano a ano.

A opção pela apreciação das Propostas a partir da Câmara dos Deputados se dá, primeiro, pelo expressivo volume que revelam e, principalmente, pela condição de representatividade proporcional, indicando, assim, um critério, formal, de maior aproximação aos interesses da sociedade.

Eventuais propostas que tenham tido tramitação iniciada pelo Senado e, até julho de 2022 não tenham sido remetidas à Câmara, ou que, por quaisquer motivos, não tenham sido contempladas no sistema digital desta casa, portanto, não foram contempladas.

Agregadas por incidência temática, as Propostas apresentam o seguinte cenário:

**Gráfico 1:**Propostas de Emenda a Constituição entre 1988-1994 por matéria



**Fonte:** Sados da pesquisa (2022).

Destaca-se a expressividade das Propostas voltadas a alterar o Sistema Político Eleitoral, representando 26% do total. O dado se torna mais expressivo quando considerado que o grupo “Outros”, que representa 28% do total de PECs inclui uma miscelânea de matérias

<sup>60</sup><https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&tipos=PEC>. Acesso em 15 de junho de 2022.

contemplando desde questões orçamentárias, a segurança pública, direitos de estrangeiro, divisão de competências entre instituições e entre órgãos federativos, criação de municípios etc.

Esclareça-se que foram contempladas na categoria “Sistema Político-Eleitoral” as propostas relativas à remuneração de congressistas, deputados e vereadores, competências do Congresso e imunidades parlamentares, por reconhecer-se que apresentam matérias de interesse direto dos Proponentes e que tem impacto direto na dinâmica institucional do Sistema Político-Eleitoral. Tais proposições representam, não obstante, apenas 9 do total das 60 Propostas vinculadas ao Sistema Político-Eleitoral, não alterando, portanto, os resultados encontrados.

Observe-se, ademais, que as disposições que tocam especificamente à determinação dos Mandatos políticos foram contempladas em grupo autônomo, representando um total de 16 Propostas. Tal escolha se deve ao fato de a matéria representar ponto de dissidência objetivo na Constituinte, e como se observa posteriormente a esta, bem como por denotar uma condição de transição, dedicando-se algumas das propostas a estabelecer “mandatos-tampão” ou distendidos a fim de unificar os procedimentos eleitorais.

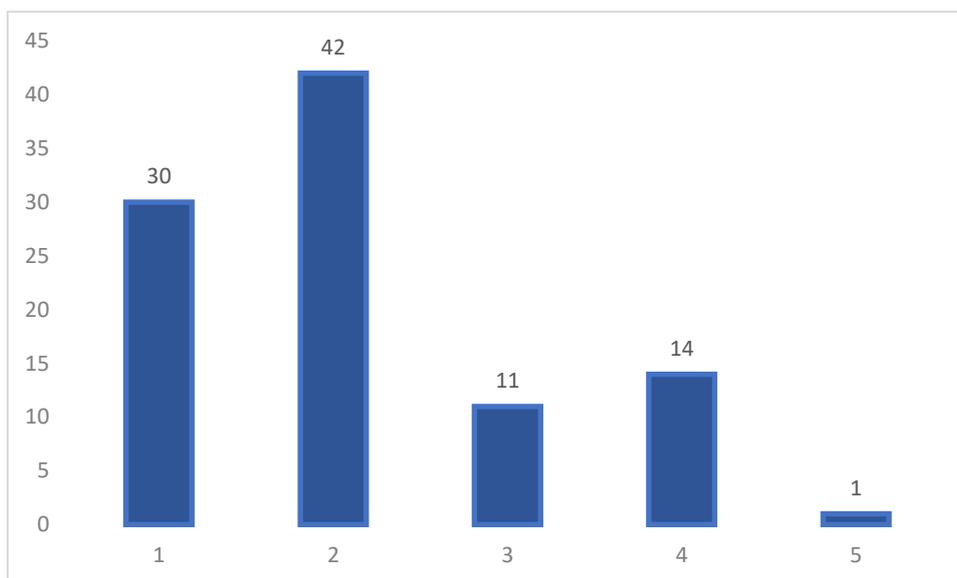
No que toca ao consenso e à estabilização do regime constitucional, observa-se que matérias relativas ao plebiscito e à revisão constitucional se apresentam relevantes, respectivamente com 13 e 4 Propostas. Outrossim, o sistema de governo demonstra-se como ponto de divergência fulcral, representando 7 das Propostas apresentadas, tendo quatro destas sido apresentadas já em 1989.

Observada, ademais, a baixa efetividade na aprovação das Propostas (apenas 6 dentre as 229 propostas apresentadas foram convertidas em emendas à Constituição) – ou seja, a condição provavelmente reconhecida pelos autores de baixa probabilidade de efetivação das mudanças perquiridas – e a baixa expressão de outros atores na proposição de PECs no período em análise (6 no total, sendo 5 pelo Executivo e 1 pelo Senado) portanto, a proposição de Emendas à Constituição parece atuar, para Câmara dos Deputados como um mecanismo informal que interage com as competências formalmente instituídas por divergência na modalidade acomodação.

Afinal, ainda que caracterizem instrumentos formais de alteração da constituição, demonstram ser utilizadas pelos atores políticos não como tais, mas como instrumentos de barganha ou de reforço de pautas, visando seja a satisfação aos eleitores seja a associação de interesses no Congresso. Mantém-se, assim, as regras para proposição de Emendas e alteração da Constituição, desvirtuando-se a função das PECs.

No que toca a pertinência à democracia, observa-se que 43% das PECs tratam dos grupos de direitos elencados na tabela 1. A distribuição entre as categorias poliárquicas se dá da seguinte maneira:

**Gráfico 2:** PECs 1988-1994 x Categorias Poliárquicas



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

Considerando a expressividade das PECs relativas ao sistema político eleitoral, observa-se, aqui, no que toca à democracia, a sobre-expressão de direitos relativos à terra, recursos produtivos e programas de desenvolvimento.

Para interpretação destes dados, destaque-se que na categoria 1 (voto, representatividade e elegibilidade) não foram contempladas matérias relativas ao sistema eleitoral, senão aquelas diretamente afeitas à representatividade, a exemplo de temas como limitação de números de representantes no legislativo, extinção do senado e instituição de sistema misto.

Por sua vez, foram associadas à categoria 4, as matérias relativas a veto presidencial e medidas provisórias por compreenderem-se diretamente associadas à dinâmica interinstitucional, conforme arguido Dahl.

Na categoria 2, foram contempladas, para além de questões como propriedade e desapropriação e regulação de empresas, as proposições relativas a garantias trabalhistas, salário, aposentadoria e sistema tributário. A escolha se deve pelo reconhecimento de que, ao abordar recursos produtivos ante um sistema capitalista, a força de trabalho deve ser reconhecida como elemento relevante para apreciação da concentração ou dispersão da ordem

econômica; no mesmo sentido reconhece-se a relevância do modelo tributário (regressivo ou não).

Tem-se, então, que a democracia, considerada a partir do conjunto das categorias poliárquicas representa quase metade das intenções de alteração do texto constitucional promulgado em 1988, apresentando-se como elemento distintivo de irresignação.

Como destacado, a proposição de emendas não necessariamente reflete objeto ou a expectativa concreta de alteração. Certamente, porém, denota elemento de permeabilidade da atividade parlamentar, seja frente aos interesses dos próprios parlamentares ou ao eleitorado/sociedade.

## 5.2 AS DECISÕES DIFERIDAS E O MODELO DE POLIARQUIA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Tratando-se, pois, das decisões aptas a estruturar o desenvolvimento de uma institucionalização poliárquica, com base nos direitos indicados na tabela 1, no capítulo 3, pode-se observar, sem maiores dificuldades, que, na experiência de 1987-1988, certamente, foram legadas ao constituinte derivado, decisões fundamentais à democracia brasileira.

Rememore-se, aqui, a expressão de Bernardo Cabral que, ao referir-se à formação de consensos e tomada de decisões na constituinte, esclareceu que tudo que não alcançava um consenso teria sido deixado para depois e, simplesmente, durante a apreciação do plenário, legado ao buraco negro da postergação da competência “na forma da lei”<sup>61</sup>.

O constituinte revela, assim, as dificuldades enfrentadas na tomada de decisão, e a ampla disputa pela demarcação do paradigma constituinte então em construção. Depreende-se, aliás, a precariedade do poder constituinte em estabelecer, com clareza, o paradigma de Estado que instituía. Exsurge, portanto, nesta pesquisa, o interesse em identificar quais decisões “não teriam sido tomadas”.

Neste ponto, para apreciação dos dispositivos constitucionais, foram apreciados todos os dispositivos que, no texto original, apresentavam expressões como “a lei regulamentará” “na forma da lei” “lei determinará”, etc. Nesse conjunto, não foram considerados dispositivos que, simplesmente, delimitam a abrangência da legislação complementar, a exemplo do art. 5º XXXV, ou que designam competência, a exemplo do art. 5º, XXXI.

---

<sup>61</sup> *Apud* BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade. Dissertação de mestrado. Brasília/Universidade de Brasília, 2018.

Como na seção anterior, na Categoria 2, foram contemplados direitos relativos ao trabalho bem como foram incluídas na categoria instituições estatais como regime tributário e previdenciário. Em contrário, as políticas relativas aos territórios não foram contempladas na categoria por constituírem matérias de organização político-administrativa que podem, ou não, apresentar impactos na ordem

Na categoria “igualdades e desigualdades” foram contempladas, para além do acesso a recursos de educação e comunicação, como pontuado por Dahl, a criação de instrumentos de combate à desigualdade, seja entre sujeitos ou regiões, contemplando-se instituições para combate à pobreza, estímulo ao desenvolvimento econômico e geração de renda.

Destaca-se aqui, que apesar das profícuas discussões quanto à relevância da política e distribuição orçamentária, bem como dos instrumentos de para a distribuição de renda e combate às desigualdades substancialmente consideradas, tais aspectos não foram analisados nesta categoria por não terem sido assim endereçados por Dahl<sup>62</sup>.

Em “Subculturas, padrões de clivagem e eficácia Governamental” são contemplados instrumentos de controle interno e equilíbrio interinstitucional e instituições de prestação estatal.

De forma complementar, em “Crenças dos ativistas políticos” foram contemplados dispositivos relativos ao dever de transparência, *accountability* e controle externo do Estado, tendo em consideração a perspectiva de Dahl de que o controle da agenda depende diretamente da possibilidade de tomada de decisão informada por parte dos sujeitos.

Em sucessivo, tais dispositivos foram confrontados com o texto consolidado da Constituição em julho de 2022, a fim de compreender a superação ou implementação de novos dispositivos que continuassem a estabelecer a extensão da competência de matérias constitucionalizadas ao legislador ordinário. Da análise dos dispositivos constitucionais promulgados em 5 de outubro de 1988, observa-se que foram legados à decisão congressional posterior, 117 dispositivos.

Dentre as decisões diferidas, observa-se decisões materialmente constitucionais, como a implementação de direitos fundamentais, organização político-administrativa e dos territórios, a distribuição de competências entre os entes federativos e entre órgãos essenciais, sistema financeiro, sistema eleitoral e exploração econômica.

---

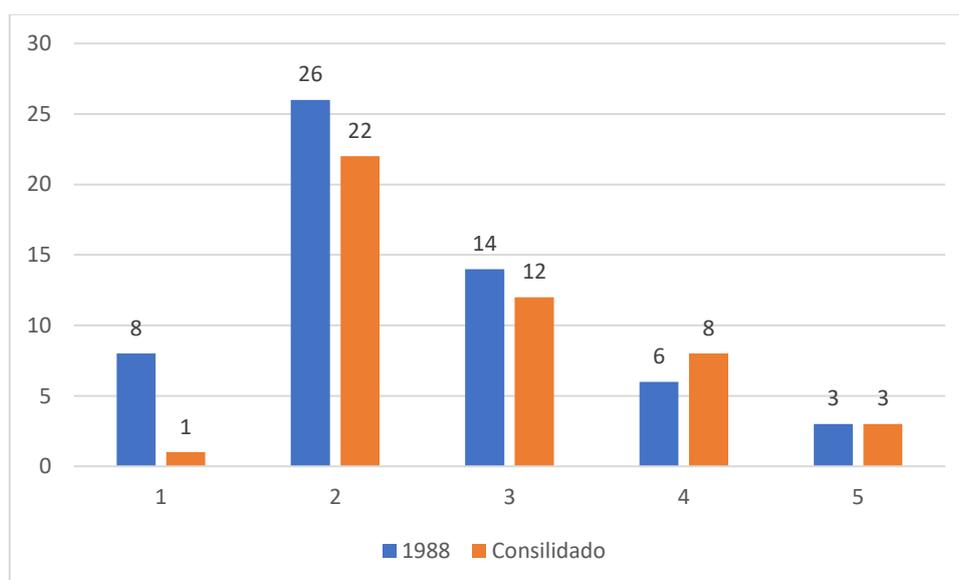
<sup>62</sup> Sobre o tema ver SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual: Ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020; e MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Justiça Fiscal: Estudos Críticos de Problemas Atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

Ademais, se confrontados com as categorias poliárquicas de Dahl, observa-se, paralelamente à ampla constitucionalização das matérias afeitas ao estabelecimento de um regime democrático, o recorrente diferimento de medidas de implementação. Dentre as 116 disposições de diferimento de decisão constitucional, portanto, aquelas afeitas às categorias poliárquicas representam 57, ou 49%.

A relação dos dispositivos determinados para regulamentação futura, ou, nos termos propostos por Bernardo Cabral, que não alcançaram consenso, e as categorias poliárquicas, bem como as alterações realizadas por meio de emendas constitucionais pode ser observada no apêndice 1.

Em sucessivo, se observadas as alterações promovidas pelas emendas constitucionais, no que toca a pontos não consensuais – ou seja, que já no texto original tiveram a sua contemplação diferida ou delegada ao legislador infraconstitucional, tem-se o seguinte cenário:

**Gráfico 3:** Categorias poliárquicas X Dispositivos diferidos em 1988 e consolidados



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

De pronto, percebe-se que os direitos relativos ao voto e ao exercício direto dos direitos políticos apresenta o maior consenso dentre as categorias apresentadas, tendo sofrido apenas um acréscimo ao longo de mais de três décadas.

Tomando-se em conta as críticas apresentadas por Wanderley Guilherme, portanto, observa-se que, mesmo considerada uma estrutura assimétrica de participação e competição, uma vez que os critérios de elegibilidade são em muito, mais exigentes que aqueles para o

exercício do voto bem como foram o único ponto exposto a alteração, observa-se estabilidade na decisão constituinte quanto sistema eleitoral que pretendeu implementar.

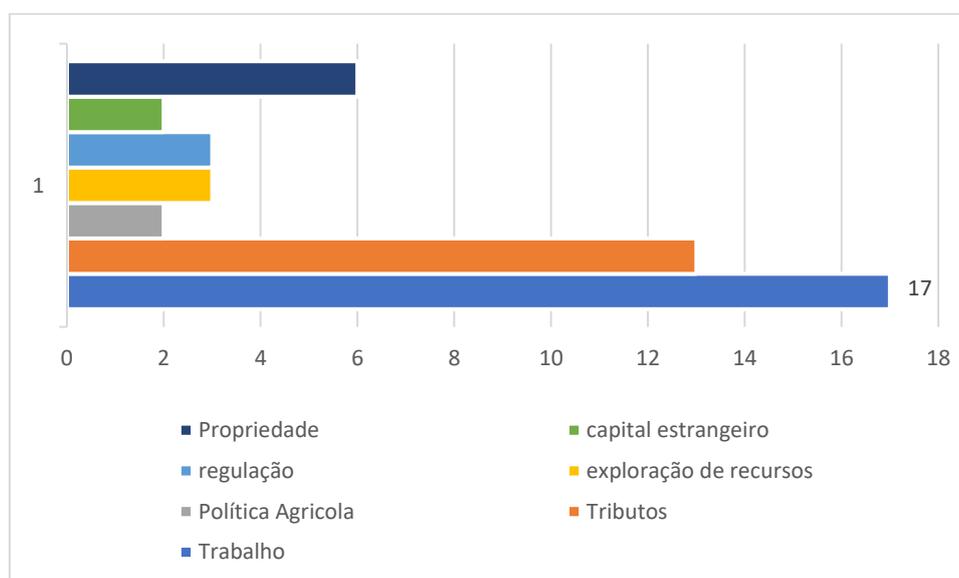
Observe-se, então, que tal modelo revela uma competição deficiente frente à participação, indicando uma estrutura de transição mais próxima a uma hegemonia inclusiva que a uma oligarquia participativa. Assim, ainda que a apreciação das sequencias históricas deva ser compreendida no tempo, destaca-se a impossibilidade de justificar, de maneira purista, que a conjuntura normativa brasileira apresentaria robusta sustentação a uma competição eficiente.

Chama à atenção, ainda, a proeminência da categoria 2, qual seja Concentração da Ordem Econômica e Nível desenvolvimento. Neste ponto, destaca-se não só o grande quantitativo de dispositivos, ou seja, a ampla expressividade da falta de consenso quanto as decisões sobre o tema, mas a permanência desta condição, promovendo-se sucessivas emendas que, novamente, postergam a determinação quanto à ordem econômica e ao desenvolvimento no país.

Parece confirmar-se então, pelo modelo analítico ora proposto, a interpretação de Geraldo Camargo Vidigal, apresenta acima, uma vez que a projeção de uma ordem econômica menos concentrada parece encontrar múltiplos obstáculos, desde a decisão legislativa, para a implementação de soluções presentes.

Nesse ponto, considerando as escolhas metodológicas realizadas, destaca-se a expressividade dos dispositivos tocantes às matérias tributárias e trabalhistas associadas à categoria 2 como se vê:

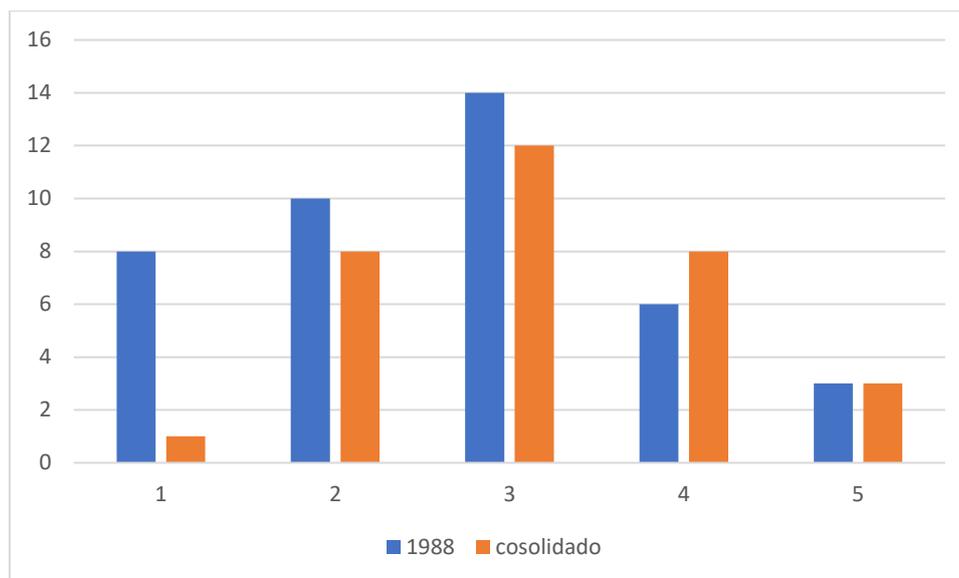
**Gráfico 4:** Incidência de temas na categoria 2



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

Diferenciados, pois, os elementos trabalho e tributos, observa-se uma alteração na relevância entre categorias menos consensuais, revelando-se a categoria 3, Igualdades e Desigualdades, como ponto mais controverso, como se observa:

**Gráfico 5:** Categorias poliárquicas X dispositivos diferidos não contemplado tributo e trabalho



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

Levando-se em conta a imbricação, quanto à delimitação de dispositivos jurídicos, entre os elementos que conformam o combate à desigualdade, a distribuição de renda e o acesso a recursos, tanto produtivos como de poder, pode-se, portanto estender a interpretação proposta por Vidigal, demonstrando-se que, efetivamente, as questões afeitas à concentração da ordem econômica e o combate às desigualdades, levadas em conta as (não) decisões do poder constituinte, são as matérias mais controversas e de menor consenso.

Ainda, percebe-se que questões vinculadas ao controle interno e externo do Estado e, principalmente à transparência e à participação do cidadão por meio de acessos autônomos ao exercício direto do voto ou de direitos políticos passam, basicamente, ao largo das escolhas constitucionais.

A precariedade de dispositivos vinculados à categoria Crença dos Ativistas Políticos – considerando a quase inexistência de outros dispositivos, não penderes de regulamentação futura – reforça, assim, a conjuntura de baixa competição, indicando a manutenção de recursos essenciais de poder longe do acesso da maioria da população ou, na forma ora proposta, alheia ao projeto constitucional de poliarquia.

Tal interpretação é reforçada inclusive se analisados, em conjunto, os dados de ambas as seções que compõem este capítulo. Confrontando-se, portanto, a baixa representatividade relativa da categoria 1 dentre os dispositivos diferidos e a alta incidência de matérias relativas ao sistema político eleitoral dentre as PECs apresentadas entre 1988 e 1994, observa-se certo consenso quanto aos “direitos políticos”, centrando-se os enfrentamentos em matérias de interesse mais diretamente associados aos parlamentares.

Junto a tais, a quase inexistência de dispositivos, em ambas as análises relativas à categoria 5 revela, portanto, um consenso estável quanto a instituição de um modelo constitucional democrático. Certamente, essa característica demonstra uma lacuna democrática, no sentido de que o investimento de força de trabalho do Congresso está sendo dedicado não à ampliação da competição.

Observa-se, portanto, que não obstante tenham contemplado o debate constituinte, os aspectos essenciais da conformação poliárquica, aos moldes propostos por Dahl e com base no referencial ora adotado, recorrentemente, não alcançaram consenso pelo constituinte originário.

Ainda mais significativa é a condição de reforço desta escolha de “empurrar com a barriga” as decisões fundamentais, promovendo-se alterações constitucionais que insistem em legar a posteridade as condições de implementação, especificações e limites das matérias constitucionalizadas. Como se observa no Apêndice 1, aos 116 dispositivos legados à regulamentação ou decisão do legislador ordinário, o constituinte derivado fez acrescentar novos 89 dispositivos, excluindo apenas 4.

Confirma-se, assim, que apesar da crítica explícita a múltiplas das condições da Constituição promulgada em 1988, como sua extensão e abrangência, o constituinte derivado continua investindo em ampliar a constitucionalização de matérias, inclusive de matérias indefinidas, legando ao legislador ordinário o direcionamento de questões estruturantes ao Estado e à poliarquia.

Ressalte-se, ademais, que conforme a primeira hipótese firmada para esta pesquisa – ou seja, que as decisões essenciais à democracia teriam sido não consensuais ou legadas para o futuro – percebe-se significativa representatividade, dentre as questões pendentes de consenso, das matérias aderentes às categorias poliárquicas, representando estas 49% dos pontos de conflito no texto originalmente promulgado.

Como apresentado, porém, aspectos tocantes à participação foram amplamente contemplados. Assim, ao menos no que toca ao consenso ou ao estabelecimento de paradigmas, o constituinte originário parece ter apresentado consistência quanto ao modelo (quase) poliárquico que buscava instituir.

A democracia constitucionalizada, porém, é uma democracia afeita a direitos de inclusão, muito mais do que de competição, revelando-se extremamente controversa no que toca à dispersão da ordem econômica e, em menor escala, às desigualdades.

Como demonstram as análises ora propostas e as informações quanto às alterações dos dispositivos referidos, no Apêndice 1, as decisões diferidas foram recorrentemente alteradas via emendamento constitucional. Não foi possível observar, porém, se este comportamento pode se expressar como condição inerente a tal pendência de decisões ou se revelaria, na verdade, como uma ampla margem de manobra plantado no texto originário para, em momentos futuros, acolher os interesses de mudança das regras então positivadas.

## 6 A VALSA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA – UMA ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

### 6.1 POR QUE ALTERAMOS A CONSTITUIÇÃO? ELEMENTOS ASSOCIADOS À MUDANÇA CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Não raro a abrangência da Constituição é referida como uma das principais motivações da constante alteração constitucional. Sob esse contexto, ao comentar os 30 anos da Constituição, Maués (2020) inaugura suas análises afirmando que “a constituição de 1988 apresenta como um de seus traços mais marcantes sua constante reforma”.

Sem embargo, ao passo em que defende o conceito de “dinâmica constituinte permanente”, apoia-se em Elkins, Ginsburg e Melton para destacar que é natural às constituições transformarem-se no tempo, sendo tal possibilidade, inclusive, regulada na maioria dos textos constitucionais no mundo.

Ressalta, porém, a cautela com que deve ser percebida a reforma constitucional<sup>63</sup>, podendo promover não só desestabilização do sistema constitucional vigente, como, considerada a fluidez das maiorias e as diferentes dinâmicas de poder de acordo com o processo legislativo e o desenho institucional, a sucessiva sobreposição de interesses, tornando-se um instrumento de afirmação política de grupos de interesses.

No caso brasileiro, por muitas vezes é referido que a extensão do texto constitucional, ou a abrangência deste sobre questões que não seriam materialmente constitucionais teria resultado no constante emendamento.

Observa-se, porém, que a Constituição de 1988 não é a mais extensa já havida na história do Brasil<sup>64</sup>. Da mesma forma, apesar de despontar como constituição mais emenda, sob taxa de 3,33% de emendamento, é seguida, respectivamente, pelas constituições de 1937, com 2,62 e 1969, com 1,36, tendo estas, porém, vigido por períodos de tempo significativamente anteriores<sup>65</sup>. Desta maneira, observada em relação à experiência brasileira, a Constituição de 1988 não parece apresentar uma condição atípica ou de instabilidade.

Não bastasse, se consideradas as 3.636 PECs apresentadas entre 1988 e 2020 frente as 108 emendas aprovadas, observa-se uma taxa de conversão (ou seja, de aprovação e promulgação das alterações propostas) de aproximadamente 3%. Considerada a extensão,

---

<sup>63</sup> Para fins das análises propostas expressões como reforma, mudança, transformação constitucional são aplicadas como sinônimo de emendamento constitucional. Excetua-se a tal dinâmica, por necessário, a revisão, remetendo esta, especificamente, à revisão de 1994.

<sup>64</sup> Tabela de referência disponível no Anexo C.

<sup>65</sup> Os dados são de 2015, contemplando, pois, a taxa de emendamento à época. A tabela completa formulada pela autora pode ser observada no Anexo C.

formal e material, do texto constitucional, pois, pode-se considerar que, frente aos aparentes múltiplos interesses de alteração, a dinâmica institucional parece garantir à Constituição significativa estabilidade.

Ademais, se observada por perspectiva comparada, a experiência brasileira não se revela, necessariamente como discrepante. Consideradas as duas constituições mais longevas ainda em vigência, a dos Estados Unidos e a da Noruega, portanto, observa-se que, enquanto para aquela houve conversão de 27 emendas dentre mais de 11 mil propostas – padrão de emendamento tendente a zero, portanto - para esta é de aproximadamente 20%, observando-se, em média 5 vezes mais PECs do que as emendas efetivamente aprovadas (LIMA, 2016, pág. 27).

Tomando-se por referência a estabilidade das democracias constitucionais referidas, portanto, observa-se que a alteração da constituição não é sinônimo de instabilidade ou de sujeição do estado de direito a poderes oligárquicos.

Trata-se, na verdade, da necessidade de compreender os elementos que, em cada contexto constitucional, são representativos das motivações para alteração e os resultados que estas promovem à dinâmica institucional e ao funcionamento do Estado, apreciação identificada, por Ginsburg e Melton (2014) como “cultura do emendamento constitucional”<sup>66</sup>.

Busca-se, aqui, então, a identificação de elementos que possam contribuir para compreensão da dinâmica constitucional brasileira, aproximando-se esta compreensão de sua “cultura de emendamento”. É exatamente por isso que não só as normas formais são trazidas à análise, mas a interação destas com utilização de instituições formais – como a apresentação de PECs e o diálogo institucional entre os Poderes do Estado – são trazidos ao debate, a fim de elencar caminhos de significação da norma a partir das condições fáticas e substanciais com que interagem e se constituem.

Isso porque, a intenção de alterar o texto constitucional, identificada a partir do quantitativo de PECs propostas, ao em muito superar as alterações efetivadas e, principalmente, ao dispor de matérias de diferentes abrangências, revela-se como recurso versátil, seja para a articulação eleitoral ou para a propulsão abstrata ou subjetiva de pautas.

Nesta perspectiva, de forma semelhante se revela o controle judicial, apresentando-se muito mais como instituto integrante desta dinâmica do que como mecanismo de controle externo e controle da norma por grupos de poder alheios ao processo legislativo.

---

<sup>66</sup> No original Amendment Culture, tradução livre pela autora.

Como já destacado, para Bonavides (2000) a contestação constante da Constituição se refere ao descompasso entre o modelo institucional e os interesses e necessidades da população, revelando-se uma crise entre poderes constituintes e constituídos.

Outra hipótese amplamente referida é a de que a Constituição de 1888 teria incorporado em seu texto não apenas direitos, mas dispositivos complexos e que veiculam opções políticas, as políticas públicas.

Assim, por apresentarem uma natureza essencialmente contingente, as políticas públicas demandariam constante emendamento, promovendo-se assim uma recorrente mobilização do texto constitucional (LIMA, 2016, pág. 11). Para a autora, a hipótese se demonstraria, pois, consideradas as ECs, a Constituição teria crescido 28% desde sua promulgação, sendo as políticas públicas representativas de 70% deste crescimento.

De forma distinta, Maués (2020) identifica que a maioria das ECs se referem a matérias tributárias e orçamentárias, configurando tais como principais pontos de conflito ou instabilidade dos dispositivos constitucionais.

Importa observar, de logo, que se apreciadas tematicamente, as matérias apreciadas pelos dois autores apresentam similaridades, denotando mais complementariedade do que conflito entre as perspectivas. Em contrário, se confrontadas com os dados apreciados no capítulo 3, observa-se certa divergência entre as categorias de maior ou menor conflito.

Denota-se, então, a condição específica dos indicadores construídos nesta pesquisa, bem como a relevância da análise das PECs e ECs a partir da perspectiva democrática, em complementariedade às análises contempladas pela literatura especializada. Tomado este cenário, em continuidade às análises já realizadas, busca-se identificar, por meio da análise das ECs, padrões de comportamento, sejam de continuidade ou mudança, que auxiliem a compreensão da condição da democracia na constituição.

Observe-se que, ao abordar o emendamento constitucional pela perspectiva das políticas públicas, Lima (2016) destaca uma redução das matérias abrangidas, de 26 no texto constitucional originário, para 18 dentre as emendas. Os aspectos com maior incidência de emendamentos, por sua vez, seriam políticas relativas à “Administração” e a “Encargos Especiais”, tendo este reduzido sua expressividade numérica frente aos dispositivos constitucionais originários.

Para a autora, portanto, apesar de ampliar a representatividade das políticas públicas, observa-se estabilidade entre os múltiplos temas associados, de forma que o interesse o constituinte derivado revela distinção, em prioridades e relevância, nas matérias constitucionalizadas. Assim, frente a redução da preocupação com o ordenamento da

administração pública, teriam ganho proeminência, na fase de emendamento, as matérias afeitas à “previdência social” e “judiciária”.

Desta maneira, considerando a constatação já apresentada de aumento dos dispositivos relativos a políticas públicas, portanto, pode-se concluir que, nesse aspecto, o emendamento constitucional não se demonstra tendente a minimizar direitos originalmente assegurados. Ademais, considerando os temas incluídos por ECs, Lima (2016) revela a que também estes não apresentam destruição congruente com os dispositivos constitucionais iniciais. Apreciando tal questão, revela que expressividade de dispositivos voltados ao controle do “orçamento” municipal, destacando-se a limitação de salário de vereadores, número de vereadores e despesas municipais.

Ainda que mantida a tendência de proeminência de matérias sobre a “administração”, propõe-se a reflexão sobre tal achado frente ao pacto federativo, indagando se tal característica tenderia a revelar um movimento de concentração pelos poderes nacionais ou o enfrentamento a um modelo disperso/verdadeiramente autônomo de poder<sup>67</sup>.

A partir dos achados de Lima, portanto, e no que toca a constitucionalização de políticas públicas, portanto, a mudança constitucional não apresentaria passos atrás, revelando, em fato, o deslocamento de matérias de interesse.

Por sua vez, a partir do recorte tributário e orçamentário, Maués (2020) desenvolve sua análise ressaltando que o emendamento constitucional teria relação direta com a implementação de políticas pelo governo. Por esta perspectiva percebe-se, já, que o emendamento constitucional supera a condição de necessidade de adequação do texto constitucional ao contexto social, revelando-se como elemento demonstrativo das regras do jogo e dos componentes extra normativos que interferem na tomada de decisão e no direcionamento das políticas do país.

No Brasil portanto, não obstante a regra formal de uma constituição rígida ou, para alguns super rígida, a constituição, enquanto instituto político e jurídico, poderia ser compreendida como palco de disputa e instrumento de barganha. De fato, portanto, talvez se possa interpretar a condição de uma “constituição por fazer” ou em “constante feitura”. O não significa, porém, a desarticulação ou instabilidade do sistema instituído pela Constituinte.

Dentre os objetos analisados, Maués (2020) destaca que dois grupos de normas despontam como pontos de conflito – o financiamento de políticas sociais e o controle dos

---

<sup>67</sup> Sobre o tema ver PACHECO, Mauro Joaquim Jr. Emendas constitucionais e a descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Viçosa, 2015.

gastos públicos. Desta maneira, seriam identificáveis um ciclo de reformas entre 1995 e 2006 visando equacionar as disputas entre os dois blocos de interesse.

Para o autor, as medidas implementadas, junto ao bom desempenho econômico do país na primeira década dos anos 2000 teria permitido a aplicação das medidas de equilíbrio fiscal, sem impedir o aumento no investimento em política sociais, estendendo-se tal dinâmica até 2015, sob o parâmetro de crescimento de crescimento real de 32% entre 1995 e 2002 e de 70% entre 2003 e 2010. Ainda que decrescente, o aumento verificado entre 2012 e 2015 teria sido essencial para a alteração no índice Gini, reduzindo em 10% a população classificada como pobre.

Demonstra, assim que a prorrogação da DRU pela EC n. 56/07 não impediu o aumento dos recursos da educação pela EC n. 59/09, nem a prorrogação do Fundo de Combate à Pobreza pela EC n. 67/10” mesmo quando considerada a nova prorrogação da DRU com a EC n. 70/12. (MAUES, 2020, pág. 24).

Tal dinâmica, certamente, revela avanço democrático conforme as categorias poliárquicas, enfrentando, exatamente, aspectos relativos à concentração da ordem econômica e desigualdades que, como demonstrado, revelaram-se como principais pontos de dificuldade de estabilização constitucional na Constituinte e em momento imediatamente posterior.

Neste recorte portanto, o emendamento constitucional se revela instrumento eficiente para o aprimoramento democrático, atuando diretamente em alguns dos obstáculos à participação e competição política, representados pela ampliação da distribuição de recursos que enfrenta, direta e indiretamente a concentração dos recursos políticos.

Paralelamente, porém, tal contexto teria levado, na interpretação do autor, ao aprofundamento de conflitos distributivos e, por conseguinte a uma crise política que desaguou na EC n 96/2016 que desconstituiu os acordos firmados no ciclo de reformas entre 1995 e 2002 e que teriam promovido a estabilidade constitucional entre 2007 e 2014.

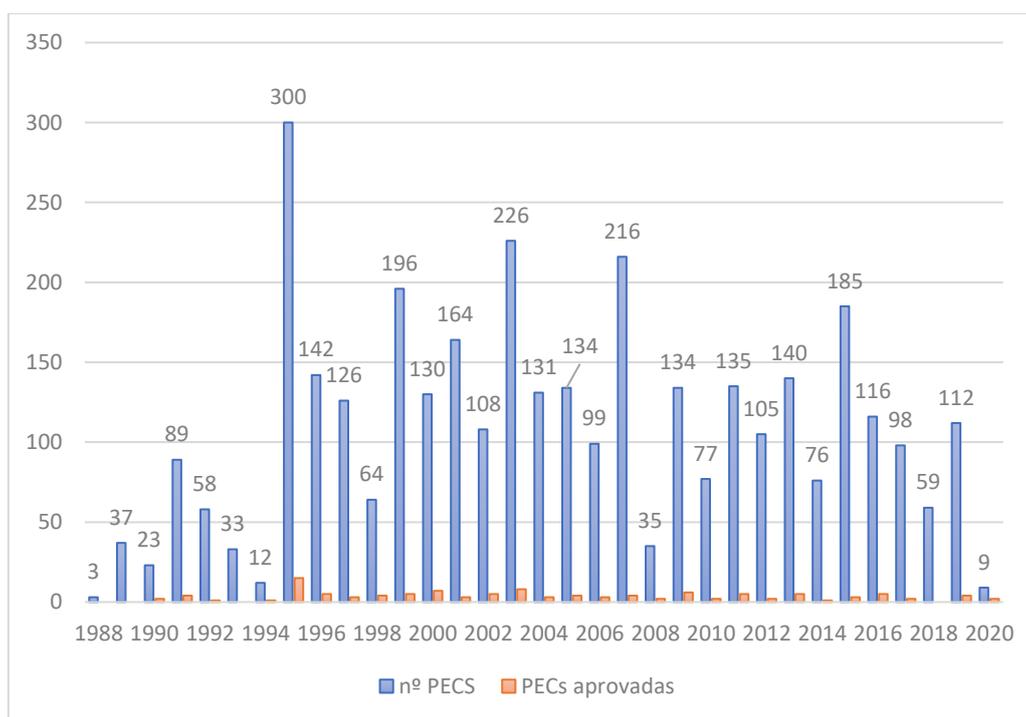
No que toca ao projeto democrático constituinte, portanto, observa-se não uma derrocada, mas um retorno ao *status quo ante*. De outra forma, trata-se de verdadeiro retrocesso na ordem constitucional, apresentando-se uma posição deliberada do governo pela obstacularização dos avanços democráticos que engendrariam maior competição política. Movimento que refletiria, exatamente, a dinâmica observada por Laura Carvalho, ao identificar a valsa brasileira como um passo a frente, seguido por um passo ao lado e, enfim, por um passo atrás.

Indo além, destaque-se que as arguidas estabilidades setorizadas não se refletem em uma tendência global, demonstrando-se que a consolidação de pautas em determinadas matérias não pode, em fato, ser interpretada como um movimento constitucional de estabilização.

Com base nos parâmetros analisados por Maués, observa-se que inversamente ao movimento das emendas tributárias e orçamentárias, que teriam passado por reformas entre 1995 e 2005 e experienciado estabilidade entre 2007 e 2014, as propostas de emendas à constituição, consideradas sem desagregação temática, apresentam uma média de 153,75 ECs/ano entre 1995 e 2002 e 123,25 entre 2007 e 2014 demonstrando, portanto, uma diminuição inexpressiva.

Em termos de estabilidade, portanto, consideradas as PECs enquanto intenções de modificação do texto constitucional, observa-se a condição perene de enfrentamento ao texto constitucional vigente. Tomado o intervalo entre 1988 e 2020, portanto, eis a relação entre PECs e ECs:

**Gráfico 6: ECs X PECs por ano**



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

Se trazidas à análise as PECs, portanto, observa-se que a revisão constitucional, em 1994 representa verdadeiro ponto de inflexão, tendo representado, em fato, um marco para uma maior disputa constitucional. Esta pesquisa não se debruça sobre as matérias ou motivações

associadas à tal evidente mudança no padrão de proposição de emendas à Constituição, de forma que não se pode afirmar o porquê ou como tal mudança acontece.

Evidencia-se, porém, a relevância de abranger as PECs como objeto de estudo para a compreensão da cultura de emendamento constitucional, uma vez que se observa movimentos opostos entre a proposição e aprovação de emendas, sendo tal condição indicativa de que mais do que a necessidade de adequação da norma ao tempo ou à realidade social, a interação entre as instituições e a instrumentalização de recursos formais para a persecução de metas de governo ou gestão podem ser compreendidas como bases do emendamento constitucional.

Tratando-se especificamente da revisão constitucional, a partir dos dados coletados, observa-se que frente à aprovação de 6 emendas de revisão, voltadas a regulamentar o Fundo Social de Emergência, a perda de Mandato, a duração do mandato, acrescer critérios à elegibilidade, alterar as regras de nacionalidade e ampliar a possibilidade de requerimento de informações pelo CN, 55 dentre as 229 propostas então em tramitação, relativas a temas diversos e distintos das emendas de revisão instituídas, foram simplesmente arquivadas sob o status de prejudicadas pelo encerramento da revisão constitucional, restando pendentes de apreciação as demais.

Parece fazer sentido, pois, a interpretação de que a revisão constitucional representou frustração das expectativas dos agentes políticos quanto à consolidação de um projeto nacional de Estado. Os dados apontam, em fato, que a revisão constitucional pouco impactou as questões então em disputa, novamente deixando de apreciar disposições estruturantes quanto aos sistemas político e econômico, dentre outras matérias, as quais já não haviam alcançado consenso na Constituinte.

Destaca-se, então, o espaço analítico observado na relação entre a dinâmica constitucional e revisão de 1994, demonstrando-se quão pouco foi investido na compreensão deste ponto de inflexão no emendamento constitucional. Nos termos propostos por Dahl, tal movimento poderia ser interpretado, por exemplo, como a mudança na crença dos ativistas políticos quanto à capacidade do sistema constitucional em responder às necessidades sociais, ou mesmo do sistema político em acolher e processar interesses distintos.

A confirmação de tal hipótese, certamente, exigiria a compreensão dos fatores relevantes para a aprovação e arquivamento de propostas no momento da revisão e apreciação do padrão e natureza das propostas apresentadas anteriormente e após a revisão constitucional, perspectivas que extrapolam o objeto desta pesquisa. Reforça-se, outrossim, o achado de que a revisão constitucional representa alteração no padrão de enfrentamento ao texto constitucional por meio de PECs, legando-se a análises futuras as implicações e resultados deste processo.

Buscando apreciar outros elementos que possam ser relevantes às mudanças na dinâmica do emendamento constitucional, passa-se a apreciar o desempenho econômico e a dinâmica eleitoral<sup>68</sup>.

Neste aspecto, de pronto, observa-se que os anos com resultados econômicos expressivos tendem a apresentar, também, alto número de PECs. As razões para tal dinâmica não foram apreciadas, mas considerada a amplitude de matérias constitucionais contempladas em PECs, como já demonstrado, podem sugerir tanto a expansão do interesse de alteração constitucional sobre matérias não associadas à conjuntura econômica como a impugnação das escolhas do governo.

Observou-se, não obstante, que se confrontados os dados apresentados no gráfico 6 com a variação do PIB<sup>69</sup>, observa-se que, de forma talvez contraintuitiva, à exceção de 2009 e 2016, os anos de maior aprovação de emendas, coincidem com desempenhos econômicos expressivos.

Reforça-se a relevância desta percepção pela compreensão, comum nos debates referentes ao emendamento constitucional, de que a alteração do texto comumente resulta de um cenário de crise institucional em que seria observável a incongruência entre o texto constitucional e as necessidades reais da sociedade.

Em contrário, os dados indicam que o bom desempenho econômico, comumente, se associa ao alto emendamento da constituição, permitindo, portanto, a compreensão de que o bom desempenho do governo (Executivo) na execução de políticas econômicas resultaria em maior sucesso na agregação de maiorias e aprovação de reformas constitucionais.

Certamente, tal resultado implica a percepção de que o Executivo exerce papel fundamental na dinâmica constitucional. Essa percepção, porém, se distancia da notória compreensão de sobreexpressão do legislativo em decorrência de uma constituinte não exclusiva e mesmo em um modelo de constituição rígida, em que as regras para alteração da constituição revelam-se mais onerosas aos agentes políticos, desestimulando, assim, as intenções de reforma constitucional.

Observada a sincronia positiva entre a mudança constitucional e os resultados econômicos, destaca-se movimento semelhante se considerado o processo eleitoral. Isso quer

---

<sup>68</sup> Tabela demonstrativa dos dados pode ser analisada no Apêndice C.

<sup>69</sup> É certo que o desempenho econômico não pode ser reduzido ao PIB, inclusive no que toca a aspectos significativos do impacto de políticas macroeconômicas em aspectos relevantes para a democracia, como demonstrado por Maués (2020). Para fins da análise proposta, porém, considerando que denota o desempenho produtivo geral do país, sendo a referência para a estipulação de políticas públicas e metas de investimento e inflação, considera-se grandeza suficiente.

dizer que a transposição de mandatos apresenta resultados mais significativos quanto ao emendamento constitucional do que a consolidação das estratégias do governo ao longo do mandato.

Ou seja, tomando-se por referência os ciclos de eleições presidenciais, observa-se que os anos imediatamente anteriores e aqueles que contemplam o processo eleitoral, fins do mandato em vigor em que a liderança política, em tese, teria sua base consolidada e por conseguinte maior facilidade na aprovação de emendas, tendem a apresentar baixa incidência tanto de PECs quanto de aprovações de ECs.

Apesar de denotar uma conjuntura aparentemente intuitiva, uma vez que os recursos políticos estariam dedicados ao processo eleitoral, importa destacar que tal resultado também poderia indicar, em análise mais aprofundada, uma baixa representatividade da dinâmica constitucional na barganha eleitoral.

Este aspecto se torna mais relevante se considerados os apontamentos de Lima (2016) e Maués (2020) quanto à implementação de políticas de governo e de dinâmicas relativas à tributação e políticas públicas, uma vez que tais aspectos não raro se revelam como cerne dos programas de governo de candidatos à presidência. Ademais, revela-se contrastante com a agenda política, se considerada a sucessão de emendas vinculadas a projetos estruturantes de determinadas gestões, a exemplo da reforma administrativa para Fernando Henrique Cardoso e das questões orçamentárias, já indicadas, para Lula.

Por sua vez, observa-se que imediatamente após a eleição, existe uma tendência de apresentação de expressivo número de PECs, o que poderia denotar, dentre várias outras interpretações, tanto o aproveitamento de uma janela de oportunidade de grupos anteriormente minoritários em reposicionar-se estrategicamente nesta fase de reagregação das bases de governo, como o enfrentamento ao projeto político da gestão vencedora.

Nesse aspecto, importa destacar os achados de Castro (1993), que denotavam, à época, que a irresignação frente a emendas constitucionais via ADIs se concentravam na impugnação à política econômica vigente, tendo sido apresentadas fundamentalmente, por partidos de oposição.

Por sua vez, não obstante observe a manutenção de uma dinâmica de impugnação pela oposição ainda em 1999, Viana destaca o deslocamento na natureza das impugnações, que passam a apresentar uma conotação menos de enfrentamento efetivo às políticas da situação e mais a veiculação e legitimação, via institucionalização jurídica, de pautas de oposição. Cenário, porém que viria a apresentar mudança após os anos 2000, observando-se a impugnação de medidas também por bases aliadas ao governo (ROSA, 2020, págs. 36-38).

Percebe-se, assim, que a dinâmica do emendamento constitucional em relação à mudança da gestão ou ao processo eleitoral apresenta dois pontos de constância, qual seja a baixa incidência em momento anterior à mudança e alta incidência em momento imediatamente posterior ao início de novo mandato. Em contrário, revela um deslocamento em substância quando observadas as impugnações judiciais às agendas políticas promovidas via emendas constitucionais.

Em primeira análise, esse contexto parece revelar a consolidação das regras do jogo, configurando a mudança na interação entre situação e oposição. Denota ainda, a imbricação entre o emendamento constitucional e o estabelecimento das dinâmicas de poder e agregação de maiorias associadas à renovação de mandatos.

A partir da teoria de Dahl, tais aspectos poderiam ser observados tanto como a consolidação das regras do jogo que permitiriam a estabilidade para a ampliação da competição, configurando, portanto, uma conjuntura de hegemonia inclusiva, como a institucionalização de uma alternância de maiorias que configura o equilíbrio poliárquico, demonstrando-se que as regras do jogo asseguram custos mais altos à aniquilação do que à tolerância, em expressão poliárquica.

Novamente, portanto, é identificada a necessidade de apreciação diferenciada dos dados para que se possa reconhecer a efetiva vinculação entre emendamento constitucional e mudança de gestão, revelando-se, assim, quais agendas aproximam-se ou distanciam-se das escolhas constitucionais originárias e o quanto são ou não são bem-sucedidos em direcionar a agenda constitucional a seu favor.

## 6.2 A DINÂMICA ENTRE PODERES E O EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL

Denotada a imbricação entre todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – no emendamento constitucional, passa-se, aqui, a apresentar apontamentos para a compreensão desta interação.

Para isso, primeiramente, destaca-se a consolidação do entendimento, proposto por Sérgio Abranches, quanto à interação de poderes no Brasil designada por presidencialismo de coalisão. Nesta perspectiva, a especificidade do modelo institucional brasileiro se daria pelo reconhecimento do Brasil como o “único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988 *apud* LIMONGI, 2006, pág. 18).

Porém, a percepção específica do autor, que implicaria uma conjuntura de conformação de bases de sustentação de governo de natureza não exclusivamente partidária, teria se

esgarçado no tempo, passando a ser utilizada de forma genérica e inespecífica e, por conseguinte, mais obstacularizando que esclarecendo a realidade da dinâmica brasileira (LIMONGI, 2006, pág. 18).

Em revisão de tal perspectiva, portanto, sendo certo que vige no Brasil o modelo presidencialista e que os governos recorrem à formação de coalizões para sustentar suas iniciativas, em perspectiva comparada, o modelo brasileiro em nada se apresenta original, revelando-se paritário aos de democracias consideradas avançadas ou consolidadas. No mesmo sentido, não apresenta uma dinâmica institucional que promova ineficiência ou crie obstáculos à governabilidade, demonstrando-se, em fato, eficiente no estabelecimento de processos decisórios e efetivo na capacidade de coesão partidária (LIMONGI, 2006, pág. 20).

No mesmo sentido, no que toca a agenda Executivo x Legislativo, observe-se que, para Neiva (2011), o modelo Constitucional adotado pelo Brasil teria instituído, inclusive de forma comum a muitas democracias, uma dinâmica de predominância do executivo no controle da agenda legislativa.

O funcionamento do processo decisório, portanto, implicaria o sucesso do Executivo em aprovar a maioria de suas proposições. Isso se dá, primeiro, em decorrência dos amplos poderes legislativos do presidente, e, ademais, por um sólido apoio partidário que se faz representar na forma (centralizada) com que as decisões são tomadas no plenário, comumente em torno do colégio de líderes (NEIVA, 2011, pág. 306).

Observe-se, como demonstra Limongi (2006), que o Presidente, para além do poder de veto, tem a iniciativa legislativa exclusiva nas áreas estruturantes das políticas do Estado a exemplo de tributação, orçamento, fixação dos quadros do funcionalismo público. Ademais, incontestavelmente, tem a capacidade de solicitar, unilateralmente o regime de urgência no processo legislativo, e de expedir de as Medidas Provisórias, efetivando, assim, significativo grau de controle sobre a agenda legislativa.

Ante tais vantagens, torna-se “fácil” ao Presidente organizar e conservar uma base de apoio, visto que a autonomia legislativa se encontra limitada a matérias acessórias ou ao posicionamento, alinhado ou não, à agenda presidencial.

Tem-se, então, como resultado, que o Executivo é poderoso não porque invade ou se apropria das competências do legislativo, como recorrentemente se assevera, denotando-se um desequilíbrio do sistema político brasileiro, “mas porque a constituição assim o estabeleceu” (LIMONGI, 2006, pág.28).

Tais características, por sua vez, também em contrário ao comumente alegado, configurariam o sistema brasileiro como um sistema em que os instrumentos vigentes revelam

a prevalência do princípio da maioria e o obstáculo a criação de subterfúgios pelas minorias. Nesse sentido, a dinâmica executivo-legislativo se revela tendente à eficiência e à observância do princípio democrático, genericamente considerado.

De forma distinta, a projeção do Executivo sobre o processo de emendamento constitucional, se comparada à dinâmica legislativa ordinária, seria significativamente reduzida, uma vez que, na apreciação e aprovação de ECs estão ausentes múltiplos dos elementos de poder e barganha e de sobreexpressão do executivo - a exemplo do veto, da decisão unilateral por meio de Medida Provisória, da impossibilidade de determinar prioridades por meio da urgência, associadas, ademais à necessidade do quórum qualificado.

Considerada tal dinâmica, portanto, no que toca à presente pesquisa, em contraste com as interpretações apresentadas no tópico anterior, de que o emendamento se associa à implementação de políticas públicas ou a disputas tributárias, seria esperado que a análise das ECs demonstrasse uma reduzida expressividade de matérias de interesse do Executivo, uma vez que este teria seus poderes de ação limitados pelo procedimento de apreciação e aprovação das PECs.

Nesse ponto, porém a EC 32/2001 já desponta como elemento distintivo ao instituir a limitação de matérias constitucionais, objetos de ECs, via Medidas Provisórias. É certo que a edição de medidas provisórias pelo Executivo é tema polêmico, tendo sido, recorrentemente, apontada como elemento que asseguraria um “superpoder” ao Executivo, determinando, em observância ao regime constitucional, o desequilíbrio entre os poderes.

Como demonstrado, entre 1988 e 1994 a edição de MPs foi objeto de cinco PECs, revelando-se como ponto de insurgência ainda no início de 1989. Em paralelo, entre a promulgação da Constituição, entre outubro de 1988 e a publicação da EC 32, em 11 de setembro de 2001, foram editadas 616 MPs, acrescendo-se a tais de 5.513 reedições – valores que, considerados absolutamente representariam quase o dobro de legislação ordinária aprovada no período (FRAÇA JR. 2001, pg. 1).

A EC 2001, portanto, resultante de tramitação no Congresso desde 1997 (PEC 472 DE 1997), apresenta relevante aspecto da interação entre os poderes no que toca à implementação de limitações constitucionais. Primeiramente, revela que as limitações ao poder de edição de normas constitucionais não apresentam restrições suficientes à construção de normativa constitucional, ainda que indiretamente, pelo Executivo.

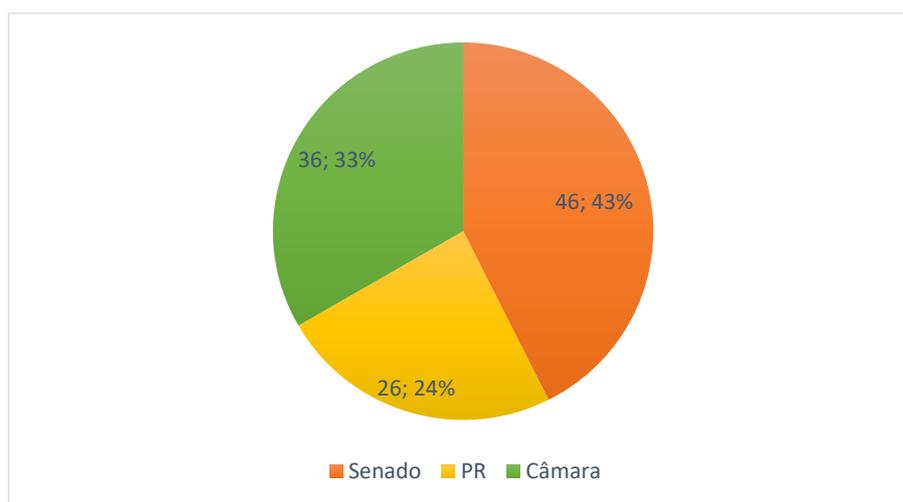
Ademais, denota o quanto a perda de determinada prerrogativa, como a possibilidade de editar MPs e regulamentar matérias objeto de decisão do Congresso, é acompanhada por uma série de conquistas que configuram ganho de autonomia ao Executivo. Observe-se, por

exemplo, a ampliação de poderes na organização administrativa, desde que não importe aumento de despesas, e, principalmente, a perpetuação dos efeitos de medidas vigentes à época da aprovação da EC 32<sup>70</sup> e que são consideradas vigentes até decisão específica do CN.

Revela-se, então, nova circunstância em que, para além da utilização de instrumentos formais para fins distintos a sua natureza - no caso das MPs, a regulamentação de matérias de relevância e urgência então direcionadas à regulamentação do regime administrativo e funcionamento do Estado pelo Executivo – a opção pelo diferimento de decisões sobre interesses conflitantes, acomodando-se a interpretação da (in)constitucionalidade dos institutos à composição de interesses entre os poderes.

Indo além, consideradas as ECs promulgadas e vigentes, observa-se que o Executivo tem apresentado desempenho eficiente em aprovar ECs, como se observa:

**Gráfico 7:** Emendas Constitucionais conforme Iniciativa da PEC



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

A aparente expressividade do CN, considerando-se, conjuntamente, Senado e Câmara dos Deputados, representando 82,7% da autoria das ECs promulgadas se desconstitui, porém, quando observada taxa de conversão entre Legislativo e Executivo a partir das PECs.

Como demonstra a tabela disponível no Apêndice 5, de aproximadamente 53<sup>71</sup> propostas apresentadas pelo Executivo, 30 foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e 26

<sup>70</sup> Conforme o Senado, em 2014, 50 dentre as ECs então tornadas “perpétuas” permaneciam vigentes. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/20/cinquenta-medidas-provisorias-de-2001-ainda-estao-validas>. Acesso em 15 de junho de 2022.

<sup>71</sup> A declaração aproximada decorre da imprecisão dos filtros no banco de dados. Como explicitado, as informações apreciadas nesta pesquisa foram retiradas do Portal de Consulta Legislativa da Câmara dos Deputados. Não obstante as proposições tenham sido apreciadas uma a uma, como demonstra a tabela, em alguns casos, não foi possível identificar a autoria ou o total de dispositivos apresentados por determinado órgão.

transformadas em ECs. Tem-se, pois, uma taxa de conversão superior a 50% dentre as proposições do Executivo. Observa-se, assim, que apesar das limitações procedimentais à influência do Executivo sobre a agenda constitucional, tem-se uma experiência de expressivo sucesso na implementação das mudanças almejadas e promovidas pelo Executivo.

Como se depreende, o dado é significativo pois denota que as regras de rigidez constitucional não são suficientes para obstaculizar a atuação política do executivo sobre a norma jurídica formal, explicitando a limitação da percepção da dinâmica constitucional através de aspectos estritamente procedimentais.

Consubstanciando tal perspectiva, ao apreciar a dinâmica para aprovação de PECs, Lima (2016) demonstra que a atuação da CCJ se constitui como fase de baixa representatividade das disputas em torno das matérias em apreciação. Sobre este ponto, os dados apreciados revelam que são inexpressivos – estatisticamente não demonstráveis – as restrições de tramitação pela CCJ.

Denota-se, assim, que, considerado o processo legislativo, a apreciação da regularidade formal e materialmente constitucional revela-se como etapa burocrática e de baixa representatividade para a mensuração da legitimidade o potencial de êxito de uma PEC. Como consequência direta, pois, a Comissão de Constituição e Justiça atua como mera fase formal da apreciação parlamentar sendo inexpressivos os vetos ou oposições apresentadas nesta fase

Para Lima (2016), o ponto decisivo para a aprovação ou não das emendas é a formação e apreciação por Comissão Especial, sendo este o momento reconhecido como definidor da atuação de agentes de veto, seja pela não constituição das Comissões Especiais (resultando, na prática, em “engavetamento” das propostas), pela obstacularização dos trabalhos das Comissões, via apresentação sucessiva de emendas e substitutivos ou esvaziamento da representação de lideranças partidárias aptas a agregar as maiorias suficientes à aprovação e transposição das propostas ao plenário. .

Apreciando, pois, a experiência das proposições frente às comissões, a autora demonstra, em consonância com os achados desta pesquisa no que toca ao sucesso do Executivo em conveter em Emendas as PECs apresentadas, uma prevalência na eficiência de aprovação das proposições do Executivo, como se vê:

**Figura 1:** Tabela que contempla o número de PECs destrinchado por status do processo legislativo na Câmara dos Deputados.

**Tabela 4 - Número de PECs por autoria, por passos do processo de emendamento, Câmara dos Deputados, 1988-2010**

<b>Autor</b>	<b>Total PECs</b>	<b>Votação CCJC (A)</b>	<b>Criação CESP (B)</b>	<b>Reunião CESP (C)</b>	<b>Votação CESP (D)</b>	<b>Variação CCJC-CESP (E: (D-A)/A)</b>
<b>Câmara dos Deputados</b>	2467 (100%)	1189 (48,2%)	801 (32,5%)	603 (24,4%)	578 (23,4%)	-51,4%
<b>Poder Executivo</b>	63 (100%)	54 (85,7%)	46 (73,0%)	41 (65,1%)	35 (55,6%)	-35,2%
<b>Senado Federal</b>	76 (100%)	65 (85,5%)	59 (77,6%)	46 (60,5%)	45 (59,2%)	-30,8%

Fonte: SILEG, nov/2015

Nota: Dados trabalhados nela autora

**Fonte:** Lima, 2016.

Observa-se, aí, uma paridade entre as proposições do Senado e do Executivo, denotando-se explícita sobreposição do Executivo se considerado o CN como um todo.

Os dados se apresentam ainda mais significativos quando observado que a Câmara dos Deputados, por contar com composição proporcional, apresentaria maior representatividade.

Indo além, considerada a inexpressividade da CCJ enquanto agente de veto ou decisão na implementação da mudança constitucional, a análise da autora demonstra como as análises jurídicas comumente dedicadas à compreensão do emendamento constitucional, mesmo ao dedicarem-se estritamente ao debate da inconstitucionalidade, tendem a não observar fatores decisivos para a determinação da norma jurídica positivada, ou seja, ao modelo constitucional estabelecido.

Destaca-se, aqui, que a interpretação e o controle constitucional resultam, formalmente, de uma conjunção de elementos, perpassando a atuação de todos os poderes do Estado. O esvaziamento ou inexpressividade da CCJ, ou mesmo a sobreposição da agenda executiva sobre as regras de rigidez constitucional, portanto, revelam a necessidade de que os parâmetros apriorísticos da interpretação constitucional sejam reposicionados, compreendendo-se, na prática, quais os fatores decisivos para o reconhecimento da (i)legitimidade de proposições que pretendem alterar a Constituição.

Apreciando a relação entre PECs e o Judiciário, Rosa (2020) demonstra a condição comumente simbólica da impugnação judicial das ECs ao revelar uma baixa taxa de sucesso na reversão de resultados políticos por meio de declaração de inconstitucionalidade.

Desta maneira, apreciando-se formalmente, o recurso à interpretação judicial e eventual reconhecimento jurídico da inconstitucionalidade, pode ser interpretado, simplesmente, como inócuo.

Observando-se o diálogo institucional, porém, pode-se perceber que a exteriorização do debate da esfera legislativa ao âmbito jurídico pouco tem a ver com o controle efetivo das alterações constitucionais frente ao paradigma vigente. Como demonstra o autor, a baixa probabilidade de sucesso é amplamente conhecida pelos atores políticos, revelando-se que, considerado a apreciação de riscos e benefícios pelos agentes políticos, os ganhos do ajuizamento de ADIs ou outras ações de natureza constitucional não são jurídicos o não refletem, necessariamente, interesses de preservação da ordem constitucional.

Considerando que Rosa se debruça especificamente sobre as impugnações judiciais propostas por partidos políticos, importa destacar a relevância da análise promovida na apreciação deste diálogo institucional. Afinal, considerada a condição inerente aos partidos de integrantes do processo de apreciação das PECs, observa-se que o recurso ao judiciário revela tanto a impossibilidade de articular maiorias a fim de garantir a aprovação ou veto das matérias em questão, como a intenção de legitimação de pautas políticas por meio da declaração jurídica da regularidade ou justiça de determinado Pleito<sup>72</sup>.

A título de exemplo de tal uso estratégico no cenário brasileiro, o autor destaca a apresentação pelo partido Democratas de ADPF frente a política de cotas da Universidade Federal de Brasília, tendo declarado em Petição Inicial que o objetivo da demanda (em evidente impropriedade técnica) era “questionar a legalidade da política pública de quotas raciais nas universidades públicas” (ROSA, 2020, pág. 33)

Percebe-se, de logo, a amplitude da abordagem que, a partir do caso particular da Universidade de Brasília, trouxe ao centro do debate a legitimidade das cotas raciais em universidades públicas. Desta maneira, não obstante o reconhecimento da constitucionalidade da medida, o partido foi bem-sucedido em mobilizar a pauta, frente às organizações e a sociedade civil, articulando uma mobilização do eleitorado e, por consequência, exercendo pressão sobre as instituições políticas no tratamento da matéria.

Indo além, ainda apreciando os dados levantados pelo autor e de forma complementar aos achados apresentados no tópico anterior, quanto à imbricação entre a alternância de poder

---

<sup>72</sup> Para o autor, seriam observáveis, em regra, as seguintes motivações: i. modo de obter maior influência nas políticas públicas por meio da fixação de interpretações judiciais mais favoráveis à preferência ideológica do promovedor; ii. meio de minorias políticas conseguirem driblar a regra da maioria e reverter derrotas anteriores sofridas nas arenas democráticas durante a tramitação legislativa de matérias; iii. tática de grupos opositoristas para criar embaraços e dificultar a implementação da agenda das coalizões governistas; iv. forma de tomada de posição política perante o eleitorado, com uso da ação judicial para divulgar as visões partidárias e com isso angariar mais engajamento da militância; v. mecanismo para ganhar mais exposição midiática e mais cobertura jornalística da pauta política da legenda perante o público em geral (DOTAN; HOFNUNG, 2005; TAYLOR; DA ROS, 2008 Apud ROSA, 2020 pág. 28).

e as disputas constitucionais, revela-se que o recurso à impugnação judicial de matérias constitucionais não apresenta componente ideológico específico, indicando, possivelmente, a estratégia legitimação ou afirmação de força de determinadas bases, sejam aliadas ou de oposição, frente à agenda do Executivo.

Demonstrando tal condição, os dados apresentados por ROSA (2020) revelam que, dentre as Emendas Constitucionais, a maior incidência de impugnações se deu ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, apresentando-se a proposição de medidas judiciais tanto por partidos de esquerda (4 em cada mandato), de direita (1 em cada mandato) e de centro (1 no segundo mandato). Outrossim, ainda que em menor intensidade (ou seja, com um número menor de impugnações judiciais), revela-se a proeminência dos partidos de esquerda em impugnarem também ECs aprovadas ao longo de mandatos aos quais estariam aliados, como os de Lula e Dilma.

Assim, para além da proeminência de partidos de esquerda na proposição de medidas judiciais, o autor apresenta a tendência de que partidos mais experientes sejam mais recorrentes na apresentação de tais medidas, sendo o PDT o partido que, no total, mais acionou o STF.

Para o autor, este contexto revela, primeiro, uma extensão da dinâmica constituinte quando, minoritários, a esquerda teria tentado ampliar os quóruns de aprovação a fim de garantir maior eficácia de seu poder de veto

Nesse ponto, retomando o debate da efetividade, do neoconstitucionalismo e do ativismo judicial, apresentados nos capítulos um e três, portanto, no que toca ao emendamento constitucional, as análises indicam uma baixa proeminência do judiciário no direcionamento das regras do jogo, observando-se uma tendência ao equilíbrio de poderes pautado na sobreexpressão do executivo – modelo, reforce-se, contemporaneamente reconhecido, na teoria política como semelhante ao de democracias estáveis e desenvolvidas ao redor do mundo.

Não se nega, com isso, a relevância das mutações constitucionais e da interpretação judicial na construção da normativa constitucional. Sugere-se, apenas, que tal dinâmica não parece opor vetos à agenda executiva, demonstrando-se um arranjo de poder coerente com o apresentado por Dahl em *Tomada de Decisões em uma Democracia: a Suprema Corte como uma Entidade Formuladora de Políticas Nacionais*.

Tal compreensão é reforçada, ainda, quando observado que, dentre as matérias sobre as quais o STF proferiu decisão – ou seja, aquelas que foram exitosas em mobilizar a agenda da Corte Suprema e obter tratamento jurídico específico quanto a sua constitucionalidade – destacam-se os temas relativos aos agentes públicos e à administração pública, representando

o funcionalismo público 40% da pauta do STF no controle concentrado de constitucionalidade (ROSA, 2020, pág. 35).

Assim, que ainda que se possa reconhecer uma dinâmica de ativismo judicial, a agenda do STF não parece enfrentar as decisões políticas que representam pontos de disputa no CN ou mesmo entre este e o poder Executivo. Por conseguinte, em consonância com os achados apresentados no capítulo 4, a agenda constitucional do STF também não se ocupa das decisões fundamentais centrais a esta pesquisa, quais sejam, a apreciação de dispositivos que designem ou delimitem a inclusão ou a competição política, determinando o modelo de democracia instituído pela Constituição

É evidente que tal aspecto exigiria novos e mais aprofundados estudos, com recorte específico a este objeto de estudo. Indica-se, apenas, que, conforme o ora analisado, mesmo que acolhida a percepção do crescimento em expressividade e relevância do judiciário, tal aspecto não necessariamente implicaria instabilidade ou riscos, atuando a corte constitucional de forma integrada e complementar às regras estabelecidas.

Os achados desta pesquisa, portanto, associam-se e sustentam a compreensão de íntima integração entre os poderes do Estado, desafiando, ainda que indiretamente, as percepções de rigidez constitucional e do ativismo judicial.

### 6.3 A VALSA CONSTITUCIONAL E AS CATEGORIAS POLIÁRQUICAS: ACHADOS E APONTAMENTOS

Considerando o modelo de institucionalização democrática pautado na sobreexpressão do executivo e em uma conjuntura de baixa competição, portanto, passa-se a apreciar as ECs vigentes, aprovadas entre 1988 e 2022 frente às categorias poliárquicas, a partir dos indicadores apresentados no capítulo 3.

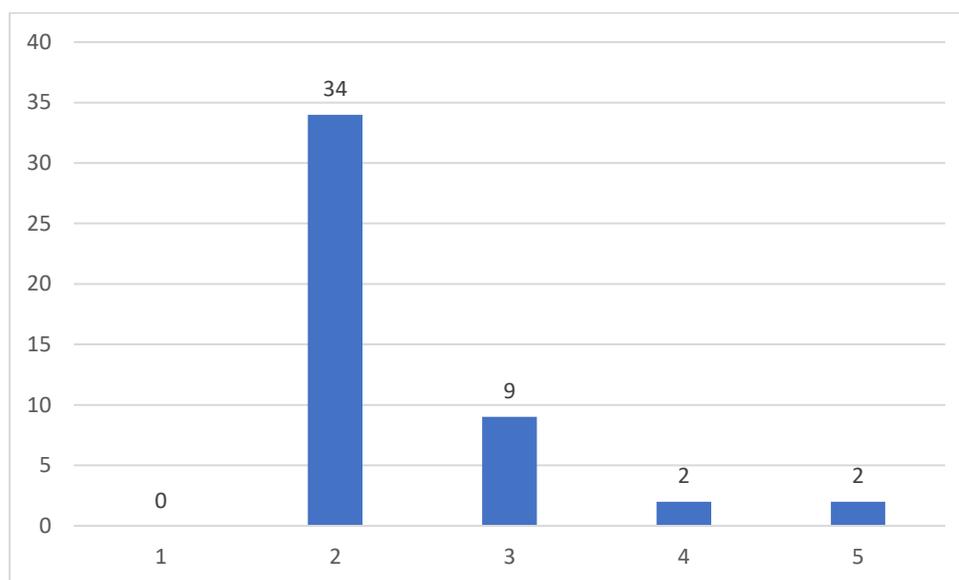
Os critérios de apreciação aplicados são os mesmos apresentados no capítulo 4, reconhecendo-se a abrangência da categoria 2 (acolhendo-se as disposições relativas a trabalho e tributos), bem como associando-se a categoria 4 ao diálogo institucional e mecanismos internos de controle e a categoria 5 ao controle externo e transparência.

Denotando especificidades deste objeto, destaca-se que não foram computadas eventuais pertinências temáticas das reformas judiciária e administrativa, dado direcionamento específico que apresentam enquanto política estruturante. As “três reformas previdenciárias”, por sua vez, por demonstrarem a proeminência evidente de direitos relacionados à previdência e aposentadoria (contemplados na Categoria 2) foram nesta computadas.

Foi interpretada, ainda, como políticas de desenvolvimento local a instituição (e postergação) da zona franca de Manaus e, como política relativa à concentração de recursos produtivos a desapropriação por uso ilícito de propriedade, computando-se ambas também na categoria 2.

Observadas, pois, as 108 emendas apreciadas, portanto 47 revelaram afinidade temática com as categorias poliárquicas, distribuindo-se da seguinte maneira:

**Gráfico 8:** Emendas Constitucionais x categorias poliárquicas



**Fonte:** Dados da pesquisa (2022).

Observa-se, então, em similaridade aos resultados identificados no capítulo 4, que também no que toca às Emendas Constitucionais vigentes, a Categoria 2 apresenta maior expressividade – dessa vez ainda com mais significativa margem de relevância.

Confirma-se, assim, em análise comparada entre os dispositivos diferidos pelo constituinte originário e as matérias relevantes e proeminentes nas decisões do constituinte derivado, que as questões relativas à concentração da ordem econômica e desenvolvimento permanecem como pontos de conflito na dinâmica constitucional.

Novamente, dentre esta categoria, observa-se a alta incidência de temas tributários, representando 9 dentre as 34 emendas contempladas. Desta maneira, mesmo que se promova a análise diferenciada dos dados relativos às questões tributárias, não se altera o resultado encontrado.

Neste ponto, porém, a Categoria 1 não foi contemplada em nenhum dispositivo. Para fins desta pesquisa, este dado é interpretado como representando a consolidação da escolha

constitucional de abrangente ampliação da inclusão. Tal cenário é esperado e coaduna com o debate contemporâneo quanto a ilegitimidade de desenhos institucionais que restrinjam abrangentemente a participação política, denotando-se que as ameaças ao Estado Democrático de Direito tenderão a se desenvolver em paralelo a modelos constitucionais formalmente democráticos<sup>73</sup>.

Esclarece-se, ademais, que as duas emendas computadas na categoria 4 referem-se à Medidas Provisórias. Também em consonância com as conclusões observadas no capítulo quatro, portanto, observa-se baixa incidência de questões afeitas ao controle interno e acesso às instituições, podendo tal fato revelar tanto o consenso quanto às decisões do constituinte originário, quanto a baixa representatividade, dentre os dispositivos constitucionais, tratamento de tais matérias.

De forma semelhante, as emendas associadas à categoria 5 referem-se à propaganda política (então compreendida, em uma ampliação interpretativa do conceito, como acesso à informação) e à proibição de votação secreta em apreciação de perda de mandato eletivo. Demonstra-se, assim, que em aspecto amplo, as matérias relativas a *accountability*, transparência e acesso à informação não apresentam alta relevância na atuação do constituinte derivado.

Importa destacar, neste ponto, que a baixa expressividade de tais categorias, seja na apreciação das decisões do constituinte originário ou do derivado revelam a dificuldade – ou o desinteresse – do modelo normativo constitucional brasileiro em acessar e regulamentar institutos essenciais à distribuição dos recursos políticos. Rememore-se, aqui, que conforme apreciado por Dahl, os recursos políticos apresentariam, naturalmente, tendência concentradora, associando-se diretamente aos recursos de poder econômicos, culturais e sociais detidos por grupos de interesses. O silêncio constitucional neste aspecto, portanto, pode ser considerado eloquente no que toca à decisão estruturante do modelo de democracia almejado ou a ser implementado no Brasil.

Confirma-se, portanto, a percepção de que, frente ao modelo de Dahl, ao assegurar direitos de participação política como amplo voto e elegibilidade<sup>74</sup>, apresentando significativos pontos de conflito quanto às demais categorias, a democracia constitucionalizada apresenta

---

<sup>73</sup> Ver LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as Democracias Morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2019; e LANDAU, David, *Populist Constitutions* (2018). 85 University of Chicago Law Review 521, (2018), FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 861.

<sup>74</sup> Rememore-se, aqui, o argumento de Wanderley Guilherme quanto ao aspecto antidemocrático da distinção de critérios entre voto e elegibilidade, o que, para o autor, constituiria uma inserção autoritária no exercício dos direitos políticos representando efetiva barreira à participação.

condição muito limitada de competição política, revelando-se extremamente controversa no que toca à dispersão da ordem econômica e, em menor escala, às desigualdades (ou combate as estas).

Ademais, diante das análises promovidas neste capítulo quanto à interação dos poderes do Estado e a dinâmica constitucional, não se confirma a hipótese de que as emendas constitucionais tenderiam a promover obstáculos à implementação da democracia.

O que se pode demonstrar é que, certamente, existe uma prática constitucional no sentido de postergar decisões relativas às questões estruturantes do Estado e, inclusive, do modelo de democracia que a ordem constitucional engendra. Não se observou, porém, maior expressividade deste comportamento pelo constituinte derivado do que pelo originário.

Neste sentido, a cultura do emendamento constitucional vigente revela um modelo de continuidade da dinâmica constituinte, não tendo sido observável, nos limites das análises promovidas, tendências constantes ou recorrentes de sabotagem ao modelo democrático instituído pela Constituição de 1988.

A partir das análises propostas por Lima (2016), em fato, pode-se especular, inclusive, ao menos no que toca às políticas públicas, que o constituinte derivado parece promover, sucessivamente, novos passos à frente, ampliando os dispositivos constitucionalizados sem criar obstáculos aos já existentes.

Ao passo que o constituinte derivado não parece ampliar as matérias democráticas em conflito, porém, também não se mostra bem-sucedido em resolvê-las, permanecendo tais legadas ao legislador do futuro. A questão torna-se mais problemática quando observado, que dentre as emendas constitucionais contempladas na Categoria 2, estão múltiplos dispositivos relativos à prorrogação ou criação de fundos de combate à pobreza, promoção da educação e combate às desigualdades.

Conclui-se, assim, que a transição de políticas de implementação dos aspectos de *Igualdades e Desigualdades* revela-se permanente, mesmo no que toca à positivação de normas. O fato é ainda mais significativo quando considerados que, no modelo de Dahl, os direitos aí compreendidos correspondem a uma etapa prévia ao exercício “pleno” da poliarquia, sendo definidores à desconcentração dos recursos políticos.

No caso brasileiro, porém, o constituinte parece se permitir ao direito de, recorrentemente, diferir tais objetivos sem que tenha que enfrentar, por tal escolha, consequências marcantes.

Apreciados tais aspectos, observa-se que a compreensão jurídica do modelo democrático constitucional brasileiro pode ir além dos debates estritamente hermenêutico,

denotando-se o quanto o diálogo institucional pode revelar quanto à compreensão das normas e interpretação das instituições jurídicas, a exemplo das interpretações apresentadas quanto à rigidez constitucional e a interdependência dos poderes do Estado ora discutidas.

Observa-se, ademais, a relevância de trazer à apreciação dos estudos constitucionais a compreensão do processo legislativo e, mormente, a apreciação das propostas de emenda à constituição. Esta pesquisa aponta, especificamente, que a análise das Emendas Constitucionais apresenta resultados absolutamente distintos se tratada de forma isolada ou associada às PECs.

Tem-se, assim, um manifesto pela compreensão de que a dinâmica constitucional, e por conseguinte a interpretação constitucional em sua compreensão de efetividade e associação à “fatores reais de poder” implica, necessariamente a apreciação das PECs, e dos ganhos e perdas inerentes ao processo político associados às decisões normativas.

Desta maneira, compreende-se o emendamento constitucional em sua completude, rompendo-se, como denotado no capítulo um, com a percepção dicotômica entre norma formal e fatores reais de poder.

Afinal, ao se observar a dinâmica constitucional a partir da interação ente os agentes políticos e entre os poderes do Estado, observa-se que a utilização das regras formais pode ser observada ora por uma interação de complementação, reforçando o modelo institucional por meio de regras informais, como se vê na consonância (ou, ao menos, não conflito) de agendas entre Executivo e STF, ora em acomodação mantendo-se as regras formais, mas esvaziando-se o seu conteúdo, assim como se observa na instrumentalização das impugnações judiciais às emendas constitucionais para fins diversos da efetiva declaração de (in)constitucionalidade.

Consideradas as limitações do modelo instituído pelo Constituinte e que não se vê superado pelo poder derivado, portanto, a esperança repousa, na incompletude ou perenidade da valsa constitucional. Se não foi possível o avanço em marcha de um paradigma democrático substancial, ao menos, o constituinte derivado parece permanecer, de forma pendular, em sucessivos passos ao lado, legando ao presente e ao futuro os novos passos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para apreciar como a democracia se expressa na Constituição de 1988, esta pesquisa se propôs a desafiar duas hipóteses: i) o constituinte originário deixou de estabelecer aspectos relevantes para a consolidação de um regime democrático, legando tais decisões ao futuro; e ii) as emendas constitucionais revelam uma resistência conservadora ao projeto democrático, impondo passos atrás à implementação de uma democracia estável no Brasil.

Buscou-se, a partir deste recorte de perspectiva, apreciar não apenas a mudança constitucional em si, mas como estas se relacionam com os paradigmas teóricos a que, comumente, recorremos para compreender e interpretar a Constituição Brasileira.

Como destacado, os resultados demonstram que a valsa constitucional brasileira apresenta passos imprecisos, desenhando-se, no que toca à implementação da poliarquia, em uma repetição de movimentos pendulares. Assim, mesmo que não se tenha promovido o avanço do paradigma de uma quase poliarquia inclusiva para a competição, também não foi possível demonstrar, um significativo passo atrás<sup>75</sup>.

O mesmo não se pode dizer, porém, quanto à consolidação da ordem constitucional. Se a promulgação de uma constituição democrática pode ser considerada como passo à frente, a revisão constitucional, ao frustrar a apreciação de demandas estruturantes, promovendo uma intensiva resposta dos agentes, evidenciada pela mudança no padrão de proposição de PECS, certamente pode ser interpretada como passo ao lado.

Neste âmbito, o passo atrás se revela na curva ascendente e contínua de emendas à Constituição que, ainda que não desafiem o paradigma democrático originalmente instituído, tanto mantém a prática de postergar decisões essenciais como amplia pontos de conflito.

Ainda que tenha se mantido em uma valsa capenga, portanto, limitando-se à participação, parece que muito mais do que outros aspectos da determinação do modelo de Estado, a exemplo de regras para representação e estruturação do sistema eleitoral e designação de competências entre poderes e mesmo entre entes federativos, o estabelecimento de um regime democrático, compreendido em sua expressão “clássica” ou associado à “categoria 1” de direitos, foi elemento exitoso em alcançar consenso entre os parlamentares.

No mesmo sentido, mesmo que não tenham sido foco de análise específica desta pesquisa, denota-se ausência de questionamento às formas republicana e federativa, e mesmo, quanto a esta, no modelo federativo, em três níveis, adotado pela Constituinte. Novamente, observa-se um setor, ou categorias, suficientemente estáveis ou consensuais.

---

<sup>75</sup> Reforça-se, aqui, que as análises se dedicaram ao período de 1988 a 2020, não contemplando ECs mais recentes.

Dito isso, não obstante as ilações e conjecturas presentes nas análises, conclui-se esta pesquisa com o sentimento de que os dois principais objetivos foram alcançados: ressaltar, no âmbito jurídico, a importância da ampliação do debate constitucional às relações institucionais; e demonstrar a vastidão de análises ainda a serem realizadas quanto à nossa dinâmica constitucional.

Como denotado, o propósito desta pesquisa era, fundamentalmente, exploratório, buscando contribuir, naquilo a que o compete, para estimular o interesse, as dúvidas e os questionamentos sobre os interesses e as disputas que perpassam e conformam a ordem constitucional vigente e que, recorrentemente, passam ao largo da apreciação estrita do resultado formal representado pela consolidação do texto constitucional.

Ressalta-se, portanto, a carência de estudos que aprofundem as matérias constitucionais mais enfrentadas pelo legislativo, abrangendo-se, assim, a análise jurídica tanto à questão da consolidação democrática a partir de um olhar institucional como outros fatores de poder que compõem, conformam e delimitam a norma.

No que toca à relação entre emendas constitucionais e democracia, por exemplo, não foram identificados, por esta autora quaisquer estudos que apreciem as “justificativas” às emendas constitucionais, denotando-se que desconhecemos, mesmo formalmente, o porquê alteramos a constituição e como recursos discursivos podem ser, ou são, implementados para a conformação da norma, seja no processo legislativo seja em futura associação destes à interpretação judicial.

Quanto a resultados específicos, é relevante ressaltar que, de acordo com os dados apreciados, a conjuntura econômica apresenta baixa relevância para a delimitação seja das matérias objeto de propostas a emendas constitucionais, seja às emendas que chegam a ser aprovadas e promulgadas.

Conforme identificado, esta parece designar, apenas, a condição de bom desempenho ou aplicação da capacidade do executivo em agregar maiorias. Assim, é a estabilidade e não a crise o elemento significativo de associação entre economia e emendamento constitucional.

Considerada a condição aparentemente contraintuitiva deste dado, portanto, resta a analisar se a conjuntura econômica é apenas um instrumento de poder balizado como recurso para aprovação de conteúdos excepcionais e, até, materialmente inconstitucionais, ou se é possível, de fato, demonstrar autonomia entre economia e alteração constitucional.

Ademais, ainda que de forma isolada, foi identificado possível contraponto à perspectiva de que as regras de rigidez constitucional promovem barreiras efetivas à proeminência do

executivo, facilmente observada no processo legislativo ordinário, demonstrando-se um potencial para o desenvolvimento de pesquisas que retomem este objeto de estudo.

Ademais, a pesquisa indica a possibilidade de análise da revisão judicial ou da “judicialização da política” em consonância com o projeto democrático adotado, a partir de uma relação de integração, e não de oposição, entre o judiciário e os demais poderes do Estado, revelando o amplo potencial, aos estudos jurídicos, de apreciação desta dinâmica e seus reflexos na hermenêutica.

Desta maneira, corrobora-se, junto a Dahl, a compreensão de que o aprimoramento poliárquico depende de contínuo aprimoramento das regras do jogo e dos procedimentos de tomada de decisão, denotando-se que os entraves à competição política hoje enfrentados exigem o olhar sobre as escolhas realizadas na conformação do paradigma, bem como nos pontos de reforço a esta ofertados ao longo destes anos de vigência constitucional.

Reforça-se, por fim, a compreensão de que para teorizar-se sobre a constituição brasileira é preciso, primeiro, dispor-se a explorar os elementos relevantes a sua composição e dinâmica, compreendendo-se que os significados, preferências e regras do jogo se transformam ao longo do tempo

## REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Análise Social**, vol. XLIII (1.º), 2008, 159-180
- ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano. Fundamentos do Direito Constitucional. Belo Horizonte: Delrey, 2006.
- ACKERMAN, Bruce. Três caminhos para o constitucionalismo – e a crise da União Europeia. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, Número 1, 2015, p. 13-29
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: Alguns comentários sobre os desafios e avanços. CSOnline – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 29 (2019).
- ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da dialética na experiência intelectual brasileira: dialética e dualidade segundo Antônio Candido e Roberto Schwarz**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ARAÚJO, Cicero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. 2013, n. 88
- BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. **Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade**. Dissertação de mestrado. Brasília/Universidade de Brasília, 2018.
- BARBOSA, Leonardo Augusto De Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 9, nº 33, 2006
- BARROSO, Luís Roberto. **Contra majoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. In BARROSO, Luis Roberto. **A Judicialização da Vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Fórum, 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. **O Poder Constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2013, n. 88
- BLOCH, Marc. **Apologia da história ou ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- BONAVIDES, P.; & ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991
- BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados [online]**. 2000, v. 14, n. 40.

BRASIL. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação, 1987.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Quadro Comparativo. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1991.

BRAUDEL, Fernand. **A longa duração**. In: Escritos sobre a História. Lisboa: Perspectiva, 1992.

BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. **Rethinking judicial empowerment: the new foundations of constitutional justice**.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988**: um balanço. Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. O papel e a complexidade do liberalismo no Brasil. **Estudos Avançados [online]**. 2012, v. 26, n. 76.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

DAHL, Robert A. **The behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest**. In EULAU, Heinz. Behavioralism in Political Science. Nova York: Routledge, 1969.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. O mito do mandato presidencial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**. 1991, n. 24.

DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. Second Edition: Democracy and Power in the American City. Yale University Press, 2006.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

DAHL, Robert A. **A Constituição Americana é Democrática?** Rio de Janeiro: FGV, 2016.

DOYLE, Oran. **Constraints on constitutional powers**. In: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (ed.). **The foundations and traditions of constitutional amendment**. Oxford and Portland: Hart, 2017. p. 73-95

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. As ideias estão no lugar. **Cadernos de Debate, São Paulo: Brasiliense, n.1, 1976.**

FREITAS, Rafael, MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. **Concurso ANPOCS-Fundação Ford, Melhores Trabalhos sobre a Constituição de 1988, 2009.**

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism 1810-2010.** The engine room of the constitution. Nova York: Oxford University Press, 2013.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. **Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty.** University of Chicago Law School, 2014.

GOUVÊA, Carina Barbosa. **As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos estados em transição política. O papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática.** Curitiba: Juruá, 2016.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)”. **Dados**, vol.49, nº 1., 2006.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Sergio Fabris, 1991

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 2501, 139-178, 2009.

HUNTIGTON, Samuel P. **A terceira Onda: A democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 1998.

LANDAU, David, Populist Constitutions. *University of Chicago Law Review* 521 (2018), FSU College of Law, **Public Law Research Paper** No. 861.

LESSA, R. **As Razões da Poliarquia.** *In:* Folha de São Paulo/Jornal de Resenhas, 1997.

LEVITSKY, Steven; ZILBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

LIMA, Giovanna De Moura Rocha. **Constitucionalização de Políticas Públicas e Emendamento Constitucional no Brasil.** Tese de Doutorado. Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2016.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP [online].** 2006, n.76.

LIMONGI, Fernando. **O Poder Executivo na Constituição de 1988**. In: Ruben George Oliven; Marcelo Ridenti; e Gildo Marçal Brandão. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. 1ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, v. 1, p. 23-56.

LYNCH, C. E. C. Entre o Liberalismo Monárquico e o Conservadorismo Republicano: a democracia impossível de Rui Barbosa. **Revista da Escola de Magistratura Regional Federal**, volume especial, 2010, p. 39-65.

LYNCH, C. E. C. Por que pensamento e não teoria? a imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970). **Dados [online]**. 2013, v. 56, n. 4, pp. 727-767.

LYNCH, C. E. C. **Da monarquia à oligarquia**: história institucional e pensamento político brasileiro. São Paulo: Alameda, 2014.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal**: Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARTINS, YVES GANDRA da S. **A Constituição Brasileira de 1988**: Interpretações. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

MAUÉS, Antônio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito FGV**, 2020, V. 16, nº 1.

MAUÉS, Antônio Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos. Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 349-387, jul./dez. 2008.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **Justiça Fiscal**: Estudos Críticos de Problemas Atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

MELO, Marcus André. Mudança Constitucional no Brasil. Dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos estudos CEBRAP [online]**. 2013, n. 97.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando Maiorias, agregando preferências**: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2012.

MONTEIRO, Victor. A poliarquia de Robert Dahl na estrutura constitucional brasileira. **Revista da AJURIS** – v. 40 – n. 129 – março 2013.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. A poliarquia brasileira e a reforma política: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. **Dados [online]**. 2014, v. 57, n. 2, pp. 293-323.

MUNHOZ, Sara Regina. A atuação do “Centrão” na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições. **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n.1, 2011.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.

NEIVA, PEDRO ROBSON Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 289 a 318.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 5-27, 2015.

NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil Formal e o Brasil Real: Ministério Público, Arranjos Institucionais e Jogos Ocultos entre os Poderes**. João Pessoa: Ideia, 2013.

NÓBREGA Jr., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? **Sociologias [online]**. 2010, n. 23, pp. 74-141.

NORONHA, Lincoln Marcelio Thomaz. **Processo Legislativo e Emendamento Constitucional no Brasil pós-1988**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Curso de Ciência Política. São Paulo, 2011.

PACHECO, Mauro Joaquim Jr. **Emendas constitucionais e a descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Viçosa, 2015.

PARANHOS, Ranulfo, *et. all.* Madison e Dahl: da república à poliarquia. **Revista em tese**, V. 11, nº 2, 2014.

PARANHOS, Ranulfo, *et. all.* Entre a república e a poliarquia: uma análise comparada do pensamento de Madison e Dahl. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.47, n. 2, p.313—333, jul./dez., 2016.

PEREIRA. Antônio Kevan Brandão. Teoria Democrática Contemporânea: As Contribuições de Robert Dahl. UFPR. **Sociologias Plurais**, v. 2, 2014.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]**. 2008, v. 23, n. 68, pp. 53-71.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Ed. Lúmen Juris/PUC-Rio, 2008.

REALE, Miguel. Momentos decisivos do constitucionalismo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 20, nº 77, jan./mar 1983.

ROSA, Tairone Messias. **Partidos Políticos contra emendas constitucionais**: panorama da mobilização do STF no período de 1988 a 2017. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

SALGADO, Eneida Désirée. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

SANTOS, Milton. **Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Poliarquia em 3D. **Dados [online]**. 1998, v. 41, n. 2, pp. 207-281.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: Ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCOTTI, Valentina Rita. Constitutional amendments and constitutional core values: the Brazilian case in a comparative perspective. **Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba**, vol. 5, n. 3, p. 59-76, set./ dez. 2018.

SHAPIRO, IAN. O Homem da democracia. Vida e obra de Robert A. Dahl. *In*: **El País Brasil/Opinião**, 2014.

SILVA, Karla de Oliveira; BENTIVOGLIO, Júlio. Itinerários do liberalismo no Brasil (1831-1840). *In*: Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão da UFG - CONPEEX, 3., 2006, Goiânia. **Anais eletrônicos do XIII Seminário de Iniciação Científica [CD-ROM]**. Goiânia: UFG, 2006

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **O Constitucionalismo Brasileiro Tardio**. Brasília: ESMPU, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação constitucional e sincretismo metodológico**. *In*: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). **Interpretação constitucional. Coleção Teoria e Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS—Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560.

STARLING, HELOÍSA M. **Ser republicano no Brasil Colônia**: a história de uma tradição esquecida. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STEINMO, Sven. “**The new institutionalism**”. In: CLARK, Barry. FOWERAKER, Joe e Encyclopedia of Democratic Thought. London: Routledge, 2001.

STEINMO, Sven at all. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge University Press, 1992.

SUNSTEIN, Cass R. **A Constitution of Many Minds: why the founding document doesn't mean what it meant before**. 3<sup>ed</sup>. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2011.

TEUBNER, Gunther. Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory. Trad. L. Fraser **Storrs Lectures 2003/04 Yale Law School**.

TROIANO, Mariele. Entre o Passado e o Futuro: O processo Constituinte de 1987-1988. **Revista Direito Mackenzie** v. 9, n. 2, p. 197-217, 2015.

XAVIER, Vinicius de Moura. A essência da Constituição. Uma análise da colaboração de Ferdinand Lassalle para o desenvolvimento do constitucionalismo moderno. **Revista Informação Legislativa**. Ano 50, n 197 jan./mar. 2013.

**APÊNDICES**  
**APÊNDICE A**

**Tabelas 1, 2, e 3:** Dispositivos constitucionais diferidos X categorias poliárquicas

**Tabela 1:** Dispositivos diferidos no texto original

<b>Natureza</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Concentração</b>	<b>Matéria</b>
LC	7º, I	Dir. Sociais (trabalho)	Proteção contra despedida arbitrária
LC	14, § 9º	Dir. Políticos	Inelegibilidade
LC	18, §2º e 3º	Org. Pol-Adm	Territórios Federais
LC	18, § 4º	Org. Pol-Adm	Criação de município
LC	21, IV	Competência	Permissão para trânsito de forças estrangeiras
LC	22, PU	Competência	Competência legislativa específica estadual
LC	23, PU	Competência	Cooperação entre União, Estados e Municípios para equilíbrio do desenvolvimento
LC	25, § 3º	Federação	Instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas
LC	43, §1º	Org. Pol-Adm	Regiões
LC	45, §1º	Poder Legislativo	número de deputados e senadores
LC	49, II	Poder Legislativo	Competência legislativa para autorizar declaração de guerra/paz
LC	59, PU	Processo Legislativo	Processo legislativo - redação de leis
LC	68, §1º	Processo Legislativo	Limitações de lei delegada
LC	79, PU	Org. dos poderes	Atribuições vice-presidente
LC	84, XXII	Poder Executivo	Competência do Presidente para trânsito de forças estrangeiras
LC	93	Poder Judiciário	Estatuto da Magistratura
LC	100, §15	Orçamento	Regime especial para precatórios
LC	121	Justiça Eleitoral	Organização e competência
LC	128, §4º	Ministério Público	Destituição de Procurador geral
LC	128, §5º	Ministério Público	Organização e atribuições
LC	129, VI e VII	Ministério Público	Funções
LC	131	Advocacia Pública	Organização e Funcionamento

LC	134, § 1º	Defensoria Pública	Organização e funcionamento
LC	142, §1º	Forças Armadas	Normas gerais e organização
LC	146	Tributos	Regras gerais
LC	146, PU	Tributos	Regime único de arrecadação
LC	146-A	Tributos	Critérios especiais para equilíbrio da concorrência
LC	148	Tributos	Instituição de empréstimos compulsórios
LC	153, VII	Tributos	Imposto sobre grandes fortunas
LC	154, I	Tributos	Instituição de impostos novos
LC	155, §1º III	Tributos	ITCMD relativo a fatos no exterior
LC	155, §2º, XII	Tributos	ICMS
LC	161	Tributos	Repartição de receitas
LC	163	Finanças Públicas	Regulamentação geral
LC	165, §9º	Orçamento	Regras para gestão financeira, PPL e LDO
LC	168	Orçamento	Entrega de dotações orçamentárias
LC	169	Orçamento	Limitação de despesas com pessoal
LC	184, §3º	Reforma Agrária	Estabelecimento de rito sumário para desapropriação
LC	192	Sistema Financeiro	Regras gerais
LC	231, §6º	Terra indígena	Extinção de atos de exploração
LC	79 do ADCT	Orçamento	Fundo de Combate à Pobreza
LC	82 do ADCT	Tributos	Alíquotas adicionais para criação de Fundos
LO	art. 5º, VI, VII e VIII	D. Fundamentais	Liberdade de crença e assistência religiosa
LO	art. 5º, XII	D. Fundamentais	Sigilo de correspondência
LO	art. 5º, XIII, XV, e XVIII	D. Fundamentais	Liberdade de ofício, de locomoção e de associação
LO	art. 5º, XXIV	D. Fundamentais	Desapropriação por utilidade pública
LO	art. 5º xxvi	D. Fundamentais	Extinção de cargos públicos
LO	art. 7º, IV e X	Trabalho	Salário-mínimo e proteção ao salário
LO	art. 7º, XI	Trabalho	Participação nos lucros
LO	art. 7º XIX	Trabalho	Licença paternidade
LO	art. 7º, XX	Trabalho	Proteção ao mercado de trabalho da mulher
LO	art. 7º, XXI	Trabalho	Aviso prévio
LO	art. 7º, XIII	Trabalho	Adicional penosidade, perigo, insaubridade

LO	art. 7º, XVII	Trabalho	Proteção em face da automação
LO	art. 8º, IV e VIII	Trabalho	Contribuição sindical e vedação a de líder sindical
LO	art. 8º, PU	Trabalho	Aplicação dos direitos a sindicatos rurais e pescadores
LO	art. 9º, §1º E 2º	Trabalho	Greve e serviços essenciais
LO	art. 12, II, a	Nacionalidade	Países de língua portuguesa
LO	art. 12, §2º	Nacionalidade	Igualdade natos e naturalizados
LO	art. 14	Dir. Políticos	voto universal, direto e secreto
LO	art. 14, §3º	Dir. Políticos	Condições de elegibilidade
LO	art. 14, § 11	Dir. Políticos	Ação de impugnação de mandato
LO	art. 17, IV e §2º	Partidos Políticos	Funcionamento e registro
LO	art. 17, §3º	Partidos Políticos	Direito a fundo partidário
LO	19, I	Org. Pol-Adm	Vedação a cultos religiosos pelo Estado
LO	20, II	Bens da União	Terras devolutas
LO	20, §2º	Bens da União	Mar territorial
LO	26, I	Bens dos Estados	Águas
LO	27	Federação	Subsídio de deputados estaduais
LO	27, §4º	Federação	Iniciativa popular estadual
LO	30, III	Competência	Tributos municipais
LO	31 caput e §3º	Controle	Fiscalização dos municípios e disponibilidade das contas
LO	33 caput e §3º	Federação	Organização dos territórios
LO	34, VI, b	Intervenção	Entrega de receitas municipais
LO	35, II	Intervenção	Prestação de contas
LO	art. 37, I e II	Adm. Pública	Acesso e investidura em cargos públicos
LO	37, VIII	servidores	Pessoas com deficiência
LO	37, IX	servidores	Contratações temporárias
LO	37, XVIII	Adm. Pública	Precedência da administração fazendária
LO	37, XXII caput e §2º	Adm. Pública	Recursos para atividades de carreira
LO	52, iii, f	Competência	Aprovação pelo senado de titulares a cargos
LO	74, §2º	Controle	Denúncia por cidadãos
LO	81, §1º	Executivo	Vacância
LO	84, XIV e XXV	Executivo	Nomeação de ministros e extinção de cargos públicos
LO	85, PU	Executivo	Crimes de responsabilidade
LO	89, §2º	Executivo	Conselho da república
LO	91, § 2º	Executivo	Conselho de defesa

LO	110, caput e PU	Judiciário	Organização judiciária
LO	124, PU	Judiciário	Organização Justiça Militar
LO	129, I	Ministério Público	Funções institucionais
LO	139, III	Estado de sítio	Restrições
LO	143, caput e §1º	Forças armadas	Serviço obrigatório e alternativo
LO	172	Ordem Econômica	Investimentos de capital estrangeiro
LO	173, §4º, 5º e 174	Ordem Econômica	Regulação da ordem econômica
LO	175, caput e PU	Ordem Econômica	Prestação de serviços públicos
LO	179	Ordem Econômica	Microempresas
LO	184	Reforma Agrária	Desapropriação interesse social
LO	185, I e PU	Reforma Agrária	Propriedades produtivas
LO	187	Reforma Agrária	Planejamento política agrícola
LO	190	Reforma Agrária	Aquisição e arrendamento de propriedade rural
LO	194, pu	Seguridade Social	Regra geral
LO	197	Saúde	Serviços de Saúde
LO	199	Saúde	Transplantes
LO	200	Saúde	Competência SUS
LO	2015, §4º	Cultura	Danaos ao patrimônio cultural
LO	218, § 4º	Ciência e Tecnologia	Incentivos
LO	220, § 3º e 2021	Comunicação	Regras gerais e regionalização da produção cultural
LO	224	Comunicação	Conselho de Comunicação Social
LO	225, IV, § 4º	Meio Ambiente	Regras proteção
LO	226, §2º e 3º	Família	Casamento
LO	227, § 2º	Família	Construção de logradouros e veículos para PCD
LO	227, § 4º	Família	Abuso a crianças e adolescentes
LO	236, §1º e 2º	Gerais	Notários
LO	238	Gerais	Venda e revenda de combustíveis
LO	244	Gerais	Adaptação de logradouros e transportes para PCD
LO	245	Gerais	Assistência a dependentes vítimas de crime doloso

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022)

**Tabela 2:** Leis Complementares x Categorias Poliárquicas

Dispositivo	Matéria	Descrição	Alterações	Categoria
7º, I	Dir. Sociais (Trabalho)	Proteção contra despedida arbitrária		2
14, § 9º	Dir. Políticos	Inelegibilidade		1
18, §2º e 3º	Org. Pol-Adm	Territórios Federais		
18, § 4º	Org. Pol-Adm	Criação de município		
21, IV	Competência	Permissão para trânsito de forças estrangeiras		
22, PU	Competência	Competência legislativa específica estadual		
23, PU	Competência	Cooperação entre União, Estados e Municípios para equilíbrio do desenvolvimento		3
25, § 3º	Federação	instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas		3
37, VII	Servidores	Direito de Greve	LO pela EC 19/1998	2
37, XIX	Adm. Pública	Atuação de fundação	LC pela EC 19/1998	
40, § 1º	Servidores	aposentadoria por atividades penosas, insalubres ou perigosas	extinto EC 15/1998	2
40, II	Servidores	aposentadoria compulsória	LC pela EC 88/2015	2
40, §1º, III e § 4º-A, B, C, §5º	Servidores	custeio RPPS	LC pela EC 103/2019	2
40, § 20	Servidores	vedação a regimes próprios múltiplos	LC pela EC 103/201	2
40, § 22	Servidores	regras para RPPS	LC pela EC 103/201	2
41, §1º, III	Servidores	perda de cargo de servidor estável	LC pela EC 19/1998	2
43, §1º	Org. Pol-Adm	regiões		
45, §1º	Poder Legislativo	número de deputados e senadores		
49, II	Poder Legislativo	Competência legislativa para autorizar declaração de guerra/paz		
59, PU	Processo Legislativo	Processo legislativo - redação de leis		
62, §1º, III	Processo Legislativo	vedação a Medida Provisória	EC 32/2001	

68, §1º	Processo Legislativo	Limitações de lei delegada		
79, PU	Org. dos poderes	Atribuições vice-presidente		
84, XXII	Poder Executivo	Competência do PR para trânsito de forças estrangeiras		
93	Poder Judiciário	Estatuto da Magistratura		
100, §15	Orçamento	Regime especial para precatórios		
121	Justiça Eleitoral	Organização e competência		1
128, §4º	Ministério Público	destituição de procurador geral		
128, §5º	Ministério Público	organização e atribuições		
129, VI e VII	Ministério Público	Funções		
131	Advocacia Pública	Organização e Funcionamento		
134, § 1º	Defensoria Pública	Organização e funcionamento	Renumerado pela EC 45/2004	
142, §1º	Forças Armadas	normas gerais e organização		
146	Tributos	regras gerais		
146, PU	Tributos	Regime único de arrecadação	Incluído pela EC 42/2003	
146-A	Tributos	Critérios especiais para equilíbrio da concorrência	Incluído pela EC 42/2003	2
148	Tributos	instituição de empréstimos compulsórios		2
153, VII	Tributos	imposto sobre grandes fortunas		2
154, I	Tributos	instituição de impostos novos		2
155, §1º III	Tributos	ITCMD relativo a fatos no exterior		2
155, §2º, X, a	Tributos	ICMS sobre operações no exterior	LC excluída pela EC 42/2003	2
155, §2º, XII	Tributos	ICMS		2
156, IV	Tributos	ISS	Revogado pela EC 3/1993	2
156, §3º	Tributos	ISS - regras gerais	Redação pela EC 37/2002	2

156, §4º	Tributos	ISS - regras gerais	Revogado pela EC 3/1993	2
161	Tributos	Repartição de receitas		3
163	Finanças Públicas	regulamentação geral		
163, PU	Finanças Públicas	aplicação de vedações	Incluído pela EC 109/2021	
164-A	Finanças Públicas	sustentabilidade de dívida pública	Incluído pela EC 109/2021	
165, §9º	Orçamento	regras para gestão financeira, PPL e LDO		4
166, §6º	Orçamento	PPL e LDO	Incluído pela EC 86/2015	4
166, § 11	Orçamento	execução orçamentária de emendas parlamentares		
167, XII	Orçamento	vinculação de receitas previdenciárias	Incluído pela EC 103/2019	4
167-F, §1º	Orçamento	Dispensa de licitações em casos de calamidade pública	Incluído pela EC 109/2021	4
168	Orçamento	Entrega de dotações orçamentárias		
169	Orçamento	Limitação de despesas com pessoal		
169, §2º e 3º	Orçamento	Regras para cumprimento do limite de despesas com pessoal	Incluído pela EC 19/1998	
184, §3º	Reforma Agrária	Estabelecimento de rito sumário para desapropriação		2
192	Sistema Financeiro	regras gerais	Redação pela EC 40/2003	
195, §11	Seguridade Social	vedação a remissão e anistia	Incluído pela EC 20/1998 e alterado pela EC 103/2019	3
198, §3º	SUS	orçamento e controle	Incluído pela EC 29/2000	4
201, §1º e §8º	Previdência Social	critérios para concessão de benefícios	LC incluída pela EC 20/1998 e alterada pela EC 103/2019	3
201, §10	Previdência Social	Cobertura de benefícios não programados	LC incluída pela EC 20/1998 e alterada pela EC 103/2019	3
201, §15	Previdência Social	Acumulação de benefícios	Incluído pela EC 103/2019	3

202, caput e §1º	Previdência Social	Previdência Privada	LC incluída pela EC 20/1998	2
202, §4º, §5º e §6º	Previdência Social	Previdência complementar	LC incluída pela EC 20/1998 e alterada pela EC 103/2019	2
211, 7º	Educação	Custo Aluno de Qualidade	Incluído pela EC 108/2020	5
225, VIII	Tributos	Regime Fiscal favorecido para biocombustíveis	Incluído pela EC 123/2022	2
231, §6º	Terra indígena	Extinção de atos de exploração		2
79 do ADCT	Orçamento	Fundo de Combate à Pobreza		3
82 do ADCT	Tributos	alíquotas adicionais para criação de Fundos		3

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022)

**Tabela 3:** Leis Ordinárias x Categorias Poliárquicas

Natureza	Dispositivo	Matéria	Descrição	Alterações	Categoria
LO	art. 5º, VI, VII e VIII	Dir. Fundamentais	Liberdade de crença e assistência religiosa		
LO	art. 5º, XII	Dir. Fundamentais	sigilo de correspondência		
LO	art. 5º, XIII, XV, e XVIII	Dir. Fundamentais	liberdade de ofício, de locomoção e de associação		
LO	art. 5º, XXIV	Dir. Fundamentais	desapropriação por utilidade pública		2
LO	art. 5º xxv	Dir. Fundamentais	Criação e extinção de cargos públicos		
LO	art. 7º, IV e X	Trabalho	Salário mínimo e proteção ao salário		2
LO	art. 7º, XI	Trabalho	participação nos lucros		2
LO	art. 7º, XII	Trabalho	salário família	EC 20/1998	3
LO	art. 7º XIX	Trabalho	Licença paternidade		

LO	art. 7º, XX	Trabalho	Proteção ao mercado de trabalho da mulher		2
LO	art. 7º, XXI	Trabalho	aviso prévio		
LO	art. 7º, XIII	Trabalho	adicional por penosidade, insalubridade ou perigo		2
LO	art. 7º, XVII	Trabalho	proteção em face da automação		2
LO	art. 8º, IV e VIII	Trabalho	contribuição sindical e vedação a de líder sindical		2
LO	art. 8º, PU	Trabalho	aplicação dos direitos a sindicatos rurais e pescadores		2
LO	art. 9º, §1º E 2º	Trabalho	Greve e serviços essenciais		2
LO	art. 12, II, a	Nacionalidade	países de língua portuguesa		
LO	art. 12, §2º	Nacionalidade	igualdade natos e naturalizados		
LO	art. 14	Dir. Políticos	voto universal, direto e secreto		1
LO	art. 14, §3º	Dir. Políticos	condições de elegibilidade		1
LO	art. 14, § 11	Dir. Políticos	Ação de impugnação de mandato		1
LO	art. 17, IV e §2º	Partidos Políticos	Funcionamento e registro		1
LO	art. 17, §3º	Partidos Políticos	direito a fundo partidário		1
LO	art. 17, §6º	Partidos Políticos	perda de mandato	EC 111/2021	1
LO	19, I	Org. Político-administrativa	vedação a cultos religiosos pelo Estado		
LO	20, II	Bens da União	Terras devolutas		2
LO	20, §1º	Bens da União	exploração de petróleo, gás e recursos	EC 102/2019	2

			hídricos e minerais		
LO	20, §2º	Bens da União	mar territorial		
LO	21, XI	Competência	exploração de telecomunicação	EC 8/1995	3
LO	21, XXVI	Competência	proteção e tratamento de dados pessoais	EC 115/2022	
LO	25, §2º	Competência	exploração local de gás	EC 5/1995	2
LO	26, I	Bens dos Estados	aguas		
LO	27	Federação	subsídio de deputados estaduais		
LO	27, §4º	Federação	iniciativa popular estadual		1
LO	28, §2º	Federação	subsídio de governador e secretários	EC 19/1998	
LO	29, V	Federação	subsídio de prefeitos e secretários	EC 19/1998	
LO	30, III	Competência	tributos municipais		
LO	31 caput e §3º	Controle	fiscalização dos municípios e disponibilidade das contas		4
LO	32, §4º	Federação	polícias DF	EC 104/2019	
LO	33 caput E §3º	Federação	organização dos territórios		
LO	34, VI, b	Intervenção	entrega de receitas municipais		
LO	35, II	Intervenção	prestação de contas		4
LO	art. 37, I e II	Adm. Pública	acesso e investidura em cargos públicos		5
LO	37, V e VII	servidores	Funções de confiança e Greve	EC 19/1998	

LO	37, VIII	servidores	peças com deficiência		3
LO	37, IX	servidores	contratações temporárias		
LO	37, XVIII	Administração	precedência da administração fazendária		
LO	37, XIX	Administração	criação de autarquia	EC 19/1998	
LO	37, XXI	Administração	Licitações	EC 19/1998	4
LO	37, XXII caput e §2º	Administração	recursos para atividades de carreira		
LO	37, §3º	Administração	participação do usuário na adm. Direta e indireta	EC 19/1998	5
LO	37, §5º e 7º	Servidores	Prescrição de ilícitos e restrições a cargos da adm.	EC 19/1998	
LO	37, § 8º e § 16	Administração	autonomia gerencial e financeira da adm. E avaliação de políticas públicas	EC 19/1998	4
LO	39, § 3º, § 5º e §7 ]	Servidores	requisitos de admissão, remuneração e orçamento	EC 19/1998	
LO	40, § 8º E § 10	servidores	Reajuste e critérios para tempo de contribuição	EC 41/2003 E EC20/1998	
LO	40, § 17	servidores	Atualização de valores para benefício	EC 41/2003	
LO	52, iii, f	Competência	aprovação pelo senado de titulares a cargos		
LO	74, §2º	Controle	denúncia por cidadãos		5
LO	81, §1º	Executivo	vacância		

LO	84, XIV e XXV	Executivo	nomeação de ministros e extinção de cargos públicos		
LO	85, PU	Executivo	Crimes de responsabilidade		4
LO	88	Executivo	criação e extinção de ministérios	EC 32/2001	
LO	89, §2º	Executivo	conselho da república		
LO	91, § 2º	Executivo	conselho de defesa		
LO	95, IV e 96, I	Judiciário	garantias e provimento de cargos	EC 45/2004	
LO	98, § 1ª	Judiciário	criação de juizados	EC 45/2004	
LO	100, § 2º e § 16	Judiciário	precatórios de natureza alimentícia e assunção de débitos pela União	EC 94/2016 e EC 62/2009	
LO	102. § 1º E §3º	Judiciário	ADPF e Repercussão Geral	EC 3/1993 e EC 45/2004	5
LO	103-A caput e § 2º	Judiciário	súmula vinculante e cancelamento de sumula	EC 45/2004	
LO	105, §1º, II	Judiciário	Conselho de Justiça Federal	EC 45/2004	
LO	105, §2º E §3º, vi	Judiciário	Recurso Especial	EC 125/2022	
LO	107, §1º	Judiciário	remoção e permuta de juízes	EC 45/2004	
LO	109, §3º	Judiciário	Competência previdência JF	EC 103/2019	
LO	110, caput e PU	Judiciário	organização judiciária		
LO	111-A, §1º e §2º, II	Judiciário	competência TST e conselho superior da Justiça do Trabalho	EC 45/2004	

LO	112, 113 e 114, IX	Judiciário	organização e competência da justiça do trabalho	EC 45/2004	
LO	124, PU	Judiciário	organização Justiça Militar		
LO	127, §2º	Ministério Público	organização, funcionamento	EC 19/1998	
LO	129, I	Ministério Público	funções institucionais		
LO	130-A, §1º e 3º	Ministério Público	CNMP	EC 45/2004	
LO	139, III	Estado de sítio	restrições		
LO	142, II e III	Forças armadas	posse de cargos ou empregos públicos	EC 77/2014	
LO	142, X	Forças armadas	ingresso	EC 18/1998	
LO	143, caput e §1º	Forças armadas	serviço obrigatório e alternativo		
LO	144, §1º, §2º, 3º, 5º	Segurança Pública	polícias federal e rodoviária federal	EC 19/1998	
LO	145, §1º	Tributos	limitação de impostos		2
LO	149, §1º	Tributos	Instituição de Contribuições para previdência	EC 103/2019	2
LO	149, 2º E 4º	Tributos	incidência de contribuições	EC 33/2001	
LO	150, §5º	Tributos	informações ao consumidor		5
LO	153, § 2º, I, 4º, II, III	Tributos	impostos da União	EC 42/2003	
LO	159, III e § 4º	Tributos	intervenção no domínio econômico e transferências da União	EC 44/2004 e EC 42/2003	2
LO	172	Ordem Econômica	investimentos de capital estrangeiro		2
LO	173, §1º e 3º	Ordem Econômica	empresa pública	EC 19/1998	
LO	173, §4º, 5º e 174	Ordem Econômica	regulação da ordem econômica		2

LO	175, caput e PU	Ordem Econômica	prestação de serviços públicos		4
LO	176, §1 e 2º	Ordem Econômica	pesquisa e lavra de recursos minerais	EC 6/1995	2
LO	177, § 2º, 3º E 4º	Ordem Econômica	petróleo, radioativos e contribuição de intervenção no domínio econômico	EC 9/1995	2
LO	178	Ordem Econômica	transportes	EC 7/1995	
LO	179	Ordem Econômica	microempresas		2
LO	184	Reforma Agrária	desapropriação por interesse social		2
LO	185, I e PU	Reforma Agrária	propriedades produtivas		2
LO	187	Reforma Agrária	planejamento política agrícola		2
LO	190	Reforma Agrária	aquisição e arrendamento de propriedade rural		2
LO	193, PU	Ordem social	planejamento de políticas sociais	EC 108/2020	3
LO	194, PU	Seguridade Social	regra geral		3
LO	195, caput e I	Seguridade Social	custeio	EC 20/1998	3
LO	195, § 10	Seguridade Social	transferência de recursos SUS	EC 20/1998	
LO	195, §12	Seguridade Social	contribuições não cumulativas	EC 42/2003	
LO	197	Saúde	Serviços de Saúde		4
LO	198, §5º e 12	Saúde	regime jurídico de profissionais de saúde	EC 63/2010 e 124/2022	
LO	199	Saúde	Transplantes		
LO	200	Saúde	competência SUS		
LO	201, § 3º, 4º E 7º	Previdência Social	Regra Geral	EC 103/2019	

LO	201, § 12	Previdência Social	sistema especial de inclusão	EC 103/2019	
LO	203, V	Assistência Social	BPC		3
LO	206, PU	Educação	profissionais da educação básica	EC 53/2006	3
LO	207, § 1º	Educação	admissão de professores estrangeiros	EC 11/1996	3
LO	212, §5º	Educação	financiamento e salário-educação	EC 53/2006	3
LO	212, §9º	Educação	controle de verbas	EC 108/2020	4
LO	212-a, x	Educação	Planejamento e Fundos	EC 108/2020	3
LO	212-A, XII e §2º	Educação	piso salarial e indicadores de recursos	EC 108/2020	4
LO	2014	Educação	plano nacional de educação	EC 59/2009	3
LO	215, 3º	Cultura	datas comemorativas e Plano Nacional de Cultura	EC 48/2005	3
LO	2015, 2º e 2016, § 3º	Cultura	Datas comemorativas e Incentivos para produções culturais		3
LO	2015, §4º	Cultura	Danaos ao patrimônio cultural		3
LO	216-A, §3º	Cultura	Sistema Nacional de Cultura	EC 71/2012	3
LO	218, § 4º	Ciência e Tecnologia	Incentivos		3
LO	219-B, § 1º	Ciência e Tecnologia	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	EC 85/2015	3
LO	220, § 3º e 2021	Comunicação	regras gerais e regionalização da produção cultural		3

LO	222, §4º	Comunicação	participação de capital estrangeiro	EC 36/2002	2
LO	224	Comunicação	Conselho de Comunicação Social		3
LO	225, IV, § 4º	Meio Ambiente	regras proteção		
LO	225, 7º	Meio Ambiente	práticas desportivas	EC 96/2017	
LO	226, §2º e 3º	Família	Casamento		
LO	227, § 2º	Família	construção de logradouros e veículos para PCD		3
LO	227, § 4º	Família	abuso a crianças e adolescentes		
LO	227, §8º	Família	Estatuto e Plano Nacional da Juventude	EC 65/2010	
LO	236, §1º e 2º	Gerais	notários		
LO	238	Gerais	venda e revenda de combustíveis		2
LO	244	Gerais	Adaptação de logradouros e transportes para PCD		3
LO	245	Gerais	assistência a dependentes vitimas de crime doloso		
LO	249	Gerais	fundos integrados de previdência	EC 20/1998	

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022)

## APÊNDICE B

**Tabela 1:** Propostas de Emenda à Constituição (PEC) X Iniciativa X Categoria Poliárquica

PEC	Origem	Matéria	Dispositivos	Status	Observações	Categoria
1/ 1988	Câmara	Institui pena de morte	art. 5º, XLVII, a	Arquivado		
2/ 1988	Câmara	Institui Parlamentarismo	arts. 48 a 58 e 76 a 91 + art. 2º do ADCT	Arquivado	Arquivado em razão da EC 2/92. Apensamento das PEC 3/1988 e 12 e 24/1989	
3/ 1988	Câmara	Org. dos poderes + parlamentarismo	arts. 48 a 58 e 76 a 91 + art. 2º do ADCT	Arquivado		
4/ 1989	Câmara	Exclui a possibilidade de edição de Medida Provisória	art. 62, caput e PU	Arquivado		4
5/ 1989	Câmara	Permite ao Congresso alterar o orçamento a "serviço da dívida"	art. 166, § 3º	Arquivado		4
6/1989	Câmara	Eleição de vice Presidente	art. 77	Arquivado		
7/1 989	Câmara	Extingue os partidos políticos	art. 17 do ADCT	Arquivado		
8/ 1989	Câmara	Regulamenta Medida Provisória	art. 62	Arquivado		4
9/ 1989	Câmara	Regulamenta perda de mandato de congressista que não comparece a 1/5 das sessões ordinárias.	ART. 55, III	Arquivado		
10/ 1989	Câmara	Altera data para pagamento de precatórios em estados e municípios	art. 57 do ADCT	Arquivado		
11/ 1989	Câmara	Corrige nº de vereadores	art. 29, IV	Arquivado		1
12/ 1989	Câmara	insitui Parlamentarismo		Arquivado		

13/ 1989	Câmara	Antecipa o plebiscito sobre forma (monarquia ou republica) e sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) para 1990 - eleições parlamentares	art. 2º do ADCT	Arquivado		1
14/ 1989	Câmara	Imputabilidade penal a menores de 16 anos	art. 228	Arquivado		
15/ 1989	Câmara	Torna o voto facultativo	art. 14, §2º	Arquivado		1
16/ 1989	Câmara	Institui sistema eleitoral misto -	arts. 45; 27, § 1º e 29, IV	Arquivado		1
17/ 1989	Câmara	Limita representação a partidos que obtenham 3% dos votos	art. 17 do ADCT	Arquivado		1
18/ 1989	Câmara	Mandato de 5 anos para governadores, prefeitos, deputados e vereadores	art. 44, PU; 28, 27, §1º, 29, I	Arquivado		
19/ 1989	Câmara	Imunidade Parlamentar - pode ser processado independentemente por fatos anteriores ao mandato	art. 53, §1º	Arquivado		
20/ 1989	Câmara	Autoriza impostos sobre livros, jornais, periódicos pornográficos e papel destinado à impressão	art. 150	Arquivado		2
21/ 1989	Câmara	Permite aquisição de imóveis públicos por usucapião quando por favelados e não considerados	art. 183, § 3º	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	2

		patrimônio cultural				
22/1989	Câmara	Inclui a Polícia Portuária Federal como órgão de segurança pública	art. 21, XIV ; 22, XXII; 144, VI	Arquivado		
23/1989	Câmara	Encerra mandato do Presidente em 1990	art. 4º do ADCT	Arquivado	art. 164, §4º	
24/1989	Câmara	Institui Parlamentarismo	art. 45 e 54; 76 a 91 e art. 2º do ADCT	Arquivado	Arquivado em razão da EC 2/92.	
25/1989	Câmara	Permite ao maior de 16 se eleger vereador	art. 14, § 3º, VI	Arquivado		1
27/1989	Câmara	Imputabilidade penal a menores de 16 anos	art. 228	Arquivado		
28/1989	Câmara	Isonção fiscal IR - limite em 20 SM e exclui critério de idade	art. 153, §2º, II	Arquivado		2
29/1989	Câmara	Institui que a limitação da liberdade de imprensa só pode se dar por lei eleitoral	art. 220, §1º	Arquivado	Prejudicado pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	3
30/1989	Câmara	Não aplicabilidade do art. 16 às eleições de out/1990	art. 71 ADCT	Arquivado	Prejudicada LC 64/90	1
31/1989	Câmara	Fixa teto para remuneração de Deputados Estaduais	art. 27, introduz §2º	Arquivado	Prejudicada pela PEC 61/30	
32/1989	Câmara	inviolabilidade de vereadores por manifestação em matéria referente ao município	art. 29, VI	Arquivado		
33/1989	Câmara	Inclui sequestro entre os crimes inafiançáveis	art. 5º LXXVIII	Arquivado		

34/ 1989	Câmara	Institui prisão administrativa	art. 5º, LXI	Arquivado		
35/ 1989	Câmara	Imputabilidade penal a menores de 16 anos	art. 228	Arquivado		
36/ 1989	Câmara	Exclui o dever de legislar sobre "diretrizes e bases" da educação	art. 22, XXIV	Arquivado		3
37/ 1989	Câmara	Reduz imputabilidade para 16 anos	art. 228	Arquivado		
38/ 1989	Câmara	Exige aprovação em plebiscito de reajuste de remuneração de vereadores	art. 29	Arquivado		4
39/ 1989	Câmara	Unifica data de eleições e reduz mandato para 4 anos, permite reeleição, regulamenta inelegibilidade	art. 14, §§ 5º, 6º e 7º; art. 82	Arquivado	Prejudicado em face dos pareceres 4, 5 e 16/94.	
40/ 1989	Câmara	Extingue o mandato de presidente vigente em 15/2/1990	art. 4º ADTC	Arquivado	art. 164, §4º	
41/ 1990	Câmara	Destina recursos à profilaxia do Câncer	art. 167, inclui §4º	Arquivado		
42/ 1990	Câmara	Extingue a edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República	art. 62	Arquivado		4
43/ 1990	Câmara	Altera regras do ICMS	art. 155	Arquivado	Prejudicado pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
44/ 1990	Câmara	Inclui crimes contra a adm. de Estados, DF e municípios na competência da Justiça Federal	art. 109	Arquivado		

45/ 1990	Câmara	Fixa prazo de 2 anos para que o analfabeto se alfabetize e mantenha-se eleitor	art. 14, §1º, II, a	Arquivado		1
46/ 1990	Câmara	Institui garantia de disponibilidade a depósitos, créditos e aplicações.	art. 192	Arquivado		
47/ 1990	Câmara	Vincula aposentadoria e pensão por morte a salário-mínimo	art. 7º, IV	Arquivado		2
48/ 1990	Câmara	Modifica data da posse de governadores em 1990	art. 4º, §3º do ADCT	Arquivado		
49/ 1990	Câmara	Estabelece em 30 anos idade mínima para Senador	art. 14, VI, a e b	Arquivado		1
50/ 1990	Câmara	Torna o voto facultativo	art. 14, §1º	Arquivado		1
51/ 1990	Câmara	Altera prazos de plebiscito e revisão constitucional	art. 2º e 3º do ADCT	EC 01	Arquivada em 02/02/1991 e desarquivada em 20/02/1991	
52/ 1990	Câmara	Mandato de 5 anos para governadores, prefeitos, deputados e vereadores e 10 anos para senadores + mandato tampão de 2 anos para eleitos em 1992	arts. 27,28, 29, 44 e 46	Arquivado		
53/ 1990	Câmara	Adia plebiscito para 15/03/1995	arts. 2º e 3º do ADCT	Arquivado		
54/ 1990	Câmara	Institui prisão cautelar por até 5 dias e por determinação da autoridade policial	art. 5º, LXI	Arquivado		
55/ 1990	Câmara	Institui parlamentarismo e suspende plebiscito.	vários	Arquivado		

56/ 1990	Câmara	Disciplina substituição de candidato em 2o turno	art. 77, §4º	Arquivado		
57/ 1990	Câmara	Mandato tampão para prefeitos e vereadores eleitos em 1992	art. 4º do ADCT	Arquivado		
58/ 1990	Câmara	Estabelece voto distrital misto para eleição de deputados federais	art. 45	Arquivado		1
59/ 1990	Câmara	Altera dispositivos fiscais e a transferência de valores a municípios, extingue ICMS e IPI, etc.	vários	Arquivado		2
60/ 1990	Câmara	Funde funções da polícia civil e militar	art. 144	Arquivado		
61/ 1990	Senado	Dispõe sobre remuneração de deputados estaduais e vereadores	art. 27, §2º + inclui incisos VI e VII ao art. 29	EC 02	Origem PEC 5/1989	
62/ 1990	Câmara	Extingue territórios federais, diminui o número de deputados e vereadores e o número de proposições anuais a serem apresentadas por estes	vários	Arquivado		1
63/ 1990	Câmara	Dispõe sobre coincidência das eleições e mandato dos prefeitos e vereadores eleitos em 1992	art. 4º, §4º e art. 5º do ADCT	Arquivado	Apensada à PEC 57/1990	
01/ 1991	Câmara	Dispõe sobre isenção para livros, publicações didáticas e científicas e respectivo papel	art. 150, VI, d		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2

02/ 1991	Câmara	Altera regras para substituição de candidato a presidência em 2º turno	art. 77		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
03/ 1991	Câmara	Limita imunidade parlamentar	art. 53			
04/ 1991	Câmara	Regulamenta repartição do IOF	art. 159, III		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
4/ 1991	Câmara	Dispõe sobre crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia	art. 5º XLIII			
06/ 1991	Câmara	Antecipa realização do plebiscito para setembro de 1991 e fixa revisão constitucional em 1/3/1992	arts. 2º e 3º do ADCT			
07/ 1991	Câmara	Altera composição da câmara dos deputados	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
08/ 1991	Câmara	Fixa plebiscito em 21/04/1993 e 1/5 a 15/11/1993 para revisão constitucional	arts. 2º e 3º do ADCT			
09/ 1991	Câmara	Estabelece idade de 65/homens e 60/ mulheres para concessão de transporte gratuito	art. 230			
10/ 1991	Câmara	Exige concurso para cargo de ministro do TCU	Art. 73, §§ 1º e 2º	Arquivado		

11/ 1991	Câmara	Vincula parcela do ITR a fundo para promoção da reforma agrária	arts. 153 e 167, IV		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
12/ 1991	Câmara	Remuneração de senadores, deputados federais, estaduais e vereadores, proibindo Jetons	art. 27, § 2º			
13/ 1991	Câmara	Garante ao idoso gratuidade no transporte intermunicipal metropolitano	art. 230, § 2º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
14/ 1991	Câmara	Suprime não incidência de ICMS sobre movimentação interestadual petróleo e derivados e energia elétrica.	art. 155, § 2º, X, b			2
15/ 1991		Destina recursos para segurança pública	art. 144 e 167		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
16/ 1991	Câmara	Regulamenta desincompatibilização e estabelece mandato tampão para prefeitos e vereadores eleitos em 1992				
17/ 1991	Câmara	Cria imposto único	arts. 145 e 150	Em tramitação		2
18/ 1991	Câmara	Proíbe medidas provisórias sobre bloqueio de bens	art. 62		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4

19/ 1991	Câmara	Fixa mandato de 5 anos para legislativo e executivo - 10 para senador) e mandato tampão para prefeitos e vereadores eleitos em 1992	N/A			
20/ 1991	Câmara	Mandato de 6 anos para prefeitos e vereadores eleitos em 1992	art. 4º do ADCT			
21/ 1991	Câmara	Estende ao idoso maior de 65 gratuidade em transporte intermunicipal metropolitano	art. 230, §2º			
22/ 1991	Câmara	Extingue o senado	vários			1
23/ 1991	Câmara	Institui imposto único sobre energia	arts. 153, VIII e 159, P.U, III	Arquivada		2
24/ 1991	Câmara	Institui eleições mistas em municípios com mais de 100k eleitores	art. 29 e art. 4º do ADCT	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
26/ 1991	Câmara	Dispõe sobre veto presidencial	art. 66			4
27/ 1991	Câmara	Cria sistema eleitoral misto	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
28/ 1991	Câmara	Aplicação de recursos em ensino	art. 212	Arquivado		3
29/ 1991	Câmara	Concede ao estrangeiro residente há + de 5 anos alistamento e voto municipal	art. 14			1
30/ 1991	Câmara	Cria polos de desenvolvimento no N, NE, CO,	incluI artigo ao ADCT	Arquivado		2

		com incentivos da União				
31/1991	Câmara	Proíbe reedição de Medidas Provisórias rejeitadas na mesma sessão legislativa	art. 62	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4
32/1991	Câmara	Remuneração de deputados estaduais e vereadores	art. 27, §2º e 29		Prejudicada pela EC 2/1992	
33/1991	Câmara	Obriga a União a custear sistema de ensino no DF	art. 211		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	3
34/1991	Câmara	Limita imunidades parlamentares a atividades desenvolvidas no Congresso	art. 53		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
35/1991	Câmara	Altera quóruns de deliberação do Congresso	art. 47	Arquivado		
36/1991	Câmara	Fixa em 503 número de deputados federais	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
37/1991	Câmara	Extingue serviço militar obrigatório e regulamenta alistamento eleitoral de conscritos	arts. 14, §2º e 143	Arquivado		
38/1991	Câmara	Altera competências investigativas das mesas do Congresso	art. 50	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	

39/ 1991	Câmara	Altera distribuição de receitas tributárias	arts. 153; 155; 158 e 159	Arquivado	Prejudicada face PEC EC 3/1993	2
40/ 1991	Câmara	Inclui benefícios de bolsas e outros incentivos a ensino superior	art. 213, § 1º, 2º e 3º	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	3
41/ 1991	Câmara	Impede criação de municípios em período eleitoral e exige estudo de viabilidade	ART. 18, §4º	EC 15		
42/ 1991	Câmara	Estabelece garantia aos depósitos de caderneta de poupança	inclui inciso ao art. 5º	Arquivado		
43 /1991	Câmara	Uniformiza mandatos em 5 anos, em mandato tampão de 6 anos para prefeitos e vereadores eleitos em 1992	vários	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
44/ 1991	Câmara	Dispõe sobre duração de mandatos de prefeitos e vereadores eleitos em 1992	art. 5º do ADCT	Arquivado		
45/ 1991	Câmara	Proíbe alteração de processo eleitoral em ano eleitoral	art. 16	EC 04		1
46/ 1991	Câmara	Desmilitarização da Polícia	art. 144	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
47/ 1991	Câmara	Determina que o Congresso estabelecerá as regras dos sistemas de governo objeto de plebiscito	art. 2, §1º do ADCT	Arquivado		

48/ 1991	Câmara	Promove ajuste Fiscal	vários	EC 03		2
49/ 1991	Câmara	Autoriza União a instituir impostos sobre lubrificantes e combustíveis	art. 135		Prejudicada pela aprovação de substitutivo à PEC 48/91	2
50/ 1991	Câmara	Determina perda de mandato por mudança de partido	art. 17 e art. 55	Arquivado	Prejudicada em face do parecer 13/94	
51/ 1991	Executivo	Promove ajuste Fiscal	vários	x	Transformada em nova proposição	2
52/ 1991	Câmara	Suprime 2º turno em eleições municipais	art. 29, II	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
53/ 1991	Câmara	Inclui habitação como direito social	Art. 6º	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	3
54/ 1991	Câmara	Exclui direitos de brasileiros natos a portugueses residentes no país	suprime §1º do art. 12	Arquivado	Prejudicada em face do parecer 02/94	
55/ 1991	Executivo	Promove ajuste Fiscal	vários	Arquivado	Prejudicada em face da EC 3/1993	2
56/ 1991	Executivo	Regulamenta Concessão de Serviços Públicos	vários	x	(Emendão) Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
57/ 1991	Executivo	Altera competências do STF	ART. 102	x	(Emendão) Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	

58/ 1991	Executivo	Proíbe processamento e comercialização de sangue humano	art. 199	Arquivado	(Emendão) Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
59/ 1991	Executivo	Regulamenta serviço público	vários	Arquivado	Desmembramento do "Emendão"	
60/ 1991	Câmara	Permite mandado de segurança coletivo por congressistas	art. 5º, LXX			4
61/ 1991	Câmara	Possibilita a contratação de professores estrangeiros	art. 37, I	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	3
62/ 1991	Câmara	Dispõe sobre recesso parlamentar e férias coletivas	arts. 27,29, 57, 93		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
63/ 1991	Câmara	Suprime 2º turno em eleições municipais	art. 29, II	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	
64/ 1991	Câmara	Altera sistema tributário e estadualiza estradas	vários	Arquivado	Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994.	2
65/ 1991	Câmara	Determina reparação ao anistiado em licença médica	art. 8º do ADCT		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	

66/ 1991	Câmara	Estabelece sistema eleitoral proporcional personalizado	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
67/ 1991	Câmara	Antecipa o plebiscito para 3/10/1992	art. 3º do ADCT		Prejudicada pela EC 1/1992	
68/ 1991	Câmara	Altera dispositivos sobre processo legislativo, veto e homenagem a chefe estrangeiro	art. 57, §3, 60, §2º e 66 §§ 1º e 4º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4
69/ 1991	Câmara	Restringe a imunidade parlamentar	art. 53		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
70/ 1991	Câmara	Determina prisão perpétua para crimes de roubo, sequestro e estupro seguidos de morte	art. 5º, XLVII, b			
71/ 1991	Câmara	Vincula aposentadoria e pensão por morte a salário-mínimo	art. 7º, IV			2
72/ 1991	Câmara	Permite ao estrangeiro residente há mais de 5 anos alistamento e voto, sendo inelegível	art. 14, §1º II			1
73/ 1991	Câmara	Vincula benefícios previdenciários ao salário mínimo	art. 7ª, IV	x	Prejudicada pela aprovação de substitutivo À PC 33/95	2
74/ 1991	Câmara	Antecipa o plebiscito para 21/4/1993 e fixa período de 15/5 a 15/9 para revisão constitucional	arts. 2º e 3º do ADCT		Prejudicada pela EC 1/1992	

75/ 1991	Senado	Dispõe sobre ICMS sobre petróleo e destina receita tributária prioritariamente à educação tecnológica	art. 155, x, b	Arquivado	Origem PEC 61/1991	2
76/ 1991	Câmara	Remuneração de prefeito, vice-prefeito e vereador	art. 29, II	x	Retirada de pauta pelo autor	
77/ 1991	Câmara	Inclui polícia portuária como órgão de segurança pública	arts. 21, XXII, 22 e 144	Arquivado		
78/ 1991	Câmara	Altera prerrogativas de pessoas de país de língua portuguesa para naturalização	art. 12, a, II			
79/ 1991	Câmara	Institui Presidencialismo democrático	vários	Arquivada	Prejudicada face emenda 2/92	
80/ 1991	Câmara	Aplica 5% do orçamento e 40% das receitas no fomento agrícola	inclui § no art. 187	Arquivado		2
81/ 1991	Câmara	Suprime voto secreto na apreciação de veto presidencial	art. 66, §4º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	5
82/ 1991	Câmara	Fixa limites a número de vereadores	art. 29	Arquivado	Arquivado pelo Senado	1
83/ 991	Câmara	Cria comando das forças armadas	art. 142			
84/ 1991	Câmara	Destina 10% dos recursos a serem aplicados pela União à irrigação da Ilha do Marajó	art. 42, III do ADCT		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2

85/ 1991	Câmara	Estabelece mandatos de 5 anos e unifica eleições	art. 44, 46 e 57		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
86/ 1991	Câmara	Substitui plebiscito por referendo para definir sistema de governo	art. 2º do ADCT	Arquivado		
87/ 1991	Câmara	Estabelece voto facultativo e tomada de mandato pelos eleitores	art. 14, 45 e 46		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
88/ 1991	Câmara	Destina bolsas para alunos de ensino superior que demonstrem aproveitamento acadêmico e insuficiência de recursos	art. 213			3
89/ 1991	Câmara	Institui eleições mistas para câmara dos deputados	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
90/ 1992	Câmara	Destina percentual do IPI de cigarro e álcool a combate a AIDS e câncer	art. 167, §4º	Arquivado		
91/ 1992	Câmara	altera sistema tributário e regras das contribuições previdenciárias	vários		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
94/ 1992	Câmara	Extingue forças armadas e cria forças de autodefesa	vários		Prejudicada.	

95/ 1992	Câmara	institui imputabilidade penal, para determinados crimes a maiores de 16 e menores de 18 anos	art. 228		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
96/ 1992	Câmara	altera regras relativas ao poder judiciário	vários	em tramitação		
97/ 1992	Câmara	Dispõe sobre atuação de guarda municipal	art. 144		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
98/ 1992	Câmara	institui imputabilidade penal aos 16 anos	art. 228		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
100/ 1992	Câmara	Fixa alíquota de IPTU conforme política urbana	art. 156, §1º e 4º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
101/ 1992	Câmara	extingue o salário-mínimo	art. 7, IV	Arquivada		
105/ 1992	Câmara	suprime a idade como limitador para diferença salarial	art. 7º, XXX	Arquivada		
107/ 1992	Câmara	Dispõe sobre repasse de verbas para implementação de medidas de proteção à criança e ao adolescente	art. 160			
108/ 1992	Câmara	Antecipa início dos trabalhos legislativos para 1º de fevereiro	art. 57		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	

110/ 1992	Câmara	Promove ajuste Fiscal	vários	Pronta para pauta no Pleno		2
111/ 1992	Câmara	Promove ajuste Fiscal	arts. 159 e 161		Prejudicada.	2
113/ 1992	Câmara	Institui penalidades para desligamento de partido político pelo qual se elegeu	art. 15		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
114/ 1992	Câmara	fixa requisitos para criação, fusão e desmembramento de municípios	art. 18		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
115/ 1992	Câmara	Inclui corrupção municipal como hipótese de intervenção estatal	art. 35		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
116/ 1992	Câmara	institui reforma administrativa e tributária	vários		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
117/ 1992	Câmara	Suprime garantias trabalhistas e previdenciárias ao adolescente	art. 227, II	Apensada à PEC 227/2004		2
118/ 1992	Câmara	Institui regras para organização do sistema penitenciário	vários.	Arquivada		
119/ 1992	Câmara	Dispõe sobre a ordem social	vários	Arquivado		3
120/ 1992	Câmara	Exclui isenção fiscal para publicações ofensivas à moral e aos bons costumes	art. 150		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2

122/ 1992	Câmara	Extingue cargos de vice no executivo federal, estadual e municipal	Vários	Arquivado		
124/ 1992	Câmara	Altera regras para ausência de presidente em missão oficial	art. 79	Arquivado		
129/ 1992	Câmara	Altera para 75 anos a aposentadoria compulsória	art. 40		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
131/ 1992	Câmara	Cria sistema nacional de habitação	acrescenta capítulo ao título VIII		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4
132/ 1992	Câmara	acrescenta facultatividade, voto distrital misto e reeleição de presidente ao plebiscito de 1993	art. 3º do ADCT	Arquivado		1
134/ 1992	Câmara	Altera prazo da revisão constitucional	art. 3º do ADT	Arquivado		
138/ 1992	Câmara	altera regras de competência judiciária	vários		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
139/ 1992	Câmara	Torna obrigatória a criação da câmara de compensação de créditos tributários	art. 150, III		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
143/ 1992	Câmara	Reduz o nº de representantes na Câmara	art. 45			1

144/ 1992	Câmara	determina expropriação de imóvel rural quando mal aplicados recursos do fundo de investimento regional ou sob mão de obra escrava	inclui artigo ao título IX	Arquivado		2
145/ 1992	Câmara	Altera a competência das assembleias legislativas	art. 27, §3º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
147/ 1992	Câmara	Proíbe impostos sobre produtos destinados à educação	art. 150, VI		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	3
148/ 1993	Câmara	Institui presidência do TCU por deputado	Art. 73		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
149/ 199	Câmara	altera prazos para plebiscito	art. 2º do ADCT	Arquivado		
150/ 1993	Câmara	Exclui proibição a pena ou prisão perpétua	art. 5, XLVII		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
151/ 1993	Câmara	dispõe sobre orçamento do Distrito Federal	art. 21	Arquivado		
152/ 1993	Câmara	Garante nacionalidade brasileira após naturalização em outro país	art. 12		Prejudicada	
153/ 1993	Câmara	inclui a democracia direta com o colegiado no	art. 2º do ADCT	Arquivado		

		plebiscito de 1993				
154/1993	Câmara	permite instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de partidos políticos	revoga art. 150, C e D		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
155/1993	Câmara	dispõe sobre imunidade parlamentar	art. 53, §1º		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
156/1993	Câmara	cria regras para criação e desmembramento municipal	art. 18	Arquivado		
157/1993	Câmara	determina aplicação mínima de verbas no SUS	art. 167, IV e 198		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
158/1993	Câmara	altera regras da revisão constitucional	art. 3º do ADCT	Arquivado		
159/1993	Câmara	dispõe sobre regras eleitorais	vários		Prejudicada	
160/1993	Câmara	estabelece aposentadoria especial para professores	ar. 40, III, b e art. 102, III		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
161/1993	Câmara	cria poder moderador	art. 2º	Arquivado		4
162/1993	Câmara	torna voto facultativo	art. 14		Prejudicada	1
163/1993	Câmara	proíbe confisco e bloqueio de ativos e outras formas de intervenção na vontade de agentes econômicos	inclui art. 246 nas DG	Arquivado		

164/ 1993	Câmara	Destina receitas municipais e federais para assentamentos urbanos	art, 182		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
165/ 1993	Câmara	proíbe cessão e transferência de servidores da saúde para outras áreas	art. 37	Arquivado		
166/ 1993	Câmara	Regula cumulação de cargos públicos	art. 37, c	Arquivado		
167/ 1993	Câmara	regula composição das assembleias legislativas	art. 45, §1º e 27		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
168/ 1993	Câmara	estabelece sistema eleitoral misto e máximo de deputados	art. 45		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	1
169/ 1993	Câmara	regula distribuição de recursos para manutenção do SUS	art. 167, IV e 198	Arquivado		
170/ 1993	Câmara	Limita total de despesas com vereadores	art. 29, VII		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	
171/ 1993	Câmara	institui imputabilidade penal aos maiores de 16 anos	art. 228	em tramitação		
172/ 1993	Câmara	cria regras para RGPS	proposta		Prejudicada.	2

173/ 1993	Câmara	Altera competências dos entes federativos	vários		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4
174/ 1993	Câmara	Extingue TCU e cria comissão de contas no CN	vários		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	4
175/ 1993	Câmara	Fixa salário-mínimo de menor	art. 7º, V e VII	Arquivada		2
176/ 1993	Câmara	suprime imunidades tributárias	art. 150	em tramitação		2
177/ 1993	Câmara	desvincula reajustes militares dos reajustes civis	art. 42		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
178/ 1993	Câmara	estabelece reajuste único para servidores civis	art. 37, IX		Prejudicada pelo encerramento da revisão constitucional em 1994	2
179/ 1993	Câmara	institui regras para destinação de orçamento	vários		Prejudicada.	
180/ 1993	Câmara	demarca limites entre Acre e Rondônia	acrescenta § ao art. 12	Arquivado		
181/ 1994	Câmara	antecipa eleições presidenciais, de senadores e deputados federais	arts. 77 e 78	Arquivado		
182/ 1994	Câmara	Permite contratação de professores e cientistas estrangeiros por universidades públicas e dá autonomia a	art. 207	EC 11/1996		3

		instituições de pesquisa				
183/ 1994	Câmara	Transfere disposições sobre polícia e bombeiro militares para título V (defesa do Estado e das Instituições democráticas)	art. 144	Arquivado		
184/ 1994	Câmara	Dispõe sobre servidores militares	vários	Arquivado		
185/ 1994	Câmara	dispõe sobre classificação de micro e pequenas empresas	art. 179	Arquivado		2
186/ 1994	Câmara	Estabelece contribuição sobre venda de combustíveis voltadas a recuperação de rodovias	art. 149	Arquivado		2
187/ 1994	Câmara	Garante direitos de agricultores em terras indígenas	art. 231	Arquivado		2
188/ 1994	Câmara	Estende a militares em inatividade graduações dos ativos	art. 8º	em tramitação		2
189/ 1994	Câmara	prevê nova revisão constitucional	art. 60	Arquivada		
190/ 1994	Câmara	Torna o voto facultativo	ART. 14, §1º	Prejudicada		1
191/ 1994	Câmara	torna voto facultativo e dispõe sobre alistamento eleitoral	art. 14, XV E ART. 49	Prejudicada		1
192/ 1994	Câmara	Altera regras para revisão constitucional	art. 60	Arquivado		

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022).

## APÊNDICE C

Tabela 1: PECs x ECs x PIB

Ano	Nº PECS	PECs aprovadas	ECs Publicadas	PIB (Trilhões de reais)	Variação do PIB (%)
1988	3	0	0	x	x
1989	37	0	0	x	x
1990	23	2	0	3,9	-4,35
1991	89	4	0	3,9	1,03
1992	58	1	2	3,9	-0,54
1993	33	0	2	4,1	4,92
1994	12	1	0	4,3	5,85
1995	300	15	5	4,5	4,22
1996	142	5	6	4,6	2,2
1997	126	3	2	4,8	3,4
1998	64	4	3	4,8	0,3
1999	196	5	4	4,8	0,5
2000	130	7	7	5	4,4
2001	164	3	4	5,1	1,4
2002	108	5	4	5,2	3,1
2003	226	8	3	5,3	1,1
2004	131	3	3	5,6	5,8
2005	134	4	3	5,8	3,2
2006	99	3	5	6	4
2007	216	4	3	6,4	6,1
2008	35	2	1	6,7	5,1
2009	134	6	5	6,7	-0,1
2010	77	2	5	7,2	7,5
2011	135	5	1	7,5	4
2012	105	2	3	7,6	1,9
2013	140	5	5	7,9	3
2014	76	1	8	7,9	0,5
2015	185	3	6	7,6	-3,5
2016	116	5	5	7,4	-3,3
2017	98	2	4	7,5	1,3
2018	59	0	0	7,6	1,8
2019	112	4	6	7,7	1,2
2020	9	2	3	7,4	-3,9

Fonte: Elaborada pela autora (2022).

■ Eleições Presidenciais.

\*Os dados relativos ao PIB a partir de 1996 foram extraídos do site do IBGE. As informações relativas aos anos anteriores foram retiradas do jornal Gazeta do povo e utilizadas após a conferência entre os dados do jornal e e do IBGE entre 1996 e 2020 revelarem-se paritárias. Não obstante os dados anteriores a 1996 tenham sido equiparados ao real, destaca-se a possibilidade de distorções em decorrência da mudança moeda.

## APÊNDICE D

### Tabelas 1 e 2: Estado de Tramitação das PECs por proponente

**Tabela 1: Total de Emendas x Estado de Tramitação**

Ano	Publicada	Propostas	Em Trâmite	Aprovada	Norma jurídica
1988	0	3	0	0	0
1989	0	37	37	0	0
1990	0	23	0	2	2
1991	0	89	3	4	3
1992	2	58	56	1	1
1993	2	33	1	1	0
1994	0	12	1	1	1
1995	5	300	29	15	14
1996	6	142	15	5	4
1997	2	126	12	3	3
1998	3	64	10	4	4
1999	4	196	41	5	5
2000	7	130	24	7	6
2001	4	164	28	3	3
2002	4	108	7	5	3
2003	3	226	46	8	7
2004	3	131	10	3	2
2005	3	134	26	4	4
2006	5	99	12	4	1
2007	3	216	69	4	3
2008	1	35	35	0	0
2009	5	134	41	6	6
2010	5	77	23	3	3
2011	1	135	49	7	7
2012	3	105	26	4	2
2013	5	140	51	5	5
2014	8	76	35	2	1
2015	6	185	118	3	3
2016	5	116	60	6	6
2017	4	98	60	5	5
2018	0	59	33	0	0
2019	6	112	83	6	5
2020	3	9	6	3	2

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022).

\*As marcações em x indicam a não diferenciação dos dados na base consultada.

**Tabela 2:** Emendas de Iniciativa do Executivo e do Senado X Estado de Tramitação

<b>Executivo</b>	<b>Aprovada</b>	<b>Em Trâmite</b>	<b>Norma jurídica</b>	<b>Senado</b>	<b>Aprovada</b>	<b>Em Trâmite</b>	<b>Norma jurídica</b>
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	1	1	0	1
6	3	0	1	1			
0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
x	9	1	9		1	0	1
5	3	2	1	1	1	0	1
3	3	1	2	1	1	0	1
3	2	1	1	2	1	1	1
4	1	0	1	4	4	0	4
3	2	0	2	6	3	3	3
4	1	1	1	x	1	1	1
0	0	0	0	6	4	2	3
x	x	x	2	3	2	0	2
x	1	1	1	x	1	0	1
x	0	1	0	x	2	3	2
x	0	x	0	x	2	4	1
x	1	3	1	x	1		1
2	0	2	0	2	0	2	0
x	0	0	0	x	4	2	4
0	0	0	0	6	2	4	2
2	2	0	2	1	0	1	0
0	0	0	0	5	2	3	2
X	0	x	0	x	2	5	2
X	0	0	0	x	1	2	1
X	0	2	0	x	1	6	3
2	1	1	1	9	5	3	5
0	0	0	0	11	5	6	5
0	0	0	0	2	0	2	0
2	1	0	1	12	4	4	4
1	0	1	0	3	2	1	2

**Fonte:** Elaborada pela autora (2022).

\*As marcações em x indicam a não diferenciação dos dados na base consultada.

## ANEXOS

### ANEXO A

**Tabela 1:** Lista das comissões e subcomissões temáticas da Assembleia Constituinte  
1987-1988

<p><b>I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher</b></p> <p>a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais</p> <p>b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias</p> <p>c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais</p>
<p><b>II - Comissão da Organização do Estado</b></p> <p>a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios</p> <p>b - Subcomissão dos Estados</p> <p>c - Subcomissão dos Municípios e Regiões</p>
<p><b>III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo</b></p> <p>a - Subcomissão do Poder Legislativo</p> <p>b - Subcomissão do Poder Executivo</p> <p>c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público</p>
<p><b>IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições</b></p> <p>a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos</p> <p>b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança</p> <p>c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas</p>
<p><b>V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças</b></p> <p>a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas</p> <p>b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira</p> <p>c - Subcomissão do Sistema Financeiro</p>
<p><b>VI - Comissão da Ordem Econômica</b></p> <p>a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica</p> <p>b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte</p> <p>c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária</p>

**VII - Comissão da Ordem Social**

- a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
- b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
- c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

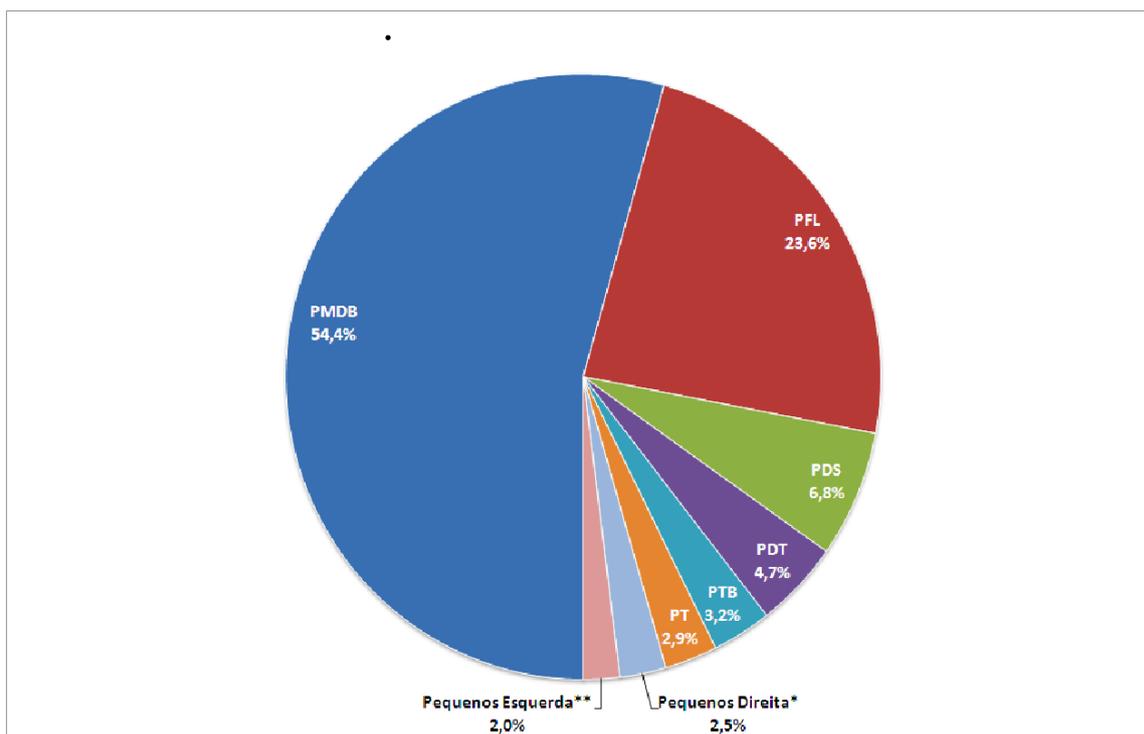
**VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**

- a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
- b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

**Fonte:** Portal da Constituição Cidadã, Câmara dos Deputados (1988).

## ANEXO B

Figuras relativas à composição da ANC

**Figura 1:** Composição Partidária da Assembleia Nacional Constituinte.**Fonte:** FREITAS, MOURA e MEDEIROS (2022).

\* Pequenos partidos de direita: PL, PDC e PMB.

\*\* Pequenos partidos de esquerda: PCdoB, PCB e PSB.

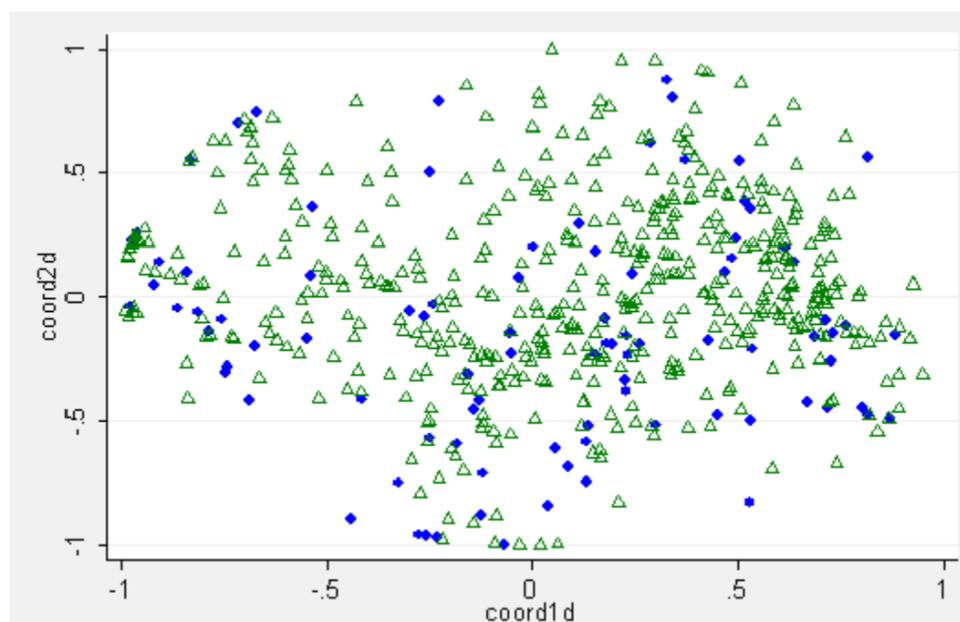
Fonte: Banco de Dados da ANC – Cebrap

**Figura 2:** Tabela de distribuição partidária de cargos na Constituinte**Tabela 1 – Distribuição partidária dos cargos de relatoria e presidência das Comissões e Subcomissões temáticas na Constituinte de 1987-1988**

	Comissões		Subcomissões	
	Relatores	Presidentes	Relatores	Presidentes
Partidos Políticos				
PDS	0	1	2	1
PFL	0	7	5	5
PTB	0	0	1	1
PMDB	8	0	13	15
PDT	0	0	1	2
PT	0	0	1	0
PDC	0	0	1	0

Fonte: Coelho (1999)/Banco de Dados da Assembleia Nacional Constituinte (BDANC).

Fonte: TROIANO (2015).

**Figura 3:** Dispersão ideológica entre membros e não membros da Comissão de Sistematização**Gráfico 3:** Dispersão ideológica entre membros e não-membros da Sistematização

● = Membros da Comissão de Sistematização

▲ = Não-membros da Comissão de Sistematização

Fonte: Banco de Dados da ANC - Cebrap

Fonte: FREITAS, MOURA e MEDEIROS (2009).

## ANEXO C

**Figura 1:** Tabela demonstrativa do quantitativo por Constituição Brasileira

**Tabela 2 – Quantidade de artigos das Constituições Brasileiras**

<b>Constituições</b>	<b>Artigos</b>
Constituição de 1824	169
Constituição de 1891	914
Constituição de 1934	187
Constituição de 1937	187
Constituição de 1946	222
Constituição de 1967	189
Constituição de 1988	245

Fonte: Elaborada pela autora com base em Andrade e Bonavides (2006).

**Fonte:** TROIANO (2015).