



Opinião

A REPÚBLICA PROVISÓRIA DO BRASIL

Antonio Lassance¹

Este artigo analisa o que tem sido feito da Constituição da República, diante da intensa frequência de seu emendamento. Dados também sobre as propostas de emenda constitucional (PEC) em tramitação mostram que o ímpeto de alterar o texto constitucional não só permanece elevado como, substantivamente, traz o risco de que a Constituição se torne cada vez menos principiológica e cada vez mais casuística. São sugeridas duas saídas para o problema, tendo como princípio básico a necessidade de se reverter o descolamento e o fosso entre cidadãos e representantes em seu pacto fundamental.

O CICLO INTERMINÁVEL DE EMENDAMENTO DA CONSTITUIÇÃO

Os anos de 2014 e 2015 estiveram entre aqueles em que mais se verificou a ocorrência de emendas constitucionais (ECs). Eles só perdem para os anos de 1965, em plena ditadura, quando as alterações à Constituição eram expedientes corriqueiros e deixavam clara a natureza do regime de exceção, e de 2000, quando uma das mais graves crises econômicas que o país atravessou levou a significativas alterações na Carta.²

Emendas à Constituição promovem algumas das mais significativas mudanças institucionais possíveis. As alterações redundam em efeito cascata sobre o ordenamento infraconstitucional, levando à alteração de inúmeras outras normas, e por vezes abrem espaço para a insegurança jurídica, quando deixam margem a interpretações divergentes ou quando simplesmente desconstitucionalizam dispositivos essenciais. Mudar a Constituição pode ser ao mesmo tempo importante e problemático. Não por outra razão, exige-se quórum qualificado e processo especial de tramitação para a aprovação de alterações dessa magnitude.

A Carta Magna atual (Brasil, 2016), embora esteja prestes a completar três décadas, já coleciona mais de noventa emendas,³ o que significa uma média próxima de quatro emendas por ano. Na Câmara dos Deputados, qualquer proposta de emenda à Constituição tem preferência na votação em relação às proposições em tramitação ordinária, conforme reza o Artigo 191 do Regimento Interno da Câmara (Brasil, Congresso Nacional, 2016).

Há dez anos, o relator da comissão especial da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Revisão Constitucional (PEC nº 157/2003) já considerava necessário impor limites ao “ciclo interminável de reformas à Carta”, pois o país vivia um clima de “revisão permanente”, em que “não há um mês em que não haja uma proposta de reforma da Constituição em pauta.”⁴

Esse quadro, além da própria estrutura analítica da Constituição, contribuiu para a baixa estabilidade do texto constitucional de 1988 e para o que Couto e Arantes consideram como “uma espécie de agenda constituinte, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano” (Couto e Arantes, 2006, p. 60).

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea.

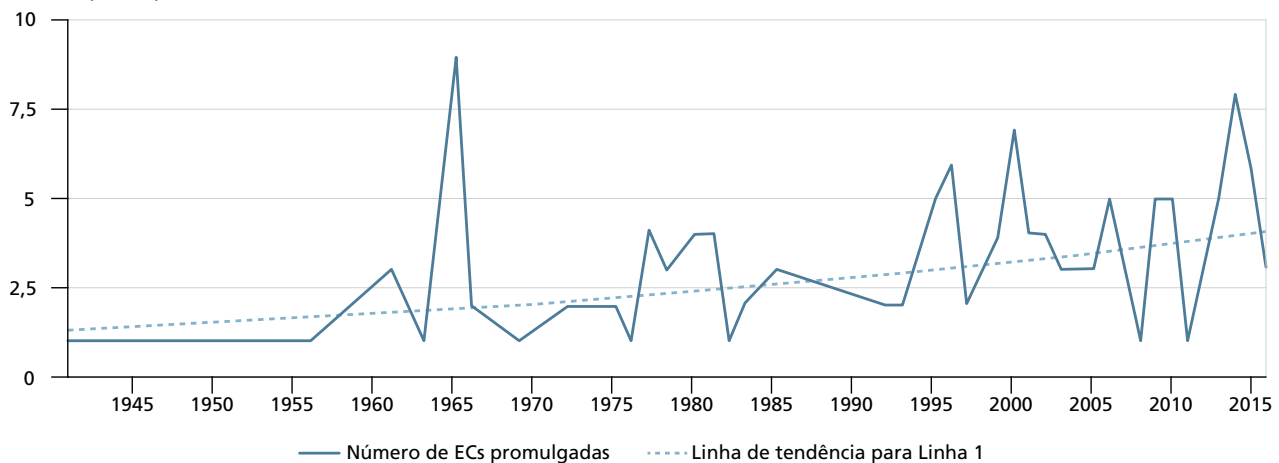
2. Das sete emendas aprovadas, quatro estavam diretamente relacionadas à crise e à forma de enfrentá-la financeiramente ou perante a opinião pública.

3. Este artigo considera até a Emenda Constitucional nº 93, promulgada em 8 de setembro de 2016.

4. O relator era o deputado Roberto Magalhães, do então PFL-PE. As afirmações estão reportadas em Salles e Telles, 2006.

Mesmo com a restrição formal da maioria legislativa de três quintos, com o poder de agenda dos presidentes e com o controle judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorre que, desde a Constituição de 1946 até hoje, 96% das PECs e cerca de dois terços das emendas promulgadas são provenientes do período pós-1988 (gráfico 1). Ou seja, fatores normalmente reputados como de estabilidade institucional não necessariamente concorrem para a estabilidade constitucional, em termos de reforçar a unidade e coerência de nosso pacto fundamental.

GRÁFICO 1
ECs promulgadas (1946-2016)
(Em %)



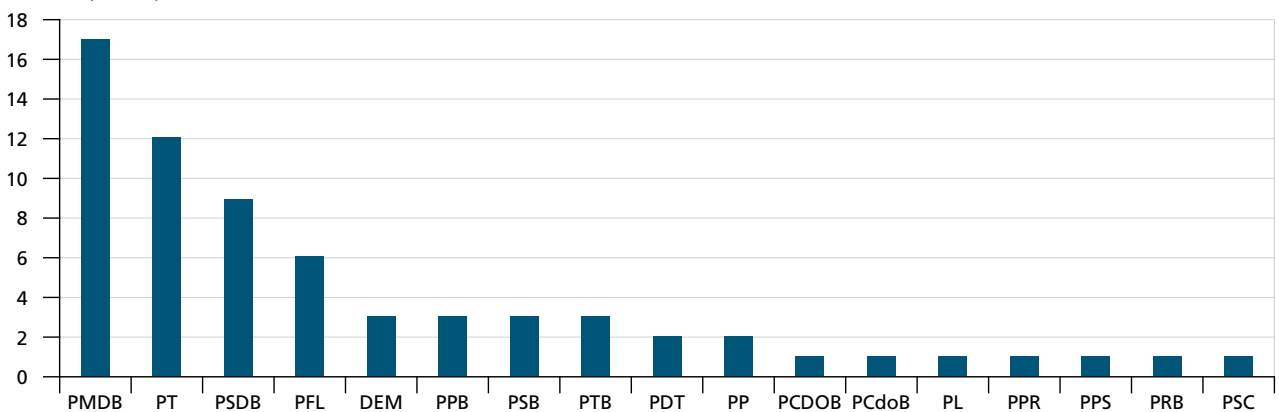
Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Obs.: Os dados de 2016 consideraram até setembro, antes da promulgação da PEC nº 55/2016.

AUTORES E "INTÉRPRETES" DAS EMENDAS

Presidentes tornaram-se pródigos em perseguir reformas constitucionais. Isso explica como os primeiros anos de um mandato presidencial (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015) sejam recordistas de propostas de emenda, nem sempre patrocinadas diretamente pelos próprios presidentes, mas também contando com a ajuda de sua base aliada. Não à toa, PMDB, PT e PSDB, que presidiram o país entre 1985 até hoje, encabeçam a lista de partidos com maior número de emendas aprovadas, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2
ECs por partido, pós 1988
(Em %)



Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados até outubro de 2016.

Desde 1988, de cada dez emendas aprovadas, sete são de autoria de parlamentares. Os presidentes são autores de menos PECs, mas têm maior taxa de sucesso em sua transformação em ECs. Mais de um terço (34,28%) das PECs de autoria do Executivo são aprovadas, enquanto os partidos têm uma taxa de cerca de 2%.

Embora sejam grandes entusiastas de reformas constitucionais, os presidentes raramente as transformam na peça mais ilustre de seus programas eleitorais – pelo menos não de forma clara, direta, detalhada, em suma, transparente.⁵ Por exemplo, presidentes sucessivamente têm apresentado propostas de reforma da Previdência, todas elas sob o argumento de que se trata de questão de extrema relevância e urgência, mas se esquivam de incluí-las em seus programas eleitorais, que seria justamente o instrumento apropriado para se apresentar e discutir propostas relevantes e urgentes que merecem legitimidade. A estratégia de contornar assuntos difíceis, por mais urgentes e relevantes que sejam, concorre para o desgaste dos governos e do Congresso.

Estratégias de campanha omitem ou mitigam essas questões essenciais porque a intenção dos candidatos é maximizar suas chances de vitória no pleito, o que evita expor possíveis atritos com grupos de eleitores que podem vir a ser contrários às reformas. Situações ainda mais graves, do ponto de vista democrático, acontecem quando compromissos de campanha são desfeitos e surgem propostas de reforma que contrariam frontalmente as promessas eleitorais. Outra situação comum, mas até compreensível, ocorre quando mesmo propostas de repercussão positiva não constam previamente dos programas eleitorais dos candidatos. Pode-se cogitar que elas não haviam amadurecido ou encontrado canais de expressão nas campanhas para serem transformadas em programa.

O esvaziamento das plataformas eleitorais deixa as campanhas presidenciais entre dois grandes riscos: o da despolitização e o do que se convencionou chamar de “estelionato eleitoral”. A despolitização ocorre quando as campanhas são mais denunciastas e passionais do que informativas e propositivas, pecando ou por omissão ou por generalidade dos pontos dos programas que deveriam servir de distinção entre os candidatos. Por sua vez, a expressão “estelionato eleitoral” tem se tornado corrente no léxico político para qualificar as guinadas entre as promessas eleitorais e a ação governamental.

Em resumo, as campanhas acabam distanciando-se da possibilidade de servirem de recurso fundamental de uma democracia plebiscitária de que falava Max Weber (1999) e falham enquanto instrumento efetivo pelo qual os eleitores poderiam comparar candidatos e “enquadrar” os eleitos, obrigando-os a assumirem compromissos mais claros e efetivos. O esvaziamento substantivo dos programas presidenciais também contribui para deixar a Constituição ainda mais desprotegida diante de comportamentos oportunistas.

5. Na campanha eleitoral de 2014, por exemplo, os programas foram apresentados de forma tardia e genérica, sem metas e evitando temas polêmicos. Na eleição de 2010, um dos candidatos ao primeiro e segundo turnos protocolou apenas um discurso como programa (Locatelli, 2014).

FRAGMENTAÇÃO E INCOERÊNCIA

A profusão de propostas de emenda à Constituição diz muito sobre a natureza do processo legislativo e do sistema partidário. A fragmentação e heterogeneidade dos partidos,⁶ a lógica personalista dos mandatos parlamentares, a busca por evidência, a associação de deputados e senadores a eleitorados muito específicos e localizados e a maneira como nosso sistema político responde mais a urgências do que a prioridades são fatores que estão estampados nas PECs.

A tabela 1 traz dados sobre as propostas apresentadas pelos parlamentares na Câmara e no Senado na atual e na última legislatura.⁷ A classificação considera assuntos como o processo legislativo; questões da ordem econômica; administração pública; direitos e garantias individuais e coletivos, entre outras, até o puro e simples casuísmo.

Propostas casuísticas são aquelas motivadas por casos particulares, em geral caracterizados por buscar a distribuição de benefícios exclusivos ou a aprovação de regras de ocasião. São orientadas por uma visão de um caso específico ou de grupos de interesse – categorias profissionais, empresariais, ou mesmo agremiações desportivas.⁸

TABELA 1
PECs (2011-2016)

Assunto	Câmara	%	Senado	%
Administração pública	37	5,55	43	10,57
Casuística	169	25,34	70	17,20
Transparência e combate à corrupção	15	2,25	3	0,74
Direitos e garantias individuais e coletivos	87	13,04	55	13,51
Econômica	47	7,05	13	3,19
Federalismo	59	8,85	52	12,78
Processo legislativo	7	1,05	13	3,19
Relação entre os poderes	76	11,39	75	18,43
Reforma política	100	14,99	67	16,46
Segurança pública	66	9,90	11	2,70
Relações exteriores	4	0,60	5	1,23

Elaboração do autor, com base em dados da Câmara dos Deputados até outubro de 2016 e do Senado Federal até dezembro de 2015.

6. Vários autores constatarem a alta fragmentação partidária brasileira, tanto com base no Índice de Rae (1975) quanto nas medidas de Laakso e Taagepera (Laakso e Taagepera, 1979; Gallagher, 2005).

Nicolau aponta que o voto proporcional é extremamente personalizado e pouco relacionado à identidade partidária (Nicolau 1996), embora entenda que o sistema eleitoral não é o único nem o maior responsável por essa situação (Nicolau e Schmitt, 1995). Kinzo lembra que sistemas partidários mais fragmentados tendem não apenas a um maior pluralismo como à solidificação das referências políticas, em termos ideológicos e programáticos, mas não é isso o que ocorre no Brasil (Kinzo, 1993 e 2004), o que coincide com a tese de pluralismo exacerbado de Fleischer (Fleischer, 2004). A fragmentação partidária, entendida não apenas como a profusão de siglas como também de clivagens intrapartidárias, é fenômeno comum a vários países em que os sistemas eleitorais individualizam as escolhas de representantes e patrocinam a pulverização das preferências dos eleitores. Concorrem para tanto algumas tendências estruturais, como a midiáticação (Manin, 1995) e despolitização (Mair, 2009) das eleições, que favorecem que problemas nacionais e internacionais sejam abordados, demagogicamente, sob o viés do espetáculo (Débord, 1997) e da caça a culpados, e não do combate às causas desses problemas.

7. Os dados da Câmara dos Deputados cobrem até outubro de 2016. Os do Senado vão até 2015, data do último relatório consolidado daquela Casa.

8. O termo "casuístico" aqui empregado não tem a intenção de fazer juízo de valor sobre o benefício ou malefício das alterações. A origem do termo remonta tanto a teologia quanto o direito, que comumente fazem a distinção entre definições geradas a partir de princípios (principiologia) e as derivadas da análise de casos (casuística) (Durand, 2010).

Os dados demonstram a grande saliência da agenda casuística – a maior parte dela, na Câmara – respondendo por um quarto das propostas, sendo a segunda maior do Senado. Há desde a concessão de vantagens remuneratórias próprias e exclusivas a determinadas categorias, à criação de áreas de zona franca, à imunidade tributária total para igrejas na compra de produtos e serviços, à autorização de vaquejadas e, até mesmo, à chancela à incorporação, sem concurso, de 88 mil servidores temporários, contratados por um dos estados brasileiros, cuja situação inconstitucional já havia sido objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Uma parte ainda maior das PECs das demais classificações tem um vício de origem que também se poderia considerar casuístico – no mínimo, seriam desnecessárias –, pois tratam de matérias de lei ordinária como se merecessem o *status* de constitucionais.

Embora mudanças constitucionais sejam um expediente bem-vindo e necessário ao aprimoramento e atualização do texto a novos desafios do país, há riscos que precisam ser equacionados. A falta de aderência das propostas com as plataformas eleitorais representam um déficit grave de nossa democracia que merece ser salientado. O comportamento oportunístico e as regras casuísticas elevam o risco de a fragmentação e a incoerência tornarem-se ainda maiores no arcabouço institucional brasileiro.

DUAS POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA

É urgente e relevante racionalizar e democratizar o debate sobre as emendas constitucionais e sobre a tramitação de PECs. Dois primeiros passos poderiam ser tomados nesse sentido.

O primeiro seria o de impedir que iniciativas legislativas que podem figurar como projetos de lei sejam apresentadas como PECs. Embora a Constituição da República seja, reconhecidamente, bastante analítica (detalhista), o problema maior que se configura não é esse. É o risco de a Carta tornar-se cada vez menos principiológica e cada vez mais casuística, uma colcha de retalhos recosturada insistentemente graças à banalização do processo de emendamento.

As Comissões de Constituição e Justiça (CCJs) têm a atribuição de verificar a constitucionalidade das matérias submetidas à aprovação legislativa, inclusive as ECs, mas não existe impedimento expresso de que iniciativas que podem ser objeto de projetos de lei sejam apresentadas como proposta de emenda, pois não há vedação constitucional nesse sentido.

A especificação de alguns impostos e contribuições;⁹ da forma de contratação e remuneração de algumas poucas categorias do serviço público; das condições de estabilidade do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes – o que poderia estar na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); entre tantos outros, são exemplos de assuntos que poderiam ser regulados por lei, mas foram parar na Constituição. Sem questionar o mérito de tais matérias estarem ou não dispostas de forma acertada, estão no lugar errado.

Uma providência ainda mais fundamental seria a de se exigir que propostas de emenda constitucional sejam submetidas a algum tipo de consulta popular prévia – eleições presidenciais,

9. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo, não constava do texto constitucional até ser incluído pela EC nº 31, de 2000. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) foi criada pela Lei nº 10.336, de 2001 e constitucionalizada pela EC nº 42, de 2003. Os dispositivos da EC nº 42 (Cide) poderiam ser plenamente admitidos em alteração da Lei nº 10.336/2001, tanto que constam redundantemente na Lei nº 10.866, de 2004. O exemplo dessas matérias da ordem tributária demonstram o quanto o texto constitucional tem se afastado do princípio de que uma constituição não cria tributos, apenas autoriza a sua instituição por lei.

plebiscito ou referendo – ou originadas de projetos de iniciativa popular. A eleição presidencial poderia, assim, ser valorizada enquanto forma de consulta popular.

Desde 2009, o Código Eleitoral (Lei nº 9504/1997, Artigo 11, § 1º, inciso IX) passou a exigir a apresentação de programa de governo como um dos requisitos para o registro de candidatos a prefeito, governador e presidente da República (Brasil, 1997). Porém, os programas tornaram-se tão anódinos que sua apresentação passou a representar quase mera formalidade, vazia de significado.

A obrigação de que propostas de alteração da Constituição constem das plataformas, para que possam prescindir de outros requisitos de consulta popular para a sua aprovação, serviria para reforçar a distinção entre os candidatos e as campanhas e permitiria que os eleitores decidissem sobre o que querem e o que não querem de seus governos. Tais propostas, ainda assim, precisariam ser apreciadas normalmente pelo Congresso Nacional, respeitar o quórum qualificado e a sistemática de votação atualmente prevista pela Constituição. Todavia, uma vez aprovadas no Congresso, estariam prontas para a promulgação, sem a necessidade de serem submetidas a nova consulta.

Os parlamentares, por sua vez, passariam a contar com duas opções de tramitação e aprovação de emendas. Uma delas seria transformar suas propostas em projetos de iniciativa popular, o que incentivaria a que dedicassem parte significativa de seu tempo não só a convencer outros parlamentares, mas, antes, a convencer eleitores. Atualmente, muitos políticos e partidos resumem seu trabalho de convencimento a persuadir eleitores a votar em um número – o de candidato. Os processos de consulta popular mantêm o protagonismo do Legislativo e dos partidos, previstos pela Lei nº 9.709/1998, que regula a convocação de plebiscitos e referendos e a tramitação dos projetos de iniciativa popular.

Outra opção seria a de requerer que PECs de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, quando não fossem chanceladas previamente por alguma consulta popular, se submetessem a referendo. Mais uma vez, estaria plenamente garantido o protagonismo do Legislativo e dos partidos, conforme determina a Lei nº 9.709/1998, inclusive no que se refere a assegurar o acesso aos meios de comunicação dos partidos políticos e das frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil para o debate da matéria em questão.

Como o calendário eleitoral brasileiro produz eleições a cada dois anos, haveria a possibilidade de que propostas não incluídas na plataforma eleitoral presidencial também pudessem ser apresentadas ao Congresso posteriormente e submetidas a referendo. Isso daria a chance de tornar o processo de formulação e debate de emendas mais transparente do que é atualmente.

A fórmula de simplesmente se confiar em uma supremacia do poder de agenda do Executivo, na desideologização da agenda pública e na neutralização de “constrangimentos eleitorais” (Melo, 2002) não levou a uma situação de maior robustez constitucional, muito pelo contrário.

A Constituição Federal segue um processo acelerado de desconfiguração.

Embora mudanças constitucionais sejam um expediente bem-vindo e necessário ao aprimoramento de seu texto e à atualização dos desafios do país, há riscos que precisam ser equacionados, principalmente o do comportamento oportunístico, das regras casuísticas e da total fragmentação e incoerência que podem tomar conta do arcabouço institucional brasileiro. Se o Brasil não pode ficar estacionado em 1988, ficar estacionado em um lugar diferente a cada ano também não parece ser uma boa solução.

Reformas constitucionais alteram drasticamente a organização do Estado, a vida do país e a “sorte” de seus cidadãos. Se as urgências e crises são argumentos constantes, a parcimônia também deveria sê-lo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <goo.gl/U9zEVt>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <goo.gl/bbDfnd>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 61, p. 41-62, 2006.
- DURAND, G. **Introdução geral à bioética**. Rio de Janeiro: Loyola, 2010.
- FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da Unesp, 2004, p. 249-283.
- GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. **The politics of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- KINZO, M.-D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.
- _____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1988. **RBCS**, v. 19, n. 54, fev. 2004.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. **Effective number of parties**: a measure with applications to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, p. 3-27, 1979.
- LOCATELLI, P. Candidatos à presidência registram programas de governo genéricos: propostas, exigidas pela legislação eleitoral, são superficiais e não trazem detalhes das intenções dos partidos. **Carta Capital**, São Paulo, jul. 2014. Disponível em: <goo.gl/OPP6kC>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- MAIR, P. Representative *versus* responsible government. **Working Paper**. Cologne: Max Planck Institute, 2009. p. 5-19.
- MELO, M.-A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro/Brasília, Revan/Ministério da Cultura, 2002.
- MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995. p. 5-34.
- NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R.-A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995. Disponível em: <goo.gl/3j1ox4>. Acesso em: 7 dez. 2016.
- RAE, D. W. **The political consequences of electoral laws**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1975.
- SALLES, Simone e TELLES, Oscar Telles. **Relator da revisão constitucional defende limites às PECs**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/UJZcXh>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Vol. 2. pp. 525-560.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 17, de 2016. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. (Série textos básicos n. 136).

DÉBORD, G. **A Sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.