

TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:
AS VOLTAS QUE O MUNDO DÁ

Luís Roberto Barroso¹

RESUMO: O artigo que se segue está dividido em três partes e uma conclusão. Na Parte I, procura-se resgatar os fatos históricos que antecederam a convocação da Assembleia Constituinte que resultou na Constituição de 1988. A Parte II analisa as mudanças trazidas pela nova Carta Política, especialmente em relação aos Poderes da República, bem como as transformações da teoria constitucional brasileira ao longo do período. A Parte III avalia os sucessivos governos pós-1988, as principais emendas feitas à Constituição e alguns dos momentos críticos atravessados nesses trinta e cinco anos de vigência. Ao final, a Conclusão do texto procura apresentar uma agenda para o Brasil, que inclui itens que vão do combate à pobreza até a prioridade máxima para a educação básica, passando pela volta ao crescimento econômico e o investimento em ciência e tecnologia. Apesar de alguns sustos e frustrações, há boas razões para celebrar os 35 anos da Constituição de 1988 e a consolidação da democracia constitucional brasileira. Sem embargo de uma longa jornada pela frente.

ABSTRACT: The following article is divided into three parts and a conclusion. Part I seeks to recount the historical facts that preceded the convening of the Constituent Assembly which led to the 1988 Constitution. Part II analyzes the changes brought about by the new Political Charter, especially regarding the three branches of government, as well as the transformations of Brazilian constitutional theory over the period. Part III evaluates the post-1988 governments, the main amendments to the Constitution, and some of the critical moments experienced during its thirty-five years in force. The Conclusion of the text presents an agenda for Brazil, encompassing various issues, from the fight against poverty to prioritizing basic education, passing through fostering economic growth and investing in science and technology. Despite some scares and frustrations, there are good reasons to celebrate the 35th anniversary of the 1988 Constitution and the consolidation of constitutional democracy in Brazil. There is also a long journey ahead.

¹ Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Professor do Centro Universitário de Brasília – UniCeub. Doutor e Livre-Docente pela UERJ. Mestre pela *Yale Law School*. *Senior Fellow* na *Harvard Kennedy School*.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

Parte I

REVIVENDO O PASSADO:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO

I. DO GOLPE DE 64 AO ATO INSTITUCIONAL Nº 5/68

II. DOS ANOS DE CHUMBO À ABERTURA POLÍTICA

III. DO OCASO DO REGIME MILITAR À CONVOCAÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

Parte II

SONHANDO COM O FUTURO:

AS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO

I. “CARTA CIDADÃ” E “CONSTITUIÇÃO CHAPA-BRANCA”

II. A SEPARAÇÃO DE PODERES

1. Poder Executivo

2. Poder Legislativo

3. Poder Judiciário

III. AS TRANSFORMAÇÕES DA TEORIA CONSTITUCIONAL

1. A doutrina brasileira da efetividade

2. Neoconstitucionalismo ou direito constitucional contemporâneo

3. A constitucionalização do Direito

Parte III

ENFRENTANDO A REALIDADE:

O DESEMPENHO DA CONSTITUIÇÃO

I. OS DIFERENTES GOVERNOS

II. AS PRINCIPAIS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

III. OS MOMENTOS CRÍTICOS

1. Dois *impeachments*

2. Mensalão e Operação Lava Jato

3. Populismo autoritário

Conclusão

TOCANDO EM FRENTE

I. UMA AGENDA PARA O BRASIL

II. ENCERRAMENTO

I. INTRODUÇÃO

Vai se tornando um ritual, na minha vida, escrever artigos por ocasião dos aniversários emblemáticos da Constituição de 1988. Em cada um desses textos, procuro narrar as realizações e frustrações do período, bem como capturar o estado de espírito do momento. Aos dez anos da Carta, em tom otimista, sob o subtítulo “Foi bom pra você também?”, celebrei a travessia bem-sucedida de uma longa ditadura de quase um quarto de século para um Estado democrático de direito. Aos vinte anos, sob o subtítulo “O Estado a que chegamos”, fiz um paralelo com os 200 anos da vinda da família real para o Brasil, registrando os avanços que havíamos conseguido como nação, ao longo de dois séculos. Quando a Constituição completou trinta anos, em “A República que ainda não foi”, procurei contabilizar avanços e revezes, que incluíam conquistas nos direitos fundamentais e a crônica apropriação privada do espaço público no Brasil.

Agora, aos trinta e cinco anos, é impossível não comemorar a vitória da democracia e das instituições sobre as maiores ameaças ocorridas desde o fim do Regime Militar. Foram tempos de sobressaltos e temores de retrocesso. Mas precisamos cicatrizar feridas e fazer com que pessoas que pensam de forma diferente possam sentar-se à mesma mesa e discutir os caminhos do país. É preciso paz, harmonia e um projeto de futuro, para voltarmos a crescer de maneira consistente, como fizemos na maior parte do século passado, e podermos distribuir renda para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades injustas. O texto que se segue procura recuperar a memória dos antecedentes da Constituição, analisar e avaliar as promessas e mudanças por ela introduzidas e narrar o seu desempenho no mundo real ao longo desses trinta e cinco anos e sete presidentes. Ao final, procuro apresentar uma agenda consensual e construtiva para o Brasil.

Parte I

REVIVENDO O PASSADO:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA CONSTITUIÇÃO

I. DO GOLPE DE 64 AO ATO INSTITUCIONAL Nº 5/68

Na madrugada de 31 de março para 1º de abril de 1964, um golpe de Estado destituiu João Goulart da presidência da República, cargo que veio a ser ocupado, dias depois,

pelo Chefe do Estado-Maior do Exército, Marechal Castelo Branco². Não se tratou de um *Movimento* ou de uma *Revolução*, mas de um *Golpe*, que é o nome que se dá em ciência política e em teoria constitucional para as situações em que o chefe de governo é afastado por um procedimento que não é o previsto na Constituição. As palavras precisam ser preservadas em seus sentidos mínimos. Fatos objetivos não podem se desvirtuar em narrativas fictícias. A partir da terminologia correta e da realidade incontroversa, cada um pode desenvolver a interpretação e opinião que corresponder à sua visão de mundo, no pluralismo que caracteriza as sociedades abertas e democráticas.

É certo, também, que o golpe contou com o apoio de inúmeros setores da sociedade, não majoritários, mas expressivos, como boa parte das classes empresariais, dos produtores rurais, da classe média e da Igreja, assim como dos militares e da Imprensa, além dos Estados Unidos. Cada um desses atores com seus temores próprios: a República Sindicalista, as Reformas de Base, a Reforma Agrária, as Ligas Camponesas, o comunismo, a desordem, a quebra da hierarquia nas Forças Armadas, a justiça social etc. No geral, os apoiadores acreditavam que o regime de exceção só duraria até o final do mandato de João Goulart e que as eleições de 1965 se realizariam normalmente. Para justificar o golpe e procurar demonstrar sua legitimidade, os novos donos do poder – os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica – editaram o Ato Institucional de 9 de abril de 1964³. Foi o primeiro de uma longa série de 17 atos de exceção.

A ditadura começou a se desenhar com a prorrogação do mandato de Castelo Branco. Embora a medida tenha sido aprovada por emenda constitucional, tratava-se de um Congresso cujos integrantes estavam ameaçados de cassação. Com a prorrogação, foi cancelada a eleição presidencial de 3.10.1965, remarcada para novembro do ano seguinte. A

² Humberto de Alencar Castelo Branco tomou posse em 15.04.1964. Foi “eleito” pelo Congresso Nacional com maioria expressiva, inclusive com o voto do ex-Presidente Juscelino Kubitschek. Tal apoio não impediu que JK viesse a ser cassado em 8 de junho de 1964. Juscelino era o candidato favorito nas eleições que não se realizaram, em 1965.

³ Assim dispunha o preâmbulo do ato que veio a ser conhecido, posteriormente, como Ato Institucional nº 1, em razão da sucessão de outros Atos Institucionais: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular”.

presidência de Castelo Branco, que deveria terminar em 31.01.1966, foi estendida em mais de um ano, até 15.03.1967. Alguns Estados realizaram eleições para Governador, que ocorreram em 3.10.1965. Nesses pleitos, candidatos vistos com antipatia pelo regime militar saíram vitoriosos, inclusive na Guanabara e em Minas Gerais.⁴ Tais derrotas motivaram o “endurecimento” do processo político, com a edição do Ato Institucional de nº 2, de 27.10.1965.

O AI-2 pavimentaria de forma indelével a estrada para a ditadura militar, com a imposição de mudanças institucionais e concentração de poderes no general-presidente. No seu elenco de providências, veio a extinção dos partidos políticos existentes, com a criação de um bipartidarismo artificial: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), de sustentação do governo militar, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que constituía uma oposição consentida e ameaçada, diante da possibilidade de cassação de mandatos, com suspensão dos direitos políticos. E não foi só: o mesmo Ato tornou indireta a eleição para Presidente da República, previu a possibilidade de decretação do recesso do Congresso Nacional, aumentou de 11 para 16 o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal e renovou a possibilidade de cassação, suspensão de direitos políticos, demissão arbitrária de servidores e aposentadoria compulsória. Na sequência histórica, o AI nº 3, de 5.02.1966, tornou indiretas as eleições para Governadores e aboliu a eleição para Prefeitos de capitais, que passaram a ser indicados pelo chefe do Executivo estadual. Só por negação absoluta seria possível deixar de ver a ditadura que se implantou.

A expectativa de volta à normalidade democrática foi progressivamente se dissipando. Nas Forças Armadas, a “linha dura”, liderada pelo Ministro da Guerra⁵, Arthur da Costa e Silva, prevaleceu sobre a corrente moderada, representada por Castelo Branco. Castelo ainda tentou oferecer alguma contenção ao processo, elaborando um projeto de Constituição enviado ao Congresso Nacional, transformado em Assembleia Constituinte pelo Ato Institucional nº 4, de 7.12.1966. O projeto foi aprovado, em regime de urgência e sob prazos peremptórios. Como previsível, a nova Carta não foi capaz de mudar o rumo da degeneração institucional. Na sociedade civil, o desencanto com o avanço autoritário fomentou um crescente sentimento

⁴ No Rio de Janeiro venceu Francisco Negrão de Lima e em Minas Gerais Israel Pinheiro.

⁵ Em 1967 o nome mudaria para Ministério do Exército.

contestatório por parte de entidades de classe, da Imprensa e de agremiações estudantis, tendo levado ao surgimento de grupos urbanos e rurais de resistência armada ao regime ditatorial.

A nova Constituição entrou em vigor no dia 24.01.1967, data da posse do Marechal Costa e Silva na presidência, eleito indiretamente por um Congresso Nacional sem autonomia. Até que veio o fatídico ano de 1968, que mobilizou corações e mentes de jovens de todo o mundo, em manifestações por causas diversas, de reformas universitárias à guerra do Vietnã. No Brasil, somaram-se os protestos estudantis, por falta de vagas nas universidades e contra a ditadura – com a emblemática passeata dos cem mil –, um inflamado discurso do Deputado Márcio Moreira Alves contra os militares e ações armadas de organizações de esquerda (assaltos a bancos, roubo de armas e, posteriormente, sequestros de embaixadores). Tudo desaguou na edição, por Costa e Silva, do Ato Institucional nº 5, de 13.12.1968.

A partir daí, a ditadura tornou-se escancarada⁶, com a atribuição ao Presidente da República do poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, podendo legislar sobre todas as matérias; decretar a intervenção em estados e municípios; suspender direitos políticos e cassar mandatos eletivos; decretar estado de sítio; confiscar bens; demitir ou aposentar qualquer servidor público. Suspendeu-se, também, a garantia do *habeas corpus* para diversos crimes e excluiu-se da apreciação pelo Poder Judiciário todos os atos baseados no AI-5. Logo à frente, em 16.01.1969, foram aposentados compulsoriamente três Ministros do STF⁷. Os veículos de imprensa passaram a estar sob censura, todas as músicas precisavam ser submetidas a prévia aprovação governamental e episódios de tortura a adversários políticos se multiplicavam. Mas não foi só.

II. DOS ANOS DE CHUMBO À ABERTURA POLÍTICA

⁶ Esse é o título do volume II da coleção de cinco volumes escritos por Elio Gapani: *A ditadura envergonhada, A ditadura escancarada, A ditadura derrotada, A ditadura encurralada e a ditadura acabada*. As obras foram publicadas a partir de 2002 e constituem um notável e documentado relato do Regime Militar, que durou de 1964 a 1985.

⁷ Foram eles os Ministros Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Victor Nunes Leal. Logo em seguida, em 18 jan. 1969, o Presidente do STF, Gonçalves de Oliveira, renunciou à presidência em sinal de protesto. Sobre o episódio, v. Felipe Recondo, *Tanques e togas*. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

O Presidente Costa e Silva sofreu uma trombose cerebral e foi afastado da presidência pelo Ato Institucional nº 12, de 31.08.1969, vindo a falecer em 17.12.1969. Seu sucessor constitucional era o Vice-Presidente Pedro Aleixo, que era civil. E aí veio o inevitável: o golpe dentro do golpe. Os comandantes militares assumiram o poder, impediram a posse de Pedro Aleixo e outorgaram a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969. Na verdade, em lugar de publicarem, como de praxe, apenas as alterações, publicou-se a íntegra do texto constitucional. A razão era simples: sob a roupagem formal de emenda, impunha-se uma nova Constituição, materializando o projeto autoritário que se consolidara. O Ato Institucional nº 5, seus Atos Complementares e toda a legislação repressiva que havia sido editada permaneceram em vigor.

Nuvens cinzentas anunciavam a chegada dos “Anos de Chumbo”, como ficou conhecido o governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici. Após intensa disputa interna nas Forças Armadas, Médici foi “eleito” indiretamente por um Congresso subjugado, que foi reaberto para homologar o seu nome. Governou sob o signo de expressiva prosperidade, conhecido como “milagre econômico”. Foi, também, o período de mobilização armada contra o regime militar ditatorial por grupos de esquerda, organizados em movimentos guerrilheiros⁸. Houve sequestros de avião e de embaixadores, como os dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça, para obter, como resgate, a troca por prisioneiros. A repressão por parte do governo foi brutal, incluindo homicídios, desaparecimentos forçados, presos políticos e centenas de torturados, em quartéis e prisões clandestinas⁹. Muitos brasileiros partiram para o exílio.

Em 31.01.1974, terminou o mandato de Médici, que foi substituído na presidência pelo General Ernesto Geisel, também eleito indiretamente. Concorreu com ele, em atitude simbólica de resistência democrática, o presidente do MDB, Ulysses Guimarães. Geisel deu início a um processo de abertura política “lenta, gradual e segura”, que alternou medidas liberalizantes e repressão violenta¹⁰. O governo sofreu o impacto do primeiro choque do petróleo

⁸ Entre eles, a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), a Ação Libertadora Nacional (ALN) e a Vanguarda Popular Revolucionária Palmares (VAR Palmares).

⁹ V. Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>.

¹⁰ V. Vitor Sorano, Amanda Polato, Vanessa Fajardo, Carol Prado e Luiza Tenente, 89 morreram ou desapareceram após reunião relatada pela CIA em que Geisel autoriza mortes. *GI*, 11 jun. 2018.

– redução drástica da oferta pelos países produtores, com elevação exponencial dos preços – e não pôde manter os índices de crescimento do período anterior. As eleições de 1974 assistiram a uma expressiva expansão da oposição. A reação autoritária, porém, veio com o “Pacote de Abril”.

Após a decretação do recesso do Congresso, em 13.04.1977, Geisel editou as Emendas Constitucionais nºs 7 e 8. A segunda veiculava uma Reforma do Judiciário de pouco relevo, mas a primeira modificava as regras eleitorais para favorecer o governo, ampliava o mandato do próximo presidente para seis anos, com eleição indireta, e criava a estigmatizada figura do senador “biônico”, eleito indiretamente pelas Assembleias Legislativas. Tudo para prorrogar a duração do regime militar. Em 12.10.1977, Geisel exonerou o comandante do Exército, General Sylvio Frota, que articulava candidatura própria à presidência da República, procurando aglutinar os radicais da “linha dura”. Exonerou, igualmente, o comandante do II Exército, após a morte do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manuel Fiel Filho, ambos sob tortura.

III. DO OCASO DO REGIME MILITAR À CONVOCAÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

Não são claras as razões que levaram Geisel a escolher como sucessor o General João Baptista de Oliveira Figueiredo, militar de pouco traquejo político e autor de declarações desastradas, como “prefiro cheiro de cavalo a cheiro de povo”. Eleito indiretamente em 15.10.1978, Figueiredo sofria contestações dentro das próprias Forças Armadas¹¹. Seu período foi marcado, no plano internacional, pelo segundo choque do petróleo (1979) e, no plano doméstico, por baixo crescimento econômico e elevada inflação. Foi também na gestão de Figueiredo que a linha dura militar e a extrema direita protagonizaram atentados terroristas diversos, que incluíram o incêndio de bancas de jornais que vendiam publicações de esquerda, o envio de cartas-bomba, como a que foi endereçada à Ordem dos Advogados do Brasil, matando a Sra. Lyda Monteiro, e o estarrecedor episódio do Atentado do Riocentro, em que militares planejaram a colocação de bombas em um show de música popular, no dia 30.04.1981.

<https://g1.globo.com/politica/noticia/mais-de-80-morreram-ou-desapareceram-na-ditadura-apos-geisel-autorizar-a-execucao-de-subversivos-perigosos-veja-lista.ghtml>.

¹¹ V. Hugo de Abreu, *O outro lado do poder*. Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 1979.

Figueiredo não pôde, não soube ou não quis punir os autores do ato terrorista do Riocentro e ali se deu a morte moral do regime militar. O General Golbery do Couto Silva, grande articulador da abertura política desde o governo Geisel, pediu exoneração da chefia da Casa Civil em protesto. Apesar de tudo, Figueiredo deu continuidade ao lento processo de redemocratização, extinguindo os Atos Institucionais (Emenda Constitucional nº 11, 13.10.1978) e sancionando a anistia política (Lei nº 6.683, de 28.08.1979), o que permitiu a volta ao Brasil de perseguidos políticos e exilados, como Miguel Arraes e Leonel Brizola. Pouco à frente foi extinto o bipartidarismo (Lei nº 6.767, de 20.12.1979), com o surgimento de inúmeros novos partidos, inclusive os de esquerda, que estiveram banidos por longo período. Em 1984, aproximando-se o final do governo, uma ampla campanha popular tomou as ruas, num movimento conhecido como “Diretas Já”, que pleiteava a volta de eleições diretas para presidente da República. Na votação da emenda constitucional no Congresso Nacional, não se obteve o *quorum* para sua aprovação.

Todavia, Figueiredo chegou ao final do seu mandato enfraquecido e sem condições de liderar o processo de sucessão entre os integrantes da base governamental, agrupados no partido que substituíra a Arena, o Partido Democrático Social (PDS). Após intensa disputa interna, o indicado do partido foi Paulo Maluf, ex-Governador de São Paulo. A oposição, por sua vez, organizou-se em torno de uma de suas lideranças mais moderadas, Tancredo Neves, que formou aliança com dissidentes do partido governamental, à frente José Sarney. Lançados candidatos a Presidente e Vice-Presidente, sagraram-se vitoriosos na eleição indireta realizada em 15.01.1985, pondo um ponto final no regime militar. Tragicamente, Tancredo Neves adoeceu e não pôde tomar posse, vindo a falecer em 21.04.1985. Assumiu a presidência da República José Sarney, que governou o Brasil de 15.03.1985 a 15.03.1990.

Parte II

SONHANDO COM O FUTURO:

AS PROMESSAS DA CONSTITUIÇÃO

I. “CARTA CIDADÃ” E “CONSTITUIÇÃO CHAPA-BRANCA”

Cumprindo compromisso assumido por Tancredo Neves, o Presidente José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional proposta de convocação de Assembleia Nacional

Constituinte (ANC), em 28.06.1985. Na mesma ocasião, foi instalada a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Arinos, com o propósito de elaborar um anteprojeto de Constituição. O bom trabalho realizado pela Comissão foi desprezado pelo Executivo – em grande parte pela proposta parlamentarista do projeto – e pelos constituintes, que não queriam ter o seu trabalho pautado por documento externo a eles. Esse fato, aliado a circunstâncias do processo de eleição do presidente da ANC, fizeram com que os trabalhos se desenvolvessem sem um texto-base¹². Formaram-se, assim, oito comissões temáticas, cada uma subdividida em três subcomissões, num total de 24. A consolidação e sistematização do trabalho foi tarefa árdua, cujo produto foi um texto longo, detalhista e por vezes prolixo, com 250 artigos no corpo principal e 70 no ato das disposições constitucionais transitórias. A Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985, formalizou a convocação da Constituinte, cujos integrantes foram eleitos em 15.11.1986 e se reuniram a partir de 1º.02.1987, somando-se aos Senadores que já se encontravam no Congresso.

Promulgada em 5.10.1988, a nova Carta foi apelidada pelo Presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, de “Constituição cidadã”. De fato, ela abre o seu Preâmbulo anunciando a ambição de criar uma sociedade “fraterna, pluralista e sem preconceitos”, tendo como um dos seus princípios fundamentais enunciados no art. 1º, III, “a dignidade da pessoa humana”. Ademais, em mudança simbolicamente importante, o título dedicado aos *Direitos e Garantias Fundamentais* foi inserido no início do texto, quando as Constituições anteriores começavam pela *Organização dos Poderes*. Nos diferentes capítulos cuidando dos direitos fundamentais estão enunciados os *direitos individuais* – cujas matrizes são a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade (CF, art. 5º) –, os *direitos sociais* – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (CF, art. 6º) – e os *direitos políticos*, consistentes no direito de participar da vida pública, notadamente votando e sendo votado (CF, arts. 14 a 16).

¹² Ulysses Guimarães, principal candidato à presidência da Assembleia Constituinte, tinha a ideia de constituir uma comissão preliminar para elaborar um anteprojeto. Porém, o Deputado Fernando Lyra, também se lançou candidato, denunciando que a fórmula de Ulysses, baseada na experiência de 1946, criaria constituintes de primeira e de segunda categoria. Ulysses foi obrigado a recuar da ideia e não houve anteprojeto”. V. Nelson de Azevedo Jobim, “A constituinte vista por dentro – Vicissitudes, superação e efetividade de uma história real”. In: José Adércio Leite Sampaio (coord.), *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 11.

Alguns críticos, porém, referem-se ao texto constitucional como “Constituição Chapa Branca”, pelo número expressivo de dispositivos que cuidam de categorias profissionais, especialmente no âmbito do serviço público¹³. Em muitos casos, instituindo prerrogativas e privilégios. De fato, estão contemplados na Constituição a magistratura, o Ministério Público, a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, as Forças Armadas, os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, civis e militares, e os Cartórios, em meio a outras. Ademais, na sua versão original, a Constituição mantinha inúmeros monopólios estatais, em áreas como telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás canalizado, bem como várias restrições à participação do capital estrangeiro em setores da economia. Somente ao longo dos anos 90 do século passado reformas diversas flexibilizaram monopólios, aboliram certas restrições ao investimento externo e abriram caminho para a desestatização de alguns setores da economia.

A Carta de 1988 foi elaborada com grande participação dos movimentos sociais e de setores organizados da sociedade, todos em busca de acolhimento constitucional. A consequência foi uma Constituição extremamente abrangente e detalhista, que incorporou ao seu texto inúmeras matérias que em outras partes do mundo são relegadas para o âmbito das escolhas políticas e da legislação ordinária. A Constituição brasileira não trata apenas das questões tipicamente constitucionais, como a definição dos direitos fundamentais, a organização do Estado e a repartição de competências entre os Poderes, tendo ido além para abrigar no seu texto: o sistema tributário, o sistema previdenciário, o sistema de saúde, o sistema de educação, a organização econômica e financeira, a proteção do meio-ambiente, a proteção das comunidades indígenas, a proteção da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, a proteção do patrimônio histórico, a promoção da cultura, da ciência e da tecnologia, em meio a outros temas. Inserir uma matéria na Constituição é, em ampla medida, retirá-la da política e trazê-la para o Direito. Aí a razão da judicialização ampla da vida brasileira.

II. A SEPARAÇÃO DE PODERES

¹³ V. Carlos Ari Sundfeld, O fenômeno constitucional e suas três forças. *Revista de Direito do Estado* 21:305, 2006.

1. Poder Executivo

O Plenário da Assembleia Constituinte rejeitou o modelo parlamentarista (na verdade, semipresidencialista¹⁴), que fora proposto pela Comissão de Sistematização, mantendo o sistema presidencialista. Em contrapartida, previu a realização de um plebiscito (ADCT, art. 2º), que veio a se concretizar em 21.04.1982, para que os eleitores escolhessem entre os dois modelos. Prevaleceu o presidencialismo, por larga margem. Uma das dificuldades do presidencialismo é a ausência de um mecanismo institucional e não traumático de destituição de presidentes que perderam a sustentação política. Paraguai, Peru, Equador e Brasil são exemplos de países que, em tempos recentes, viveram as agruras, instabilidades e ressentimentos de processos de *impeachment*¹⁵. Sob a Constituição de 1988, como é sabido, os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff foram afastados por essa via. Enfim, com o modelo presidencial, reincidimos na fórmula que tem sido uma usina de crises políticas na América Latina, não raras vezes desaguando em regimes autoritários, de Perón a Chávez, de Getúlio a Ortega.

Característica do modelo brasileiro é o denominado *presidencialismo de coalizão*¹⁶, produto da combinação do sistema presidencial com o federalismo e, sobretudo, com o multipartidarismo, em um quadro de fragmentação partidária. O rótulo identifica o tipo de articulação e de concessões que o presidente precisa fazer para a construção de bases de apoio político no Legislativo. Tal arranjo é indispensável para a governabilidade, permitindo a formação de maiorias necessárias à aprovação de legislação e de emendas constitucionais e mesmo para evitar processos de *impeachment*. A fórmula não é necessariamente negativa e, inclusive, já viabilizou boas políticas públicas, como o Plano Real e o Bolsa-Família. Coalizões, portanto,

¹⁴ Embora separando as figuras do chefe de governo da do chefe de Estado, a proposta mantinha a eleição direta para presidente da República e atribuía competências limitadas, mas importantes ao Presidente da República.

¹⁵ Nos últimos 30 anos, houve pelo menos uma dezena de casos de *impeachment* na América Latina, concentrados nos países mencionados no texto. V. Brendan O’Boyle, Presidents no longer. *American Quarterly*, s.d. <https://www.americasquarterly.org/fullwidthpage/impeached-assassinated-and-overthrown-a-graphic-history-of-latin-american-presidencies-cut-short/>. Na Argentina, desde a redemocratização, em 1983, já houve mais de 80 pedidos de *impeachment* apresentados perante o Congresso. V. Gregory Ross, Impeachment fever. *Wilson Center*, 22 jan. 2021. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/impeachment-fever>.

¹⁶ A expressão foi utilizada pela primeira vez por Sérgio Abranches, em artigo intitulado “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, publicado em 1988, isto é, antes da experiência prática da nova Constituição. O tema foi retomado por ele no excelente livro *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. O presente parágrafo se beneficia de suas reflexões.

podem ser formadas por métodos legítimos, baseadas em valores e programas comuns¹⁷. O presidencialismo de coalizão, no entanto, tem descabado, muitas vezes, para um modelo fisiológico, envolvendo distribuição de cargos públicos, loteamento de empresas estatais e liberação discricionária de verbas orçamentárias. Os critérios nem sempre são republicanos e transparentes, com casos de grande condescendência com o desvio de dinheiros públicos, perpetuando um padrão de apropriação privada do Estado¹⁸.

Outro traço marcante do presidencialismo brasileiro é o papel do chefe do Executivo no processo legislativo, que vai bem além da competência para sanção e veto, que é padrão nas democracias presidencialistas. Uma novidade particularmente importante instituída pela Constituição de 1988 foi a competência do Presidente da República para editar medidas provisórias¹⁹, atos normativos primários, com força imediata de lei, e que são submetidos ao Congresso Nacional *a posteriori*. Abusos na sua utilização e omissões na sua apreciação, levando a sucessivas reedições sem deliberação do Poder Legislativo, levaram à promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001. A partir daí, medidas provisórias passaram a vigorar pelo prazo de 60 dias (antes eram 30), mas admitida uma única reedição. Caso não venha a ser aprovada pelo Congresso e convertida em lei, deixa de vigorar. Também se impôs a vedação de medidas provisórias em diversas matérias (CF, art. 62 e §§).

Além disso, o Poder Executivo no Brasil, em contraste com a matriz estadunidense do presidencialismo, dispõe de iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo em diversas matérias, como criação de cargos, aumento de remuneração e regime jurídico de servidores públicos (CF, art. 61, § 1º). Por fim, algumas mudanças impactantes, relativas ao Poder Executivo, serão analisadas adiante, como a redução do mandato presidencial, a possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo e a criação do Ministério da Defesa.

¹⁷ Sérgio Abranches, *Presidencialismo de coalizão*, 2018, p. 9 e 13.

¹⁸ Nas palavras de Sérgio Abranches, *Presidencialismo de coalizão*, 2018, p. 371: “Nosso sistema político-econômico encontrou no presidencialismo de coalizão os instrumentos para reprodução do domínio oligárquico. (...) Seja nos governos do PSDB, seja nos governos do PT, a maior fatia de renda pública foi transferida para os mais ricos”.

¹⁹ Para uma discussão original e valiosa sobre as medidas provisórias e o seu papel, v. Pedro Abramovay, *Separação de Poderes e medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

2. Poder Legislativo

O Poder Legislativo foi o mais abalado durante o regime militar, com fechamento do Congresso, cassações e imposição de um bipartidarismo forçado, com a extinção dos partidos existentes. Nos 35 anos de vigência da Constituição de 1988, nada parecido se passou, a despeito de crises relevantes que resultaram na perda de mandatos por corrupção ou quebra de decoro. O Congresso Nacional também teve grande protagonismo nos dois processos de *impeachment* pós-redemocratização: o do Presidente Collor, cuja acusação foi recebida pela Câmara em 29.09.1992, e que veio a ter a perda de mandato decretada pelo Senado em 30.12.1992, apesar de haver renunciado ao cargo na véspera; e o da Presidente Dilma Rousseff, com acusação recebida pela Câmara em 2.12.2015 e afastamento definitivo por julgamento do Senado em 31.08.2016. No caso da Presidente Dilma, a despeito de terem sido cumpridos os ritos procedimentais constitucionais, houve uma percepção ampla de diferentes setores da sociedade de que seu afastamento equivalia a um voto de desconfiança – instituto típico do sistema parlamentar – e não exatamente a crime de responsabilidade, ante a menor gravidade das alegadas violações de normas orçamentárias. No fundo, como costuma ocorrer em procedimentos dessa natureza, a perda do cargo se deu por falta de sustentação política no Congresso.

Um dos destaques na atuação do Legislativo, ao longo do período, foi a instalação de diferentes Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) – por cada uma das Casas Legislativas ou mistas (CPMIs) – para apuração de episódios relevantes da vida política nacional. Diversas delas tiveram grande destaque e consequências significativas. A *CPI do PC Farias* (1992) apurou episódios graves de corrupção no governo Collor e levou ao *impeachment*/renúncia do Presidente. A *CPI do Orçamento* (1993) revelou um imenso esquema de corrupção, conhecido como o dos “Anões do Orçamento”, pelo recebimento de propinas e envio de recursos a empresas fantasmas ou de propriedade de parentes. A *CPI do Judiciário* (1999) expôs esquema de superfaturamento envolvendo a construção do Tribunal Regional do Trabalho, em São Paulo, e resultou na cassação de um Senador. A *CPI dos Correios* (2005) exibiu esquema de corrupção na empresa estatal e foi a ponta do novelo que desaguou no escândalo do *Mensalão*. A *CPI da Petrobras* (2015), que se originou da denominada *Operação Lava Jato*, apurou denúncias de desvios de recursos da empresa por partidos políticos, mediante a indicação de diretores que

participavam do esquema. Em 2021, a *CPI da Covid*, cuja instauração foi determinada pelo STF, investigou omissões e irregularidades na atuação do governo durante a pandemia.

O Congresso Nacional desempenha, igualmente, papel de destaque na elaboração do orçamento público. Esse é um espaço frequentemente negligenciado no debate público brasileiro, tratado como um campo inacessível aos cidadãos. Não obstante isso, é no orçamento que se fazem as principais escolhas políticas na vida do país. Note-se que a Constituição foi obsessiva ao tratar do orçamento, prevendo um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (CF, art. 165). Alguns dos episódios mais graves de corrupção e patrimonialismo da vida brasileira estiveram associados ao orçamento, do escândalo PC Farias ao orçamento secreto, passando pelo episódio dos “Anões do Orçamento”. No modelo atual, o Congresso participa do orçamento, não apenas na aprovação global, como também na apresentação de emendas de comissão, de bancada, individuais e de relator. As emendas de relator, originariamente destinadas a corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal, foram desvirtuadas no que se veio a apelidar de *orçamento secreto*: excesso de discricionariedade pessoal do relator e não identificação do parlamentar patrocinador da emenda. A prática foi julgada inconstitucional pelo STF²⁰, por violação à separação de Poderes e ao princípio da transparência, mas subsistiu, ao menos em parte, por acordos políticos com o Executivo.

3. Poder Judiciário

Há quem afirme que o século XIX foi o século do Legislativo, o século XX, do Executivo e que o século XXI é do Judiciário²¹. É possível que haja exagero nessa avaliação. São ainda os poderes políticos que definem os rumos da sociedade. É fato, porém, que, desde o final da 2ª Guerra Mundial, assistiu-se a uma vertiginosa ascensão institucional do Poder Judiciário. Juízes e tribunais deixaram de constituir um departamento técnico-especializado do Estado para se transformarem em verdadeiro poder político, que disputa espaço com os outros dois. São muitas as causas para esse processo histórico, entre as quais: a percepção de que um

²⁰ STF, ADIs nºs 850, 851, 854 e 1.014, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19 dez. 2022.

²¹ O século XXI marca a era dos direitos e do Poder Judiciário, afirma Lewandowski. *Conselho Nacional de Justiça*, 14 ago. 2014. <https://www.cnj.jus.br/o-seculo-xxi-marca-a-era-dos-direitos-e-do-poder-judiciario-afirma-ricardo-lewandowski/>.

Judiciário forte e independente é importante para preservar a democracia e os direitos fundamentais; a insuficiência da representação política majoritária para atender todas as demandas da sociedade; e a circunstância de que, em relação a várias matérias, sobretudo aquelas em que há desacordo moral razoável – interrupção de gestação, uniões homoafetivas, restrições de direitos –, o Poder Legislativo não consegue formar maiorias ou superar bloqueios. Esse quadro é global. No Brasil, seguindo essa tendência, a Constituição de 1988 positivou novos direitos (*e.g.*, consumidor²²), novas ações (*e.g.*, ação civil pública²³) e instituiu modelos simplificados de julgamento (juizados especiais²⁴), ampliando o acesso à justiça.

Além disso, o Judiciário, entre nós, sofreu o impacto de alguns processos históricos e arranjos institucionais que ampliaram sua atuação. Entre eles, a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, a constitucionalização do Direito (*v. infra*) e uma Constituição abrangente. Matérias que em outras partes do mundo pertencem à política e à legislação ordinária, no Brasil, tornam-se jurídicas e judicializáveis. Ademais, pelo sistema de controle de constitucionalidade aqui adotado, tem-se a seguinte realidade: (i) todos os juízes e tribunais do país aplicam e interpretam a Constituição (controle incidental e difuso); e (ii) é possível ajuizar ações constitucionais diretamente perante o Supremo Tribunal Federal (controle principal e concentrado). A soma desses fatores – ascensão institucional do Judiciário, novos direitos e ações, juridicização dos temas mais variados e acesso amplo à jurisdição, inclusive constitucional – trouxe duas consequências muito visíveis no Brasil: a judicialização da vida e um certo protagonismo do Supremo Tribunal Federal.

A judicialização tem sido quantitativa e qualitativa. A *judicialização quantitativa* se manifesta na existência de cerca de 80 milhões de ações em curso no país, um dos maiores índices de litigiosidade do planeta, em demandas que vão de direitos do consumidor a questões previdenciárias, passando por todos os ramos do direito. Considerando que a população

²² O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078) é de 11.09.1970. A defesa do consumidor foi incluída no art. 5º, XXXII da Constituição Federal.

²³ A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347) é de 24.07.1985 e sua constitucionalização se deu pelo art. 129, III.

²⁴ CF, art. 98, I. Lei nº 9.099, de 26.09.1995, no âmbito da Justiça Estadual, e Lei nº 10.259, de 12.07.2001, no âmbito da Justiça Federal.

adulta do Brasil é de cerca de 159 milhões²⁵, se a estatística fosse uma ciência simples seria possível afirmar que um em cada dois adultos está em juízo. Por evidente, não é bem assim, porque a Justiça tem muitos clientes preferenciais, entre os quais, no setor público, o INSS e, no privado, as instituições financeiras. O lado positivo da realidade aqui descrita é que ela revela um grau elevado de confiança na atuação do Judiciário. A faceta negativa é que não há estrutura que possa atender, com a celeridade desejável, esse volume de demanda. O país precisa passar por um processo de desjudicialização, que inclui os meios alternativos de resolução de disputas (mediação, conciliação e arbitragem), mas não se limita a eles. O advogado do futuro será mais um negociador de bons acordos do que um formulador de ações judiciais.

A judicialização qualitativa é a que tem levado ao Poder Judiciário algumas das grandes questões nacionais, políticas, econômicas, sociais e éticas. Temas como instalação de CPIs, planos econômicos, vacinação da população, interrupção de gestação, pesquisas com células-tronco embrionárias, uniões homoafetivas e preservação da Amazônia, para citar apenas alguns exemplos, têm tido seu último capítulo perante juízes e tribunais. Na prática, esse fenômeno tem dado grande protagonismo ao Supremo Tribunal Federal, que acaba sendo a instância final – e, por vezes, a primeira e única – de tais discussões. As causas para isso incluem: (i) Constituição abrangente e detalhista; (ii) existência de múltiplas ações diretas discutindo a constitucionalidade das leis²⁶; e (iii) ampla legitimação ativa para propor tais ações²⁷. A elas se somam uma competência criminal ampla para julgar parlamentares e autoridades do Executivo – o que sempre atrai cobertura midiática – e o fato de os julgamentos serem transmitidos pela TV Justiça. Não há dia, no Brasil, em que não haja alguma notícia acerca de decisão judicial na primeira página dos

²⁵ Ana Luíza Albuquerque, 95% da população acima de 18 anos se diz heterossexual, estima IBGE pela primeira vez. *Folha de São Paulo*, 25 mai. 2022.

²⁶ Existem, no direito constitucional brasileiro, a seguintes ações diretas: (i) ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a); (ii) ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º); (iii) ação declaratória de constitucionalidade (CF, art. 102, I, a); (iv) arguição de descumprimento de preceito fundamental (CF, art. 102, § 1º). A elas se soma a ação direta interventiva, para fins de intervenção federal nos Estados, que nunca foi utilizada no regime da Constituição de 1988.

²⁷ O art. 103 da Constituição contém o elenco de agentes, órgãos e entidades com direito de propositura, que inclui o Presidente da República, as mesas da Câmara, do Senado e de todas as Assembleias Legislativas, os Governadores de Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB, todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, todas as entidades de classe de âmbito nacional e confederações sindicais.

jornais e *sites* de notícias. Esse excesso de visibilidade, fruto do arranjo institucional brasileiro, é por vezes impropriamente confundido com *ativismo judicial*, o que não é o caso²⁸.

III. AS TRANSFORMAÇÕES DA TEORIA CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988, sob a influência de movimentos históricos, políticos e doutrinários – domésticos e internacionais –, abriu caminho para transformações profundas no modo como se pensa e se pratica o direito constitucional no Brasil. Tais concepções inovadoras podem ser sistematizadas, de maneira sumária, em três grandes blocos: a conquista de *status* normativo e de efetividade pela Constituição; o surgimento de um novo constitucionalismo, sobre bases filosóficas e teóricas diversas; e a constitucionalização do Direito, vale dizer, a irradiação dos valores e princípios constitucionais por todo o sistema jurídico.

1. A doutrina brasileira da efetividade

Uma das disfunções históricas mais graves do constitucionalismo brasileiro, desde a Carta de 1824, sempre foi a “insinceridade normativa”, isto é, a previsão no texto constitucional de promessas que de antemão se sabia não seriam cumpridas²⁹. Na verdade, seguindo a tradição que vigorou na Europa até o segundo pós-guerra, a Constituição não era vista como uma norma invocável perante os tribunais. As proposições nela contidas funcionavam como mera convocação à atuação do Legislativo e do Executivo. Ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição. Somente quando tais conteúdos eram desenvolvidos por atos do parlamento ou administrativos é que se tornavam exigíveis judicialmente³⁰. Ao longo da década de 80 do século passado, sob o rótulo de *doutrina*

²⁸ Ativismo judicial, em sentido pejorativo, significa o exercício impróprio da jurisdição, imiscuindo-se em áreas dos outros Poderes. Em sentido mais técnico, identifica a aplicação de algum princípio ou analogia para reger situação não expressamente contemplada pelo legislador ou pelo constituinte, importando, em alguma medida, em criação judicial de direito. São raros os exemplos na jurisprudência do STF, o mais notório sendo a equiparação das uniões homoafetivas às uniões estáveis convencionais. À falta de norma específica e sendo necessário regular a matéria, o Tribunal produziu uma solução baseada nos princípios da igualdade, da dignidade humana e da segurança jurídica.

²⁹ Dois exemplos emblemáticos: a Carta de 1824 estabelecia que a “a lei será igual para todos”, dispositivo que conviveu, sem que se assinalassem perplexidade ou constrangimento, com os privilégios da nobreza, o voto censitário e o regime escravocrata. Outro: a Carta de 1969, outorgada pelo Ministro da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, assegurava um amplo elenco de liberdades públicas inexistentes e prometia aos trabalhadores um pitoresco rol de direitos sociais não desfrutáveis, que incluíam “colônias de férias e clínicas de repouso”. Buscava-se na Constituição, não o caminho, mas o desvio; não a verdade, mas o disfarce.

³⁰ Acerca desse paradigma anterior e sua superação no modelo europeu, v. Konrad Hesse, *La fuerza normativa de la Constitución*. In: *Escritos de derecho constitucional*, 1983. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. Trata-

*brasileira da efetividade*³¹, articulou-se um movimento cuja essência foi tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa³². Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela – por meio da *ação* e da *jurisdição* –, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter atuação decisiva na realização da Constituição. Essa tornou-se uma das marcas do constitucionalismo pós-88 no Brasil.

2. Neoconstitucionalismo ou direito constitucional contemporâneo³³

Outro processo histórico transformador, referido inicialmente como *neoconstitucionalismo*, pode ser descrito em três marcos fundamentais. O marco *histórico* foi a reconstitucionalização da Europa, após a 2ª Guerra Mundial, com a aprovação de constituições mais analíticas, com capítulos mais minuciosos dedicados aos direitos fundamentais e a introdução do controle de constitucionalidade das leis. O marco *filosófico* foi o surgimento de uma cultura pós-positivista, que, sem desprezar a importância da lei, promoveu uma reaproximação entre o Direito e a Ética, subordinando a interpretação jurídica aos valores, a uma pretensão de correção moral³⁴ e, em última análise, à ideia de justiça, tal como extraída do texto constitucional. Por fim, esse processo de mudança da compreensão do direito constitucional teve como marco *teórico* três grandes fatores: (i) o reconhecimento de normatividade à Constituição; (ii) a expansão da jurisdição constitucional, com o surgimento de tribunais constitucionais ou de supremas cortes em

se da tradução para o espanhol de um ensaio seminal, de 1958. V. tb., Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2006.

³¹ A expressão “doutrina brasileira da efetividade” foi empregada por Cláudio Pereira de Souza Neto, *Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático*. In: Luís Roberto Barroso (org.), *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

³² Sobre o tema, v. Luís Roberto Barroso, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990 (a primeira versão do texto é de 1987). Importantes textos precursores do movimento foram J.H. Meirelles Teixeira, *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia (compilação de aulas ministradas no final dos anos 50); José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: RT, 1968; Celso Antonio Bandeira de Mello, *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*, *RDP*, 57:233, 1981

³³ V. Luís Roberto Barroso, *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. *Revista de Direito Administrativo* 240:1, 2005.

³⁴ Robert Alexy, *La institucionalización de la justicia*. Granada: Comares, 2005, p. 58.

quase todas as democracias; e (iii) o surgimento de uma nova interpretação constitucional, menos formalista, com princípios e categorias próprias, que incluíram a normatividade dos princípios, o reconhecimento das colisões de normas constitucionais, a técnica da ponderação e a reabilitação da argumentação jurídica³⁵. Hoje já não mais se justifica o uso do prefixo *neo*, pois este se tornou o direito constitucional contemporâneo, praticado no Brasil e em diferentes partes do mundo, e representa, de certa forma, a prevalência do modelo norte americano, que vigorava desde a decisão de *Marbury v. Madison*, de 1803³⁶.

3. A constitucionalização do Direito

“Ontem os Códigos; hoje as Constituições. A revanche da Grécia contra Roma”³⁷. O fenômeno da constitucionalização do Direito tem como ponto de partida a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, de onde foi deslocado o Código Civil³⁸. No Brasil, a partir de 1988 e, especialmente, nos últimos anos, a Constituição passou a desfrutar, além da supremacia formal que sempre teve, também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade dos princípios. Compreendida como uma ordem objetiva de valores, transformou-se no filtro através do qual se deve ler todo o ordenamento jurídico³⁹. Nesse ambiente, a Constituição passa a ser não apenas um

³⁵ Sobre a interpretação constitucional contemporânea, v. Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo*, 2022, especialmente o capítulo “Novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional”.

³⁶ Luís Roberto Barroso, *A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo. Interesse Público* 59, 2010.

³⁷ A primeira parte da frase (“Ontem os Códigos; hoje as Constituições”) foi pronunciada por Paulo Bonavides, ao receber a medalha Teixeira de Freitas, no Instituto dos Advogados Brasileiros, em 1998. O complemento foi feito por Eros Roberto Grau, ao receber a mesma medalha, em 2003, em discurso publicado em avulso pelo IAB: “Ontem, os códigos; hoje, as Constituições. A revanche da Grécia sobre Roma, tal como se deu, em outro plano, na evolução do direito de propriedade, antes justificado pela origem, agora legitimado pelos fins: a propriedade que não cumpre sua função social não merece proteção jurídica qualquer”.

³⁸ V. Pietro Perlingieri, *Perfis do direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 6: “O Código Civil certamente perdeu a centralidade de outrora. O papel unificador do sistema, tanto nos seus aspectos mais tradicionalmente civilísticos quanto naqueles de relevância publicista, é desempenhado de maneira cada vez mais incisiva pelo Texto Constitucional”. Vejam-se, também, Maria Celina B. M. Tepedino, *A caminho de um direito civil constitucional, RDC* 65:21, 1993 e Gustavo Tepedino, *O Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para uma reforma legislativa*. In: Gustavo Tepedino (org.), *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

³⁹ Na Alemanha, a ideia da Constituição como ordem objetiva de valores, que condiciona a leitura e interpretação de todos os ramos do Direito, foi fixada no julgamento do célebre caso *Lüth*, julgado em 1958, pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, que assentou: “Los derechos fundamentales son ante todo derechos de defensa del ciudadano en contra del Estado; sin embargo, en las disposiciones de derechos fundamentales de la Ley Fundamental se incorpora también un orden de valores objetivo, que como decisión constitucional fundamental es válida para todas

sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia –, mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito. A constitucionalização identifica um efeito expansivo das normas constitucionais, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e nas regras da Lei Maior passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Muitos dos institutos do direito civil, do direito administrativo, do direito penal e do direito processual, em meio a todos os outros, passam a ser ressignificados e reinterpretados.

Parte III

ENFRENTANDO A REALIDADE: O DESEMPENHO DA CONSTITUIÇÃO

I. OS DIFERENTES GOVERNOS

1. Os governos Sarney, Collor e Itamar Franco

O governo do Presidente José Sarney estendeu-se até 15.03.1990, pouco mais de um ano sob a vigência da Constituição de 1988, que reduziu o mandato presidencial de seis para cinco anos. Ao primeiro governo civil desde o movimento militar de 1964 pode-se creditar o início bem-sucedido da transição democrática, embora o Presidente tenha conservado uma visão crítica da Carta constitucional. Na Economia, porém, viveu-se um quadro de hiperinflação que persistiu a despeito de seguidos planos econômicos⁴⁰ e mudanças de moeda⁴¹.

las esferas del derecho” (Jürgen Schwabe, *Cincuenta años de jurisprudência del Tribunal Constitucional Federal alemán*, 2003, Sentencia 7, 198). No caso concreto, o tribunal considerou que a conduta de um cidadão convocando ao boicote de determinado filme, dirigido por cineasta de passado ligado ao nazismo, não violava os bons costumes, por estar protegida pela liberdade de expressão.

⁴⁰ A inflação, desde o início da década de 80 até meados da década de 90, assombrou o país com índices mensais de mais de dois dígitos, desorganizando a economia, impedindo o planejamento de médio e longo prazos e corroendo os salários. O Plano Cruzado, deflagrado em 28 de fevereiro de 1986, trouxe resultados iniciais e ajudou o PMDB a eleger 22 dos 23 Governadores nas eleições de 1986, bem como 46 dos 72 Senadores e 260 dos 487 deputados. (Cabe lembrar que esses parlamentares, eleitos em 1986, exerceriam o papel de constituintes). No entanto, pouco após as eleições de 15 de novembro, voltou-se à situação de descontrole inflacionário. Ainda no governo Sarney, foram lançados os Planos Cruzado II (novembro de 1986), Bresser (1987) e Verão (1989). Na passagem do governo a Fernando Collor, a inflação disparou, e ultrapassou os 80% ao mês.

⁴¹ No período, tivemos cruzeiro (1970-1986), cruzado (1986-1989), cruzado novo (1989-1990). Com o Plano Collor, houve a volta ao cruzeiro (1990-1993).

O saldo final do período incluiu um aumento médio anual do PIB de 4,54%, um incremento global de 12,51% da renda *per capita*⁴² e uma inflação recorde, que em março de 1990 chegou a 84,5%⁴³.

Fernando Collor de Mello venceu a primeira eleição direta no período pós-ditadura militar, na campanha presidencial à sucessão de José Sarney, tendo tomado posse em 15.03.1990. A disputa envolveu, em primeiro turno, vinte e cinco candidatos e, em segundo turno, Collor derrotou Luiz Inácio Lula da Silva. Com um discurso fundado no combate à inflação, na moralidade administrativa e na liberalização econômica, sua campanha contou com o apoio dos grandes grupos empresariais e de setores liberais e conservadores. Logo ao início do governo foi lançado um controvertido plano econômico que envolveu a retenção de ativos depositados em instituições financeiras e o congelamento de preços (Plano Collor)⁴⁴. Os resultados não vieram. O período foi marcado por esforços de abertura da economia brasileira ao mercado internacional, pela privatização de empresas estatais e por uma inusual exposição midiática do Presidente. Uma desavença provinciana entre o tesoureiro da campanha presidencial, PC Farias, e o irmão do Presidente, Pedro Collor, terminaria por trazer à tona um universo de manipulação privada do poder e de benefícios indevidos ao chefe do Executivo. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito colheu depoimentos altamente incriminadores e o Presidente veio a perder definitivamente o mandato nos últimos dias de dezembro de 1992, por renúncia e por deliberação do Senado Federal, quase simultaneamente. No período, o PIB brasileiro sofreu uma contração de 1,3%⁴⁵.

O Vice-Presidente Itamar Franco, que assumira interinamente a presidência após a decisão da Câmara dos Deputados que importou no afastamento de Fernando Collor, foi efetivado no cargo no apagar das luzes de 1992. Poucos meses depois, em 21 de abril de 1993, realizou-se o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por 66% contra 10,2%, venceu a República sobre a

⁴² The World Bank, *GDP Growth (annual %)* – Brazil. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>, consultado em 15 jul. 2023.

⁴³ FGV/CPDOC, *Atlas histórico do Brasil*. <https://atlas.fgv.br/marcos/governo-jose-sarney-1985-1990/mapas/inflacao-do-governo-sarney-mes-mes>. Consultado em 15 jul. 2023.

⁴⁴ No seu governo, ainda sobreviriam os Planos Collor II e Marcílio.

⁴⁵ Marcelo Osakabe, PIB de governo Bolsonaro só vence os governos Dilma e Collor. *Valor Investe*, 3.03.2023. <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/03/03/pib-de-governo-bolsonaro-so-vence-os-governos-dilma-e-collor.ghtml#>. Consultado em 15 jul. 2023.

Monarquia; e, por 55,4% a 24,6%, prevaleceu o presidencialismo sobre o parlamentarismo. Itamar recebeu o governo em meio a grave crise econômica, tendo a inflação atingido 1.100% em 1992 e chegado a 2.484% no ano seguinte⁴⁶. Após diversas trocas de Ministros da Fazenda, o presidente convidou para o cargo o então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso. Em fevereiro de 1994, foi lançado o Plano Real, primeiro plano de estabilização econômica, entre os muito deflagrados desde 1986, que produziu resultados de longo prazo, permitindo que a inflação fosse finalmente controlada. Embalado pelo sucesso do Real, Fernando Henrique, lançado pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), saiu vitorioso nas eleições presidenciais de 3 de outubro de 1994, derrotando o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva. Com FHC, finalmente chegou ao poder a geração que fora perseguida pelo regime militar.

2. O governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso foi eleito por maioria absoluta para dois mandatos, entre 1º.01.1995 e 31.12.2002. Seus dois períodos de governo foram marcados pelo esforço bem-sucedido de consolidação da estabilidade econômica – ao custo de juros elevadíssimos e de períodos de recessão –, de combate ao déficit público e por reformas econômicas e administrativas que mudaram a face do Estado. Adiante comento essas transformações, bem como a polêmica emenda constitucional que permitiu a reeleição. Merecem registro a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o saneamento e a venda dos bancos públicos estaduais, com renegociação da dívida dos Estados e seu enquadramento no programa de ajuste fiscal. O governo também conseguiu aprovar, no Congresso Nacional, uma necessária Reforma da Previdência e uma Reforma Administrativa de alto custo político e poucos resultados práticos. O PIB no período cresceu a uma média anual de 2,42%⁴⁷. Apesar da avaliação histórica merecidamente positiva, Fernando Henrique Cardoso não conseguiu fazer o seu sucessor. O candidato do PSDB, José Serra, foi derrotado pelo candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva. Em sua quarta tentativa, Lula chegou finalmente ao poder.

⁴⁶ De acordo com o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. V. <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec36SalarioseBaixaInflacao.pdf>. Fernando Henrique Cardoso, que assumiria a área econômica quase sete meses depois, em 19 de maio de 1993, afirmou em seu *A arte da política*, 2006, p. 141: “Fui o quarto ministro da Fazenda em sete meses (...). A inflação poderia ultrapassar, se anualizada nos momentos de pico, os 3.000% ao ano”.

⁴⁷ The World Bank, *GDP Growth (annual %)* – Brazil. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>, consultado em 15 jul. 2023.

3. O governo Luiz Inácio Lula da Silva

Lula governou, igualmente, por dois mandatos, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2010. Surpreendendo adversários e desagradando aliados, o governo perseguiu a estabilidade econômica e o controle da inflação, apesar de ter recebido, ao longo do tempo, críticas quanto a um crescente relaxamento fiscal. No plano social, o *Bolsa Família* mereceu destaque mundial como um bem-sucedido programa de transferência condicionada de renda para famílias muito pobres. O governo conseguiu aprovar, também, mais uma importante Reforma Previdenciária, assim como a Reforma do Judiciário, que criou o Conselho Nacional de Justiça e introduziu importantes institutos de racionalização da prestação jurisdicional⁴⁸. Houve, do mesmo modo, êxitos significativos em termos de diminuição da pobreza, aumento do salário-mínimo, extinção prática da dívida externa e conquista da confiança de investidores estrangeiros⁴⁹. A repercussão da crise global de 2008 foi pequena no Brasil. Um balanço do período registra, no plano social, a redução expressiva do número de pobres, que teria caído de 50 milhões para 29,9 milhões⁵⁰. No plano econômico, ao longo dos oito anos do mandato presidencial, o PIB teve o significativo crescimento médio anual de 4%. No plano político, o governo e o PT arcaram com o ônus grave de não terem procurado mudar o modo fisiológico e nebuloso de se fazer política no país. Nada obstante, o Presidente Lula deixou o cargo com 83% de aprovação popular⁵¹ e conseguiu eleger com razoável folga a sucessora.

4. O governo Dilma Rousseff

A Presidente Dilma Rousseff tomou posse em 1º.1.2011 e desfrutou de elevada aprovação popular nos dois primeiros anos de governo. Os sintomas de desgaste começaram a aparecer em maio e junho de 2013, em manifestações populares que levaram

⁴⁸ A Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, introduziu a súmula vinculante e a repercussão geral.

⁴⁹ No início de maio de 2008, a agência de classificação de risco Standard & Poors elevou a avaliação do país para “grau de investimento” (*investment grade*), fato celebrado pelo governo, pela comunidade financeira e pela imprensa (v. Revista *Veja*, 7 maio 2008).

⁵⁰ As estatísticas, como não é incomum acontecer, são um tanto desencontradas. Segundo o economista Marcelo Néri, da FGV, no período Lula a pobreza caiu 50,6%, enquanto com FHC caiu 31,9% (<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fgv-pobreza-caiu-50-6-com-lula-e-31-9-com-fhc,65287e>).

⁵¹ Lula encerra mandato com aprovação de 83%, afirma IBOPE. *Veja*, 19 dez. 2010. <https://veja.abril.com.br/politica/lula-encerra-mandato-com-aprovacao-de-83-afirma-ibope>.

centenas de milhares de pessoas às ruas de diferentes cidades. Os protestos não tinham uma agenda clara e homogênea e revelavam uma insatisfação difusa em relação aos governantes em geral – no plano federal, estadual e municipal. Ainda assim, a Presidente conseguiu se reeleger em segundo turno nas eleições presidenciais de 2014. Logo após, porém, a deterioração das finanças públicas e das perspectivas de crescimento econômico abalou sua sustentabilidade política. O PIB deixou de crescer – em realidade, sofreu uma contração de 0,4% –, o país perdeu o grau de investimento e o desemprego aumentou. Nesse cenário, embora a Presidente não tivesse sofrido qualquer acusação de natureza penal e fosse percebida pela maioria da sociedade como uma pessoa íntegra, foi arrastada pela crise econômica, política e ética que se irradiou pelo país. Seu pedido de *impeachment* foi aberto em razão de circunstâncias pessoais do então presidente da Câmara dos Deputados, e seguiu seu curso diante da falta de sustentação política no Congresso, resultando no seu afastamento definitivo em 31.08.2016.

5. O governo Michel Temer

O Presidente Michel Temer tomou posse, provisoriamente, em 12.05.2016, data em que o Senado Federal instaurou o processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, após autorização da Câmara dos Deputados. Em 31 de agosto seguinte, depois do julgamento final do Senado afastando a Presidente, tomou posse no cargo de forma definitiva. No plano econômico, o novo governo herdou um quadro de recessão, inflação e juros altos, que enfrentou com relativo sucesso⁵². Com apoio do Congresso, foi aprovada importante e controversa medida de política fiscal, que foi a emenda constitucional estabelecendo o teto de gastos públicos⁵³. Também foi aprovada uma Reforma Trabalhista, inclusive com a regulamentação da terceirização. As mudanças foram saudadas como modernização das relações de trabalho, por alguns, e como sua precarização, por outros. Igualmente importante foi a reforma do ensino médio e a subsequente aprovação da Base Nacional Comum Curricular. Já a Reforma da Previdência foi abatida em meio à crise resultante de acusações de corrupção no governo. O Presidente sofreu duas denúncias criminais quando ainda no cargo: uma por corrupção passiva e outra por organização criminosa e

⁵² De fato, houve expressiva queda na inflação e na taxa de juros, embora tenha havido aumento no número de desempregados. Guilherme Mazui, Filipe Matoso e Alexandro Martello, Aos 2 anos, governo Temer festeja economia, mas enfrenta impopularidade, denúncias e crise política. *GI*, 12 mai. 2018.

⁵³ Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016.

obstrução de justiça. Em ambos os casos, a Câmara dos Deputados recusou autorização para a instauração de ação penal. Contudo boa parte da energia política do governo foi consumida nesses processos. Apesar de medidas apoiadas pelo mercado e da melhoria dos indicadores econômicos, a aprovação pessoal do Presidente e do seu governo bateu recordes negativos⁵⁴.

6. O governo Jair Bolsonaro

Em 28 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República pelo Partido Social Liberal (PSL), em segundo turno, com 57.797.487 votos (55,13%). Derrotou Fernando Haddad, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), na oitava eleição presidencial após a promulgação da Constituição de 1988. Uma confluência de razões levou Bolsonaro ao poder. A primeira e mais óbvia foi a recessão econômica que se abateu sobre o país nos anos anteriores às eleições. Em segundo lugar, o descenso social de segmentos que haviam ascendido à condição de “nova classe média”, ingressando no mercado de consumo, e que em parte voltaram aos patamares anteriores de pobreza. Em terceiro lugar, a eclosão de escândalos de corrupção, tendo por centro de gravidade a Petrobras – mas não apenas –, e que foi revelado pela Operação Lava Jato. O imaginário social brasileiro costuma vislumbrar a corrupção como mãe de todos os males. Formou-se assim, nesse ambiente, uma onda de descontentamento e frustração, capitalizada pelo candidato vencedor. A essas causas, somaram-se dois outros fatores: a condenação criminal de Lula, vigente à época, tornava-o inelegível pela Lei da Ficha Limpa, que ele próprio havia sancionado; e a ascensão global da extrema direita, capturando, em diferentes partes do mundo, o pensamento conservador.

Jair Bolsonaro se elegeu com uma agenda conservadora nos costumes, liberal na economia e forte discurso anticorrupção. A atuação contra a corrupção foi a primeira a fenececer, com tentativas de blindar pessoas próximas e a aliança política com diversos réus. A diminuição do tamanho do Estado também não aconteceu, tendo ocorrido um único caso de privatização relevante (Eletrobras) e um pico assistencialista, com o *Auxílio Brasil*, que substituiu o Bolsa-Família. Merece registro a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma importante Reforma da Previdência. O governo conviveu com a gravidade da pandemia da Covid-19, gerida de maneira desastrosa, e com

⁵⁴ Igor Gadelha e Renan Truffi, Pesquisa mostra Temer com a pior aprovação da série histórica. *O Estado de São Paulo*, 19 set. 2017.

a guerra da Ucrânia. Tais contingências comprometeram os resultados econômicos, produzindo um aumento médio anual do PIB de 1,5%⁵⁵. A dramática colisão do Presidente e parte dos seus apoiadores com as instituições democráticas será analisada adiante.

7. O início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva

Por fim, em 30 de outubro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se para seu terceiro mandato como Presidente da República, derrotando Jair Bolsonaro com diferença de menos de dois pontos percentuais. Na eleição mais acirrada desde a redemocratização, Lula recebeu 60.345.999 votos (50,9% dos votos válidos), contra 58.206.354 votos recebidos por Bolsonaro (49,1% dos votos válidos). Apesar de ter votação nominal maior em comparação com 2018, Jair Bolsonaro foi o primeiro candidato presidencial a perder uma disputa para reeleição. Já Luiz Inácio Lula da Silva registrou novo recorde de votos no país, em um pleito marcado pela polarização e ampla circulação de desinformação por meio das plataformas digitais e aplicativos de mensagens. É cedo para qualquer avaliação mais consistente, embora, claramente, o ambiente de risco institucional tenha se desanuviado. Nos primeiros seis meses de mandato, a aposta do governo foi numa importante agenda econômico-social, que incluiu a proposta de novo arcabouço fiscal, a reforma tributária e a retomada de programas sociais. Um ponto a observar é que as relações com o Congresso Nacional se tornaram mais complexas do que nos dois mandatos anteriores do atual Presidente.

II. AS PRINCIPAIS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

Até o recesso de julho de 2023, a Constituição brasileira já havia recebido 129 emendas, além das seis emendas de revisão promulgadas em 1994. O texto constitucional, por seu caráter abrangente e analítico, faz com que pequenas alterações na vida política exijam uma mudança na Constituição. Não seria exagero afirmar que a política ordinária, no Brasil, faz-se muitas vezes por via de emendas constitucionais. No fundo, o constituinte parece ter feito um *trade off*, uma espécie de compensação: diante da quantidade grande de matérias constitucionalizadas, instituiu um processo de reforma da Constituição relativamente simples. De fato, reduziu o *quorum* de 2/3 para 3/5 e, ao contrário de outros países, basta votação em dois turnos, que podem ser bem

⁵⁵ Ivan Martinez Vargas, PIB sob Bolsonaro cresceu em média 1,5% ao ano, menos que Lula e Temer e só maior que o de Dilma. *O Globo*, 2.03.2023. <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/03/pib-sob-bolsonaro-cresceu-em-media-15percent-ao-ano-menos-que-lula-e-temer-e-so-maior-que-o-de-dilma.ghtml#>, acesso em 15 jul. 2023.

próximos um do outro, sem a dilação temporal prevista em outras Constituições. Abaixo, uma breve seleção, bastante discricionária, de algumas dessas principais emendas.

1. Mudanças na Constituição econômica

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada em 1986 e desenvolveu seus trabalhos ao longo de 1987 e boa parte de 1988. Era um mundo que vivia a polarização entre o socialismo, com suas economias planificadas, e o capitalismo, com o livre-mercado. A guerra fria ainda pairava no ar. Refletindo essa dualidade, a Constituição brasileira se dividia entre os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, com algumas ênfases estatizantes e nacionalistas. De fato, reservava-se grau elevado de protagonismo para o Estado, em áreas que se situavam entre a prestação de serviços públicos e o desempenho de atividades econômicas, bem como criava reservas de mercado, com restrições ao investimento estrangeiro. Todavia, sem que ninguém tivesse pressentido com nitidez, o mundo sofreu imensa reviravolta: em novembro de 1989, caiu o muro de Berlim e o modelo socialista entra em colapso, consumido pela pobreza, pela insatisfação popular e pelo autoritarismo. Pouco mais à frente, em dezembro de 1991, dissolve-se a União Soviética. A Constituição brasileira reservara espaço amplo para o estatismo e o protecionismo num mundo em que prevaleceu a economia de mercado e a globalização. No curso dos anos 90, foi preciso reescrever parte da ordem econômica constitucional, por meio de emendas constitucionais e legislação ordinária.

De fato, foram aprovadas emendas e legislação: (i) suprimindo restrições ao capital estrangeiro, em áreas como mineração e navegação de cabotagem, bem como abolindo o conceito de empresa brasileira de capital nacional⁵⁶; (ii) flexibilizando os monopólios estatais, em domínios como gás canalizado, telecomunicações e petróleo⁵⁷; e (iii) implantando um amplo

⁵⁶ A Emenda Constitucional nº 6, de 15.08.1995, suprimiu o art. 171 da Constituição, que trazia o conceito de “empresa brasileira de capital nacional”, à qual poderiam ser outorgados proteção, benefícios especiais e preferências. A mesma emenda eliminou a exigência de controle por capital nacional para as empresas da área de mineração. Já a Emenda Constitucional nº 7, também de 15.08.1995, modificou o art. 178, extinguindo restrições protecionistas na navegação de cabotagem.

⁵⁷ A Emenda Constitucional nº 5, de 15.08.1995, permitiu que os Estados-membros concedessem a empresas privadas a exploração dos serviços locais de distribuição de *gás canalizado*, que antes só podiam ser delegados a empresa sob controle estatal. A Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.1995, suprimiu a exigência de que serviços de *telecomunicações* só poderiam ser explorados por empresa sob controle acionário estatal, permitindo a privatização das empresas de telefonia. E a Emenda Constitucional nº 9, de 9.11.1995, permitiu a contratação de empresas privadas para as atividades relativas à lavra, às pesquisas e a outras etapas do ciclo econômico do *petróleo*.

programa de desestatização⁵⁸. Nesse processo, foram privatizadas inúmeras empresas controladas pelo governo federal, tanto as que exploravam atividades econômicas – *e.g.*, siderurgia e mineração – como as prestadoras de serviços públicos, em áreas como telefonia e energia elétrica. Outros serviços públicos relevantes, como a construção, recuperação e manutenção de rodovias foram dados em concessão à iniciativa privada⁵⁹. A diminuição da atuação direta do Estado no domínio econômico foi acompanhada pelo surgimento e pela multiplicação de agências reguladoras⁶⁰.

2. Possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo

A possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo para um mandato imediatamente seguinte jamais fez parte da tradição brasileira, salvo no período ditatorial de Vargas, que esteve no poder por 15 anos em seu primeiro governo. As Constituições de 1891, 1934 e 1988, na sua versão original, eram expressas na proibição. As Cartas de 1937, 1946 e 1967 não faziam menção ao tema. Sob a Carta de 88, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16, de 4.06.1997, que deu nova redação ao art. 14, § 5º, prevendo a reeleição “para um único período subsequente”. A inovação se deu sob a crítica de muitos – o próprio Presidente Fernando Henrique fez *mea culpa* anos depois⁶¹ – e sob acusações de compra de votos de parlamentares⁶². Há um grande debate na comunidade acadêmica e no meio político acerca da conveniência de tal possibilidade. Os que a criticam sustentam que desde o primeiro dia o Presidente empossado começa a governar em função da reeleição, muitas vezes sacrificando o interesse público de longo prazo por essa contingência eleitoral. De outro lado, há os que afirmam que, sem reeleição, o

⁵⁸ A Lei nº 8.031, de 12.04.90, ainda do governo Collor, instituiu o Programa Nacional de Desestatização, sendo depois substituída pela Lei 9.491, de 9.09.97. Os anos 90 foram assinalados por fecunda produção legislativa em temas econômicos, que incluiu diferentes setores, como energia (Lei 9.427, de 26.12.96), telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16.07.97) e petróleo (Lei nº 9.478, de 6.08.97), com a criação das respectivas agências reguladoras; modernização dos portos (Lei nº 8.630, de 25.02.93) e defesa da concorrência (Lei nº 8.884, de 11.06.94).

⁵⁹ Sobre concessões e permissões, vejam-se as Leis nºs 8.987, de 13.02.95 e 9.074, de 7.07.95.

⁶⁰ V. Luís Roberto Barroso, *Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática*. In: *Temas de direito constitucional*, v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 283.

⁶¹ Fernando Henrique faz *mea culpa* e afirma que emenda que permitiu reeleição foi um erro. *Folha de São Paulo*, 6 set. 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/fhc-faz-mea-culpa-e-afirma-que-reeleicao-foi-um-erro.shtml>. Acesso em 16 jul. 2023.

⁶² Entenda como foi a compra de votos a favor da emenda da reeleição em 1997, *Poder 360*, 8 set. 2020. <https://www.poder360.com.br/brasil/entenda-como-foi-a-compra-de-votos-a-favor-da-emenda-da-reeleicao-em-1997/>.

Presidente ficaria enfraquecido a partir da metade do seu mandato, quando todo o sistema passa a gravitar em torno da perspectiva de poder futuro.

Nos países parlamentaristas a questão não se coloca com a mesma intensidade, pelas funções predominantemente protocolares do presidente e pela aceitação pacífica da permanência prolongada de primeiros-ministros, desde que conservem a sustentação política. Já em sistemas presidencialistas, há exemplos de países que permitem uma reeleição, como Estados Unidos, Argentina e Chile. À luz da experiência brasileira e tendo em vista os riscos de abuso do poder político para a continuidade no poder, tem ganhado aceitação a tese favorável à vedação da reeleição, com previsão de um mandato de cinco anos.

3. A criação do Ministério da Defesa

A ideia de criação de um Ministério da Defesa vem de longe e foi debatida na Assembleia Constituinte, não tendo prosperado em razão da forte resistência das Forças Armadas⁶³. O tema foi reavivado, no entanto, no governo do Presidente Fernando Henrique, quando foi aprovada a Lei Complementar nº 97, de 9.06.1999. A conclusão do processo, todavia, exigia alteração na Constituição, para extinguir os ministérios militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas) e entronizar o Ministro de Estado da Defesa nos diversos dispositivos pertinentes, o que foi feito pela Emenda Constitucional nº 23, de 2.09.1999. Do ponto de vista administrativo, a inovação se justificava por proporcionar uma coordenação integrada da defesa nacional, com unidade de planejamento e racionalização das atividades. Do ponto de vista político, sua principal motivação foi passar a mensagem simbólica – muito importante à luz da história brasileira – de submissão do poder militar ao poder civil, como é da essência da democracia. Desde a criação do Ministério da Defesa até 2018⁶⁴, todos os ministros nomeados eram efetivamente civis⁶⁵. Nos governos Temer e Bolsonaro, foram nomeados

⁶³ Pedro Paulo Rezende, Militares são contrários ao Ministério da Defesa. *O Globo*, 24 mai. 1987. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131449/maio87%20-%200140.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 16 jul. 2023.

⁶⁴ Luciana Amaral, Pela primeira vez desde criação em 1999, Ministério da Defesa será comandado por militar. *UOL*, 26.02.2018. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/02/26/pela-primeira-vez-desde-criacao-em-1999-ministerio-da-defesa-sera-comandado-por-um-militar.htm>.

⁶⁵ Foram nomeados políticos (*e.g.*, Raul Jungmann), diplomatas (*e.g.*, Celso Amorim) e juristas (*e.g.*, Nelson Jobim).

militares. Em janeiro de 2023, o Presidente Lula nomeou o ex-presidente do Tribunal de Contas da União, José Múcio, com a missão relevante de pacificar o ambiente e liderar o processo de despolitização das Forças Armadas.

4. Reformas da Previdência

O sistema previdenciário brasileiro é amplamente regulado pela Constituição. Para os fins aqui visados, é possível dividi-lo em Regime Geral, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada e gerido pelo INSS, e em Regime Próprio, aplicável aos servidores públicos e gerido por cada ente estatal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)⁶⁶. No *Regime Geral*, o sistema sempre foi contributivo, desde o início de vigência da Constituição, mas não no Regime Próprio. Em ambos, o regime original era de repartição simples, pago com verbas do orçamento público, e não de capitalização, em que cada segurado constitui a sua própria poupança ao longo do tempo. O Regime Geral sempre conteve um teto de benefícios, ao passo que no Regime Próprio os proventos da inatividade eram integrais – vale dizer, no mesmo valor da remuneração em atividade – assegurando-se aos inativos a paridade, isto é, os mesmos reajustes e aumentos dos que estavam em atividade.

Ao longo dos anos, todavia, o sistema foi sendo sucessivamente reformado, por emendas constitucionais e legislação integradora, para adaptá-lo às novas realidades fiscais, demográficas e de expectativa de vida. Isso porque, além da demanda por serviços do Estado (e do fim da inflação, que antes mascarava as contas públicas), as pessoas passaram a viver mais⁶⁷ e as famílias a terem menos filhos⁶⁸. A seguir, uma breve resenha das principais reformas, feitas nos governos Fernando Henrique, Lula e Bolsonaro:

⁶⁶ Também existe um sistema de aposentadoria complementar, de natureza privada e facultativa, e um regime jurídico específico para os militares.

⁶⁷ De acordo com o IBGE, a expectativa de vida no Brasil, hoje, é de 77 anos. Em 1980, ela era de 65,7. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/11/25/ibge-expectativa-de-vida.htm> e <https://www.google.com/search?q=expectativa+de+vida+no+Brasil+em+1980&oq=expectativa+de+vida+no+Brasil+em+1980&aqs=chrome..69i57j0i22i30l3j0i390i650l2.18725j1j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

⁶⁸ Em 1950, uma mulher tinha em média 6,2 filhos. Em 2019, ano da última Reforma da Previdência, tinha 1,7. V. Pedro Malan, Introdução: Uma perspectiva geral, in Edmar Bacha et al. (org.), *130 anos: em busca da República*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

a) *Emenda Constitucional nº 3*, de 17.03.1993: tornou o Regime Próprio contributivo, isto é, o sistema passou a ser custeado não apenas com recursos provenientes da União, como também por contribuição dos servidores;

b) *Emenda Constitucional nº 20*, de 15.12.1998: constitucionalizou a previdência complementar (privada e facultativa), estabeleceu idade mínima para passagem voluntária para a inatividade no setor público e previu uma combinação de tempo de serviço e tempo de contribuição para a aposentadoria, tanto no Regime Próprio quanto no Regime Geral⁶⁹;

c) *Emenda Constitucional nº 43*, de 19.12.2003: extinguiu a integralidade e a paridade no Regime Próprio (com regras de transição) e instituiu contribuição previdenciária para os servidores inativos. A aposentadoria dos servidores deixou de ser calculada pela última remuneração e passou a considerar a média das contribuições;

d) *Emenda Constitucional nº 88*, de 7.05.2015: conhecida como “PEC da Bengala”, elevou a idade para aposentadoria no serviço público para 75 anos;

e) *Emenda Constitucional nº 103*, de 12.11.2019: elevou para 62 anos a idade mínima para aposentadoria de mulheres, instituiu novos critérios de cálculo da pensão por morte, a progressividade das alíquotas e a segregação de massas, com dois fundos distintos: *financeiro*, sob a regra de repartição simples; e *previdenciário*, sob o regime de capitalização.

5. Outras Reformas

A Reforma Trabalhista, ou antes, as modificações na legislação trabalhista não se deram pela via da emenda constitucional, apesar de sua importância e seu impacto. Muitas questões decorrentes das relações de trabalho trazem grande preocupação, entre as quais: o desemprego, a informalidade e o excesso de litigiosidade. Não é singelo o ponto de equilíbrio entre a proteção necessária do trabalhador e o excesso de proteção que desestimula, muitas vezes, a contratação e a formalização do emprego. O domínio é polêmico. No governo do Presidente

⁶⁹ A regra geral, *no setor público*, ficou assim: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. *No setor privado*: trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher,

Michel Temer, foram editadas leis validando a terceirização, inclusive nas atividades fim⁷⁰ e eliminando a contribuição sindical obrigatória⁷¹. Ambas as iniciativas foram chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal.

Merece registro, igualmente, a Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001, que deixou de exigir autorização prévia da Casa legislativa para a instauração de ação penal contra parlamentares. A partir de então, centenas de ações penais e inquéritos tramitaram no STF contra membros do Congresso Nacional.

Por fim, vale mencionar alguns novos direitos individuais acrescentados à Constituição, no longo elenco do capítulo dos direitos individuais e coletivos (art. 5º): “a duração razoável do processo” (inciso LXXVIII) e, como fruto da Revolução Tecnológica, da internet e da era digital, “a proteção dos dados pessoais”. Mais recentemente, ainda sem previsão expressa, vai se desenhando um novo direito, que é o “direito à inclusão digital”.

III. OS MOMENTOS CRÍTICOS

1. Dois *impeachments*

Já se fez o registro do impacto produzido pelos dois *impeachments* presidenciais ocorridos na vigência da Constituição de 1988. O de Fernando Collor trouxe o trauma da destituição do primeiro Presidente eleito pelo voto popular após a redemocratização do país. Já o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff foi ainda mais problemático. Apesar da falta de sustentação política no Congresso e da baixa aprovação em pesquisas de opinião pública, a verdade é que os fatos a ela imputados, segundo a avaliação de muitos, não tinham a gravidade necessária a justificar a medida extrema. O Supremo Tribunal Federal chegou a anular o procedimento, determinando que fosse seguido o rito do *impeachment* do Presidente Collor. O processo foi reiniciado. O mérito da decisão do Congresso, todavia, é universalmente considerado questão política, insuscetível, como regra, à apreciação do Poder Judiciário. O episódio revelou a insuficiência do modelo presidencialista para lidar com situações em que o governante, embora eleito democraticamente, perdeu o apoio no curso do mandato. A exigência de crime de

⁷⁰ Lei nº 13.429, de 31.03.2017.

⁷¹ CLT, arts. 579 e 582, na redação dada pela Lei nº 13.467, de 13.07.2017.

responsabilidade, quando a questão é essencialmente política, leva a distorções graves. Essa é uma das razões da minha simpatia pela fórmula semipresidencialista, em que o presidente é eleito, conserva competências importantes como chefe de Estado, mas não cuida do varejo da política, que fica a cargo do Primeiro-Ministro, que é o chefe de governo. Em caso de perda do apoio da maioria, o Primeiro-Ministro pode ser substituído por deliberação parlamentar, sem que isso importe em abalo institucional.

2. Mensalão e Operação Lava Jato

O escândalo que ficou conhecido como *Mensalão* veio à tona em 2005, durante o primeiro mandato do Presidente Lula. Ele consistiu num esquema de pagamento de valores a parlamentares de diferentes partidos para votarem favoravelmente aos projetos do governo na Câmara dos Deputados. O episódio teve ampla divulgação na imprensa, foi objeto de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito e resultou na perda do mandato dos Deputados Roberto Jefferson, principal delator, e José Dirceu, acusado de mentor do esquema. O episódio teve por consequência denúncia criminal apresentada contra quarenta acusados, resultando na Ação Penal nº 470, que tramitou perante o STF e teve seu julgamento concluído em finais de 2013. Pela primeira vez na história, crimes de colarinho branco praticados por políticos e empresários levaram à condenação e à prisão efetiva dos seus autores, por delitos como corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, lavagem de dinheiro e gestão temerária de instituição financeira. Embora tenha causado abalo momentâneo no governo, o escândalo não impediu a reeleição do Presidente.

Iniciada em 2014 e encerrada em 2021, a *Operação Lava Jato* ocupou, por anos, o imaginário social brasileiro e é objeto de avaliações contraditórias e ambíguas. Nas reviravoltas da vida, ela foi do endeusamento à demonização. Como não é incomum acontecer na vida, um pouco de mediania pode ajudar a compreender o que se passou, nas suas facetas positivas e negativas. A verdade é que será necessário algum distanciamento histórico para uma avaliação liberta das paixões e circunstâncias que a envolvem. No lado positivo, a Operação ajudou a revelar a existência de um quadro de corrupção estrutural, sistêmica e institucionalizada que marca a história do Brasil de longa data. Não foi fenômeno de um governo ou de um partido, mas um processo cumulativo que vem de longe e um dia transbordou. A partir de esquemas de corrupção

na Petrobras, veio à tona o loteamento da estatal por partidos políticos e um espantoso universo de superfaturamentos, propinas e outros comportamentos desviantes. Parte da elite política e econômica foi efetivamente punida, com seus malfeitos devidamente comprovados.

Por outro lado, os métodos empregados na condução dos processos e a proximidade das relações entre procuradores e magistrados foram crescentemente colocadas em xeque, inicialmente por advogados e depois também pela imprensa. Alguns erros visíveis da operação envolveram o ex e atual Presidente Lula da Silva, como o vazamento de uma conversa telefônica com a então Presidente Dilma Rousseff, uma condução coercitiva desnecessária, um célebre *power point* que condenava o denunciado logo ao início do processo e a divulgação em momento eleitoral da colaboração premiada do ex-Ministro Antônio Palocci. O fato de o juiz protagonista da Operação ter aceitado o cargo de Ministro no governo que se iniciava – após haver sido responsável pela condenação que afastou o adversário do páreo – deu plausibilidade ao discurso de motivação política na condução de, pelo menos, alguns dos processos. A Operação Lava Jato vem sendo fortemente contestada, tanto pelos que não perdoam os seus erros quanto pelos que não se conformam com os seus acertos. Muitos dos condenados em casos graves e evidentes de corrupção ativa, passiva e lavagem de dinheiro tiveram seus processos anulados.

Independentemente da visão que cada um possa ter sobre a Operação Lava Jato em si, a triste verdade é que a corrupção continua entranhada na vida brasileira, assombrando diversas gerações. O Índice de Percepção da Corrupção no Brasil é pior do que a média global, regional e dos Brics, sem falar nos países do G-20. O Brasil amarga o 94º lugar entre 180 países⁷².

3. Populismo autoritário

A democracia constitucional foi a ideologia vitoriosa do século XX. Porém, nos últimos tempos, algo parece não estar indo bem, num quadro descrito como de *recessão democrática*. A expressão se refere a processos históricos ocorridos em países como Hungria, Polônia, Turquia, Rússia, Filipinas, Venezuela e Nicarágua, entre outros. O que se viu, em

⁷² Gustavo Zanfer, Brasil mantém nota abaixo da média e aparece estagnado em ranking da corrupção. *CNN Brasil*, 31 jan. 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-mantem-nota-ruim-e-aparece-estagnado-em-ranking-mundial-da-corrupcao/>. Acesso em 18 jul. 2023.

diferentes partes do mundo, foi a ascensão de um populismo autoritário⁷³, com vieses extremistas, que utiliza como estratégias: (i) a comunicação direta com seus apoiadores, mais recentemente por via das redes sociais; (ii) o consequente *by-pass* das instituições intermediárias, como Legislativo, Imprensa e sociedade civil; e (iii) ataques às instituições de controle do poder, notadamente às supremas cortes, com a intenção de enfraquecê-las ou capturá-las. Tudo acompanhado do uso intenso das plataformas digitais e aplicativos de mensagens, com a disseminação de desinformação, discursos de ódio, teorias conspiratórias e destruição de reputações. Embora o populismo autoritário e extremista possa ser de direita ou de esquerda, nos últimos tempos tem prevalecido o avanço da extrema direita, com um ideário muitas vezes racista, misógino, homofóbico e antiambientalista, além de uma preocupante mistura de religião com política.

O Brasil não escapou dessa onda, tendo vivido, entre 2018 e 2022, uma série de situações que levaram as agências internacionais a detectarem um declínio da democracia no país⁷⁴. Ataques à Imprensa e às instituições, inclusive e notadamente, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral foram constantes. Também se procurou desacreditar o sistema de votação eletrônica – que eliminou as fraudes eleitorais no país – com acusações não comprovadas e falsas. A tais componentes se somaram um desfile de tanques de guerra na Praça dos Três Poderes, no dia da votação da volta do voto impresso; requerimento de *impeachment* de Ministros do STF; ameaça de descumprimento de decisões judiciais; a não concessão da vitória ao candidato vencedor, após as eleições, com recusa da passagem da faixa presidencial, importante tradição democrática brasileira; e acampamentos na frente de quartéis com clamores de intervenção das Forças Armadas para anular a eleição. Por fim, vieram os ataques físicos à sede dos três Poderes, no fatídico 8 de janeiro de 2023 – “Dia da infâmia”, nas palavras da Ministra Rosa Weber, então Presidente do STF⁷⁵ –, por milhares de manifestantes apoiadores do Presidente

⁷³ V. Luís Roberto Barroso, Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. *Direito e Práxis*, ahead of print, 2022. E, também, do mesmo autor, Populism, authoritarianism and institutional resistance: constitutional courts in the game of power. *Texas International Law Journal* 57:259, 2022.

⁷⁴ IDEA, Global State of Democracy Initiative: Brazil. <https://idea.int/democracytracker/country/brazil>. Acesso em 18 jul. 2023: “Brazil is a mid-performing democracy that has experienced significant declines over the past five years in Clean Elections, Civil Liberties, Gender Equality and Personal Integrity and Security”.

⁷⁵ 8 de Janeiro: saiba o que aconteceu no STF nesses seis meses seguintes ao ataques golpistas. *STF*, 8 jul. 2023. V. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510262&ori=1>.

derrotado, num ensaio de golpe de Estado que veio a ser repudiado pela quase totalidade da sociedade brasileira.

Conclusão

TOCANDO EM FRENTE

I. UMA AGENDA PARA O BRASIL

A Constituição brasileira chega aos 35 anos com importantes conquistas a celebrar, que incluem: (i) o mais longo período de *estabilidade institucional* da história republicana; (ii) a conquista de *estabilidade monetária*, após anos de descontrole inflacionário; e (iii) algum grau de *inclusão social*, embora afetado, nos últimos anos, por recessão e baixo crescimento. Por outro lado, seguimos com problemas não resolvidos no sistema político, nos índices de percepção da corrupção e nos níveis de violência na sociedade, que afeta, sobretudo, pobres, negros, mulheres e a comunidade LGBTQI+. Olhando para frente, num mundo e num país polarizados, é possível tentar construir uma agenda de consensos que deverá incluir:

1. **Combate à pobreza e à desigualdade.** Em dados de 2021, 8,4% da população brasileira vive em estado de extrema pobreza (menos de R\$ 5,60 por dia). E 29% estão abaixo da linha da pobreza (R\$ 16,20)⁷⁶. O Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, mas tem cerca de 30,7% da população em estado de insegurança alimentar moderada ou grave, em dados de 2022⁷⁷. Ademais, somos um dos países mais desiguais do planeta, no qual os 10% mais ricos ganham quase 60% da renda nacional total e a metade mais pobre possui menos de 1% da riqueza⁷⁸. Combater a pobreza e a desigualdade há de ser a principal prioridade do país;

⁷⁶ Estadão, Brasil teve recorde da população abaixo da linha de pobreza em 2021, diz IBGE. *UOL*, 2 dez. 2022. <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/12/02/brasil-teve-recorde-da-populacao-abaixo-da-linha-de-pobreza-em-2021-diz-ibge.htm#:~:text=Em%202021%2C%20havia%20um%20ápice.nesta%20sexta%2Dfeira%2C%20>

⁷⁷ Inflação de alimentos e insegurança alimentar no Brasil. *World Bank*, 19 jun. 2023. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-food-insecurity-and-food-inflation>. Acesso em 26 jul. 2023.

⁷⁸ Daniela Fernandes, 4 dados mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. *BBC*, 7 dez. 2021. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em 22 jul. 2023.

2. Retomada do crescimento. A economia brasileira teve um desempenho exuberante durante o século XX. Medida pelo PIB, ela cresceu, entre 1900 e 1980, a uma média anual superior a 5,5%⁷⁹. Porém, entre 2002 e 2022, o PIB brasileiro cresceu apenas 2,2%⁸⁰. E na última década foi ainda pior. A média de crescimento de cada governo recente foi: FHC, 2,4%; Lula, 4,1%; Dilma, 0,4%; Michel Temer, 1,6%; Jair Bolsonaro, 1,5%⁸¹. A dura verdade é que sem crescimento econômico contínuo e sustentável não há como enfrentar a pobreza e distribuir riquezas;

3. Prioridade máxima para a educação básica. A pobreza e a baixa produtividade do trabalhador estão associadas diretamente aos níveis e à qualidade da educação. Os grandes problemas da educação básica no Brasil já estão bem diagnosticados⁸² e incluem: (i) a não alfabetização da criança na idade certa; (ii) a evasão escolar no ensino médio; e (iii) o déficit de aprendizado, que se traduz na conclusão das etapas da educação básica (fundamental e médio) sem que o jovem tenha aprendido o mínimo necessário. Maior atratividade das carreiras do magistério, ensino em tempo integral, despolitização da indicação de diretores e ensino desde a primeira idade estão entre as soluções consensuais para os problemas;

4. Saneamento básico. O saneamento básico é a principal política pública de saúde preventiva, além de ser vital para impedir o comprometimento do solo, dos mananciais (fontes de água para abastecimento), rios e praias. Ele consiste em ações de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, bem como manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos. Nossos indicadores nessa área são muito ruins. Cerca de metade dos domicílios brasileiros não tem acesso a uma rede de coleta de esgoto. Além disso, mais de 50% dos Municípios brasileiros não têm qualquer sistema de tratamento de esgoto instalado, despejando-o diretamente no meio ambiente⁸³. No tocante aos resíduos sólidos, mais de 50% dos Municípios os destinam a vazadouros a céu

⁷⁹ Gabriela Soares, Brasil tem a pior década para a economia em 120 anos. *Poder 360*, 3 mar. 2021. <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-tem-pior-decada-para-a-economia-em-120-anos/>.

⁸⁰ Agência O Globo, Bolsonaro, Lula, Temer ou Dilma: qual presidente conseguiu o maior crescimento do PIB? *Exame*, 2 mar. 2023. <https://exame.com/economia/bolsonaro-lula-temer-ou-dilma-qual-presidente-conseguiu-maior-crescimento-do-pib/#>.

⁸¹ Idem.

⁸² Luís Roberto Barroso, A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. *Revista Direitos Fundamentais e Justiça* 41:117, 2019.

⁸³ Técnicos do MDR estimam que quase metade da população abrangida pelo sistema não tem acesso a redes de esgoto. Isso significa que, de um total de 208,7 milhões de brasileiros, 94,1 milhões não dispõem do serviço. Outro desafio é que apenas a metade do esgoto coletado (50,8%) é tratada. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/quase-50-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-redes-de-esgoto-diz-mdr>. Matéria de 17.12.2021.

aberto, conhecidos como lixões⁸⁴. Como o Estado não tem recursos para os investimentos necessários, é indispensável a participação da iniciativa privada para a superação desse quadro.

5. Investimento em ciência e tecnologia. A Revolução Tecnológica transformou o mundo em que vivemos. Algumas das principais fontes de riqueza deixaram de ser os bens físicos e passaram a ser o conhecimento, a inovação, os dados, a propriedade intelectual. Vivemos a era das novas tecnologias – Inteligência Artificial, robótica avançada, computação nas nuvens, *streaming*, *blockchain* –, que trouxeram novos paradigmas para as relações econômicas, de produção e de trabalho. Um mundo de novos modelos de negócio, da Amazon, do Google e da Netflix, entre incontáveis outros. Se não investirmos pesado em ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, vamos ficar para trás na história, eternos exportadores de *commodities*.

6. Habitação popular. A questão do direito à moradia – direito social fundamental – remete ao déficit habitacional e à inadequação de domicílios no Brasil. O *deficit habitacional* identifica a necessidade de construção de novas moradias e tem em conta pessoas que vivem em condições precárias, com excessivo número de famílias convivendo em um mesmo ambiente e sem condições de pagar aluguel. A *inadequação de domicílios* significa, principalmente, a carência de infraestrutura urbana, compreendendo itens como energia elétrica, água, esgotamento sanitário e banheiro. E há também o problema da regularização fundiária e das áreas de risco. Em números redondos de 2019, o Brasil tem um déficit habitacional de aproximadamente 6 milhões de unidades, concentrado, sobretudo, na faixa de renda de até três salários-mínimos.⁸⁵ É necessário, assim, a adoção constante e consistente de políticas públicas voltadas para a construção de novas unidades habitacionais e para a oferta de infraestrutura, urbanização de favelas, cuidados ambientais, saneamento básico e transporte público.

7. A questão ambiental. O Brasil tem todas as condições para se tornar a grande liderança ambiental global e, assim, contribuir para enfrentar um dos problemas mais críticos de nosso tempo, que é a mudança climática e o conseqüente aquecimento global. Temos uma matriz

⁸⁴ Resíduos sólidos urbanos no Brasil: desafios tecnológicos, políticos e econômicos. IPEA, 9 Jul. 2020. <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/217-residuos-solidos-urbanos-no-brasil-desafios-tecnologicos-politicos-e-economicos>.

⁸⁵ Segundo a Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa do estado de Minas Gerais, em 2019, o déficit habitacional no Brasil era de aproximadamente 5,8 milhões de domicílios, considerando a falta total e a inadequação das condições de moradia. A pesquisa, não contabiliza, ainda, o impacto da pandemia. <https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/#:~:text=A%20última%20pesquisa%20da%20Fundação,no%20número%20de%20pessoas%20despejadas>.

energética predominantemente limpa, que é a hidráulica, e grande potencial de energias renováveis, que são a solar, eólica e biomassa, com destaque para as potencialidades da cana-de-açúcar. A Amazônia, por sua vez, contém a maior biodiversidade do planeta, desempenha papel decisivo no ciclo da água e é grande armazenadora de carbono. Precisamos tratá-la como o ativo relevante que é, desenvolvendo uma bioeconomia da floresta que dê sustentabilidade aos seus 25 milhões de habitantes e respeite as comunidades originárias⁸⁶.

Ah, sim! Há um capítulo implícito em toda a agenda proposta acima: integridade e civilidade são pressupostos de tudo o mais e devem vir antes da ideologia e das escolhas políticas.

II. ENCERRAMENTO

*“Na vida, nunca cessamos de procurar.
E o final de toda procura
Nos leva ao ponto de onde partimos
Para conhecê-lo pela primeira vez”.*

T.S. Elliot⁸⁷

Como o Brasil pós-eleição de 2022 bem demonstra, o mundo dá voltas e a vida é, por vezes, uma viagem redonda, na qual se volta ao ponto de partida. O aniversário de 35 anos da Constituição encontra o país polarizado, com inúmeros bolsões de intolerância. Cada um com suas razões e seus inconformismos. Nos diferentes tons do espectro político, há um consenso: o de um país aquém do seu destino. Essa a razão de um certo mal-estar civilizatório entre nós, a frustração de não sermos tudo o que podemos ser. Para seguir adiante e derrotar o atraso, será preciso que a sociedade – independentemente das convicções políticas de cada um – possa ter uma compreensão correta do passado e um projeto comum a concretizar. Divergências e visões

⁸⁶ Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello, Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade* 12:331, 2020. Dos mesmos autores, v. In defense of the Amazon. *Harvard International Law Journal* 62, 2021.

⁸⁷ Tradução livre.

diferentes de mundo não precisam significar desconfiança ou inimizade. Onde existe boa-fé e boa-vontade, quase tudo é possível.

Essa foi a inspiração desse texto: reconstituir a história recente e encontrar alguns consensos, aptos a preparar o caminho para um futuro que se atrasou, mas ainda está no horizonte. A existência das pessoas e das nações é feita de muitos recomeços. De oportunidades que se renovam.