**Universidade Estadual do Norte do Paraná**

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CJ**

**Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica**

**MATHEUS CONDE PIRES**

# PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL A PARTIR DA TENSÃO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

**Jacarezinho-PR**

**2021**

**Universidade Estadual do Norte do Paraná**

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CJ**

**Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica**

**FUNÇÃO POLÍTICA DO DIREITO**

**MATHEUS CONDE PIRES**

# PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL A PARTIR DA TENSÃO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

Dissertação para a obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP/Campus de Jacarezinho. Orientador: Professor Dr. Jairo Neia Lima

**Jacarezinho-PR**

**2021**

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

PIRES, Matheus Conde
P746p Participação popular nas emendas constitucionais no Brasil a partir da tensão entre constitucionalismo e democracia / Matheus Conde PIRES; orientador Jairo Neia LIMA - Jacarezinho, 2021.
124 p.

Dissertação - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2021.

1. Suberania popular. 2. Supremacia constitucional. 3. Constitucionalismo fraco. I. LIMA, Jairo Neia, orient. II. Título.

**MATHEUS CONDE PIRES**

# PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL A PARTIR DA TENSÃO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Banca examinadora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas – UENP.

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Dr. Jairo Neia Lima

Membro: _____

Membro: _____

Jacarezinho, __ de _____ de ____.

**DEDICATÓRIA**

*Aos meus pais,*
*Amauri e Patrícia*

## AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa é resultado do esforço de várias pessoas e instituições, de forma que reservo essas breves palavras para agradecer. Primeiramente agradeço à minha família, que sempre esteve ao meu lado durante todo esse processo. Mesmo nos momentos mais difíceis estiveram sempre prontos para me apoiar e ajudar.

Agradeço também aos amigos que acompanharam essa caminhada. Cabe destaque para Lucas Nogueira Rodrigues da Silva e Rafael Bulgakov Klock Rodrigues, grandes pesquisadores que o mestrado me deu o privilégio de conhecer. Um agradecimento especial para Leonardo Paschoalini Paiva e Vinny Pellegrino Pedro, que reservaram parte de seus dias para ler, reler e fazer apontamentos sobre essa pesquisa. É uma honra ter a oportunidade de crescer e pesquisar ao lado de vocês

Não posso deixar de agradecer meu orientador Jairo Lima, que é uma inspiração para qualquer aluno. Com ele não somente recebi orientações para desenvolver minha pesquisa, mas também pude ver de perto o que é ser professor. Sinto-me extremamente privilegiado por essa experiência que levarei para toda a vida. Em suas aulas aprendi que a docência vai muito além de uma profissão, pois é uma forma de viver e transformar o nosso entorno. Agradeço demais por toda a dedicação e confiança desse grande mestre no meu trabalho.

Registro também meus agradecimentos ao Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB), que foi de suma importância para a leitura e debate de trabalhos acadêmicos pertinentes ao estudo aqui apresentado. Agradeço à Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), que tem sido minha casa de pesquisa há cerca de oito anos.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que financiou essa investigação e possibilitou meu sustento durante este período.

*Nunca houve um monumento da cultura que não fosse também um monumento da barbárie.*

**Walter Benjamin**

PIRES, Matheus Conde. **PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL A PARTIR DA TENSÃO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA.** p. 124. Dissertação para obtenção de título de Mestre – Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho – PR. 2021.

## RESUMO

A tensão permanente entre democracia e constitucionalismo pode ser equalizada de diversas maneiras, a fim de proporcionar um protagonismo de um sobre o outro. Enquanto de um lado se tem uma pulsão revolucionária, de outro se tem uma potência constritiva. Trata-se de um antagonismo entre a pulsão democrática e a imposição de limites por meio do constitucionalismo. Nesse sentido, a problemática da presente investigação pode ser sintetizada da seguinte forma: a iniciativa popular de emendas é capaz de elastecer os filtros constitucionais e oferecer uma maior deferência à democracia no nível constitucional? Trata-se de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, ainda que em alguns momentos tenham sido utilizados alguns documentos, realizada por meio do método hipotético dedutivo. A pesquisa é dividida em duas partes, a primeira visa identificar os filtros constitucionais consolidados em meio a Independência Estadunidense e a Revolução Francesa. Neste momento é possível destacar a representação e as instituições como pressupostos historicamente sedimentados para se pensar a democracia liberal. Esses filtros canalizam e limitam a pulsão democrática com a promessa de viabilizar a uma ordem política-jurídica estável. Posteriormente, a pesquisa se volta a indagar sobre a capacidade da iniciativa popular de emendas em afrouxar esses filtros e proporcionar uma maior deferência à democracia. Primeiramente, remonta-se o potencial democrático da ANC de 1987 e 1988, a fim de compreender a abertura democrática desse momento e seu respectivo fechamento com o advento da Constituição Cidadã. Por fim, testa-se a potencialidade da iniciativa popular de emendas em oferecer uma abertura popular a nível constitucional. Enquanto a iniciativa popular oferece um controle na propositura de uma alteração constitucional, o referendo oportunizaria um aval ao resultado alcançado após às deliberações. Pode-se dizer que este mecanismo oportuniza um contato com o poder constituinte e uma maior resiliência à força normativa constitucional.

**Palavras-chave:** Soberania Popular; Supremacia Constitucional; Constitucionalismo Fraco.

PIRES, Matheus Conde. **POPULAR PARTICIPATION IN CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN BRAZIL FROM THE TENSION BETWEEN CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY.** p. 124. Dissertation for obtaining a Master's degree - Postgraduate Program in Legal Sciences of Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho – PR. 2021.

## ABSTRACT

The permanent tension between democracy and constitutionalism can be equalized in different ways in order to provide a leading role for one over the other. While on the one hand you have a revolutionary drive, on the other you have a constrictive power. It is an antagonism between the democratic drive and the imposition of limits through constitutionalism. In this sense, the problematic of the present investigation can be summarized as follows: is the popular initiative for amendments capable of stretching the constitutional filters and offering greater deference to democracy at the constitutional level? This is essentially a bibliographical research, although at times some documents were used, carried out through the hypothetical deductive method. The research is divided into two parts, the first one seeks to identify the constitutional filters consolidated in the midst of American Independence and the French Revolution. At this point, it is possible to highlight representation and institutions as historically settled presuppositions for thinking about liberal democracy. These filters channel and limit the democratic drive with the promise of enabling a stable political-legal order. Subsequently, the research turns to inquire about the capacity of the popular amendment initiative to loosen these filters and provide greater deference to democracy. First, the democratic potential of the ANC of 1987 and 1988 is traced back, in order to understand the democratic opening of that moment and its respective closure with the advent of the Citizen Constitution. Finally, the potential of the popular initiative for amendments to offer a popular opening at the constitutional level is tested. While the popular initiative offers control in proposing a constitutional amendment, the referendum would provide an endorsement of the result achieved after the deliberations. It can be said that this mechanism provides an opportunity for contact with the constituent power and greater resilience to the constitutional normative force.

**Keywords:** Popular Sovereignty; Constitutional Supremacy; Weak Constitutionalism.

## LISTA DE SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte

STF – Supremo Tribunal Federal

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Mobilizações Durante o Processo Constituinte. ..... 69
**Tabela 2** - Composição Partidária na ANC ..... 70
**Tabela 3 -** Distribuição de Presidências e Relatorias na ANC ..... 76
**Tabela 4 -** Evolução nos Projetos de Constituição da Iniciativa Popular de Emendas ..... 80
**Tabela 5 -** Disposição de Votos 2P02040-2 ..... 82

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO** ..... 11

**1. AS BALIZAS DA DEMOCRACIA LIBERAL** ..... 17

**1.1. O PRIMEIRO FILTRO: as instituições políticas** ..... 18

**1.1.1. A DECISÃO INDESEJÁVEL** ..... 19

**1.1.2. INCONFORMISMOS DEMOCRÁTICOS DURANTE A RATIFICAÇÃO** ..... 26

**1.1.3. A SEDIMENTAÇÃO DO PROCESSO REVOLUCIONÁRIO ESTADUNIDENSE** ..... 32

**1.2. O SEGUNDO FILTRO À DEMOCRACIA: a representação** ..... 38

**1.2.1. O POTENCIAL REVOLUCIONÁRIO FRANCÊS DE 1789** ..... 39

**1.2.2. A DOMESTICAÇÃO DO POTENCIAL DEMOCRÁTICO NA TEORIA DE SIEYÈS** ..... 44

**1.2.3. A SEDIMENTAÇÃO DO PROCESSO REVOLUCIONÁRIO FRANCÊS** ..... 51

**1.3. CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO** ..... 56

**2. DO FECHAMENTO A UMA POSSÍVEL ABERTURA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988** ..... 59

**2.1. A TRAVESSIA PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO E A ÂNCORA CONSTITUCIONAL DE 1988** ..... 60

**2.1.1. DEFINIÇÃO DAS REGRAS DO JOGO: A TRANSAÇÃO PARA A TRANSIÇÃO** ..... 61

**2.1.2. AS CARAVANAS E A REBELIÃO CONSERVADORA** ..... 67

**2.1.3. A ÂNCORA CONSTITUCIONAL E O FECHAMENTO DE PORTAS** ..... 78

**2.2. A INICIATIVA POPULAR DE EMENDAS E A REABERTURA CONSTITUCIONAL** ..... 84

**2.2.1. CONSTITUCIONALISMO FRACO E A NECESSIDADE DE ABERTURA POPULAR** ..... 85

**2.2.2. ESTABELECENDO UM CONTATO COM O PODER CONSTITUINTE** ..... 92

**2.2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR: possibilidade e limitações** ..... 96

**2.3. CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO** ..... 105

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 107

**REFERÊNCIAS** ..... 111

## INTRODUÇÃO

A Constituição é um documento que fundamenta um novo paradigma, uma nova forma de se estruturar e organizar o convívio coletivo. Sua legitimidade decorre da atuação do poder constituinte, substanciada na ideia de soberania popular. Contudo, do ponto de vista da teoria tradicional do poder constituinte, bem como de algumas práticas constitucionais específicas, findado o processo de escrita de uma Constituição o povo, comumente, passa a ser relegado a uma posição coadjuvante. É como se toda a potência democrática presente no momento constituinte se exaurisse na escrita de um documento. Nessa configuração, o poder soberano estaria sempre predestinado a se aprisionar no passado, de forma que viria a se manifestar novamente somente em uma nova ruptura jurídica-política. Trata-se de um paradoxo, no qual a reformulação periódica do pacto constitucional ao longo do tempo marginaliza a participação popular e, por conseguinte, o próprio poder soberano. Esta relação estabelece a tensão entre a democracia, dotada de uma potência revolucionária, e o constitucionalismo marcado pela pretensão de permanência e conservação. Isto pois, enquanto a democracia carrega consigo a instabilidade e a capacidade de transformação do *status quo*, o constitucionalismo visa o arrefecimento destes elementos em busca da estabilidade social. Dessa forma, a problemática da presente pesquisa se dá nos seguintes termos: a iniciativa popular de emendas é capaz de elastecer os filtros constitucionais e oferecer uma maior deferência à democracia no nível constitucional? Trata-se de indagar se essa ferramenta é capaz de estruturar de uma forma mais equânime a relação entre democracia e constitucionalismo.

A presente investigação é dividida em dois momentos, o primeiro busca alocar a discussão nos termos dessa relação conflituosa e o segundo remonta este embate no cenário brasileiro. Assim, o primeiro capítulo remonta dois episódios importantes para a compreensão do modo pelo qual se organiza a tensão entre constitucionalismo e democracia: a Independência Estadunidense e a Revolução Francesa. Estes dois momentos consolidam a representação e as instituições políticas como pressupostos para se pensar uma democracia realista, aqui chamados de filtros constitucionais. Estes filtros canalizam a vontade popular com a promessa de gerar estabilidade e garantir uma ordem social razoável para o pleno desenvolvimento da vida em coletividade. O paradigma tradicional é que sem estas limitações não se pode pensar em uma democracia viável ou praticável.

O segundo capítulo se volta especificamente à iniciativa popular de emendas no cenário brasileiro. Identifica-se o processo pelo qual se negou essa abertura constitucional e o processo de arrefecimento do potencial democrático durante a ANC. Ressalta-se que o debate colocado não se relaciona com a implementação do pacto constitucional, mas sim com a sua reformulação ao longo do tempo. Essa alteração do texto constitucional se liga naturalmente com a ideia de soberania, relaciona-se com a questão de quem possui o poder de falar sobre os signos constitucionais. A partir desta perspectiva, testa-se a hipótese das possibilidades e limitações da iniciativa popular de emendas. Cabe indicar, deste já, que esta hipótese é articulada em conjunto com o referendo. Isto porque, se a iniciativa possibilita um certo controle na propositura de uma alteração constitucional a consulta popular abre espaço para endossar o resultado final deste processo deliberativo.

Enquanto de um lado está a democracia e seu espírito instável, de outro o constitucionalismo se apresenta a fim de delimitar o espaço político. Ao mesmo tempo que a soberania popular age como elemento legitimador da ordem constitucional, também se vê um movimento oposto, no qual a Constituição delimita a forma legítima de se portar. Assim, tal discussão se enquadra na área de concentração "Teoria da Justiça: Justiça e Exclusão" do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), mais especificamente na linha de pesquisa "Função Política de Direito". Isto pois, a presente investigação oferece subsídios que colaboram com a compreensão da legitimidade de uma ordem constitucional e sua relação com a soberania popular. Mais além, auxilia a construção de uma teoria constitucional mais deferente à pulsão democrática e, por conseguinte, à própria participação popular. A presente pesquisa se desenvolve por meio de uma abordagem hipotético dedutiva, mediante revisão bibliográfica atrelada à utilização de alguns documentos pertinentes.

No entanto, cabe deixar clara a perspectiva teórica adotada na presente investigação com relação à compreensão da categoria "povo" e "nação", pois estarão presentes ao longo do texto, em especial no primeiro capítulo. Durante a Independência Estadunidense e a Revolução Francesa estas duas categorias se mostram relevantes. Os referidos termos funcionaram como elementos legitimadores da ordem jurídico-política estabelecida, como se sintetizassem a vontade autêntica do poder soberano. Esta explicação inicial se faz necessária pelo seguinte fato: identificar nesses dois episódios a consolidação do povo, ou da nação, como elemento legitimador da ordem estabelecida, não significa dizer que a ideia de povo ou

nação, em seus respectivos contextos, incluía efetivamente a totalidade de sujeitos. É a partir deste ponto que o presente introito se faz necessário.

Apenas para não repetir o termo invariavelmente, neste tópico, quando se diz "povo", está-se referindo também à ideia de "nação" de Sieyès, uma vez que as duas categorias desempenham a mesma função discursiva, se referir à atuação do poder soberano e legitimar as mudanças vindouras. Esta percepção será evidenciada nos tópicos seguintes. No entanto, o foco do presente tópico é de apresentar o espaço teórico em que se enquadra a presente investigação, explicitando o que se entende por povo.

Esta é a questão norteadora da obra "Quem é o povo" de Friedrich Müller (2010, p. 94), na qual compreende que "'povo' não é um conceito simples, nem um conceito empírico; povo é um conceito artificial, composto, valorativo; mais ainda, é e sempre foi um conceito de combate". Seu trabalho busca, portanto, identificar as formas pelas quais a categoria povo funciona, seja como povo ativo, como instância global de atribuição, como população real ou, seja como ícone (MÜLLER; 2010, p. 45 – 66). A questão central dessa obra consiste em uma busca pela materialidade do povo, mas se depara com uma realidade na qual essa categoria não representa no discurso aquilo que promete, "a totalidade dos indivíduos realmente residentes no território" (MÜLLER, 2010, p. 87).

Partindo da crítica desta percepção, a questão pode ser deslocada de "quem é o povo?" para "o que é o povo". É possível notar uma resposta em potencial na própria investigação de Müller no momento em que ele identifica o povo como um conceito de combate. Isso significa que a categoria em análise não possui um signo predeterminado, pelo contrário, trata-se de uma construção política. Nesse sentido, Ernesto Laclau apresenta um arcabouço teórico capaz de superar a problemática observada.

Inicialmente, cabe pontuar que o real é sempre mediado pelo simbólico, de forma a exigir que a apreensão da realidade seja constituída por meio do discurso (BURITY, 2008, p. 38 – 41). Dessa forma, a conceituação da ideia de povo, se realiza por meio de símbolos discursivos. É neste momento que o problema teórico se apresenta, pois o universal não possui um conteúdo próprio (LACLAU, 2011, p. 65). Em outras palavras, quando se diz que o "povo" é uma totalidade, na realidade não se refere diretamente a esta totalidade, mas sim a uma representação dela. Representa-se apenas uma face deste todo. É justamente essa a dificuldade encontrada por Müller, visto que identifica várias "funcionalidades" de povo em dissonância com uma realidade material do todo. A tentativa de totalizar a essência da natureza do ser do soberano se mostra fadada ao fracasso.

Discurso, nesta perspectiva, não se restringe a palavras, vez que é uma prática estruturada também por meio de ações (RODRIGUES; MENDONÇA, 2008, p. 26). Para Ernesto Laclau (2018, p. 123), a formação da ideia de povo se dá a partir da articulação de demandas. Sendo assim, um povo é o resultado de uma cadeia de equivalências de diferentes demandas, articuladas discursivamente, que se hegemonizam e passam a representar o todo (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 163 – 164). Em síntese o povo é sempre uma *plebe* que se identifica como *populos* (LACLAU, 2018, p. 134), uma parte que se identifica como o todo. O universal é, na realidade, uma particularidade que passou a figurar uma posição dominante (GIACAGLIA, 2008, p. 77).

Demanda, nesse sentido, é uma solicitação não atendida pela institucionalidade que passa a se tornar uma exigência (LACLAU, 2018, p. 123). O acúmulo dessas demandas oportuniza espaço para que um discurso possa articular as exigências em oposição ao sistema institucional que as ignora, de forma a implicar em uma ruptura potencial (LACLAU, 2018, p. 123). Surgem, portanto, duas figuras importantes a "demanda democrática" e a "demanda popular". Enquanto a primeira implica em uma demanda não articulada discursivamente, a segunda importa em uma demanda colocada em uma cadeia de equivalências (LACLAU, 2018, p. 124). Uma ruptura ocorre quando uma nova cadeia de equivalências se coloca como hegemônica, possibilitando o surgimento de um novo povo. Nesta perspectiva teórica a demanda é vista como a menor categoria para a análise da construção de um povo, além de compreender o dissenso e o antagonismo como elementos estruturais do espaço político.

Essa operação não carrega em si um sentido pejorativo, pois o antagonismo decorre da impossibilidade de representação conceitual do universal (LACLAU, 2018, p. 138). Isto decorre do fato de que a ideia de povo nunca será capaz de englobar todas as demandas, de modo que algumas ficarão de fora da formação hegemônica. Este recorte antagônico se constitui na percepção de que a existência do outro coloca em risco sua própria existência (PESSOA, 2008, p. 138). A princípio, poder-se-ia dizer que tal perspectiva impediria qualquer tentativa de se pensar a democracia e a soberania popular, uma vez que o povo é encarado sempre como um conceito contingente e precário.

Contudo, é justamente este fato que constitui a precondição da democracia, pois a ideia de um "verdadeiro corpo do universal" devidamente alcançado impossibilitaria o dissenso, o campo de disputa e a própria competição política (LACLAU, 2011, p. 66; LACLAU, 2018, p. 246). Essa dinâmica pode ser vista, inclusive, em momentos de transição democrática, no qual o recorte antagônico se coloca com o regime autoritário antecessor que

negou inúmeras demandas do “verdadeiro” povo soberano. Assim, a existência da democracia se coloca na impossibilidade do autoritarismo. O conceito de povo em determinado contexto histórico orbita um significante vazio, que consiste em uma demanda que se esvazia e passa a representar, de forma precária e contingente, uma série de outras demandas em uma cadeia de equivalências (LACLAU, 2011, p. 72).

Ernesto Laclau (2018, p. 138) exemplifica esta dinâmica na obra “A Razão Populista” por meio do seguinte cenário hipotético: i) o crescimento da demanda por trigo faz o preço do produto subir; ii) os produtores procuram aumentar a produção de trigo para lucrar; iii) como resultado começam a ocupar novas terras e, para isso, alijam comunidades tradicionais que estavam em terras vizinhas. Neste exemplo, essas três sequências decorrem de um encadeamento objetivo, porém há um quarto ponto que exige uma decisão política de autorizar, ou não, a expropriação de terras das comunidades tradicionais. Esta decisão não é decorrente de uma simples lógica, é resultante de uma prática política. Poder-se-ia dizer que se trata de uma decisão do poder soberano, ou seja, do povo. Contudo, tal resposta não evidencia uma decisão lógica a ser tomada, visto que o próprio povo é uma construção política.

Dessa forma, dizer que a Independência Estadunidense e a Revolução Francesa contribuíram para a formação de um governo fundamentado sob a soberania popular, não significa dizer que o conceito de povo, em seus respectivos contextos, significava de fato a totalidade de sujeitos. Tal pretensão seria impossível diante da perspectiva adotada na presente pesquisa. Não obstante, esta categoria legitimadora evidentemente detinha uma abrangência menor ao ser comparada em contextos atuais. Porém, este não é o foco da presente investigação. O que se deve destacar é que a articulação discursiva hegemônica de povo pode ser mais ou menos includente, aproximando-se mais ou menos da totalidade da potência de povo. Diante disto, quando se diz potência nesta pesquisa, está se referindo ao povo no nível ontológico, a sua capacidade total e absoluta, que naturalmente se mostra incapaz de se manifestar em totalidade em razão das limitações da discursividade. Isto pois, a distância entre o ôntico e o ontológico é insuperável, um conceito que se apresenta como universal nada mais é do que uma parte representando o todo.

O centro desta discussão é que o conceito de povo se dá por meio de uma construção política, e para tanto é necessário que este espaço seja amplo em uma perspectiva democrática. Quando se nota que o constitucionalismo limita o espaço político, o que se percebe é que as balizas colocadas prejudicam a manifestação, no nível constitucional do

texto, de demandas excluídas da formação hegemônica do povo. O objetivo deste introito não é de apresentar uma leitura laclauniana do fenômeno, mas de indicar a perspectiva adotada nesta pesquisa quando se fala de “povo”. Dessa forma, se faz necessário nesse momento, a compreensão da articulação histórica entre duas forças antagônicas para que se possa identificar as balizas da democracia liberal e os dois pontos de tensão identificados como filtros constitucionais, as instituições políticas e a representação.

# 1. AS BALIZAS DA DEMOCRACIA LIBERAL

Uma Constituição pode ser vista como uma pragmática para a solução de problemas concretos em uma sociedade. Isto pois em um ato de poder constituinte há um povo, ou uma nação, se organizando da maneira que entende mais justa e harmônica de acordo com suas crenças e contextos. Contemporaneamente, esse documento passou a ter um caráter quase hierático, podendo ser tocado somente por pessoas específicas eleitas para este fim, pessoas especialmente escolhidas para legislar e alterar a Constituição. O povo ao mesmo tempo que fornece um elemento legitimador da ordem jurídica, se vê distante do ato fundante de sua própria república. Está-se diante de uma tensão entre a democracia e constitucionalismo. Para que se possa alocar devidamente os principais pontos desta tensão, dois eventos históricos se apresentam de forma relevante, a Independência Estadunidense e a Revolução Francesa.

O episódio relacionado às colônias britânicas nas Américas se faz singular, pois organiza uma república sob o fundamento da soberania popular. Tal feito é inovador tanto do ponto de vista histórico como teórico, pois até o momento não havia grandes referenciais que endossavam a possibilidade de uma democracia em territórios extensos. Porém, este evento carrega uma ambivalência: enquanto de um lado funda um Estado sob a égide da soberania popular, de outro apresenta desenhos institucionais responsáveis pela canalização da pulsão democrática, indicando a desnecessidade de um papel popular mais ativo. Em outras palavras, os pais fundadores idealizaram um sistema em que as instituições pudessem amenizar as instabilidades provindas da própria democracia por meio do desincentivo das mobilizações populares. É exatamente isto que se chama nesta pesquisa de primeiro filtro à democracia.

Por sua vez, a Revolução Francesa vai mais além com a sistematização da ideia de poder constituinte articulada pelo Abade de Sieyès. Enquanto na Independência Estadunidense a representação política se apresenta com uma maior porosidade, deixando transpassar uma pulsão democrática maior; na Revolução Francesa este instituto é apresentado como o responsável por manifestar e formular a vontade da nação, como se a representação fosse capaz de totalizar a pluralidade social. O argumento advém da ideia de que cada um possui uma função específica na sociedade, deslocando a ideia de divisão do trabalho de Adam Smith para a política. Tal feito impõe o que se chama nesta investigação de segundo filtro à democracia, fazendo com que as mobilizações populares diretas não fossem simplesmente indesejadas, mas sim, ilegítimas.

Nestes dois momentos se funda um governo sob o fundamento da vontade popular, ou nacional. Identificar este fato não significa que os termos “povo” e “nação” representavam a totalidade dos indivíduos, ou que se referiam a todos. Pelo contrário, a percepção da época não destoa do contexto histórico em que estava inserida, de forma que estas categorias indicavam na época pretensas totalidades do corpo social. No entanto, essas categorias contribuem para a consolidação de que a legitimidade decorre, de alguma forma, da atuação popular.

Os dois momentos trabalhados neste primeiro capítulo trazem luz para os pressupostos adotados para a ideia de uma democracia possível, pragmática e realista. Em outras palavras, estes momentos consolidam os pressupostos da democracia liberal. Tal feito pretende oferecer as bases necessárias para uma reflexão posterior sobre as possibilidades e limitações da participação popular nas emendas constitucionais, tratando-se de um possível reequilíbrio de forças entre democracia e constitucionalismo, no cenário brasileiro.

## 1.1. O PRIMEIRO FILTRO: as instituições políticas

A independência dos Estados Unidos marca não somente o rompimento com uma metrópole, como também a fundação de uma república democrática. Servindo como modelo para inúmeras Constituições que vieram posteriormente, a experiência estadunidense apresentou a possibilidade de se estruturar um governo viável fundado na soberania popular. Até o momento o que se pensava eram em modelos democráticos em pequenos territórios, havendo um ceticismo quanto à idealização de algo parecido com a extensão territorial do que viria a ser chamado de Estados Unidos da América. A Constituição estadunidense representa, portanto, um ponto paradigmático para se pensar a democracia e o constitucionalismo.

Contudo, ao mesmo tempo em que este Estado moderno se funda sob à égide popular, ele parece arrefecer a pulsão democrática. Isto porque, no momento em que se sistematizam as formas pelas quais o povo pode se manifestar ocorre um aparente cerceamento de sua autonomia. Para tanto, em um primeiro momento, busca-se identificar o potencial democrático contido na eclosão da Independência. Os conflitos com a Inglaterra e a relativa autonomia cultivada nas colônias caminham em direção à independência como uma necessidade, carregando consigo um potencial democrático. Passar por este ponto se faz necessário para compreender o motivo de se pensar em uma república democrática ao invés de simplesmente replicar o modelo britânico. Mais além, tal feito possibilita notar o conteúdo

democrático que permeia a insurgência pela independência em contraste com a sedimentação do momento revolucionário.

Posteriormente, a pesquisa se volta para os dissensos presentes no momento constituinte, oferecendo um destaque para os antifederalistas. Esta oposição enfatiza os elementos antidemocráticos presentes na futura Constituição estadunidense. Tal reflexão se faz importante ao passo que traz luz aos conflitos deste momento histórico, possibilitando a articulação de novas maneiras de se pensar uma Lei Fundamental.

Por fim, busca-se demonstrar a forma pela qual a democracia foi internalizada nos dispositivos constitucionais, destacando as possibilidades e limitações patrocinadas pelo momento constituinte. Apresentados estes elementos, torná-se possível identificar os pontos de arrefecimentos da democracia nesta república fundada sob a soberania popular como fundamento.

### 1.1.1. A DECISÃO INDESEJÁVEL

O rompimento com a metrópole inglesa foi resultante de um longo processo que amadureceu com o passar do tempo. Não é fácil apontar um ponto específico para o início da Revolução, mas após os problemas iniciados com a coroa em 1765, os colonos começaram a perceber sua autossuficiência (NEVINS; COMMAGER, 1968, p. 71-80). Contudo, a independência nunca foi a primeira opção, de forma que mesmo durante a preparação para o conflito armado a reconciliação com os ingleses era uma forte possibilidade (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 119). Até julho de 1776, apenas uma minoria estava convencida da necessidade de uma separação do país mãe, sendo que, provavelmente a metade dos americanos ainda desejava impedir uma ruptura política (NEVINS; COMMAGER, 1968, p. 71).

Durante a Revolução Gloriosa, em 1688, o contato entre a coroa e suas colônias se assemelhava a uma relação entre governos pares (FRIEDLANDER, 1980, p. 513), de modo que não havia motivo para se pleitear uma ruptura. Os colonos ainda se viam como ingleses mesmo com a distância da pátria mãe e, assim, apenas pleiteavam suas respectivas representações no Parlamento de Westminster (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 107). As colônias, inclusive, eram controladas por grupos relativamente pequenos que deviam suas posições não somente a alianças políticas e ligações familiares, mas também à própria coroa (JENSEN, 1957, p. 322).

Os ingleses quando se deslocavam para as colônias com o objetivo de fixar residência estavam determinados a manter a identidade em seus novos lares. Embora houvesse essa intenção de criar novas Inglaterras em território norte americano, o resultado foi de uma reformulação do caráter inglês de acordo com as condições específicas de cada província (GREENE, 2006, p. 10 – 13). O orgulho de pertencimento inglês tinha suas raízes na fundação das primeiras colônias e isso só aumentou com a Revolução Gloriosa (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 103). Em suma, essa forte ligação cultural explicita um processo lento e gradual de distanciamento entre a colônia e sua metrópole, que era rechaçado e impensável em um primeiro momento.

Os conflitos com a França desencadearam uma forte crise econômica no Império Inglês, que passou a perpetrar uma série de alterações administrativas coloniais (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 102; NOVAES, 2016, p. 41-49). Pode-se apontar que as motivações da mudança de postura da metrópole se deram em razão de quatro principais fatores: crescimento das colônias; rivalidades entre potências europeias; negligência da coroa com relação às colônias; e, formação de líderes locais[1] (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 103). Além destes elementos, a tensão entre parlamento e coroa na Inglaterra acabava tirando o foco de questões coloniais (FRIENLANDER, 1980, p. 511).

Este cenário havia possibilitado a ausência de grandes intervenções nas colônias que passaram a desenvolver uma organização militar com a sua relativa autonomia[2] (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 103). Porém, a liberdade oferecida pela metrópole não era resultante de um mero lapso, pelo contrário, consistia em uma tentativa de minimizar os riscos de movimentos pró independência (FRIEDLANDER, 1980, p. 508). A atuação inglesa acabou gerando contradições teóricas, pois enquanto de um lado se entendia que nenhum governo poderia se estabelecer sem uma concessão da coroa, de outro, acreditava-se que um grupo de pessoas poderia criar um governo válido por meio de um pacto (JENSEN, 1957, p. 325). A problemática começava a se acentuar no momento em que as concessões dadas com relutância pela coroa eram vistas como insuficiente pelas colônias, fomentando ainda mais os conflitos e tensões entre os dois polos (FRIEDLANDER, 1980, p. 508).

[1] Os líderes políticos foram exímios organizadores e propagandistas, expressando uma energia intensa de crítica; com o passar do tempo estas personalidades populares passaram a assumir uma posição extrema com relação aos direitos coloniais, o que foi relevante para os conflitos e distanciamentos com a Inglaterra (JENSEN, 1957, p. 327).

[2] Brevemente, pode-se dizer que autonomia se aproxima da ideia de autorregulamentação somada à sujeição a uma soberania superior (FRIEDLANDER, 1980, p. 509).

Findados os conflitos diretos com a França, a coroa britânica voltou seus olhos para suas colônias nas Américas, fazendo-a chegar a duas considerações: as medidas adotadas, com o objetivo de aumentar o controle sobre as colônias, entre 1748 a 1756, não haviam surtido efeitos; e, portanto, seria necessária uma maior interferência em temas como comércio e autonomia local (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 106). O *Molasses Act* de 1733, por exemplo, que impunha tributação sobre os galões de melaço era sistematicamente ignorado pelas colônias britânicas, por meio de propinas e contrabandos; a justificativa dos colonos era a necessidade de preservar a produção de rum e proteger o comércio local (MIDDLEKAUFF, 2007, p. 63-65; FRIEDLANDER, 1980, p. 515). Este descumprimento entrava em contradição com a procura britânica pela autossuficiência nacional por meio de práticas monopolistas e uma balança comercial favorável em face de suas colônias (FRIEDLANDER, 1980, p. 514).

O governo britânico nunca procurou introduzir o *common law* nas colônias, resumindo-se a estabelecer o princípio geral de que a legislação colonial não poderia contrariar os regramentos advindos da Inglaterra; ou seja, ao longo do tempo as colônias não eram soberanas, mas preservavam domínio político para estabelecer legislaturas próprias (FRIEDLANDER, 1980, p. 512 – 513). Naturalmente esta autonomia desenvolvida ao longo do tempo nas colônias iria entrar em conflito com os interesses e tentativas de interferência da coroa[3]. Destaca-se que a autonomia presente na organização das colônias britânicas norte-americanas não ensejava uma democracia, mesmo diante do funcionamento de câmaras eleitorais e da vigência de um tipo de autogoverno, pois provavelmente o acesso aos cargos mais importantes eram restritos à aristocracia colonial (JENSEN, 1957, p. 322 – 323).

Inicialmente, o conjunto de medidas adotadas foram o *Stamp Act* e *Mutiny Act*, ambos em 1765. O primeiro impunha o aumento da arrecadação do Império sobre a venda de selos oficiais para documentos jurídicos, administrativos e outros (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 106); enquanto o segundo obrigava as colônias a oferecer abrigo às tropas britânicas que estivessem em território norte americano, concedendo toda a infraestrutura necessária, como acomodação e alimentação (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 108). Embora as duas medidas visassem intervir de maneira relevante nas américas, o que realmente provocava desconforto era a ausência de representação no parlamento inglês. A princípio os colonos

[3] A vitaliciedade dos cargos de magistratura estabeleceu um destes embates. Enquanto na Inglaterra os magistrados tinham essa prerrogativa, nas treze colônias norte-americanas tal garantia não era assegurada, de forma a possibilitar manobras políticas favoráveis à coroa; a partir de 1760 várias colônias britânicas começaram a instituir a vitaliciedade de seus juízes, porém estas leis locais passaram a ser revistas pelos ingleses (BAILYN, 2003, p. 110 – 112).

ingleses não se opuseram à estipulação de novas taxas, apenas exigiam maiores detalhes sobre o feito, o que foi evitado pelo gabinete do Primeiro Ministro George Grenville (MIDDLEKAUFF, 2005, p. 42).

Este cenário resultou no primeiro ato de resistência colonial ignorado pelo parlamento, a edição de uma petição indicando os inconformismos e os respectivos danos provindos da lei de Londres (KRAMER, 2004, p. 25). O *Stamp Act* nunca chegou a ser de fato implementado[4], o que naturalmente desafiava o Império Britânico e o obrigava a tomar novas medidas. Cabe destacar que a legislação inglesa era aplicada pelos próprios colonos e, cada vez mais, seu "sotaque" influenciava na interpretação, distanciando-se da teoria e prática da metrópole (FRIEDLANDER, 1980, p. 512). Visando reafirmar sua autoridade, o parlamento inglês aprovou um conjunto de normas mais amenas a respeito da tributação, que ficou conhecido como *Townshend Acts* (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 109).

Os líderes das colônias perceberam que o objetivo real da pátria mãe era de criar um precedente para tornar aceitável a imposição de regras pelo parlamento sem a presença de representantes diretos das colônias (KRAMER, 2004, p. 17). Enquanto os colonos entendiam que a tributação era ilegal, por entenderem que somente eles mesmos teriam autoridade para estabelecer estas imposições, alguns ingleses defendiam a ideia de representação virtual, na qual cada membro do Parlamento representa todos os súditos do rei, de modo que não fosse necessária a presença específica de representantes das colônias (NOVAES, 2016, p. 45; FRIEDLANDER, 1980, p. 516).

Uma vez que a petição havia sido ignorada pelo parlamento, as resistências começaram a ser mais enérgicas, resultando em vários conflitos. Dois eventos em particular tiveram grande repercussão na época, distanciando ainda mais a metrópole de sua colônia. Em 1770, uma tropa inglesa entrou em conflito com um grupo de manifestantes e abriu fogo, matando cinco colonos, incluindo um escravo liberto; por sua vez dois anos após esse ocorrido, um navio da marinha do império foi incendiado em Rhode Island, ferindo seu capitão (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 110).

A imposição do *Tea Act* em 1773 torna ainda mais claras as preocupações das colônias com a sua presença no parlamento britânico. Este ato fazia com que o chá chegasse mais barato nas colônias estadunidenses, abrindo um precedente de imposição de taxas pela coroa sem a presença de representantes no outro continente (KRAMER, 2004, p. 18). Porém,

[4] As taxas sobre os selos geraram manifestações de descontentamento nas américas, a ponto de alguns distribuidores de selo abandonarem o cargo em razão de ameaças diretas ou medos de linchamentos (NOVAES, 2016, p. 43 – 44).

mesmo assim, o resultado foi mais um conflito entre as colônias e a pátria mãe com o episódio conhecido como *Boston Tea Party*. No dia 16 de dezembro de 1773 um grupo de ativistas coloniais liderados por Samuel Adams, disfarçados de índios *Mahawk*, invadiram o porto e despejaram cerca de 90 toneladas de chá ao mar (NEVINS; COMMAGER, 1968, p. 87). Ações como essas seguiam regras implícitas e habituais, inclusive quanto à violência empregada para que fosse possível diferenciar uma revolta constitucional de um simples motim; em geral a resistência era espontânea e tendia a começar de forma não violenta, com protestos nos jornais ou convenções e petições organizadas, tornando-se violenta se não fossem atendidas, como foi no caso do *Tea Party* (KRAMER, 2004, p. 27).

Este episódio, encarado como ilegal e ilegítimo pela metrópole, foi utilizado para justificar medidas mais severas como os chamados *Coercive Acts* ou *Intolerable Acts*[5] (KRAMER, 2004, p. 37). A resposta da Inglaterra foi composta por cinco atos principais: *Boston Port Act* (fechava o porto até que os colonos pagassem pelo chá destruído e o porto fosse considerado seguro de acordo com o rei); *Massachusetts Government Act* (diminuía a influência das assembleias locais sobre os assuntos de governo); *Justice Act* (protegia os oficiais britânicos de julgamentos por júris coloniais); *Quartering Act* (aperfeiçoando o *Mutiny Act*); e, *Quebec Act* (anexava à colônia de *Quebec* os territórios do noroeste e permitia a tolerância do regime francês de *civil law* e a religião católica) (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 112 – 113).

As reações coloniais podem ser divididas em quatro momentos: tumultos esporádicos e desconectados de resistência contra as medidas britânicas (com uma atenção especial ao *Stamp Act* de 1765); instituição de boicotes pelos grupos mercantis de artigos taxados pela coroa; formação de um sistema intercolonial de correspondência; e, criação de "legislaturas revolucionárias" ou "congressos provinciais" (NEVINS; COMMAGER, 1968, p. 82 - 84). Tornou-se comum o convite de homens, que não participavam das decisões políticas oficiais, para reuniões de massas, onde podiam gritar em favor, ou não, da aprovação de resoluções meticulosamente preparadas pelos líderes do movimento (JENSEN, 1957, p. 328). O incômodo das colônias não provinha exclusivamente das imposições tributárias, mas sim do modo pelo qual elas eram criadas e impostas. É notável que as questões econômicas eram importantes, mas elas estavam intrinsecamente ligadas a questões religiosas[6] e políticas

[5] Houve algumas resistências dentro do parlamento inglês, como a de Burke e Chatham, que buscavam um caminho de conciliação ao invés de imposições sancionatórias pesadas, contudo este posicionamento foi minoritário (NEVINS; COMMAGER. 1968, p. 87).

[6] As restrições impostas às colônias podem ser vistas não somente como restrições econômicas, mas também ao modo de vida e à própria religiosidade. Neste ponto, cabe uma ênfase para a obra *A Ética Protestante e o*

(FRIEDLANDER, 1980, p. 510). A existência de legislaturas coloniais simultâneas ao Parlamento britânico acabou cultivando uma autorregulamentação e um contato próximo com a ideia de representação, além de ser um elemento parte da formação de um pensamento constitucionalista colonial (FRIEDLANDER, 1980, p. 511).

Mesmo diante destes fatos, a independência ainda não era um consenso. Os laços com o Império eram relevantes a ponto de fazer com que os habitantes das colônias se reconhecessem como ingleses. Diante dos últimos eventos, as colônias se reuniram em um Congresso Continental em 1774 e, dentre as providências tomadas se destaca a última tentativa de conciliação com a Inglaterra. Esta consistia em uma petição com uma série de apontamentos em relação àquilo que acreditavam ser violações parlamentares, solicitando, assim, a intervenção do monarca; que, por sua vez, se recusou a ler o pedido (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 112 – 115). Tal episódio é um ponto chave, pois é o momento em que os colonos se sentem desprezados pelo rei, tornando mais difícil a identificação com a Inglaterra e, por conseguinte, a aceitação de uma posição submissa. Atrelada a recusa, estava também a chegada da notícia de que o Império Britânico estava se preparando para uma eventual guerra de independência com o recrutamento de estrangeiros para se dirigirem às américas, o que causou um forte inconformismo por parte dos colonos (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 126 - 127).

O processo histórico de desenvolvimento tanto da coroa quanto das colônias, fez com que os dois povos tivessem interesses cada vez mais díspares[7], fomentando uma mentalidade revolucionária ao passo que as tensões aumentavam (FRIEDLANDER, 1980, p. 516). Em janeiro de 1776, Thomas Paine[8] publica seu manifesto político intitulado por *Senso Comum*, com grande circulação nas colônias. No panfleto, Paine (1979, p. 48 – 61) faz um ataque frontal à coroa britânica, questionando a legitimidade do rei, além de indicar a magnitude das colônias estadunidenses e o absurdo de serem governados "por uma ilha". O termo "senso comum" não indicava na época apenas uma ideia de crença compartilhada, mas também uma percepção de lei, conforme se pode observar em Kramer (2004, 156 – 165). Essa obra

---

*Espírito do Capitalismo* de Max Weber (2013) que traça uma relação entre as crenças que permeavam as colônias americanas e o desenvolvimento capitalista.

[7] Este distanciamento não se inicia de uma percepção democrática mais avançada nas colônias em relação à Inglaterra, até meados de 1774 e 1775 o movimento separatista não tinha uma essência democrática e os panfletários estavam preocupados em oferecer argumentos constitucionais para simplesmente evitar a interferência do parlamento britânico nas legislações locais (JENSEN, 1957, p. 325 – 326).

[8] Thomas Paine nasceu na Inglaterra e mudou para as américas com cerca de 37 anos; participou não somente da independência americana, mas também dos processos revolucionários franceses, sendo reconhecido como girondino (NOVAES, 99 – 104), quando compunha o parlamento na Convenção Nacional Francesa em 1792 (HOBSBAWM, 2020, p. 33).

representava o pensamento e as aspirações dos setores mais progressistas, obtendo destaque político e intelectual para a época ao passo que repercutiu em todas as camadas sociais (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 31). O manifesto em questão representa a centelha revolucionária e influenciou o imaginário social de maneira singular (FRIEDLANDER, 1980, 518).

Na época a Inglaterra era reconhecida por seu parlamento liberal, mas Paine foi capaz de articular[9] as demandas populares e contestar essa percepção, além de gerar um sentimento de unidade colonial, como se o povo estadunidense fosse o escolhido para algo além de uma mera colônia (LAMOUNIER, 1979, p. VIII). O que o panfleto político fez foi romper com os últimos resquícios de identidade com a Inglaterra, dizendo: "nem a terça parte dos habitantes [...] é de ascendência inglesa [...] admitindo, todavia, que fôssemos todos de ascendência inglesa que significaria isso? Nada" (PAINE, 1979, p. 58). Além de uma percepção de autossuficiência, Paine (1979, p. 61) também trouxe ênfase ao sentimento de rejeição em razão das petições ignoradas não só pelo parlamento, mas também pelo próprio Rei. São justamente esses elementos de distanciamento que se substanciam no referido manifesto político e sintetizam os anseios de independência completa. O sentimento se alastrou a outros escritores coloniais enraizando a ideia de que a América do Norte estava predestinada, desde o início, a exercer um papel protagonista na história (BAILYN, 2003, p. 139). Em suma, o rompimento com a Inglaterra só se fazia plausível, pois os colonos passaram a visualizar na atuação britânica violações aos seus respectivos direitos básicos (FRIELANDER, 1980, p. 516 – 517). Os colonos passaram a ver no comportamento da coroa uma prática conspiratória para minar suas liberdades e escraviza-los (BAILYN, 2003, p. 122).

Em 04 de julho de 1776, reunidos no Segundo Congresso Continental, foi redigida a Declaração de Independência[10], rompendo completamente a ligação com a Inglaterra. O documento não apenas reclama independência e reconhece direitos[11], como também enumera as agressões suportadas que os levava ao rompimento de laços com a pátria mãe[12]. Se a

[9] Ao longo dos conflitos entre a Inglaterra e as colônias americanas, pode-se notar um processo de "transformação nas práticas e nos conceitos políticos compartilhados entre os atores políticos no período pré-revolucionário" (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 127) e, aparentemente, Thomas Paine consegue catalisar essas mudanças em seu manifesto político chamado de Senso Comum.

[10] Provavelmente o documento foi escrito por Thomas Jefferson, grande proprietário e líder político da Virginia (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2011, p. 115).

[11] A Declaração de Independência (2020, p. 365) considera como verdade auto evidente a igualdade entre os homens e a inalienabilidade de direitos como a vida, a liberdade e a busca pela felicidade.

[12] As principais violações apontadas da Declaração de Independência (2020, p. 366 – 369) foram: recusa de assentimento às leis salutares e necessárias ao bem público; proibição aos governadores de promulgar leis de importância imediata; recusa a promulgar leis para o bem estar dos distritos e do povo; convocação de corpos legislativos a lugares não usuais; dissolução de casas dos representantes repetidamente; imposição de obstáculos

Revolução Estadunidense não era democrática em sua origem, passava agora a flertar com esta perspectiva em seu resultado (JENSEN, 1957, p. 341). A autonomia comercial, legislativa e política preservada ao longo do tempo nas colônias desembocou em uma situação incontornável, na qual os colonos viam na ruptura a única opção disponível. A declaração expressava a pulsão revolucionária das colônias britânicas nas américas que exigia autonomia completa, colocava fim às relações de subordinação à monarquia inglesa[13] e empurrava os colonos para uma nova discussão, a organização interna[14].

### 1.1.2. INCONFORMISMOS DEMOCRÁTICOS DURANTE A RATIFICAÇÃO

A independência estadunidense não foi um desdobramento histórico previamente calculado. Na realidade o rompimento com a coroa foi a última alternativa pensada quando todas as demais foram ineficazes. O resultado foi que a relativa autonomia cultivada nas américas se desenvolveu a ponto de romper as ligações com a metrópole. Diante disto, o desafio era organizar o país inclusive para se defender das hostilidades da antiga pátria mãe. Para isso, no segundo Congresso Continental, foram redigidos os Artigos da Confederação e da União Perpétua. Neste documento se destaca a conservação da soberania de cada Estado (Artigo II), as diretrizes para a organização dos exércitos (Artigo VII) e outras questões relevantes relacionadas às relações internacionais, finanças e guerra. Este episódio desafiava o paradigma inglês do século XVIII, pois o caráter legalmente anômalo da Convenção deixava de ser visto com um *status* legal defeituoso e passava a ser encarado como uma possibilidade revolucionária, em que um grupo de patriotas pudesse falar em nome do povo com uma maior legitimidade do que em uma assembleia cuja autoridade derivasse da mera forma legal (ACKERMAN, 2015, p. 207).

Embora seja possível dizer que havia uma grande "igualdade de condições" nas américas (TOCQUEVILLE, 2019, p. 13), cada colônia passou a construir uma identidade particular, vez que os atributos comuns compartilhados se desenvolveram de maneiras

---

ao povoamento dos estados; imposição de dificuldades para a administração da justiça; criação de novos cargos para a perseguição do povo; tentativa de tornar o militar superior ao povo; aquartelamento de grandes tropas entre os americanos; saques no mar; abdicação do governo local ao declarar guerra e combinação com outros para sujeição à jurisdição externa e não reconhecida pelas leis.

[13] Na declaração é possível identificar acusações ao rei bretão com relação a violações dos direitos legais e constitucionais dos colonos. Assim, os estadunidenses se viam como defensores das liberdades antigas e de seus direitos fundamentais, frente ao que entendiam como desmandos do Império Britânico (KRAMER, 2004, p. 36).

[14] Bernard Bailyn (2003, p. 289) divide a história da Revolução Americana em três fases distintas, a primeira relacionada aos conflitos com a Inglaterra, seguida pelas organizações dos Estados e finalizada com a redação da Constituição.

diversas em cada região, de forma a prejudicar uma identidade colonial única das colônias britânicas norte-americanas (GREENE, 2006, p. 12). Tal fato explica a dificuldade de ratificação dos Artigos da Confederação e da União Perpétua em todos os Estados. Embora tivessem sido aprovados em 15 de novembro de 1777, os Artigos da Confederação só foram assinados devidamente em 1778, sendo que a ratificação durou vários anos, só entrando em vigor como lei suprema após Maryland assinar em 1º de março de 1781 (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 391). Contudo, até 1783, havia um elemento importante que exigia unidade das antigas colônias, a guerra com a Inglaterra pelo reconhecimento da independência.

Em suma, o baixo número de homens, a cadeia hierárquica de comando defeituosa, a longa distância de viagem (que fazia os soldados chegarem exaustos e doentes nas américas), além da fracassada divisão de frente de batalhas em norte e sul, levaram a Inglaterra à derrota (NOVAES, 2016, p. 147). Junto com a Independência os Estados Unidos saíram da guerra com uma dívida relevante[15], inclusive com o próprio exército. As dívidas eram tamanhas que nos primeiros meses os ânimos se exaltaram com o episódio chamado de *Conspiração de Newburgh*, no qual generais como Knox e Washington manifestavam suas preocupações com o atraso de pagamentos e com a possibilidade de a pensão vitalícia nunca ser paga (NOVAES, 2016, p. 146).

Findada a guerra com a antiga metrópole, os olhos se voltaram novamente para a organização interna do novo país. A questão é que os Artigos da Confederação eram na realidade uma "liga de amizade", aparentando ser inadequada para as necessidades norte-americanas (NEVINS; COMMAGER, 1968, p. 110). Ao menos, esta era a perspectiva federalista[16], que via a necessidade de um governo mais enérgico diante da crença da insuficiência da Confederação vigente à época (HAMILTON; JAY; MADISON, 1979, 87 – 89). Ademais, acreditavam que o processo não poderia tardar para ser feito, pois a pluralidade de interesses iria ser ainda maior com o passar do tempo e poderia impossibilitar

[15] Em 1787, um artigo escrito por líderes da Pensilvânia, intitulado por *Comunicado sobre as razões de dissentimento da minoria da Convenção da Pensilvânia a seus eleitores* (LINCOLN; *et al.*, 2020, p. 209), no qual se demonstrava a irresignação com relação a redação da nova Constituição, é possível notar também a indicação desta dívida: "então a paz já havia se instaurado, e os Estados Unidos tinham que lidar com uma dívida externa e interna considerável, contraída durante a contenda". O juiz e bibliotecário de Harvard, James Winthrop (2020, p. 237) também a mencionou sob o pseudônimo de *Agripa* VII, indicando que apesar de seu volume "nosso crédito não é tão ruim em outros países como foi dito, e que nossos recursos equivalem a nossas dívidas".

[16] Não havia diferença, à época, dos termos "federação" e "confederação"; em determinado momento aqueles que defendiam uma centralização maior e eram favoráveis à constituição passaram a ser reconhecidos como "federalistas", enquanto aqueles que defendiam uma maior autonomia dos Estados e participação popular, foram intitulados, paradoxalmente, de "antifederalistas", termo que carregava um tom pejorativo (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 12-13). Na realidade os "antifederalistas" se viam como os verdadeiros federalistas e defensores das liberdades, tanto é assim que alguns pseudônimos utilizados eram como *Agricultor Federal*, *Um velho liberal* e *Um Federalista*, ilustrando seus ideais.

completamente a formação de uma união (PAINE, 1979, p. 72). Durante este período a crise econômica se projetava em manifestações sociais incisivas, de modo a indicar às elites uma perversão da liberdade em razão das irresignações populares (BERCOVICI, 2013, p. 110).

Entre os dias 25 de maio e 17 de setembro de 1787 foram reunidos representantes de cada Estado para deliberar sobre a situação estadunidense vigente e a forma pela qual iriam se organizar frente aos novos desafios. O que se esperava em um primeiro momento era o aprimoramento da Confederação vigente, porém as discussões foram conduzidas para a fundação de uma União, por meio de uma Constituição. Importante destacar que o sentido atribuído à ideia de Constituição pelos revolucionários veio muito antes de sentarem para escrever uma, contudo, nem sempre era utilizado de forma consistente; normalmente a percepção do referido termo era o de "lei fundamental", podendo significar "antigos costumes" que não necessariamente estavam ligados à limitação do poder soberano (KRAMER, 2004, p. 9 – 10).

A opção de se escrever uma Constituição gerou certo desconforto[17], pois a Convenção da Filadélfia não foi convocada com o fim de criar uma União, mas sim para discutir eventuais mudanças sobre os Artigos da Confederação e da União Perpétua. A própria Convenção indica essa rusga, ao passo que *Rhode Island* se recusou[18] a mandar representantes e, dos 70 delegados presentes, 15 não compareceram, 3 se ausentaram durante o processo e 13 se negaram a assinar o novo documento (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 21). O comportamento de *Rhode Island* não foi um mero relapso, tinha na realidade um cunho político claro. Em artigo de autor desconhecido publicado em 1787 no *The Massachutts Gazette* intitulado por *Rhode Island está certa!* (2020, p. 200), há a explicação do ocorrido: "o fato expressa uma oportuna rejeição à nova Constituição proposta pela Convenção, que prevê

[17] Alguns líderes políticos como Abraham Lincoln (*et al.* 2020, 213) redigiram o já mencionado artigo, intitulado por *Comunicado sobre as razões de dissentimento da minoria da Convenção de Pensilvânia a seus eleitores*, no qual relatam a ilegitimidade de se escrever uma Constituição naquele momento: "uma convenção convocada por uma legislatura em direta violação de seu dever, e composta em parte por membros que foram obrigados a participar para considerar uma Constituição proposta por uma Convenção dos Estados Unidos que, por sua vez, não tinha sido escolhida com o objetivo de elaborar uma nova forma de governo, mas cujos poderes foram expressamente limitados a alterar e emendar os atuais artigos". Melacton Smith (2020a, p. 66), sob o pseudônimo de Agricultor Federal relata que a Convenção Geral havia sido convocada apenas para discutir "interesses comerciais" e "apenas regular o comércio", além de indicar ausência de representatividade, vez que era possível "observar quão desproporcionada era a representação das partes aristocrática e democrática da comunidade". Por sua vez, Samuel Bryan (2020c, p. 192), filho do juiz da Suprema Corte da Pensilvânia, endossou a mesma crítica ao dizer que "todos concordamos que os poderes do Congresso devem ser reforçados [...] quando a Convenção foi nomeada, a expectativa não era que fosse erigido um novo governo, mas que fosse fortalecido o governo vigente".

[18] Além de *Rhode Island* ter se negado a enviar seus delegados, os representantes de *Hampshire* chegaram algumas semanas após o início da convenção, fazendo com que inúmeras decisões fossem tomadas somente com a presença de 11 estados (DAHL, 2015, p. 10). Isso contrasta com a ideia de que a constituinte tenha sido amplamente discutida.

uma monarquia eletiva, proverbialmente a pior forma de governo". Além das oposições expressas à constituinte, a influência do cansaço e da conveniência[19] pode ter feito com que a Constituição tenha sido aprovada sem a devida convicção a respeito das virtudes do documento redigido (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 21). O descontentamento se exaltava ainda mais com o movimento audacioso de estabelecer um limiar de ratificação muito menor do que o exigido para alterar os Artigos da Confederação e da União Perpetua (ALBERT, 2019, p. 95).

Mesmo com resistências, o documento foi aprovado em Convenção e encaminhado para ratificação nos estados. Dessa vez, a Constituição (2020, p. 416) não precisava do aceite de todos os estados para entrar em vigor, pois seu artigo VII previa que o aceite de nove estados era suficiente. Podem ser destacados alguns elementos, hoje encarados como antidemocráticos, que permeavam o documento como: a permanência da escravidão; a ausência de garantias ao sufrágio para todos; a possibilidade de a eleição para presidente ser isolada das maiorias populares[20]; escolha indireta dos senadores; eleição desproporcional à população com relação aos senadores; dificuldades de alteração constitucional; e, não restrição do Judiciário para interpretar a constitucionalidade das normas (DAHL, 2015, p. 23 – 27). A intenção que permeava este documento não era simplesmente de preservar algumas estruturas sociais, mas sim de evitar que o número prevalecesse sobre a qualidade, ou seja, impedir que as massas afastassem a possibilidade de um governo qualitativamente melhor (BERCOVICI, 2013, p. 112).

Em seu preâmbulo, o uso do vocábulo "nós o povo" demonstrava para os antifederalistas uma clara intenção de centralização de poder, que desaguava na inexistência de qualquer participação popular no processo de ratificação, a ponto de apenas 20% dos habilitados a votar tivessem possibilidade de uma participação efetiva no processo (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 16-21). A estranheza em razão do vocábulo mencionado é gerada em razão da experiência com os Artigos da Confederação da União Perpétua (2020, p. 392) que mencionavam o nome de cada estado, demonstrando uma preocupação com a proteção da soberania de cada membro. Em discurso na Convenção da

[19] Como dito, as colônias não eram uma massa homogênea e cada Estado tinha suas particularidades e interesses que não eram compartilhados completamente com cada um de seus vizinhos. Diante disto, viu-se a necessidade de fazer alguns acordos, o que Dahl (2015, p. 20) chama de "concessões fundamentais", formando coalizões e possibilitando a aprovação do documento. Esta era inclusive uma pauta dos antifederalistas, pois viam nas diferenças uma impossibilidade de estabelecer direitos que fossem a base da Constituição, o que tornaria inviável a criação de uma União, conforme se observa no manifesto político de Melancton Smith (2020b, p. 73).

[20] Este mecanismo possibilitou a eleição de cinco presidentes sem o voto da maioria: John Quincy Adams em 1824; Rutherford B. Hayes em 1876; Benjamin Harrison em 1888; George W. Bush em 2000; e, Donald Trump em 2016 (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 38).

Virgínia, Patrick Henry (2020a, p. 319) manifesta esta irresignação por meio dos seguintes dizeres: "quem os autorizou a falar 'nós, o povo', em vez de 'nós, os estados' [...] o povo não lhes deu o direito de invocar seu nome". As principais queixas dos antifederalistas orbitavam os seguintes temas: ausência de um debate adequado e pressão para uma rápida aprovação[21]; absorção dos estados e caráter autoritário da União[22]; receio à existência de um exército permanente[23]; críticas ao sistema eleitoral, assim como à forma de divisão de poderes e suas atribuições[24]; ausência de uma declaração de direitos[25]; e o caráter aristocrático da Constituição[26].

Mesmo diante de todos estes posicionamentos críticos, um em especial salta aos olhos a respeito do Judiciário. O antifederalista que trabalhou o tema com uma maior profundidade foi "Brutus"[27], ensaiando a possibilidade do que hoje se reconhece por controle de constitucionalidade. Sua preocupação era que a Constituição atribuía à Suprema Corte total independência do Legislativo para interpretar a Constituição, não havendo nenhum dispositivo que possibilitasse uma correção, levando-o à conclusão de que "os juízes são supremos e não há qualquer lei interpretativa da Constituição à qual devam se subordinar"

---

[21] Conforme se pode notar nos escritos de Samuel Bryan (2020a, p. 50; 2020c, p. 191); "Um Velho Liberal" (2020a, p. 127); "Um Federalista" (2020, p. 175 – 177); e, "Aristócratis" (2020, p. 309). Cabe destacar que uma das críticas dos antifederalistas se voltava ao uso do medo para apressar a aprovação da Constituição (SMITH, 2020a, p. 63-64). Contudo, ao que parece, a retórica do medo permeava a oposição, pois no *Comunicado sobre as razões de dissentimento da minoria da Convenção de Pensilvânia a seus eleitores* líderes como Abraham Lincoln (*et al.* 2020, p. 234) escreveram: "Como esse governo não gozará da confiança do povo, mas governará pela força, será um governo muito caro e custoso [...] juízes e fiscais se multiplicarão por todo o território, devorando as rendas dos trabalhadores. Como as antigas pragas de gafanhotos, empobrecendo e desolando tudo o que acham em seu caminho".

[22] Conforme se pode notar nos escritos de Melancton Smith (2020a, p. 69; 2020b, p. 75); "Montezuma" (2020, p. 89); "Um Velho Liberal" (2020a, p. 128 – 129); e, "Um Agricultor e Lavrador" (2020, p. 303).

[23] Conforme se pode notar nos escritos de Samuel Bryan (2020a, p. 54; 2020b, p. 113-114).

[24] Conforme se nota nos escritos de "Catão" (2020, p. 170); Patrick Henry (2020b, p. 339); e, Benjamin Rush (2020, p. 357 – 358). Algo que provocava um desconforto particular em relação ao sistema eleitoral era a previsão de um baixo número de representantes que na visão dos federalistas dificultaria uma representação adequada dos interesses sociais (SMITH, 2020d, p. 344), e a extensão do mandato dos senadores e sua independência com relação ao povo (BRYAN, 2020b, p. 150). As preocupações com a divisão de poderes eram resultantes não era somente as possibilidades de abuso de poder, mas também a confusão que esse sistema poderia gerar no povo gerando dificuldades de encontrar os verdadeiros responsáveis, conforme se pode ver no texto do antifederalista Samuel Bryan (2020a, p. 53). Essa era uma preocupação que permeava o sentimento estadunidense desde seus conflitos com a Inglaterra. No próprio manifesto político de Thomas Paine (1979, p. 47) é possível encontrá-la no seguinte trecho: "a Constituição da Inglaterra é tão excessivamente complexa que a nação pode sofrer durante anos sem conseguir descobrir onde está o defeito". Contudo, uma das justificativas da instituição do Senado como proposto, era promover a estabilidade social por meio de um órgão que não fosse afeto às paixões transitórias e tivesse um tempo de mandato que possibilitasse uma constância no governo, facilitando inclusive a identificação dos responsáveis (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 144 – 145).

[25] Conforme se pode notar nos escritos de Samuel Smith (2020c, p. 80 – 81); "Um Velho Liberal" (2020b, p. 133 – 136) e, Benjamin Workman (2020, p. 196).

[26] Conforme se pode notar nos escritos de "Montezuma" (2020, p. 87); "John de Witt" (2020b, p. 149); "Um Agricultor e um Lavrador" (2020, p. 303) e, Samuel Smith (2020d, p. 346).

[27] Brutus era o pseudônimo provavelmente do juiz da Suprema Corte de Justiça de Nova York chamado Robert Yates, contudo não há um consenso sobre essa informação (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 93).

(BRUTUS, 2020b, p. 286). A preocupação de Brutus (2020a, p. 273) decorre da impressão de que a atuação silenciosa do Judiciário desencadearia a anulação completa dos governos estaduais. Pode-se dizer, que sua crítica se dirige a uma possível ideia de supremacia judicial.

Em resposta, Alexander Hamilton publica sob o pseudônimo de "Publius"[28] alguns contrapontos à crítica (KRAMER, 2004, p. 79). Para o federalista, o poder judiciário é naturalmente "o mais fraco dos três poderes", não tendo condições de "atacar nenhum dos dois outros com boa esperança de resultado", de forma que se faz necessário "dar-lhe todos os meios possíveis para poder defender-se dos outros dois" (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 162). Além disso, na época não havia uma noção de exclusividade do Judiciário para avaliar a constitucionalidade das normas, todos os poderes poderiam interpretá-las, sendo que cabia ao povo a última palavra a respeito delas, conforme se nota na obra *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review* de Larry Kramer (2004). Sendo assim, a possibilidade de o Judiciário reconhecer a inconstitucionalidade de um determinado dispositivo naquela época não importava necessariamente em uma compreensão de superioridade deste aos outros poderes, tampouco que sua interpretação fosse definitiva ou superior. Pelo contrário, este entendimento deriva da percepção de que o legislativo não detém o direito de substituir o povo, podendo incorrer em alguns excessos, de forma a ser necessário que um outro poder possa reconhecê-los e identificar o que está em oposição ao povo (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 162 - 164). Caso este outro poder não reconhecesse a ofensa ao povo que determinado ato perpetrasse, ele passaria a ser parte dessa violação.

A possibilidade de o Judiciário interpretar a Constituição naquele momento histórico significava mais um mecanismo para que o povo pudesse ver um ato revertido em razão de seus interesses, pois era ele que detinha de fato a última palavra sobre a interpretação constitucional[29] (KRAMER, 2004, p. 78 – 93). Corroborando com esta perspectiva, quando Madison fala sobre os mecanismos de proteção contra uma maioria tirânica em nenhum momento aponta o Judiciário, mas sim a necessidade de "fazer entrar na sociedade tantas classes diferentes de cidadãos quantas seja preciso, para que não se possa ter lugar uma

[28] Este nome faz referência ao *Publius Valerius Puclicola* (560 a.C. – 503 a.C.), escolha que já indica um indício importante sobre o tipo de personagem que serviu de inspiração para os federalistas (VITULLO, CUNHA FILHO, 2020, p. 15).

[29] Essa ideia fica bem evidente em uma carta de Thomas Jefferson (1979, p. 25) em que ele escreve: "é a vontade da nação que torna a lei obrigatória; é a vontade dela que cria ou aniquila o órgão que cabe declará-la e anunciá-la [...] a lei sendo lei por se tratar da vontade da nação, não se modifica pelo fato de modificar-se o órgão através do qual a nação prefere anunciar sua futura vontade; da mesma maneira que os atos que eu pratiquei por intermédio de um procurador não perdem sua validade pelo fato de eu mudar esse procurador ou não continuar com ele"

combinação injusta da maioria"[30] (HAMILTON; JAY; MADISON, 1979, p. 132). A pretensão era de fazer com que, por meio das instituições, as facções pudessem se enfrentar e causar o menor dano possível aos interesses da comunidade (ACKERMAN, 2015, p. 204).

Embora seja uma discussão relevante no quadro contemporâneo, o tema ficou restrito e não fez parte dos grandes debates da época; "Brutus" era visto em um círculo muito pequeno de intelectuais, dos seus três ensaios sobre revisão judicial, apenas um foi republicado e apenas duas vezes; por sua vez o pseudônimo de "Publius" ainda não tinha um status canônico, sendo que este artigo em especial foi compilado no O Federalista apenas no segundo volume, no final de 1788 (KRAMER, 2004, p. 81).

As mobilizações e manifestações políticas, por muitas vezes agressivas inclusive, destacadas em um primeiro momento desta pesquisa, parecem endossar a perspectiva da existência de uma cultura participativa entre os estadunidenses. Quando descontentes com as decisões da Coroa na época de colônia, além de petições e tentativas conciliatórias, os protestos populares parecem indicar a existência de uma tradição popular. Sendo assim, seria improvável, mesmo com as críticas antifederalistas, dizer de maneira generalizada que a intenção dos pais fundadores era antidemocrática. Dito isso, embora a aprovação da constituinte tenha sido resultante de uma votação apertada em alguns estados[31], é possível dizer que houve um consenso popular a respeito de sua necessidade, uma vez que não ocorreram grandes demonstrações de resistência a seu respeito. Contudo, isso não significa que seu resultado não tenha um conteúdo restritivo no que tange ao aspecto democrático, tema este aprofundado no próximo item.

### 1.1.3. A SEDIMENTAÇÃO DO PROCESSO REVOLUCIONÁRIO ESTADUNIDENSE

A fundação estadunidense foi construída sobre uma base de centralidade do papel popular. Tanto os federalistas quanto os antifederalistas, apesar de suas divergências, compartilhavam este ideal (KRAMER, 2004, p. 06). O ponto de tensão entre as duas concepções é o modo pelo qual o povo poderia exercer a sua soberania, assim como os

[30] Neste trecho é apresentada também outra alternativa, a criação de "uma vontade independente da maioria", contudo, os Federalistas repugnam este método, pois ele seria resultante de um poder hereditário ou do uso da força e não ofereceria nenhuma garantia de segurança a respeito das liberdades e direitos (HAMILTON; JAY; MADISON, 1979, p. 132).

[31] Em Nova York a aprovação se deu por 30 votos à 27; em Massachusetts foram 187 votos contrários e 168 a favor; enquanto em New Hampshire o resultado foi de 57 à 47 em prol da aprovação (VITULLO; CUNHA FILHO, 2020, p. 12).

mecanismos que estariam à sua disposição para influenciar nos rumos políticos do Estado. Mesmo Hamilton, que poderia ter uma afeição maior à monarquia, desenvolveu uma teoria consistente com o constitucionalismo popular vigente na época e, mesmo se estivesse indicando uma supremacia judicial, este posicionamento seria extremamente impopular e permaneceu isolado durante a aprovação da Constituição[32] (KRAMER, 2004, p. 78 – 93). A defesa pelos antifederalistas da manutenção da autonomia dos governos estaduais[33] e da permanência de júris[34] que possibilitavam um controle popular maior na visão dos opositores da Constituição, indica uma preocupação em assegurar meios para que o povo tivesse sob sua guarda as rédeas do governo. É justamente sobre este ponto que recai a tensão entre os federalistas e antifederalistas.

Não se pode afirmar que a intenção dos pais fundadores era de dissimular a democracia, mas sim encontrar um meio para torná-la viável. Evidentemente a concepção prevalecente da época não é a mesma que se coloca como dominante hoje, no entanto seria anacrônico esperar que a ideia de sistema democrático fosse exatamente idêntica ao período contemporâneo. É importante ressaltar que até o momento não havia algum exemplo de democracia em um território com a extensão das antigas colônias estadunidenses. Mais do que isso, as referências que existiam até o momento endossavam a impossibilidade da existência de uma república em um país de grande extensão. Adotado como base para se pensar a divisão de poderes, Montesquieu (1996, p. 132) entendia que em uma república grande:

> [...] existem grandes fortunas e consequentemente pouca moderação nos espíritos; existem depósitos muito grandes para colocar entre as mãos de um cidadão; os interesses particularizam-se; um homem sente, primeiro, que pode ser feliz, grande, glorioso, sem sua pátria; e, logo, que pode ser o único grande sobre as ruínas de sua pátria.

[32] Um episódio que ilustra essa rejeição é a presença de Hamilton em uma manifestação contra o Tratado Jay, no qual foi fortemente rechaçado após dizer que era desnecessária uma opinião popular, pois o povo tinha confiança nos governantes, que eram os reais responsáveis por discutir o tema (KRAMER, 2004, p. 03). Esse ideal centralizador de Hamilton sofreu forte oposição, conforme se nota em uma das cartas de Jefferson (1979, p. 29), em 1810, à David Howell: "opus-me sempre ao partido tão falsamente denominado Federalista, porquanto acredito em que ele deseja introduzir em nosso governo autoridades hereditárias ou, por outra maneira, independentes da vontade geral". Esta noção de constitucionalismo popular era a concepção quase unânime durante todo o momento constituinte, sendo inclusive referendada nas primeiras eleições (KRAMER, 2004, p. 72).

[33] Melancton Smith (2020b, p. 75) pontuava que "o governo geral consistirá em uma nova espécie de Executivo, um pequeno Senado, e uma minúscula Câmara dos Representantes" de modo que não haveria proximidade e credibilidade com a população em geral, levando à necessidade do uso de uma "força militar" que muito em breve iria destruir o país e estabelecer uma anarquia ou o despotismo.

[34] A instituição do júri possibilitava tanto a identificação da lei a ser aplicada no caso, como a sua interpretação e, isso pelo próprio povo, o que ficou conhecido como "lei popular" (KRAMER, 2004, p. 29). Tal fato explica a preocupação existente à época com a preservação de tal instituto, que possibilitava um controle popular relevante das leis.

Dessa maneira, era da natureza da república possuir um território pequeno, pois sem isso sua subsistência não possível. Por sua vez, Rousseau (1999b, p. 189) possui um entendimento semelhante sobre este ponto: “[...] não vejo como seja doravante possível ao soberano[35] conservar entre nós o exercício de seus direitos, salvo se a pólis for muito pequena”. Nota-se não só a inexistência de exemplos históricos capazes de servir de bases concretas para o desenho institucional da nova república estadunidense, como os próprios referenciais bibliográficos indicavam um inevitável fracasso da tarefa. O Estado Moderno seria, portanto, naturalmente inadequado para a formação de uma república, dadas as suas particularidades constitutivas. Era justamente essa a concepção dos antifederalistas, que entendiam ser impossível a existência de uma república livre e democrática em um território muito extenso; defendiam a manutenção de uma confederação, preservando a autonomia das diversas unidades políticas, assim como as liberdades conquistadas (VITULLO, CUNHA FILHO, 2020, p. 30 – 31).

Para os federalistas, a razão pela qual as democracias clássicas não tiveram uma maior longevidade se deve ao fato de oferecerem espaço para a “dissensão” e “desordem”, além de não possibilitarem “segurança pessoal” e “conservação da propriedade” (HAMILTON, JAY, MADISON, 1979, p. 97). Sendo assim, a democracia direta e a participação popular sem nenhum tipo de baliza eram vistas como responsáveis por gerar instabilidade e o atropelo de minorias (PIRES, 2020, p. 73). Visando superar este impasse a república idealizada possui duas particularidades: sua extensão e a delegação de poderes por meio do voto. Este mecanismo significava para os federalistas uma depuração do espírito público por meio da escolha dos indivíduos mais capacitados para tomar as decisões, além de amenizar as paixões que seriam as responsáveis pelo fracasso democrático (HAMILTON, JAY, MADISON, 1979, p. 98). Pode-se notar aqui as influências de Montesquieu, em que apesar do povo ser soberano não seria apto a realizar tudo (PIRES, 2020, p. 58). Sendo assim, o povo deve fazer somente aquilo que faz bem e o que não puder fazer dessa forma deve delegar autoridade (MONTESQUIEU, 1996, p. 20). A partir deste ponto se fundamenta a ideia de representação, que carrega consigo um natural arrefecimento democrático. Entretanto, no contexto constituinte estadunidense a representação não era pensada em um sentido de fechamento total de portas para a participação popular. Em outras palavras, não se

[35] Diferente de outros autores como Bodin (2011) e Hobbes (2019), Rousseau entendia que o soberano era o povo. Sendo assim, entendia que em um território muito extenso não seria possível resguardar o exercício da soberania popular.

deslegitimavam as mobilizações populares, mas se buscavam meios de institucionalizar as demandas sociais e tornar essas práticas desnecessárias, uma vez que geravam instabilidades.

Para tanto, era necessário um número alto o suficiente de representantes para não promover o perigo de um governo de intrigas, mas que também não fosse tão numeroso a ponto de gerar uma confusão inseparável, de modo que o estabelecido na Constituição era o suficiente (HAMILTON, JAY, MADISON, 1979, p. 97), ao menos para os federalistas. Aqui se nota um ponto importante controvertido pelos antifederalistas. O Artigo I, seção 2 da Constituição dos Estados Unidos (2020, p. 404) previa no máximo 1 representante a cada 30 mil habitantes. Contudo, os opositores entendiam se tratar de um número insuficiente para "comunicar a informação requisitada sobre as demandas, circunstâncias locais e sentimentos de um império tão extenso" (BRYAN, 2020a, p. 57).

Enquanto os antifederalistas pensavam que a questão era irresolúvel, levando-os a crer na impossibilidade do estabelecimento de uma república nacional, os federalistas descartavam esse argumento justificando que os representantes seriam capazes de "ganhar a confiança do povo"[36]; porém, ambos estavam errados, pois descartaram a possibilidade do surgimento natural de partidos (KRAMER, 2004, p. 165). A formação de agremiações mudou a forma de se pensar as eleições, além de se tornar um *locus* para a formulação de uma agenda política compartilhada a nível nacional, ligando os estados e os eleitores de todos os estados (KRAMER, 2004, p. 165 – 166). Em suma, os partidos políticos forneceram, ainda que não pensados para tanto, uma maneira de canalizar as energias políticas e gerar estabilidade.

A existência de órgãos e instituições políticas funcionava para os defensores da Constituição como mecanismos pelos quais o povo escolhia se organizar. Essa ideia é registrada em uma das cartas de Thomas Jefferson (1979, p. 32), de 1824, endereçada a John Cartwright, em que escreve "as constituições da maioria de nossos Estados declaram que todo poder é inerente ao povo; que este pode exercê-lo em todos os casos em que se julgue competente [...] ou pode agir por meio de seus representantes livres". Para os federalistas, a organização sistematizada na Constituição estabelecia um sistema republicano melhor do que uma democracia direta, pois as ferramentas pensadas para estabelecer a União amenizariam as paixões e as instabilidades que permeavam o corpo social[37] (HAMILTON, JAY, MADISON,

[36] É possível inferir, a partir desta perspectiva, que os federalistas pensaram em um sistema em que seriam naturalmente os governantes em razão da sabedoria e da oratória, convencendo o povo de que os seus planos de governo seriam necessários e os mais adequados.

[37] Esta ideia fica bem evidente em várias passagens da coletânea conhecida como O Federalista, em que Hamilton, Jay e Madison (1979, p. 111, 97, 94) indicam que a função do estabelecimento de um governo seria a de controlar as paixões dos homens.

1979, p. 93 – 100). A ideia de Madison era de proporcionar um sistema capaz de refinar as manifestações populares ou torná-las desnecessárias (KRAMER, 2004, p. 52 – 53). Isso não significa necessariamente que a intenção dos pais fundadores era de recusar ou se opor ao povo, mas sim de formular um sistema fundado sob a ideia de soberania popular, em que o próprio povo escolhesse a maneira que achasse melhor de se organizar, prescindindo de grandes e agressivas manifestações como as vistas durante o período de independência. Contudo, é possível notar no desenho destes mecanismos um arrefecimento democrático ao intencionar a dispensabilidade de um papel popular mais ativo.

No mesmo ano da declaração da independência, outro documento aprovado em território estadunidense chama a atenção, a Constituição da Pensilvânia. Nesta, apresentavam-se alguns dispositivos permeados por uma forte pulsão democrática que externalizavam o sentimento consolidado na localidade. Em seu artigo V, é estabelecido que a "comunidade possui o direito indubitável, inalienável e imprescritível de reformar, alterar ou abolir o governo" (CONSTITUIÇÃO DA PENSILVÂNIA, 2020, p. 373). Mais adiante, em seu capítulo segundo, seção 9, há uma restrição à Câmara dos Representantes de "acrescentar, alterar, abolir ou infringir qualquer parte desta Constituição" (CONSTITUIÇÃO DA PENSILVÂNIA, 2020, p. 377). Para que houvesse alteração no texto constitucional era necessária a atuação do Conselho dos Censores, responsáveis por "averiguar se a Constituição tem sido preservada" e "convocar uma convenção extraordinária a se reunir dentro de dois anos após sua instalação se lhe parecer de absoluta necessidade emendar qualquer artigo defeituoso da constituição" (CONSTITUIÇÃO DA PENSILVÂNIA, 2020, p. 388).

Não eram os legisladores comuns, portanto, que poderiam alterar a Constituição, sendo necessária uma mobilização popular exclusiva para este fim. Por meio destes dispositivos, fica evidente a concepção, ao menos dos cidadãos da Pensilvânia, de que a Constituição tinha como principal objetivo limitar os governantes e não os governados[38]. Estes elementos talvez expliquem os expressivos inconformismos de parte dos representantes do Estado na Convenção que resultou na aprovação da Constituição Estadunidense[39].

[38] O que indica essa perspectiva é a proibição expressa da possibilidade de os legisladores alterarem a Constituição. Se ela era tida como a limitação aos governantes, parece ser um contrassenso que os mesmos pudessem altera-la a seu bel prazer.

[39] Refere-se aqui ao já citado *Comunidado sobre as razões e dissentimento da minoria da Convenção da Pensilvânia a seus eleitores* assinada por: Nahaniel Breading, John Ludwing, John Smilie, Abraham Lincoln, Richard Baird, John Bishop, Adam Orth, Joseph Heister, John A. Hanna, Joseph Powel, John Whitehill, James Martin, John Harris, William Findley, Robert Whitehill, John Baird, John Reynolds, James Edgar (VITULLO, CUNHA FILHO, 2020, p. 209).

Os Artigos da Confederação Perpétua (2020, p. 400), em seu artigo XIII, exigia a aprovação de todos os Estados para que se pudesse alterar algo do que havia sido estabelecido. Esta disposição praticamente impedia qualquer mudança constitucional, porém ela estava alocada na visão da Constituição como um pacto federativo, no qual vários estados se juntam para formar uma federação em conjunto (BEAUD, 2014, p. 17 – 34). Essa realidade foi alterada por meio do artigo V da Constituição Norte Americana[40]. Ao mesmo tempo em que se retirava a necessidade de concordância entre todos os estados para alguma alteração em seu texto, ainda havia uma deferência à manutenção do *status quo*, pois era estabelecida a necessidade de um quórum maior do que a maioria absoluta para uma mudança no texto constitucional[41]. Contudo, compreendendo que na época havia uma ideia de constitucionalismo popular (KRAMER, 2004), essa limitação pode ser vista como uma forma de obstaculizar a atuação dos governantes no que tange a alterações constitucionais. Mesmo assim, os mecanismos dispostos para eventuais alterações do texto da Constituição se restringiam aos representantes, de modo a impossibilitar a participação popular a nível fundamental[42] de forma direta.

A Constituição estadunidense é a consolidação da ideologia revolucionária (BAILYN, 2003, p. 289). Nela a pulsão democrática da independência estadunidense resulta na formação de uma república na qual a ação popular é vista tanto como um inconveniente para a estabilidade social necessária quanto a fonte de legitimidade. Isso não resulta em um ideal necessariamente antidemocrático, mas indica a crença na necessidade de impor barreiras às "paixões dos homens" (HAMILTON, MADISON, JAY, 1979, p. 111). É a consagração da ideia de que "o povo sacrifique em seu favor uma parte da sua independência" (HAMILTON, MADISON, JAY, 1979, p. 90). O ponto de tensão principal é o limite que se pode abrir mão de sua própria independência sem deixar de ser soberano. Em suma, tem-se na constituinte estadunidense a fundação de uma república democrática, em que o caráter popular é

[40] O referido dispositivo prescrevia: "Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um ou outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles propondo o Congresso uma ou outra maneira de ratificação" (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS, 2020, p. 415)

[41] Embora a convenção tenha diminuído o quórum para o emendamento, quando comparado aos dispositivos vigentes nos Artigos da Confederação e da União Perpétua, a Constituição estadunidense ainda é concebida como documento de difícil alteração em seu texto (ALBERT, 2019, p. 96 – 98).

[42] A ideia de democracia a nível das leis fundamentais é uma construção teórica de Colón-Ríos (2012, p. 38 – 43), que se refere à possibilidade popular de alterar diretamente os dispositivos constitucionais, de modo que estes não fiquem exclusivamente nas mãos dos oficiais de governo. Tal desenvolvimento teórico será aprofundado no último capítulo desta investigação.

amenizado por meio das instituições políticas e seu papel mais ativo desincentivado sob a justificativa de manutenção da ordem.

## 1.2. O SEGUNDO FILTRO À DEMOCRACIA: a representação

A Revolução Francesa carrega uma simbologia democrática forte, é o momento de derrubada de um regime absolutista e o incremento da participação popular no poder. A sistematização da ideia de poder constituinte e poder constituído de Sieyès foi capaz de fornecer essa abertura. Porém esta idealização possui uma ambivalência, pois ao mesmo tempo que fundamenta a participação do Terceiro Estado, também contribui para a restrição do potencial democrático, pois restringe a expressão popular à representação. A representação não é encarada como mais um caminho pelo qual o povo poderia se manifestar, mas sim o único meio capaz de produzir e manifestar a vontade da nação. Revisitar esta construção teórica possibilita a identificação de alguns pontos importantes da tensão entre constitucionalismo e democracia.

Jean-Jacques Rousseau se coloca como um dos influentes neste período revolucionário. Notoriamente suas obras carregam uma forte potência democrática, indicando um papel ativo e direto do povo. Contudo, o resultado deste episódio francês não deságua nessa pretensão, pelo contrário, o potencial revolucionário se vê canalizado por meio da ideia de vontade da nação apresentada por Sieyès. Necessário, portanto, identificar este potencial, para que posteriormente seja possível contrapô-lo com a sedimentação do momento revolucionário.

O panfleto *Q'est Ce Que Le Tiers-Etat* expõe essa tensão e apresenta conceitos capazes de domar as instabilidades populares. Por mais que seja possível encontrar algumas intersecções pontuais entre o manifesto político e os ideais de Rousseau, o antagonismo com a pulsão democrática revolucionária é predominante. Com a exceção da concepção de um *jury constitutionnaire* as ideias apresentadas pelo Abade de Sieyès foram bem recebidas na França pela ascensão da burguesia, imbricando uma relevante influência nas constituintes seguintes, inclusive com relação às terminologias utilizadas.

A teoria do poder constituinte foi capaz de abrir espaço para uma parcela populacional excluída participar do poder, ao mesmo tempo em que colocava uma barreira intransponível para aqueles que não eram designados para essa função. Todo este ideal se substancia nos documentos pós revolucionários, imprimindo o que se chama nesta

investigação de segundo filtro à democracia. Ao mesmo tempo em que se tem neste momento histórico um papel extremamente ativo do povo, o sistema apresentado por Sieyès buscava amenizar as instabilidades decorrentes no cenário conflituoso e oferecer um modelo prático que posiciona o povo em um lugar incapaz de oferecer grandes riscos às instituições. Perpassar por este episódio possibilita a compreensão de como se equacionou o poder popular e os limites constitucionais.

### 1.2.1. O POTENCIAL REVOLUCIONÁRIO FRANCÊS DE 1789

A Revolução Francesa se apresenta como um marco histórico mundial capaz de propiciar "o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo [...] o conceito e o vocabulário de nacionalismo [...] os códigos legais, o modelo de organização técnica e científica e o sistema métrico de medidas para a maioria dos países" (HOBSBAWM, 2019, p. 98). Em que pese este episódio não ser um fenômeno isolado, há de se destacar que "foi muito mais fundamental do que os outros fenômenos contemporâneos e suas consequências foram, portanto, mais profundas" (HOBSBAWM, 2019, p. 99). Assim, a Revolução Francesa é um marco referencial no estabelecimento da democracia liberal.

Os prenúncios deste episódio se colocam de forma relevante para a compreensão do fenômeno, aliás "a Revolução Francesa não será mais do que trevas para os que quiserem olhar só para ela" (TOCQUEVILLE, 2017, p. 205). Nesse sentido, o espírito contestador do Iluminismo imprime uma intensa dinâmica, que repudia toda e qualquer sistematização pronta e acabada do pensamento, oportunizando intensas mudanças (GRESPAN, 2003, p. 15 - 16). Esta corrente de pensamento carrega consigo um espírito revolucionário, assim como a oposição natural às formas rígidas estabelecidas, abrindo caminho para que os excluídos do poder pudessem reivindicar um lugar de destaque no embate.

O início da Revolução é marcado por um descontentamento generalizado em relação ao poder régio, englobando não somente as camadas sociais mais baixas, mas também as ordens sociais privilegiadas. A própria aristocracia se volta contra o rei e dá o primeiro passo para o que viria a ser chamado posteriormente de Revolução Francesa (LEFEBVRE, 2019, p. 43). Embora houvesse indignações com relação aos gastos da coroa que representavam pouco mais de 6% da dívida total em 1788, o fator decisivo para a crise econômica na época foram os conflitos com a Inglaterra (HOBSBAWM, 2019, p. 104 - 105). Com o objetivo de obter

dinheiro, tornou-se prática comum a venda de funções públicas pelo poder régio e, com o intuito de elevar ainda mais o preço dessa concessão, passou-se a atribuir títulos de nobreza para os ocupantes destes cargos comprados (LEFEBVRE, 2019, p. 40). Naturalmente, a aristocracia consolidada em razão do nome e do sangue se opunha a esta prática, sentindo-se, portanto, ameaçada[43]. Diante disto, essa ordem se negava a pagar pelo preço da crise econômica sem que seus privilégios fossem reestabelecidos de forma exclusiva (HOBSBAWM, 2019, p. 105), ou seja, procurava-se a manutenção de uma posição de destaque social que estava sendo popularizada com as práticas do rei.

Todavia, apesar do descontentamento com o avanço da burguesia, os nobres viam no progresso do capitalismo uma possibilidade de se beneficiarem, seja pela influência junto à coroa, seja por meio de seus direitos feudais (LEFEBVRE, 2019, p. 41). Isso fica mais evidente com a análise dos cadernos de queixa da nobreza de 1780 feita por Tocqueville (2017, p. 248), na qual são destacadas algumas reivindicações relacionadas aos direitos individuais; liberdade da pessoa; liberdade e inviolabilidade da propriedade; liberdade do comércio, do trabalho e da indústria; liberdade de religião; ensino e educação; liberdade de imprensa; inviolabilidade do sigilo postal; direitos políticos e outros. Percebe-se, portanto, que a Revolução não nasce meramente com a atuação da burguesia, é possível encontrar nos cadernos de queixas das três ordens um certo consenso contra o poder régio, no qual se buscava uma "Constituição que reserve o voto do imposto e de novas leis a Estados Gerais periódicos, que atribua a administração a Estados provinciais eletivos e que garanta a liberdade individual da imprensa" (LEFEBVRE, 2019, p. 90).

Porém, o engajamento da aristocracia contra o absolutismo não tinha a pretensão de possibilitar acesso ao poder pelo Terceiro Estado, ao contrário as ordens privilegiadas não tinham a intenção de se confundir com a plebe (LEFEBVRE, 2019, p. 60). Em outras palavras, a Revolução começou com a tentativa aristocrática de recapturar o poder, mas fracassou em razão de menosprezar as intenções próprias do Terceiro Estado, assim como sua ignorância a respeito da grande crise socioeconômica em que apresentavam suas exigências (HOBSBAWM, 2019, p. 105).

Os elementos de contestação de poder provindos da aristocracia desprestigiada serviram como prenúncio para a exteriorização da pulsão democrática que viria em seguida a

[43] É possível identificar nos cadernos de queixas o pedido da "verificação dos títulos de nobreza e a supressão do enobrecimento automático pela compra de cargos" (LEFEBVRE, 2019, p. 42), o que ilustra o descontentamento e a preocupação da aristocracia tradicional com a manutenção da sua posição. Os cadernos de queixa (*cahiers de doléances*) consistiam na documentação das "reivindicações de cada ordem, dirigidas aos Estados Gerais" (LEFEBVRE, 2019, p. 42).

partir do Terceiro Estado. Esta potência já estava presente na sociedade francesa a partir das ideias *rousseaunianas*, principalmente com a publicação do seu texto *Do Contrato Social* em 1762. Para Rousseau (1999b, p. 59-60) a origem do Estado não está na força, pois "o mais forte nunca é forte para sempre para ser senhor". Assim, um ato de obediência neste caso não seria resultante de um dever, mas sim de uma necessidade, pois a força é ilegítima para criar o direito. Em sua visão existem dois tipos de desigualdade, uma natural ou física e outra moral ou política. A primeira é aquela referente às condições naturais, como as "das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito e da alma", enquanto a segunda depende de uma "espécie de convenção", ou seja, é relativa à vida coletiva (ROUSSEAU, 1999a, p. 51).

Em razão da corrupção do "bom selvagem" e da impossibilidade de se retornar ao estado de natureza, a intenção de Rousseau (1999b, p. 69 – 71) é, portanto, apresentar o reestabelecimento da convenção fundante da sociedade civil por meio de um pacto social, no qual cada indivíduo abdica de sua liberdade natural em prol da liberdade civil, participando ativamente da reconstrução do Estado. Neste ato não há a renúncia de toda e qualquer liberdade como ocorria na visão *hobbesiana* (GRESPAN, 2003, p. 71), pelo contrário, o povo se torna soberano "enquanto partícipes da autoridade" (ROUSSEAU, 1999b, p. 71). A noção construída por Rousseau é de que "se a definição de liberdade em geral é autonomia do indivíduo, a sociedade ideal será livre se nela os cidadãos obedecerem às leis feitas por eles mesmos" (GRESPAN, 2003, p. 72). Dessa maneira, "é nula toda a lei que o povo diretamente não ratificar", sendo inviável a representação da soberania "pela mesma razão por que não pode ser alienada" (ROUSSEAU, 1999b, p. 186). A ideia de representação para Rousseau era o mesmo que a usurpação da liberdade, significava o domínio de um sobre o outro (PIRES, 2020, p. 56). Contudo, Rousseau não é de todo intransponível quanto à representação, sua objeção recai à ideia de que estes poderiam formular a vontade geral. Não haveria oposições, portanto, caso os representantes apenas exprimissem a vontade depois de firmada e formulada pelo povo em uma espécie de mandato imperativo. Tal interpretação pode ser feita a partir do seguinte excerto: "os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente" (ROUSSEAU, 1999b, p. 187).

Durante a Revolução Francesa, nota-se justamente a busca por ampliação da participação no poder político. É possível observar esse clamor no próprio panfleto escrito por Sieyès intitulado *Qu'est-Ce Que Le Tiers État*. Neste texto são expostas três indagações que

contestam toda hierarquia social francesa quais sejam: “O que é o Terceiro Estado?”, “O que ele tem sido?” e “O que é que ele pede?” (SIEYÈS, 2001, p. LI). Suas respostas são diretas e expressam todo o descontentamento do Terceiro Estado: O que é o Terceiro? Tudo; O que ele tem sido? Nada; O que é que ele pede? Ser alguma coisa. De acordo com a linha argumentativa de Sieyès, a prosperidade completa de uma nação depende tanto de trabalhos particulares como de funções públicas. Dentre os primeiros, o autor inclui os trabalhadores do campo, os comerciantes, as profissões científicas e os trabalhadores liberais. Tais sujeitos se encontram sob o Terceiro Estado. Por outro lado, as funções públicas abrangem a Espada, a Toga, a Igreja e a Administração.

Nestas áreas a presença dos membros do Terceiro Estado é relevante, mas é restringida apenas a funções subalternas e não aos postos de comando, os quais são dirigidos pelas classes privilegiada (Primeiro e Segundo Estados). Nesse ponto, Sieyès questiona a função dos privilegiados dentro de um projeto de nação, uma vez que o Terceiro Estado é o grande responsável pela manutenção do Estado[44]. Por essa razão, Sieyès postula a exclusão das ordens privilegiadas para a formação de uma nação completa, pois o Terceiro Estado já teria tudo o necessário para isso, uma vez que era suficiente tanto para a execução dos trabalhos particulares como para a realização das funções públicas (LIMA, 2018, p. 73). A justificativa para o afastamento das ordens privilegiadas se encontra no fato de que os nobres e o clero desfrutam de direitos não estendidos a todo o corpo de cidadãos e, formam, portanto, “um povo à parte na grande nação” (SIEYÈS, 2001, p. 4).

Apesar de Sieyès (2015, p. 82) entender que no estado de natureza o homem seja desigual, pois “faz os fortes e os fracos” e “atribui a alguns uma inteligência que recusa a outros”, pode-se notar uma aproximação com Rousseau no momento em que identifica na estrutura civil um fator de desigualdades, no caso, a fonte de privilégios nobiliárquicos. Em outras palavras, o ponto levantado por Sieyès era de que o Terceiro Estado fazia todo o trabalho necessário para a manutenção da nação, enquanto este esforço era revertido para a manutenção dos privilégios das duas primeiras ordens. A concepção do autor, influenciada pelo Iluminismo, era de que “todo o privilégio se opõe ao direito comum”[45] (SIEYÈS, 2001, p. 10). Assim, as leis da época e, por conseguinte os privilégios estabelecidos, se

[44] É possível ver essa indicação no seguinte trecho: “A pretensa utilidade de ordens privilegiadas para o serviço público não passa de uma quimera, pois tudo o que há de difícil nesse serviço é desempenhado pelo Terceiro Estado. Sem os privilegiados, os cargos superiores seriam infinitamente melhor preenchidos” (SIEYÈS, 2001, p. 3).

[45] Nota-se as influências do jusnaturalismo iluminista no pensamento de Sieyès (2001, p. 49) que reconhece questões ligadas à essência do homem e inclusive à própria nação, conforme se vê no seguinte trecho da obra *Qu’est-ce que le Tiers État?*: “a nação se forma unicamente pelo direito natural”.

comportavam como uma forma de degeneração da sociedade, sendo necessário um retorno às origens perdidas. A própria palavra "revolução" assumia esse sentido, vez que se referia às órbitas dos planetas que retomavam sempre o ponto inicial (GRESPAN, 2003, p. 89).

Tal era a intenção de Sieyès, retomar o poder à nação e promover um governo legítimo de fato. Ao manifestar sua indignação e fomentar uma ruptura institucional Sieyès (2001, p. 54) afirma "O que deveria ter sido feito em meio às dificuldades e brigas sobre os próximos Estados Gerais? Chamar os notáveis? Não. Manobrar junto às partes interessadas para que cada uma delas ceda um pouco? Não. [...] A nação é quem deveria ser consultada". Tal ideia se coloca como uma contraposição ao comportamento do poder régio anterior, pois era comum a prática do rei convocar somente a nobreza e o clero para discutir assuntos de interesse à nação do Estado francês (LEFEBVRE, 2019, p. 60).

Além da exclusão do Terceiro Estado nas discussões de assuntos relevantes, havia outro obstáculo a ser superado, pois quando os Estados Gerais eram convocados, o Terceiro Estado tinha uma sub-representação no processo de tomada de decisão. Embora esta ordem compusesse, de acordo com Sieyès (LEFEBVRE, 2019, p. 63), 96% da população francesa, o número de cadeiras destinadas a ela era o mesmo daquelas do clero e da nobreza. Portanto, mesmo sendo maioria absoluta da sociedade, o Terceiro Estado não tinha possibilidade alguma para fazer valer seu posicionamento em uma Assembleia dos Estados Gerais, vez que a nobreza e o clero comumente estabeleciam alianças para manter seus privilégios[46]. Para fazer frente às classes privilegiadas[47], Sieyès via a necessidade de que os representantes do Terceiro Estado fossem escolhidos entre seus cidadãos e tivessem "um número de representantes igual ao das outras ordens juntas" (SIEYÈS, 2001, p. 13), além da indispensabilidade das votações se darem "sem se considerar a distinção das ordens" (SIEYÈS, 2001, p. 57), ou seja, fossem, portanto, "por cabeça e não por ordem" (SIEYÈS, 2001, p. 14).

O Terceiro Estado não era unânime quanto à proposta de votos por cabeça, pois havia um certo receio de os representantes dessa ordem serem cooptados e/ou intimidados pelos membros das demais ordens. O sentido da resistência reside no fato de que em uma votação por ordem era necessário persuadir mais da metade do Terceiro Estado para mudar

[46] Embora a estrutura social estabelecida colocasse obstáculos para uma possível aliança entre o clero e o Terceiro Estado, em 1789 tal fato se fez possível quando o alto clero deixou de dominar o Primeiro Estado (ELSTER, 2014, p. 42).

[47] O caráter revolucionário de Sieyès era tamanho que "em 10 de junho propôs que se redigisse uma *intimação* aos privilegiados, instando-os a unir-se ao Terceiro Estado; em caso de recusa, proceder-se-ia à chamada dos deputados sem distinção de ordem, e os que não comparecessem seriam considerados ausentes" (LEFEBVRE, 2019, p. 97).

um resultado, mas em uma votação por cabeça, uma minoria poderia ser o suficiente (ELSTER, 2014, p. 45-46). As reivindicações de Sieyès surgem em um contexto em que Luís XVI convoca os Estados Gerais a fim de discutir uma reforma tributária em razão da crise econômica e social que atingia a França neste período (LIMA, 2018, p. 72). Diante disto, as pressões da ordem historicamente excluída geraram no dia 27 de dezembro de 1788, a votação intitulada Resultado do Conselho, que parecia excluir o rei. Neste ato, decidiu-se pela equiparação das cadeiras de deputados do Terceiro Estado em relação às outras ordens reunidas, restando ainda em aberto se a votação seria procedida por ordem ou por cabeça nos Estados Gerais (LEFEBVRE, 2019, p. 80).

Em suma, observa-se neste processo a ascensão do Terceiro Estado e a busca por espaço político na tomada de decisões por grupos excluídos do poder. Além disso, nota-se a existência de um potencial democrático, sendo possível identificar, inclusive, algumas conexões entre o de pensamento de Rousseau e Sieyès. Contudo, a pulsão democrática contida no desenvolvimento teórico *rousseauniano* não se manifestou em sua integralidade no processo revolucionário francês, pois, apesar do seu caráter revolucionário, seria "utópico, do ponto de vista prático, pois não leva em conta as leis que comandam, no real, a engrenagem dessa ordem" (ULHÔA, 1996, p. 26). Sendo assim, a pulsão democrática encontra resistência na própria institucionalização de sua manifestação, ponto este aprofundado no próximo item.

### 1.2.2. A DOMESTICAÇÃO DO POTENCIAL DEMOCRÁTICO NA TEORIA DE SIEYÈS

Como visto, a Revolução Francesa foi permeada por uma forte pulsão democrática, tendo Rousseau como grande influência. Contudo, apesar de ser possível identificar essa potência no pensamento de Sieyès, é notório seu arrefecimento em meio à ideia de nação. Longe de oferecer um amplo terreno para o desenvolvimento democrático, a teorização em questão oportunizou na realidade a canalização deste potencial. Ademais, o pensamento de que os poderes constituídos devessem sempre estar subordinados a um texto constitucional (FERREIRA FILHO, 2014, p. 36), caminhou em direção à supremacia constitucional. Estabelece-se, portanto, uma dogmática em "que, ao estabelecer uma constituição, o povo se compromete a exercer sua soberania apenas de forma indireta, por meio de instituições que operam de acordo com os procedimentos definidos na própria lei fundamental" (COSTA, 2011, p. 199).

Mediante esse processo há, evidentemente, uma maior difusão de poder entre os membros da sociedade, tanto é que o Terceiro Estado passou a ter mais participação nas decisões políticas. Porém, a porta que se abriu em meio as instabilidades sociais não permitiu a entrada de todos os componentes dessa ordem social. A princípio se imaginava que o Terceiro Estado fosse uma massa uniforme de indivíduos com as mesmas intenções e interesses, mas no Antigo Regime o Terceiro Estado era composto por todos os plebeus, dos mais ricos dos burgueses aos mais miseráveis dos mendigos (LEFEBVRE, 2019, p. 63). A França era permeada por "pequenas barreiras que a dividem em um grande número de partes, e em cada um desses pequenos recintos surge uma espécie de sociedade particular que só se ocupa de seus próprios interesses, sem tomar parte na vida coletiva" (TOCQUEVILLE, 2017, p. 106).

A alta burguesia era uma parte específica da população marginalizada das decisões políticas e tinha seus interesses particulares, de forma que buscou se articular para liderar o processo revolucionário e alçar um *status* de destaque (LEFEBVRE, 2019, p. 63). Apesar de fazer parte do Terceiro Estado, "o que mais se nota em todos os atos dessa burguesia é o medo de se ver confundida com o povo e o desejo apaixonado de escapar de todos os meios à sua fiscalização" (TOCQUEVILLE, 2017, p. 118), ou seja, o protagonismo exercido pelo Terceiro Estado resultava em realidade em uma preponderância da burguesia, que agora tomava as rédeas do poder régio.

Dito isso, é possível notar que não é o Terceiro Estado como um todo que conquista destaque na Revolução Francesa, mas sim uma categoria interna específica desta ordem, a alta burguesia. Esta ascensão é relatada por Tocqueville (2017, p. 83) quando se depara com o fato de que "[...] a assembleia compõe-se unicamente de burgueses e praticamente não recebe mais artesãos". Não só o Terceiro Estado é plural internamente como também os interesses são difusos e em muitos momentos divergentes entre si. O Terceiro Estado ao reivindicar ser toda a nação, relegava grande parte dos seus membros à margem enquanto ocorria o processo de derrubada do poder absolutista.

Essa concepção é consubstanciada na própria sistematização de poder constituinte feita por Sieyès. Sua visão possui influências da obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith. Na referida obra o Abade encontra as bases de seu pensamento, fundamentando que a divisão do trabalho é essencial para o desenvolvimento econômico e social, da qual resulta um "maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado" (SMITH, 1996, p.

65). Para Smith o progresso econômico depende de uma tríade, “a busca do interesse próprio, a divisão do trabalho e a liberdade de comércio” (O’ROURKE, 2008, p. 10). Ao partir da ideia de divisão de trabalho, Sieyès busca adaptar tal concepção para a vida política, pois entende que essa sistematização capaz de gerar progresso na economia, faria a mesma coisa em relação ao progresso na nação. Aqui reside o argumento central de oposição e restrição do potencial democrático notado em Rousseau e na própria Revolução Francesa, pois a transposição da divisão do trabalho permitia a concepção de pessoas que deveriam participar das discussões políticas e outras que não. Este ideal endossava a representação, pois permitia a divisão social em pessoas que tinham a função de governar e outras que deveriam ser governadas. Tal pensamento se coloca em total oposição à ideia de democracia de Rousseau, para o qual “não há espaço entre o povo e o soberano, pois ambos se confundem” (ULHÔA, 1996, p. 154).

Em Sieyès o conceito de nação tem caráter essencialmente excludente. A soberania não pertence ao povo e sim à nação e é a vontade desta que origina toda a estrutura de legalidade (LIMA, 2018, p. 73; FERREIRA FILHO, 2016, p. 46). A nação, nesse sentido, não se confunde com o conjunto de homens, pelo contrário, é a expressão dos interesses permanentes e imutáveis da comunidade (FERREIRA FILHO, 2014, p. 33) O que o Abade pretende é reduzir a pluralidade social a um conceito de sujeito nacional único, homogêneo e orgânico; é uma tentativa de reestabelecer *la nation* (KALYVAS, 2013, p. 60).

Este pensamento é relevante para o arrefecimento democrático, pois, enquanto o povo é visto como uma mera reunião de indivíduos sujeitos ao poder, a nação não se resume a isto, pois consiste na encarnação da comunidade, em seus interesses permanentes, que não podem ser reduzidos aos interesses dos indivíduos (FERREIRA FILHO, 2014, p. 43)[48]. Enquanto o povo é algo concreto, a nação o absorve em uma abstração que só pode ser expressa por meio de sujeitos responsáveis por representa-la, ou seja, há uma “(con)fusão entre o povo e a nação” na qual, “não há outra expressão da vontade do povo senão a expressada pelos representantes da Nação” e, assim, “o povo físico desaparecia, absorvido no e pelo conceito de Nação” (ROUSSEAU, 2018, p. 232 - 233). Em suma, o caráter representativo nos ideais de Sieyès é responsável não só por indicar a vontade geral, mas sim produzi-la e manifesta-la, em oposição completa ao pensamento rousseauniano.

[48] Em que pese as amplas divergências entre os autores, é possível notar aqui uma possível influência de Rousseau (1999b p. 97) em Sieyès, uma vez que o contratualista também não entende a vontade geral como uma mera soma ou agregação de interesses individuais, mas sim como “o interesse comum que os une”, algo que na visão do Abade será a vontade da Nação.

Diferentemente da experiência estadunidense, a representação aqui não se sustenta apenas com um argumento de necessidade, ou de depuração do espírito público, mas sim como a única forma possível de se formular a vontade da nação em meio a uma ideia de divisão de funções, oriunda da influência das obras de Adam Smith. Cada indivíduo teria uma função dentro da sociedade idealizada por Sieyès, de modo que algumas seriam as responsáveis não somente por exarar a vontade, mas também produzi-la. O Abade não só oportuniza acesso do Terceiro Estado ao poder político, mas também propõe uma abordagem viável e adequada aos anseios do momento, por meio de uma identidade fixa entre os representantes e a vontade da nação. Com esta pretensão, Sieyès se torna um dos deputados representantes do Terceiro Estado nos Estados Gerais (LEFEBVRE, 2019, p. 86). Assim, se desenha o caráter revolucionário da proposição do Abade de Sieyès que, paradoxalmente, traz limitações ao potencial democrático da época, por meio das representações como "a melhor forma", a seu ver, "de impor freios à usurpação dos direitos 'naturais' por leis arbitrariamente feitas só para garantir o poder dos tiranos" (GRESPAN, 2003, p. 79).

Partindo desta intenção de divisão de funções no âmbito político Sieyès apresenta a distinção entre representantes extraordinários e representantes ordinários. Os primeiros são os responsáveis por estabelecer uma ordem constitucional "terão um novo poder que a nação lhes dará como lhe prouver" (SIEYÈS, 2001, 52). Por sua vez, os representantes ordinários "estão encarregados de exercer, nas formas constitucionais, toda esta porção da vontade comum que é necessária para a manutenção de uma boa administração", e "só pode se mover nas formas e condições que lhe são impostas" (SIEYÈS, 2001, 52-53). Nota-se, a elaboração de um poder constituinte ilimitado, composto por representantes eleitos com o intento de estabelecer as leis básicas de uma nação, consubstanciada no que se chamaria de Constituição; enquanto de outro lado se estabelecem os representantes constituídos e limitados pela ordem jurídica previamente formada (VIALA, 2014, p. 82). Em outras palavras, enquanto o poder constituinte dá vida a uma nova ordem político-jurídica, o poder ordinário apena executa o projeto pré-estabelecido.

Há, portanto, um poder extraordinário, um poder constituinte permanente, ilimitado e incondicionado (FERREIRA FILHO, 2014, p. 33 - 35). Diz-se que o poder constituinte é permanente, pois, na perspectiva trazida por Sieyès, ele não se exaure com sua obra realizada (FERREIRA FILHO, 2014, p. 33), pelo contrário, permanece vivo mesmo durante a vigência de uma Constituição, de forma a continuar ativo e com a capacidade de alterar as disposições e regramentos como lhe convier (COSTA, 2011, p. 210 - 217). Esta categoria de poder

extraordinário, criada por Sieyès, tem "o objetivo de justificar a possibilidade de o terceiro estado realizar a convocação de uma Assembleia Nacional para redefinir a constituição francesa" (COSTA, 2011, p. 205), ou seja, a sua teoria possibilitou a abertura política em seu respectivo contexto histórico. A intenção de Sieyès era a de formar uma única ordem política, e sua teoria buscava a derrubada do "sistema secular de distribuição tripartida da sociedade e da votação por ordem"[49] (VIALA, 2014, p. 83, tradução nossa).

É possível notar neste ponto específico, entre o pensamento de Rousseau e Sieyès, uma certa similitude, pois ambos compreendiam pela impossibilidade de limitação do soberano, nem mesmo pela lei[50]. Enquanto Rousseau (1999b, p. 73) afirma que não se pode "obrigar o soberano em relação a si mesmo, sendo consequentemente contra a natureza do corpo político impor-se o soberano uma lei que não possa infringir", Sieyès (2001, p. 51) entende que o soberano "é independente de qualquer formalização positiva, basta que sua vontade apareça para que todo direito político cesse" (SIEYÈS, 2001, p. 51). Esta operação lógica apresentada por Sieyès oferece solução para duas questões a serem superadas na época: uma, como já dito, entendendo que a vontade da nação não pode ser limitada e; outra possibilitando que a composição de uma Lei Fundamental pode ser resultante da atuação de representantes eleitos especificamente para este feito (COSTA, 2011).

O poder constituinte, para Sieyès, limita os poderes constituídos, porém não oferece imposições insuperáveis para o poder constituinte que pode, a qualquer momento, por meio de qualquer forma, dispor de uma nova ordem legal e constitucional[51]. O ponto chave de tensão entre os dois teóricos é a questão do exercício do poder soberano, pois enquanto para Rousseau cabe ao povo as decisões, para Sieyès ela pertence à nação. E é justamente esta ideia de vontade da nação, criada e manifestada por meio de representantes que apresenta limites e balizas à manifestação democrática. Em outras palavras, "os homens de 1789 reconstituíram a unidade ao dar à Nação um novo corpo no qual fusionar: o dos representantes" (ROUSSEAU, 2018, p. 230).

---

[49] No original, "système pluriséculaire de la répartition tripartite de la société et du vote par ordres" (VIALA, 2014, p. 83).

[50] Cumpre pontuar que este pensamento não é novo, tendo suas raízes na concepção de Bodin (2011), na qual se entende que o soberano se vê impedido de amarrar as próprias mãos. Para Sieyès, contudo, o soberano se desloca para a nação.

[51] Aqui se apresenta certo paradoxo constitucionalista no qual se busca um governo limitado, fundamentando-o em uma soberania nacional ilimitada. Sobre este ponto necessário se faz apontar o estudo de Alexandre Costa no qual diz: "Portanto, nenhuma nação 'pode impor deveres a si mesma', nenhuma constituição pode limitar a força criativa do soberano. A soberania não é o poder de destituir o tirano, mas o poder de se autorregular" (2011, p. 207). Ademais, por meio deste desenvolvimento teórico, Sieyès acaba demonstrando que o poder constituinte está fora da racionalidade jurídica (VIALA, 2014, p. 87 - 88).

Sieyès apresenta um critério prático para aferir o que seria essa vontade da nação, a "opinião da maioria. Esta máxima é intocável" (SIEYÈS, 2001, p. 65). Este raciocínio não ensejaria, em sua visão, uma tirania, pois para ele "a maioria não se separa do todo [...] somente a minoria pode se permitir não se submeter ao voto da maioria" (SIEYÈS, 2001, p. 66). Ou seja, ele desloca o poder para a maioria substanciada no Terceiro Estado liderado pela burguesia, que relegava os interesses dos demais componentes da ordem à marginalidade. Tal perspectiva acaba não considerando o dissenso com bons olhos, pois seria impossível "aceitar múltiplos interesses opostos. A ordem social supõe necessariamente *unidade* de objetivo e *concerto* de meios" (SIEYÈS, 2015, p. 96, grifo do autor). Ocorre que "[...] a formulação inicial de Sieyès foi uma tentativa de tornar delegável a soberania popular" (COSTA, 2011, p. 209) e assim legitimar a criação de uma ordem jurídica resultante de um processo político conduzido por somente uma parte da sociedade.[52]

Nesse sentido, as modalidades de voto atenuaram as pulsões democráticas e permitiram protagonismo da burguesia em sua ordem, e na própria Revolução, em detrimento dos camponeses (LEFEBVRE, 2019, p. 84). O raciocínio do Abade e sua distinção entre povo e nação permitiu a idealização de cidadãos *ativos* capazes de ser representantes políticos e *passivos* competentes apenas para delegar (LEFEVBRE, 2019, p. 216). Em outras palavras, possibilitou o surgimento de um titular "passivo" apto a se manifestar somente por meio de uma "elite", de forma que uma Constituição passa a ser sempre o resultado da atuação de um grupo específico em nome de toda a coletividade (FERREIRA FILHO, 2014, p. 51-52).

Na sistematização feita por Sieyès, o voto não era encarado como um direito, mas sim como uma função (FERREIRA FILHO, 2014, p. 45), autorizando a possibilidade de sua limitação pelo sufrágio censitário. Atrelado a este fato estão as distribuições de terras durante a Revolução Francesa, pois embora o clero e parte da nobreza tenham vendido suas terras, os grandes compradores foram proprietários com alto poder aquisitivo. Em suma, a propriedade mudara de mão, mas o número de proprietários não apresentava uma alteração relevante (TOCQUEVILLE, 2017, p. 88). Na visão de Sieyès, tal fato não representaria um problema, pois o ideal de igualdade dizia respeito a "direitos" e não a "recursos". O apontamento de Tocqueville, se verdadeiro, reforça a perspectiva de protagonismo e ascensão da burguesia, uma vez que esta sairia com maiores vantagens diante desta realidade, pois, o poder

[52] *Ne*cessário pontuar que é justamente este o pensamento que prevalece nas sociedades democráticas contemporâneas, de forma que Sieyès marca não somente a Revolução Francesa, mas também todo o debate moderno sobre processos constituintes.

financeiro dela era reconhecido, inclusive era ela quem socorria o Tesouro real em momentos de crise (LEFEBVRE, 2019, p. 31).

Assim, se consolida uma teoria que substanciava uma realidade na qual algumas (muitas) pessoas eram simplesmente excluídas da participação no poder político, impossibilitando não só o sufrágio, mas também a própria possibilidade de ser eleito. Portanto, as ordens sociais do Antigo Regime são desmontadas para dar lugar às novas classes sociais. Desse modo, toda a radicalidade contida na pulsão democrática revolucionária se vê restringida, agora a soberania popular é domesticada pela representação política. Um papel mais ativo do povo não é simplesmente indesejado, mas também ilegítimo, é uma dissonância com a vontade da nação produzida e manifestada pelos representantes devidamente eleitos.

Pode-se dizer, assim, que na teoria de Sieyès o titular ativo da soberania é a nação, contudo, uma vez que ela só pode se manifestar por meio de seus representantes, é possível notar um deslocamento da soberania para estes, que agora eram majoritariamente ligados aos interesses da burguesia. A Revolução Francesa, portanto, foi projetada em uma direção que não era de ruptura com o Antigo Regime, mas sim de atualização e modernização do sistema político de representação da *nation* (ROUSSEAU, 2018, p. 232 - 233), a qual era vista como "um ser abstrato" que "só pode se expressar mediante pessoas físicas incumbidas de representa-las" (ROUSSEAU, 2018, p. 232 - 233). Assim, a divisão do trabalho de Smith se reflete na divisão política francesa, possibilitando certa classe especial de funcionários do Estado.

Para Tocqueville (2017, p. 169), isso se dá em razão da dificuldade de "fazer com que todo um povo adote e siga um sistema de reforma tão vasto e tão estreitamente ligado em suas partes" desenvolvido pelos economistas da época, de modo que "parece-lhes mais fácil e mais oportuno colocar a própria administração régia a serviço de seus desígnios" (TOCQUEVILLE, 2017, p. 169). Em vista disso, a revolução que desmontara instituições do Antigo Regime caminhou em direção para uma centralização que se encontrava naturalizada no seio da sociedade francesa (TOCQUEVILLE, 2017, p. 94). Essas críticas não simplesmente tangenciam o pensamento de Sieyès, pelo contrário, elas vão ao encontro do núcleo de seu pensamento utilizado para ajudar no "estabelecimento das instituições que iriam permitir a estabilização da Revolução Francesa sob o Consulado e o Império" (FERREIRA FILHO, 2014, p. 31 – 32). Longe de reduzir a Revolução Francesa a uma mera repetição da ordem jurídica e política do Antigo Regime, é necessário apontar que apesar de ela expressar um avanço e ser um marco para as democracias modernas, é neste momento histórico em que

se observa também uma espécie de domesticação do potencial revolucionário-democrático rousseauniano em prol das limitações constitucionais de Sieyès.

### 1.2.3. A SEDIMENTAÇÃO DO PROCESSO REVOLUCIONÁRIO FRANCÊS

Durante a Revolução Francesa, os conflitos generalizados colocaram em questão todas as instituições, derrubando as leis religiosas e as leis civis ao mesmo tempo, (TOCQUEVILLE, 2017, p. 165). O medo em relação às instabilidades revolucionárias indicava a necessidade de pacificação social, alguma resposta que limitasse os riscos dessa multidão e lhe desse uma unidade. Era necessário, portanto, reestabelecer uma ordem e pacificar o povo, além de retirar os privilégios que eram responsabilizados pelas mazelas sociais. Com este temor, o desenvolvimento teórico de Sieyès obtinha o ambiente adequado para ser sedimentado em meio às disposições jurídicas.

Diante dos receios em razão do sentimento revolucionário social, a formação da Constituição de 1791 não foi submetida à ratificação popular e a revisão foi cercada de tantas formalidades que foi impossibilitada durante dez anos, além de restringir o emendamento aos legisladores e não ao povo (LEFEBVRE, 2019, p. 184). O temor em relação ao povo era tamanho que os eleitores propunham a criação de uma *militia nacional*, com o intuito não só de tirar do rei razões costumeiras que ele invocava para convocar tropas, mas também para conter a população em caso de necessidade (LEFEBVRE, 2019, p. 111). O cenário político referendou exatamente as limitações propostas no pensamento de Sieyès, entendendo que há uma identidade entre os interesses da nação e de seus representantes, que seriam os únicos competentes a produzir e proferir a vontade nacional.

É neste ponto que a doutrina de Sieyès se coloca em oposição completa ao pensamento de Rousseau, pois este entende que o único governo legítimo é aquele em que a vontade geral, manifestada pelo próprio povo, diz a última palavra, ou seja, é um pensamento hostil aos partidos e representantes, uma vez que para ele cada indivíduo continua sendo detentor de uma parcela da soberania (FERREIRA FILHO, 2014, p. 44 – 45). A oposição fica ainda mais evidente nas exposições refletidas dos direitos do homem e do cidadão de Sieyès, na qual apresenta sua concepção de representação, sem nenhum tipo de limitação ao instituto: “os Representantes da Nação Francesa, reunidos em Assembleia Nacional, reconhecem que têm, por seus mandatos, o especial encargo de regenerar a Constituição do Estado. Em consequência, irão, a esse título, exercer o poder constituinte” (SIEYÈS, 2015, p. 79).

A ideia de uma nação atrelada à representação oferecia um caráter prático para a formação de uma nova ordem jurídico-política (LIMA, 2018, p. 74), mostrando-se adequada ao momento histórico. A concepção de representação, que ainda permanece como paradigma do Estado moderno, estabelece limites visando a redução dos danos eventuais de uma multidão amorfa e realoca a discussão para uma tensão entre democracia e constitucionalismo (LORENZETTO, KOZICKI, 2015, p. 628). Com isso o debate se estende ao longo da história e, muito embora a doutrina de Sieyès resulte em uma "supremacia constitucional em relação aos poderes constituídos" (FERREIRA FILHO, 2014, p. 38), a concepção empregada pelo constitucionalismo liberal possibilita "o esvaziamento da soberania popular, que é reduzida a um poder episódico mediante uma teoria do poder constituinte inspirada na construção de Sieyès" (COSTA, 2011, p. 215). A categoria de representação é a pedra de toque do pensamento do Abade, de forma a possibilitá-lo pensar a sistematização da *nation* e do *pouvoir constituant* (GOLDONI, 2009, p. 39).

No entanto, havia uma preocupação com aprisionamento da nação às leis estabelecidas decorrente não só da ideia de que um soberano não poderia acorrentar as próprias mãos, mas também como um receio de limitação do parlamento. As discussões durante a edição das *Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão* demonstram essa tensão, explicitando a tentativa de evitar a imposição de amarras à vontade da nação. Em uma das assembleias "o conde de Montmorency propôs que se reconhecesse ao povo o direito de revisar a Constituição", porém "esta questão, bem como diversas outras, foram adiadas no dia 27" (LEFEBVRE, 2019, p. 176). Muito embora a discussão fosse relevante e tivesse potencial para ser aprovada o debate não avançou e no dia 26 de agosto de 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi aprovada sem nenhuma alteração, ou seja, sem nenhuma manifestação a respeito da necessidade de uma abertura política popular permanente.

Necessário pontuar, porém, que este desenvolvimento lógico de Sieyès é carregado de uma intencionalidade clara, que por sua vez não é de todo democrática, pois se buscava justamente reivindicar ao Terceiro Estado o direito de ser reconhecido como "tudo" e, tendo em vista que esta ordem compunha 96% da sociedade, era natural que valorizasse o apelo da maioria[53]. Percebe-se, portanto, uma sedimentação da Revolução Francesa, na qual a pulsão democrática é arrefecida por meio do pensamento de Sieyès, que estabelece balizas à democracia com a sua concepção de poder constituinte. É possível notar inclusive suas influências na Constituição de 1791, que "abole irrevogavelmente as instituições que ferem a

[53] O desenvolvimento deste raciocínio de Sieyès (2001) se vê no capítulo I da obra *Qu'est-ce que le Tiers État?*

liberdade e a igualdade dos direitos". Esse excerto do preâmbulo expõe justamente a ideia de igualdade do Abade, que não se preocupa com a igualdade material, com a equidade de condições. Por sua vez, no Título III, artigo segundo, a ideia de nação é apresentada como a fonte de todos os poderes, consagrando os representantes como os Corpos legislativos e o Rei. Ou seja, toda a pluralidade e aquela potência democrática notada durante a Revolução Francesa é resumida à ideia de representação, como se não houvesse possibilidades ou necessidades de uma abertura popular maior. Mais do que isso, a concepção de "cidadão *ativos* e *passivos*" de Sieyès (2015, p. 95) se apresenta de modo excludente, visto que somente aqueles que "contribuem para a instituição pública" poderiam exercer a cidadania ativa.

É exatamente este o pensamento vitorioso durante a Assembleia Constituinte de 1791, decidindo-se "subordinar o direito ao voto a uma certa abastança, à posse de uma propriedade", pois, prevaleceu o entendimento de que "essa abastança e sobretudo a propriedade fundiária como sendo capazes de proporcionar a inteligência e a independência supostamente necessárias para o exercício dos direitos homem e do cidadão" (LEFEBVRE, 2019, p. 215 - 216). Posteriormente, a Constituição Francesa de 1795 consagrava em seu artigo 35 justamente a ideia de Sieyès, estabelecendo que "ninguém poderá ser nomeado eleitor se não tiver vinte e cinco anos completos, e se não reunir, às qualidades para exercer os direitos do cidadão francês". Estas qualidades[54] impõem o que se reconhece contemporaneamente por voto censitário, impossibilitando o sufrágio para grande parte da população. As ideias do Abade passam a ser internalizadas nos meandros dos dispositivos jurídicos e declarações da época, consolidando um relevante arrefecimento democrático[55]. Este resultado centralizador é criticado por Tocqueville, pois considera que a Revolução

[54] Os requisitos exigidos neste dispositivo são: "nas comunas de mais de seis mil habitantes, de ser proprietário ou usufruidor de um bem avaliado a uma renda igual ao valor local de duzentos dias de trabalho, ou de ser inquilino, seja de uma habitação avaliada a uma renda igual de cento e cinquenta dias de trabalho, seja de um bem rural avaliado a duzentos dias de trabalho. Nas comunas de menos de seis mil habitantes, a de ser proprietário ou usufruidor de um bem avaliado a uma renda igual ao valor local de cento e cinquenta dias de trabalho, ou de ser inquilino seja de uma habitação avaliada a urna renda igual ao valor de cem dias de trabalho, seja de um bem rural avaliado a cem dias de trabalho; e nos campos, a de ser proprietário ou usufruidor de um bem avaliado a uma renda igual ao valor local de cento e cinquenta dias de trabalho. A respeito daqueles que forem ao mesmo tempo proprietários e usufruidores de um lado, e inquilinos, arrendatários ou meeiros de outro, suas habilitações a esses vários títulos serão acumuladas até a porcentagem necessária para estabelecer sua elegibilidade" (FRANÇA, 1795, *online*)

[55] Interessante notar que a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789, *online*), documento símbolo de ideais democráticos, acaba se utilizando das próprias terminologias de Sieyès, como se vê em seu artigo terceiro: "O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente." Cabe pontuar que à época, a nação se via substanciada nos próprios representantes, de modo que a pulsão democrática se via limitada na própria declaração.

"conclui abruptamente [...] o que seria realizado por si mesmo ao longo do tempo" (2017, p. 44), trocando as liberdades já sedimentadas por imagens vãs:

> [...] chamando de soberania do povo os sufrágios de eleitores que não podem esclarecer-se, discutir ou escolher; voto livre de imposição a concordância de assembleias mudas ou subjugadas; e, ao mesmo tempo que arranca da nação a faculdade de governar-se, as principais garantias do direito, as liberdades de pensar, falar e escrever – isto é, o que houvera de mais precioso e de mais nobre nas conquistas de 1789 –, ainda se pavoneia com esse grande nome (TOCQUEVILLE, 2017, p. 64).

Diante disto, a democracia da época se encontra limitada, cerceada diante de inúmeros dispositivos que prescrevem a maneira pela qual o povo pode ou não se manifestar, além de estabelecer o que ele pode ou não alterar. Em vista desta realidade, a menção constitucional sobre a soberania popular pode se comportar como uma mera formalidade de legitimação do poder, sem levar em consideração a própria sociedade que vive sob jugo desta ordem jurídica. Observa-se que a participação popular no desenvolvimento de uma ordem jurídica foi deixada em segundo plano e, assim "as Constituições deixaram de ser entendidas como obra do povo para transformarem-se em criaturas de poderes misteriosos, metafísicos até" (BERCOVICI, 2004, p. 22). O povo se vê distanciado da própria Lei Fundamental que colaborou para construir, ou melhor dizendo, que delegou para que seus representantes construíssem. Há, portanto, um trânsito conceitual capaz de fazer com que a soberania popular deixe "de ser um poder de autogoverno para tornar-se um fundamento do poder de governo" (COSTA, 2011, p. 203).

Somada a esta questão, Sieyès[56] já ressalta a necessidade de um *jury constitutionnaire*, um órgão neutro responsável por julgar a constitucionalidade das leis, propor revisões constitucionais e preservar os direitos naturais[57] (FIORAVANTI, 2007, p. 103). Em seus panfletos intitulados *Qu'est-ce que le Tiers État?*, Sieyès (2001, p. 47) apresentava o início deste seu pensamento, por meio do seguinte raciocínio: "1ª) a comunidade não se despoja do exercício de sua vontade"; "2ª) o corpo dos delegados não pode nem mesmo ter a plenitude deste exercício"; "3ª) não é próprio ao corpo dos delegados

[56] Nota-se que Sieyès, antes mesmo da decisão do caso *Marbury versus Madison*, já defendia a possibilidade de um júri constitucional reconhecer a inconstitucionalidade de um ato, sendo este "nulo e írrito, vazio de qualquer efeito" (FERREIRA FILHO, 2014, p. 36).

[57] Sieyès (2001, p. 49) divide dois tipos de normas fundamentais, "as que estabelecem legislatura, são fundadas pela vontade nacional antes de qualquer constituição" e as que "devem ser estabelecidas por uma vontade representativa especial". Necessário pontuar que as limitações se impõem tão somente ao poder constituído, podendo, em sua visão, o poder constituinte se manifestar a qualquer momento e alterar as disposições constitucionais.

mudar os limites do poder que lhe foi confiado". Em sua exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão também reforça a perspectiva, indicando que "os poderes compreendidos na instituição pública estão todos submissos à lei, às regras, às formas, e não são senhores para mudar" (SIEYÈS, 2015, p. 94). Se os poderes constituídos estão sob as rédeas constitucionais, faria sentido a necessidade de um órgão que avalie suas condutas, para averiguar se os limites estão sendo cumpridos, pois a revisão constitucional cabe somente ao poder constituinte.

Contudo, esta ideia não saiu vitoriosa por apresentar limitações demasiadamente incisivas àquilo que entendiam na época como manifestações democráticas, ou seja, à atuação do parlamento (FIORAVANTTI, 2007, p. 102). Realmente, o controle de constitucionalidade se coloca como um limitador, pois "[...] no possível embate entre o juiz e o legislador, o magistrado possuiria a 'última palavra'" (LORENZETTO, KOZICKI, 2015, p. 635). Em meio a esta operação lógica, haveria um deslocamento da soberania para o próprio Tribunal Constitucional que passaria a dizer quais eram as intenções dos constituintes, sem que o povo pudesse ressignificar a ordem constitucional de acordo com seus interesses. Mais do que isso, deslocaria o poder do legislativo para o Judiciário e, talvez, justamente por esta razão, a proposta não foi adotada nas primeiras constituições francesas.

Em suma, tem-se na Revolução Francesa a idealização de uma identidade entre vontade da nação e a atuação de seus representantes. Tal feito passa a deslegitimar uma atuação popular ativa, vez que a única manifestação legítima neste sistema passa a ser a dos representantes. É justamente esta lógica que se identifica na presente pesquisa como o segundo filtro à democracia, impossibilitando que o povo participe diretamente das alterações da Constituição. Em que pese a participação popular tenha a capacidade de contornar as limitações da representação, este filtro continua sendo uma premissa para as democracias liberais contemporâneas. Ademais, na realidade brasileira a impossibilidade completa da participação popular nas emendas parece também indicar a ideia de identidade entre representantes e vontade da nação, de modo que o desenvolvimento teórico de Sieyès se manifesta relevante. Por fim, pode-se notar que o uso do termo *nation* na Revolução Francesa, possui a mesma função do termo *people* na Independência estadunidense. Ambos são aplicados e proferidos com o papel de atribuir legitimidade às decisões que eram tomadas. Por conseguinte, estas categorias passavam a ter a incumbência de fornecer legitimidade para o estabelecimento de uma nova ordem jurídica.

## 1.3. CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO

O foco do primeiro capítulo esteve direcionado ao destaque dos principais pontos da tensão entre constitucionalismo e democracia, estabelecidos a partir das revoluções liberais do final do século XVIII. Tanto a Independência Estadunidense, quanto a Revolução Francesa ofereceram filtros para a pulsão democrática contida em seus respectivos momentos históricos. Estes filtros se manifestam como fundamentos da democracia liberal, e permanecem tanto nas teorias como nas experiências constitucionais contemporâneas. O primeiro filtro apresenta a possibilidade de as instituições falarem em nome do povo, canalizando as instabilidades populares e buscando tornar desnecessárias grandes mobilizações. Contudo, neste primeiro filtro, o povo ainda detém espaço para falar sobre os signos constitucionais, sendo que suas ações, por mais agressivas que pudessem ser, eram encaradas como legítimas de maneira geral. Esta abertura se fecha com a construção teórica de Sieyès de representação durante a Revolução Francesa. Este instituto não só oferece um mecanismo para a reivindicação de direitos, mas também fornece o único meio cabível para se manifestar a vontade da nação, ao menos na construção teórica do Abade. Neste sentido as manifestações populares não são meramente indesejáveis, elas passam a ser encaradas como ilegítimas, como dissonantes do interesse do Estado. Os dois filtros mencionados indicam uma inversão que possibilita o aparelho estatal combater e restringir o próprio povo. É como se fosse a Constituição a responsável por estruturar a "boa" democracia, e não uma sociedade democrática que pudesse ser capaz de se organizar e desenvolver uma "boa" Constituição[58].

Nestes dois momentos históricos é possível notar uma ambivalência capaz de oferecer argumentos para o que se pode chamar de democracia realista, um sistema em que se limita o povo para que não ocorra nenhuma espécie de autofagia. Por mais que essa ideia não seja de todo incompatível com o constitucionalismo popular dos EUA, ou com a permanência

[58] É justamente neste ponto que a pesquisa se distancia de autores como Habermas (1997, p. 19), pois para este a democracia é resultante de "um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nessa linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa". Assim sendo, haveria elementos basilares resultantes de um processo lógico e racional que estabeleceriam consensos sociais absolutos, como por exemplo os direitos humanos. Esta perspectiva pode colocar o constitucionalismo em uma posição central em detrimento da democracia, assim como se nota no artigo "Democracia e Jurisdição: A Legitimidade da Jurisdição Constitucional na Democracia Procedimental de Jürgen Habermas" de Marcos Cesar Botelho (2008, p. 232).

do poder constituinte na sistematização de Sieyès, é possível identificar que ambos os momentos contribuíram para o fechamento de portas para a atuação popular direta.

A participação do povo, apesar de notável em ambos os episódios, passava a ser canalizada por meio das instituições, que tornava o povo desnecessário e, posteriormente, por meio da representação, que totalizava a ideia de vontade e permitia encarar as manifestações como "ilegais" e até mesmo "ilegítimas". A pulsão democrática passa a ser vista como perigosa para o desenvolvimento estável da sociedade e, portanto, limitada. Porém, por mais que se possa observar um conteúdo conflituoso com a ideia de democracia, não se pode negar que os desenvolvimentos teóricos em questão apresentaram fundamentos democráticos em seus respectivos contextos. Enquanto a Independência Estadunidense se funda na ideia de soberania popular, a Revolução Francesa amplia a participação política do Terceiro Estado.

Se fez possível notar que termos como "povo" e "nação" se apresentam como elementos discursivos legitimadores da ordem constitucional. Ao mesmo tempo, quando os interlocutores pronunciavam essas categorias não estavam se referindo, necessariamente, ao mesmo grupo de pessoas. Isso fica claro na formulação do conceito de "nação" desenvolvido por Sieyès, no qual indicava o Terceiro Estado como a integralidade da *nation*, excluindo de maneira expressa os demais membros da sociedade. A Constituição Estadunidense também demonstra essa percepção, ao passo que excluía parte do coletivo por meio da escravidão e do voto censitário. Pode-se inferir, portanto, que as categorias "povo" e "nação" articuladas em seus respectivos momentos históricos não se referiam à integralidade daqueles atingidos pela lei. Em outras palavras, embora toda a população fosse objeto da lei, não figurava como sujeito da mesma, ou seja, como criadora. A vontade do povo, ou da nação, em cada contexto representava uma parte que buscava falar em nome do todo, conforme se pode notar por meio do referencial teórico adotado, em especial Ernesto Laclau. Ao que tudo indica, é possível identificar, por meio de análises discursivas quem substancia o "povo" e a "nação" em cada contexto; porém, tal tarefa desviaria o foco do presente trabalho.

É importante destacar que estes dois episódios oferecem pistas para a compreensão de alguns elementos condizentes com a chamada supremacia constitucional, contudo em nenhum deles há um fechamento neste ponto. Apesar de ser possível identificar durante a constituinte estadunidense alguns textos e ensaios sobre uma possível ideia de controle de constitucionalidade e supremacia constitucional, em especial nos debates entre *Brutus* e *Publius*, nenhum teve grande circulação ou relevante impacto nos debates constituintes. Elementos que podem ser destacados como antidemocráticos em alguns manifestos de

Hamilton também não tiveram grande apoio durante a vigência do que Kramer identifica como constitucionalismo popular. Por sua vez o Abade de Sieyès encara o poder constituinte como permanente, fundamentando que este pode se manifestar em qualquer momento. As limitações impostas pela Constituição se aplicam tão somente aos poderes constituídos e a idealização de um *jury constitutionnaire* diz respeito à fiscalização dos poderes delegados e não do poder absoluto constituinte.

O paradigma vigente da democracia liberal é que não se pode pensar a democracia sem estes dois filtros: instituições que canalizem o povo e representantes capazes de formular e expressar a vontade popular. Estes são os elementos da ideia de uma democracia realista, viável e pragmática. Embora não se possa pensar em uma democracia factível, ao menos até o momento, sem estes dois pressupostos, pode-se buscar outras formas de regular estes filtros e equacionar o constitucionalismo e a democracia. Quanto mais estreitos são estes filtros, ou seja, quanto mais as instituições canalizam a pulsão democrática e quanto mais os representantes falam em nome do povo sem uma consulta direta, menor de fato é a participação popular na formação e manutenção de seu respectivo Estado. Com isso, o povo se vê afastado da Constituição que passa a ser um documento com caráter quase sagrado. É justamente neste ponto que a iniciativa popular de emendas constitucionais se apresenta como uma ferramenta com potencial de abertura democrática. É por meio das emendas que se faz possível reformular o pacto constitucional e altera-lo. Contudo, quando somente os representantes possuem acesso a este mecanismo o corpo popular não pode participar da reformulação da própria lei fundamental que lhe atinge.

## 2. DO FECHAMENTO A UMA POSSÍVEL ABERTURA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Identificados os filtros que se consolidaram como essenciais na idealização de uma democracia liberal, a investigação se dirige à compreensão da alocação dessas balizas na equalização da tensão entre constitucionalismo e democracia no contexto contemporâneo brasileiro. Em especial, tratar-se-á da iniciativa popular de emendas, uma vez que esta ferramenta apresenta um possível caminho para a manifestação do poder constituinte substanciado na participação popular direta. Em uma primeira impressão, este dispositivo retira da elite política o domínio integral dos mecanismos formais e institucionais de alteração constitucional. Em outras palavras, oportunizaria um meio para que o próprio povo pudesse falar o que é, ou deve ser, a constituição.

Para tanto, este segundo capítulo se divide em dois, o primeiro voltado ao processo constituinte de 1987 e 1988 e o segundo voltado às possibilidades e limitações da iniciativa popular de emendas. No que tange à ANC brasileira, o estudo será abordado com dois objetivos, compreender como se deu a abertura e o fechamento democráticos da formação da Constituição Cidadã e a relevância dos mecanismos participativos deste momento. Esta etapa da pesquisa se manifesta relevante ao passo que permite a percepção de como foram recebidos os mecanismos que buscavam fomentar a participação popular a nível constitucional, assim como o impacto dessa participação na própria formação do texto que estava porvir. Tal reflexão possibilita projetar eventuais problemas com relação à propositura.

Em um segundo momento, coloca-se em discussão as possibilidades e limitações da iniciativa popular em estabelecer um contato com o poder constituinte. O que está em reflexão é se este mecanismo abre margem para que o povo possa tocar, alterar e interpretar a Constituição. Esta propositura não demonstra capacidade de romper com os filtros constitucionais, mas manifesta formas de alargar esses filtros e possibilitar um tratamento mais equânime entre constitucionalismo e democracia na prática. Em outras palavras, institucionaliza uma deferência maior ao povo. Este, deixaria de ser um mero argumento legitimador do pacto constitucional e passaria a ser um protagonista na construção e reconstrução dessa ordem jurídico-política.

## 2.1. A TRAVESSIA PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO E A ÂNCORA CONSTITUCIONAL DE 1988

O processo constituinte de 1987-1988 se apresenta como um episódio central na redemocratização brasileira. Iniciado pelo próprio regime ditatorial militar, este período é marcado por uma ampla participação popular e por certas continuidades do período antecedente. Diante destas condições, a investigação envereda-se, neste momento, no processo de abertura e fechamento constitucional de 1987-1988, a fim de compreender o movimento e sedimentação de uma Constituição que impossibilita a iniciativa popular de emendas.

Embora José Afonso da Silva (2014, p. 64 – 66) aponte para uma realidade diversa, na qual entende ser possível a iniciativa popular de emendas constitucionais em razão do estabelecimento de que todo poder emana do povo, ele também reconhece que o uso desse instituto depende do desenvolvimento da prática democrática brasileira. Fato é que o mecanismo em questão não é utilizado na *práxis* brasileira e teve sua previsão expressamente retirada do texto constitucional durante os debates de 1987 e 1988, conforme se verá adiante. De qualquer modo, a referida perspectiva não atinge o núcleo da presente investigação, pois a questão colocada busca identificar se a iniciativa popular de emendas é capaz de sistematizar de maneira mais equilibrada a relação entre constitucionalismo e democracia. Mesmo que fosse possível a iniciativa popular de emendas constitucionais no contexto contemporâneo, o problema colocado busca identificar se este mecanismo se mostra apto a permitir uma maior expressão democrática no nível da Constituição.

Para tanto, em um primeiro momento a pesquisa remonta o início do processo de distensão com o período autoritário vigente desde 1964. Procura-se destacar os elementos relacionados ao controle do processo de transição, assim como os eventos que propiciavam uma ruptura mais enfática. Isso se faz importante para a percepção das limitações que permeavam o potencial democrático durante o processo de escrita da chamada Constituição Cidadã.

Posteriormente, remontam-se as dinâmicas estabelecidas na ANC, a fim de identificar o grau de abertura popular e sua respectiva importância neste processo. Tal percurso se faz importante para a percepção dos instrumentos dispostos para a apresentação de demandas, sejam elas do povo em si ou de seus representantes. Em outras palavras, procura-se apontar se os mecanismos que oportunizavam um certo protagonismo popular e

ditavam o ritmo das disputas entre grupos constituintes. Neste momento se coloca em foco a polarização entre os dois blocos formados durante os debates na ANC, os "conservadores" e os "progressistas". A relação conflituosa entre estes dois polos possui relação direta com o objeto central da pesquisa, a iniciativa popular de emendas.

Em um último momento, localiza-se o assentamento do processo de redemocratização e seu respectivo fechamento de portas para a continuidade da presença popular na formulação constitucional. Este resultado explicita as contradições de um momento constituinte iniciado pelo regime ditatorial, marcado por um protagonismo popular e sedimentado com um afastamento do povo no que tange às alterações constitucionais. Este caminho investigativo foi percorrido mediante a revisão documental de artigos jornalísticos, atas da ANC, anteprojetos constitucionais, propostas populares de emenda no processo constituinte, assim como de estudos relacionados à ANC brasileira de 1987 - 1988.

### 2.1.1. DEFINIÇÃO DAS REGRAS DO JOGO: A TRANSAÇÃO PARA A TRANSIÇÃO

Com o fim do "milagre econômico", em meados de 1973, iniciava-se também o fim do regime ditatorial militar no Brasil (SANTOS, 2015, p. 21). A crise econômica foi um elemento central no processo de transição democrática, figurando um período de caos e pouca eficiência (BRANDÃO, 2011, p. 35). Na eleição de 1970 o partido da situação havia assegurado pleno controle, restando ao MDB apenas 6 cadeiras no Senado e 87 na Câmara (GASPARI, 2014, p. 447). Mesmo diante destes resultados as mobilizações populares em prol da abertura política começavam a se mostrar relevantes. Em 1971, ocorre a primeira reivindicação formal de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), resultante da mobilização dos "autênticos", grupo progressista do MDB, que produziu o documento que ficou reconhecido como "Carta de Recife" (CARDOSO, 2017, p. 11; SANTOS, 2015, p. 21 – 22).

Em 1974 a oposição começava a atingir resultados eleitorais práticos. Embora os militares acreditassem que a situação era plenamente favorável[59], a ponto de Ernesto Geisel indicar que não buscava uma supremacia, pois uma derrota do MDB que liquidasse a oposição prejudicaria a imagem de legalidade (GASPARI, 2014, p. 448), a expectativa do

[59] O Serviço Nacional de Informações produzia relatórios reservados aos militares indicando uma "fácil" vitória para a base do governo, de forma que iria garantir facilmente 13 das 21 cadeiras do Senado (GASPARI, 2014, p. 452).

regime ditatorial foi frustrada. A tentativa de emplacar uma “distensão lenta, gradual e segura” começava a enfrentar obstáculos. Estes eram os termos indicados pelo próprio Ernesto Geisel, um militar dissonante da “linha dura”, inclinado à abertura política (CARDOSO, 2017, p. 11). Em junho de 1978, Geisel resumiu em uma folha seu projeto de reforma política e salvaguardas, no qual é possível identificar o reestabelecimento das garantias constitucionais e diminuição dos poderes atribuídos ao Executivo (GASPARI, 2016, p. 65 – 66).

Ao avaliar a implementação de abertura política, dois objetivos eram levados em consideração, a manutenção das estruturas concebidas durante o regime militar e uma transição não “revanchista” (SHCWARCZ, STARLING, 2018, p. 470). De certo modo, este último objetivo foi alcançado, pois a redemocratização foi realizada em meio de inúmeras conciliações, nas quais não se buscou ampliar a discussão pública a respeito do legado autoritário (ZAVERUCHA, 2010, p. 41). Entretanto, a crise econômica atrelada às cisões internas da ditadura militar, assim como às mobilizações sociais, foram relevantes catalizadores no processo de transição (BRANDÃO, 2011, p. 35).

No dia 15 de novembro de 1974 o MDB conquistou 16 das 22 cadeiras no Senado e aumentou sua representação na Câmara para 165 deputados, sinalizando o desgaste do regime ditatorial (CARDOSO, 2017, p. 12). A expressão do MDB refletia nas eleições de cidades estratégicas como: São Paulo, Rio Grande do Sul, Amazonas, Acre e Estado da Guanabara (CARDOSO, 2017, p. 12). Durante a apuração de votos, o MDB liderava em 18 estados, sendo que a ARENA estava garantida somente no Maranhão e na Bahia, onde não tivera oponentes (GASPARI, 2014, p. 460). Ademais, apesar de derrotada, a “anticandidatura” de Ulysses Guimarães colocava o MDB em uma oposição mais agressiva, de forma a denunciar o governo autoritário e arregimentar mobilizações sociais (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 468).

Essa derrota retirava de Geisel a autonomia para emplacar o processo de “distensão”, impedindo-o do controle da maioria necessária para realizar reformas constitucionais como bem entendesse, vez que a oposição se fazia relevante e necessária para qualquer aprovação congressual (GASPARI, 2014, p. 471). Em resposta ao fracasso eleitoral, buscou-se neutralizar a vitória da oposição por meio das medidas chamadas de “Pacote Abril”, nas quais se determinava a eleição indireta de governadores e senadores, assim como a restrição de propagandas eleitorais por meio da ampliação da Lei Falcão (CARDOSO, 2017, p. 12; SANTOS, 2015, p. 22; SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 468). Em suma, o resultado das

urnas jogava luz para rachaduras que começavam a se mostrar de forma mais explícitas no interior do governo, no qual Ernesto Geisel buscava evitar a corrosão de sua autoridade presidencial e impelir um "golpe dentro do golpe" (GASPARI, 2014, p. 474).

A partir deste momento as mobilizações populares começaram a se generalizar, em especial entre os anos de 1977 e 1985, escapando dos círculos político-partidários (BARBOSA, 2012, p. 165). Em 1971, a "Carta de Recife" marca o posicionamento de oposição do MDB em prol de convocação da ANC (CARDOSO, 2017, p. 11). No dia 8 de agosto de 1977, reunidos no Pátio das Arcadas na Universidade de São Paulo (USP), o jurista Goffredo Teles Júnior lê a "Carta aos Brasileiros" (CARDOSO, 2017, p. 13). Neste ato, além do conclamo em torno das *Diretas Já*, também se reafirmou a soberania popular nos seguintes termos: "a fonte legítima, primária é a comunidade a que as leis dizem respeito; é o Povo ao qual elas interessam, comunidade e Povo, em cujo seio as ideias das leis germinam, como produtos naturais das exigências da vida" (TELLES JÚNIOR, 1997, p. 412). Com o avanço das mobilizações sociais, o MDB passou a endossar mais veementemente a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sob supervisão de Ulysses Guimarães, o senador Agenor Maria e os deputados Alceu Collares, Celso Barros, João Gilberto e Aldo Fagundes redigiram o "Manual do Constituinte", no qual questionavam a legitimidade das normas que não provinham de representantes eleitos e reivindicavam liberdades democráticas[60]. Ainda em 1977 o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) organiza a primeira mobilização em prol da anistia, que passou a ter posteriormente o apoio da Igreja Católica, da OAB e da ABI (CARDOSO, 2017, p. 13).

Em 1979, João Figueiredo assume a presidência com o apoio de Geisel, perfazendo um discurso de "novo tempo" (GASPARI, 2016, p. 136). O "Pacote Abril" surtira seus efeitos, o governo assegurava a maioria no Senado e sofreu com um pequeno aumento das cadeiras do MDB na Câmara, que agora passava a ter 189 deputados eleitos (GASPARI, 2016, p. 123). O processo de abertura continuou com a Lei 6.683/1979 (de Anistia) e com a extinção do bipartidarismo (Lei 6.767/1979) (CARDOSO, 2017, p. 13 – 14). A abertura para a criação de novos partidos foi criticada por alguns políticos da ala progressista, como era o caso do PCB, que via no MDB a única possibilidade de unidade de oposição diante do regime ditatorial. De fato, a medida tinha essa intenção e visava não só enfraquecer a oposição, mas também criar a oportunidade do surgimento de um partido alternativo que favorecesse o governo e não fosse identificado com o mesmo (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 468). A

[60] Essas informações podem ser observadas na matéria intitulada como "MDB começa a distribuir o 'Manual Da Constituinte'' (1977) publicada no Jornal de Brasília no dia 4 de novembro de 1977.

medida, inclusive, retirou parte da força política do MDB, ao menos em um primeiro momento, com o surgimento do Partido Popular (PP) (GASPARI, 2016, p. 228).

Por sua vez, no ano de 1980, a OAB redige a "Carta de Manaus", em que rejeita os "remendos constitucionais" e participa de mobilizações em favor de uma constituinte em conjunto com lideranças do PMDB, PP, PDT, metalúrgicos, UNE e Movimento Contra Carestia (SANTOS, 2015, p. 22). No ano seguinte a OAB realiza o Congresso "Pontes de Miranda", resultando na propositura de uma nova Constituição para o Brasil, a fim de assegurar as liberdades democráticas, as garantias individuais e os direitos dos cidadãos e da pessoa humana[61]. Em 1982 o Presidente do Conselho Federal da OAB, Bernardo Cabral[62], reiterou a necessidade da convocação de uma ANC, na IX Conferência Nacional dos Advogados.

As mobilizações eram patentes, e o governo, por meio de uma mudança legislativa, buscava amenizar os efeitos da oposição na eleição que estava por vir. Acreditava-se que a proximidade dos candidatos com as bases eleitorais iria atrair votos nas eleições majoritárias. Essa impressão influenciou o regime ditatorial a alterar a legislação eleitoral para que se votasse por chapa, ou seja, os candidatos ao Senado, às câmaras estaduais e federais e o governador do estado deveriam ser do mesmo partido no momento do voto (GASPARI, 2016, p. 228). Contudo, a realidade foi oposta à expectativa dos militares e pela primeira vez, desde 1964, a maioria congressual deixava de ser do regime[63] (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 469). Nesta eleição de 1982, o governo perdera a administração de 10 estados, mas ainda mantinha o domínio do colégio eleitoral, o controle do Senado e um número de cadeiras próximo à maioria na Câmara (GASPARI, 2016, p 229). Entre estes estados em que os militares saíram derrotados, destacam-se São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Isto pois, colocava-se fim ao mais longo período de centralização administrativa da história Republicana; estas localidades representavam 59% da população, 75% da produção e 72% da arrecadação federal (GASPARI, 2016, p. 229). As manobras da situação oportunizaram o sucesso do PMDB, que passava a buscar uma superação do regime por dentro dele mesmo (SANTOS, 2015, p. 22).

---

[61] Essas informações podem ser observadas na matéria intitulada como "OAB propõe nova Constituição'' (1981) publicada no Correio Braziliense no dia 01 de junho de 1981.

[62] Bernardo Cabral é um personagem importante na constituinte, vez que foi nomeado relator na Comissão de Sistematização, conforme se verá adiante de maneira mais detalhada.

[63] Participaram deste pleito os partidos PMDB, PDS, PTB, PDT e PT (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 469).

O desgaste do governo era patente e os atentados[64] acabaram fortalecendo ainda mais a oposição. O cenário era favorável à abertura, e uma emenda despretensiosa foi utilizada para articular essa demanda, ficando conhecida como Dante de Oliveira, em razão do nome do deputado que a protocolou. O representante do PMDB não tinha muita relevância no cenário político, mas a Executiva Nacional do partido selecionou a sua proposta com cerca de 15 linhas e passou a organizar uma frente suprapartidária de oposição, com o mote *Diretas Já!* (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 482).

Enquanto Ulysses Guimarães investia na aprovação da emenda, seu correligionário, Tancredo Neves, descrente com a possibilidade, começava a articular a sua candidatura em uma eleição indireta (GASPARI, 2016, p. 266). É difícil afirmar categoricamente se Tancredo Neves simplesmente não acreditava na aprovação da referida emenda ou se seu real propósito era se equilibrar entre os comícios e as articulações para a votação indireta (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 481 – 482). De qualquer forma, o PMDB tinha que cooptar as manifestações a seu favor e, assim, neutralizar as influências do PT e demais organizações de esquerda nas campanhas das "Diretas Já!" (GASPARI, 2016, p. 281).

Apesar da mobilização popular ter sido relevante (SANTOS, 2015, p. 23), a percepção do político mineiro estava certa e, sua atuação moderada somada à abertura para negociações fizeram com que o oposicionista fosse bem visto pelo general Figueiredo (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 482). O próprio Tancredo chamou a imprensa manifestando sua intenção de liderar uma conciliação com as forças do governo (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 485).Três fatores se fizeram importantes para a eleição de Tancredo Neves: a indecisão de Figueiredo quanto à escolha de um candidato governista; ausência de um nome capaz de unir o bloco governista; e, a escolha de Maluf como candidato

[64] Além das manipulações legislativas, visando o sucesso eleitoral, o regime militar continuava a perseguir a oposição e atribuir atentados a movimentos ligados à esquerda. Nos primeiros oito meses de 1980, durante a gestão de João Figueiredo, registraram-se 46 atentados; inúmeras bancas de jornais que divulgavam a imprensa alternativa foram explodidas, sendo registrado também, o sequestro de Dalmo Dallari em São Paulo; também foi identificada uma bomba no hotel em que se hospedava Brizola, assim como a depredação da casa de Manuel da Conceição, líder camponês. No dia 27 de agosto deste referido ano, três bombas explodiram no centro do Rio de Janeiro, a primeira atingiu a "Tribuna da Luta Operária", a segunda na Câmara Municipal e a terceira explodiu na sede do Conselho Federal da OAB. Já no dia 30 de abril do ano seguinte, uma bomba explodiu no colo do sargento paraquedista Guilherme Rosário; no veículo foram encontradas outras três bombas e duas granadas. A responsabilidade deste último evento foi atribuída à Vanguarda Popular Revolucionária, um grupo armado da esquerda que havia sido dizimado pelo Exército há pelo menos 10 anos. Pode-se inferir a partir destes eventos que haviam indícios de participação do governo nos atentados e que este tinha interesse nos desdobramentos políticos, apresentando-se como a solução para a desordem e o caos que se apresentavam. Estas informações estão descritas nas obras "Brasil: uma biografia" (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 481 – 482) e "A Ditadura Acabada" (GASPARI, 2016 p. 181 – 24).

do PDS, que tinha forte oposição, inclusive do próprio presidente do regime ditatorial (GASPARI, 2016, p. 266; SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 485 - 486).

Em matéria da Folha de S. Paulo[65], o ex-governador e então candidato à presidência pelo PDS confirmava a indecisão de Figueiredo e afirmava que garantia a maioria em relação a uma possível candidatura do Vice-Presidente à época, Aureliano Chaves. Esta indecisão gerava um desconforto entre os militares, a ponto de Golbery dizer em entrevistas que o então presidente "não tinha vontade de dirigir o país" (GASPARI, 2016, p. 256). Episódios como estes explicitam a crise política no momento de transição e a dificuldade da coalizão governista. Tal cenário prejudicava a estratégia eleitoral de Maluf que contava com a fidelidade da base governista e o apoio do Planalto para qualquer candidato do PDS (GASPARI, 2016, p. 266).

Enquanto isso, a articulação política de Tancredo Neves rendia seus frutos e, por meio da mediação do próprio Vice Presidente, recebeu a notícia de que sua chapa de candidatura à presidência seria completa com o nome de José Sarney (GASPARI, 2016, p. 285). O apoio militar à sua candidatura passara a ser público, assim como as denúncias a respeito de "negociações"[66]. Não obstante, tal relação não era de todo harmônica, a ponto do presidenciável do PMDB informar, em uma entrevista publicada pelo Jornal do Brasil no dia 17 de janeiro de 1985, sua preocupação com a possibilidade de um golpe e afirmar "Tenho que avisá-lo de que se vier o golpe, virá a resistência e haverá derramamento de sangue"[67] (AS REVELAÇÕES SOBRE O TEMOR DE UM GOLPE, 1985, p. 2).

Embora existissem alguns atritos, a "Aliança Democrática" estava formada com o objetivo de pautar o caminho da redemocratização de modo a manter as estruturas e a essência do regime ditatorial militar (CARDOSO, 2017, p. 16). Os militares passaram a apoiar publicamente Tancredo, conforme se vê na matéria do Jornal do Brasil intitulada por "Exército diz em nota que desfecho da sucessão é uma vitória da Revolução" (1985, p. 2). O manifesto assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça e, Marco Maciel (2010, p. 15), conhecido como "Compromisso com a Nação", marca este momento com o seguinte compromisso: "o PMDB e a Frente Liberal, conscientes

[65] A referida matéria era intitulada por "Maluf afirma que possui maioria no Colégio Eleitoral'' (1983, p. 4) e foi publicada na Folha de S. Paulo no dia 04 de abril de 1983.
[66] No dia 25 de abril de 1984 a Folha de São Paulo (1984, p. 04) publicara em sua quarta página uma matéria em destaque intitulada como "Figueiredo considera Tancredo um 'nome confiável'", logo abaixo seguia outro artigo "Para Lula, 'proposta é de transação e não de transição".
[67] Houve algumas tentativas de associar o nome de Tancredo Neves à ameaça comunista, contudo, a possibilidade de um golpe se mostrava não somente uma medida fantasiosa e radical como também inviável em razão da desmoralização do DOI e SNI após o atentado de Riocentro e o assassinado de Alexandre Baumbarter (GASPARI, 2016, p. 295).

de suas responsabilidades perante a Nação, decidiram reunir seus esforços no propósito de promover as inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige".

A vitória de Tancredo Neves foi sacramentada nas eleições indiretas, mas o arquiteto da conciliação não tomou posse em razão de problemas ligados a um Leiomioma (GASPARI, 2016, p. 309). No Jornal O Estado de São Paulo a manchete indicava a posse de Sarney, mas não mencionava o falecimento de Tancredo Neves. Com o título "Tancredo Operado. Sarney assumirá a Presidência" (1985, p. 1) a notícia apenas relatava, erroneamente, que a internação do presidente eleito decorria de uma crise "aguda de apendicite". A matéria ainda indica uma breve divergência do Ministro Leitão de Abreu quanto a quem deveria assumir durante o período, pois este acreditava ser o Presidente da Câmara o incumbido de assumir a presidência[68]. Em suma, este episódio apresenta três pontos em seu encerramento: Sarney não queria assumir; o próprio Ulysses Guimarães, indica à Sarney que ele deveria assumir a presidência; e, não houve, ao menos concretamente, nenhum ato de obstrução por parte dos militares (GASPARI, 2016, p. 308).

A faixa presidencial caiu sob os ombros de José Sarney, mas isso não foi um fator impeditivo para o cumprimento do acordo da Aliança Democrática. Em mensagem nº 48, de 1985-CN (nº 330/85, na origem) o novo presidente encaminhava a PEC 43/85 ao Congresso e indicava "Cumpro o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática" (SARNEY, 1985). A referida emenda estabelecia uma ANC congressual e unicameral para, de forma livre e soberana, se instalar sob a direção do presidente do STF, a fim de conduzir a eleição da mesa responsável por dar sequência nos trabalhos (CARDOSO, 2017, p. 18). Assim, iniciam-se os primeiros embates parlamentares a respeito do momento constituinte, conforme se verá adiante.

### 2.1.2. AS CARAVANAS E A REBELIÃO CONSERVADORA

Um mês após o envio da proposta de emenda, Sarney também publica o Decreto 91.450/1985, no qual institui a "Comissão Provisória de Estudos Constitucionais", mais

[68] A respectiva matéria ainda especula uma eventual posse de Tancredo no leito, ao lado de uma frase em destaque "Apêndice, uma operação fácil", na qual indicava um cenário favorável do paciente: "Tancredo poderá voltar a caminhar ainda hoje e, em condições normais deixará o hospital no período entre três dias e uma semana. Apesar de seus 75 anos, as excelentes condições de saúde de Tancredo Neves facilitarão sua recuperação. Segundo especialistas, o quadro não apresenta grandes riscos. Na sua convalescença, a dieta inicial será líquida. Tancredo só deverá voltar às suas atividades normais dentro de duas ou três semanas" (TANCREDO OPERADO. SARNEY ASSUMIRÁ A PRESIDÊNCIA, 1985, p. 1)

conhecida como Comissão Afonso Arinos[69], em razão do nome do jurista presidente responsável pela elaboração do projeto da nova constituição (SANTOS, 2015, p. 25 – 26). Esta iniciativa por parte do novo governo deu ensejo aos primeiros embates entre os "conservadores" e "progressistas", pois estes viam nos referidos atos uma tentativa de interferir na agenda temática da Constituição e minimizar sua autonomia (PILATTI, 2019, p. 21). No entanto, o resultado final da Comissão Afonso Arinos não agradou o próprio Presidente Sarney, que ignorou o documento e não o enviou ao Congresso (WOHNRATH, 2017, p. 48). A Comissão funcionou durante 1 ano e 2 meses, contando com a participação de 50 personalidades heterogêneas, dando ensejo a um Anteprojeto de caráter bastante progressista (SANTOS, 2015, p. 26). Por esta razão a "Comissão de Notáveis" se aproximou mais aos interesses emergentes da época do que às expectativas governistas (PILATTI, 2018, p. 21). Dessa forma, os esforços do governo se dirigiam para a aprovação da proposta de convocação da ANC. Em agosto de 1985 uma Comissão Mista se reunia para analisar a PEC 43/85, sendo presidida pelo Senador Helvídio Nunes (PDS) e tendo como relator o constituinte Flávio Bierrenbach (PMDB) (CARDOSO, 2017, p. 20).

Paralelamente, a sociedade se organizava a fim de pressionar a aprovação de uma ANC exclusiva. No dia 14 de setembro de 1985 a Folha de S. Paulo divulga a mobilização da Igreja Católica liderada por D. Paulo Evaristo Arns, com a matéria intitulada "Igreja detona campanha por Constituinte independente" (1985, p. 5). D. Paulo Evaristo Arns foi um relevante opositor do regime militar e um personagem importante em relação às reivindicações pró participação popular na Constituinte. Dentre seus trabalhos, enumerou 10 propostas da Igreja Católica para a Constituinte que giram em torno dos seguintes temas: participação popular nas ações estatais; distribuição de renda e terras; liberdade cultural; reforma fiscal e fundiária; instituição de uma corte constitucional aberta ao povo; estruturação sindical com representação autêntica; positivação dos direitos humanos; proteção de dados pessoais; e, a promoção de mecanismos que assegurem o avanço científico, tecnológico e de informações (WOHNRATH, 2017, p. 63).

Em meio às mobilizações sociais, chama a atenção o projeto "Diga Gente e Projeto de Constituição", da própria constituinte, que oportunizou milhares de sugestões populares para a constituinte (CARDOSO, 2017, p. 23). Inúmeros Plenários, Comitês e Movimentos pró ANC foram articulados visando a consolidação de um processo de transição participativo. Dentre estes, pode-se indicar: Movimento Nacional pela Constituinte; Plenário Pró-

[69] Afonso Arinos era um jurista consagrado que havia participado das conspirações que desembocaram no suicídio de Getúlio Vargas em 1954, assim como do golpe militar de 1964 (PILATTI, 2019, p. 21).

Participação Popular; Congresso Brasileiro de Professores; a Reunião dos Sindicatos; o Primeiro Ciclo de Debates sobre a Assembleia Nacional Constituinte; Comitê Mineiro pela Constituinte e pelas Eleições Diretas; o I Ciclo de Estudos em Prol da Assembleia Nacional Constituinte; Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária (SANTOS, 2015, p. 23 – 24). Neste momento, o isolamento geográfico de Brasília começa a ser rompido pelas caravanas de diversos lugares do país (CARDOSO, 2017, p. 17).

Embora o posicionamento generalizado entre os movimentos buscasse uma constituinte exclusiva, a emenda provinda da Aliança Democrática foi aprovada sob o nº 26/85[70] dando ensejo ao processo de 1 ano e 8 meses que tornou o Congresso em um centro expressivo da vida pública nacional (SCHWARCZ, STARLING, 2018, p. 488). Entre novembro de 1986 e setembro de 1988 ocorreram ao menos 225 eventos de mobilizações populares, ou seja, uma média mensal de 9,78 ações durante a ANC (BRANDÃO, 2011, p. 81). Este número aumenta para 250 quando se nota que em um evento podem ser empregadas mais de uma forma de mobilização (BRANDÃO, 2011, p. 83). Em suma, tem-se o seguinte quadro de mobilizações e suas respectivas ações:

**Tabela 1** – Mobilizações Durante o Processo Constituinte.

| Tipo de Mobilização | Número de Ocorrência | Percentual |
|---|---|---|
| Greve | 1 | 0,4% |
| Demonstrações/Manifestações/Comícios | 40 | 16,0% |
| Caravanas à Brasília/Lobby nos Corredores e Plenário do Congresso | 27 | 10,8% |
| Atos de Coleta de Assinaturas | 15 | 6,0% |
| Atos de Entrega de Emendas Populares | 17 | 6,8% |
| Envio de Proposta ou Carta Pública ao Governo/Constituintes | 20 | 8,0% |
| Reuniões com Constituintes | 35 | 14,0% |

[70] Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2014, p. 202) coloca em discussão se houve de fato uma ruptura com o regime ditatorial militar em razão da constituinte ter sido viabilizada por meio da emenda constitucional 26/85. Em suas palavras "foi esta Junta Militar que editou a Emenda n. 1/69 que – já se disse – ensejou a Emenda n. 26/85. Dessa vem – insista-se – a Constituinte de 1987/1988 que elaborou a Constituição de 1988. Encare-se de frente a Constituinte de 1987. Ela não foi composta de representante extraordinários, como postulava Sieyès. Foi composta de deputados e senadores eleitos para integrar as Casas do Legislativo. E não se olvide que do Senado faziam parte membros eleitos em 1982, portanto antes mesmo da previsão de uma Constituinte" (FERREIRA FILHO, 2014, p. 203). Contudo, em que pese ser possível essa compreensão de não ruptura jurídica, é necessário enfatizar que a referida emenda não só oportunizou uma nova Constituição, como também possibilitou uma abertura democrática completamente diferente daquela vigente durante o período autoritário. Tal emenda poderia ser encarada como o que Richard Albert (2019, p. 78) reconhece como *constitutional dismemberment*, no qual a emenda constitucional não apenas altera a Lei Maior, como também refaz a sua identidade.

| | | |
|---|---|---|
| Reunião com Poder Executivo Federal (Ministros/Presidente/Assessor Direto do Presidente) | 4 | 1,6% |
| Apresentação das Emendas Populares na Comissão de Sistematização | 2 | 0,8% |
| Divulgação à População do Voto dos Constituintes | 6 | 2,4% |
| Exposições artísticas sobre os temas | 1 | 0,4% |
| Propaganda Televisiva | 2 | 0,8% |
| Reuniões/Encontros de Articulação entre os Movimentos | 42 | 16,8% |
| Reuniões de Formação/Consolidação do Movimento | 36 | 14,4% |
| Levantamento de Fundos | 2 | 0,8% |
| *TOTAL* | *250* | *100%* |

Fonte: BRANDÃO, 2011, p. 83.

Como se nota, "Reuniões/Encontros de Articulação entre os Movimentos" e "Demonstrações/Manifestações/Comícios" totalizam cerca de um terço das atuações populares durante a constituinte. Este fato demonstra a intenção popular de se organizar coletivamente e influir nos rumos constitucionais. Tal fato fica ainda mais evidente quando se destaca o terceiro tipo de mobilização que mais ocorreu "Reuniões de Formação/Consolidação do Movimento". Somado a isto, tem-se as "Reuniões com Constituintes" e "Caravanas à Brasília/Lobby nos Corredores e Plenário do Congresso", o que permite afirmar que a ANC foi permeada pela presença popular e sua respectiva participação ativa durante o processo constituinte.

Consumada a decisão de uma ANC congressual, as eleições de 1986 transformavam-se em pleitos para a constituinte (PILATTI, 2019, p. 21). Herdados os 23 senadores de 1982, a eleição que estava por vir preencheria 487 cadeiras na Câmara e 49 no Senado (WOHNRATH, 2017, p. 48). A composição da ANC restou, portanto, da seguinte maneira:

**Tabela 2** - Composição Partidária na ANC

| **Partidos**[71] | **Total** | **Deputados** | **Senadores/86** | **Senadores/82** |
|---|---|---|---|---|
| PMDB | 306 | 260 | 38 | 8 |

[71] Apesar do PSDB participar da constituinte, não foi eleito diretamente para tanto. O nascimento do referido partido se dá, no decorrer deste processo, com uma ruptura do PMDB liderada por Mario Covas, conforme se verá adiante.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PFL | 132 | 118 | 7 | 7 |
| PDS | 38 | 33 | 2 | 3 |
| PDT | 26 | 24 | 1 | 1 |
| PTB | 18 | 17 | - | 1 |
| PT | 16 | 16 | - | - |
| PL | 7 | 6 | - | 1 |
| PDC | 6 | 5 | - | 1 |
| PCB | 3 | 3 | - | - |
| PC do B | 3 | 3 | - | - |
| PSB | 2 | 1 | - | 1 |
| PSC | 1 | 1 | - | - |
| PMB | 1 | - | 1 | - |

Fonte: PILATTI, 2019, p. 24.

Pode-se notar uma ampla vantagem do PMDB com a maior bancada parlamentar, seguido pelo PFL que não detinha metade das cadeiras da maior representação partidária. Contudo o "bloco conservador" ainda tinha a vantagem numérica; enquanto a "bancada progressista" era composta pelo PCB, PC do B, PDT, PSB, PT e uma fração minoritária do PMDB, o futor "Centrão[72]" detinha o PDS, PFL, PL, a fração majoritária do PMDB e, salvo algumas exceções pontuais, o PDC e o PTB (PILATTI, 2019, p. 13). A composição da ANC refletia o "predomínio de conservadores na sociedade e na política brasileira" (CARDOSO, 2017, p. 41). Em uma classificação de Luziano Pereira Mendes de Lima (2009, p. 120), a composição da ANC era da seguinte maneira: 33% dos parlamentares poderiam ser identificados como de direita, 25% como centro-direita; 11% como centro; 14% como centro-esquerda; e, 17% como esquerda.

A ANC estava instalada sob a presidência provisória do ministro do STF José Carlos Moreira Alves. Logo após 1 minuto de silêncio em homenagem a Tancredo Neves, os conflitos se iniciaram com uma questão de ordem de Plínio de Arruda Sampaio (PT) (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 9), em razão de sua irresignação com a presença dos senadores "biônicos": "A participação dos Senadores eleitos

[72] O surgimento deste bloco diz muito a respeito do processo constituinte, uma vez que evidencia o desprendimento das amarras que se pretendia estabelecer durante o processo de transição democrática (BASTOS, 2019, p. 116). Em outras palavras, só houve essa mobilização, pois o grupo conservador que pretendia pautar a redemocratização, não conseguiu fazer valer seus posicionamentos.

em 1982 constitui uma afronta brutal ao princípio de legítima representatividade constituinte que deve ser o guia maior dos trabalhos da Assembleia instalada no dia de ontem". Logo em seguida, Roberto Freire (PCB) endossa a questão de ordem. Em oposição, o constituinte Fábio Lucena (PMDB) é o primeiro a manifestar contrariedade à questão de ordem, indicando que "a Constituição não distingue entre Senadores eleitos em 1982 e em 1986, muito menos em 1990" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 9). Em seguida, José Lourenço (PFL) solicita a palavra como Líder do partido, a qual foi deferida pela presidência, para defender a presença de todos os representantes no processo constituinte.

Este episódio possui é relevante para o processo constituinte, pois consolida a figura dos líderes e assegura às pequenas bancadas a mesma capacidade de expressão, de forma a incorporar essa prática ao longo de todo o processo da ANC (PILATTI, 2019, p. 25). Ao longo das discussões, logo após o pedido de palavra em razão da liderança feito pelo Fernando Henrique Cardoso (PMDB), foi a vez de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) fazer o mesmo. Houve algumas discussões a respeito de quem era o líder do PT, mas ao final a palavra foi mantida ao Lula e, assim, mantida a possibilidade de toda e qualquer liderança se manifestar ao longo do processo constituinte (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 11).

Seguindo os debates, a decisão do Ministro Moreira Alves veio de maneira favorável aos conservadores[73]: "Como o texto salienta que são os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que se reunirão em Assembleia Nacional Constituinte, esta Presidência decide que os Senadores eleitos em 1982, [...], têm direito de voto nesta eleição" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 12). Diante dessa decisão, Plínio de Arruda Sampaio (PT) recorreu ao plenário. Antes do início da votação, José Genuíno (PT) pediu a palavra para apresentar uma questão de ordem, indicando que "os Senadores que correspondem exatamente ao objeto desta votação não podem votar nesta questão, porque é causa própria" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 12). Sem muitas delongas, a questão foi decidida de maneira favorável aos Senadores de 82, dando sequência à votação[74]. Após as orientações partidárias[75], o resultado foi de 394 votos "SIM",

[73] Entre os 23 senadores, pode-se identificar 16 deles como conservadores e 6 como progressistas, de modo que se estes fossem descredenciados da participação na ANC, representaria 10 votos a menos ao lado do futuro "centrão" (PILATTI, 2019, p. 24)

[74] Nas palavras do então presidente da sessão Moreira Alves, "a questão preliminar já está decidida. Votarão todos os constituintes" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 12).

[75] Em sistematização de Adriano Pilatti (2019, p. 26), consta que o PMDB, PFL, PDS, PTB, PL, PDC e PDT foram orientados a votar sim, em favor da permanência dos Senadores de 82 no processo constituinte, enquanto os líderes do PT, PCB e PC do B indicaram a votação em desfavor.

em favor da presença dos Senadores de 82 no processo constituinte e 124 votos "NÃO" em desfavor aos referidos Senadores, além de 17 abstenções (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 13). Em que pese a votação ter marcado a primeira derrota do bloco progressista na ANC, ela também demonstrou a capacidade do grupo em aglutinar votos 5 vezes maior do que a soma de suas respectivas cadeiras, além de expor a habilidade de determinar a agenda do 2º dia de Sessão e forçar uma votação nominal com o Plenário inteiro (PILATTI, 2019, p. 27).

Superada a questão, a discussão se enveredou, ainda na mesma sessão, para a escolha do Presidente da ANC. O adversário de Ulysses foi indicado em plenário pelo constituinte José Fernandes (PDT): "embora reconhecendo a gloriosa trajetória do Deputado Ulysses Guimarães, não posso também deixar de dizer que temos nomes dignos, como o que quero apresentar ao exame dos Companheiros, o do Deputado Lysâneas Maciel". Sem muitas surpresas, a vitória do candidato do PMDB veio apoiada com 425 votos, contra 69 votos ao candidato do PDT e 28 abstenções (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 17). Embora Ulysses tenha saído vitorioso no plenário, sofreu uma derrota dentro de seu partido. Antes da definição do Regimento Interno e das mesas de cada comissão e subcomissão, um fato influencia de maneira expressiva os rumos da ANC, a eleição do líder do PMDB. Ulysses Guimarães passara a ser criticado por alguns grupos internos do partido em razão da centralização decisória que ele emplacava; por sua vez, Mario Covas se identificou com essas críticas, apresentando-se como candidato opositor para a liderança do partido (PILATTI, 2019, p. 53; PAIXÃO, 2014, p. 444). Saiu vitorioso[76] diante do oponente apoiado pelo presidente da ANC, o Deputado Luiz Henrique (PMDB).

A eleição de Mario Covas como líder do PMDB se faz importante em razão de dois fatores: as dinâmicas da ANC ofereciam protagonismo aos líderes, conforme já exposto; e, o PMDB detinha a maior bancada, de modo que se Mario Covas conseguisse aglutinar[77] os liderados, possuiria uma influência relevante no processo. Diante disto, a Aliança Democrática estava agora desmanchada e a ANC passara a ser marcada pelo embate entre

[76] Os demais líderes partidários neste momento eram: "José Lourenço (PFL), Amaral Netto (PDS), Adolfo Oliveira (PL), Brandão Monteiro (PDT), Mauro Borges (PDC), Haroldo Lima (PCdoB), Gastone Righi (PTB), Roberto Freire (PCB), Luis Inácio Lula da Silva (PT), Antônio Farias (PMB)" (SANTOS, 2015, p. 30; PILATTI, 2019, p. 34). Havia também a atuação informal de Carlos Sant'Anna (PMDB) como líder do governo, o que gerou inconformismo por parte de vários constituintes, inclusive conservadores, que viam nessa ação uma tentativa do Presidente José Sarney de interferir na ANC (CARDOSO, 2017, p. 50; PILATTI, 2017, p. 34).

[77] Destaca-se que o PMDB sofria com questões relacionadas à fidelidade há muito tempo, sendo essa realidade pública e notória. No dia 4 de abril de 1983 a Folha de S. Paulo relatara em uma manchete "Colégio de Líderes tentará conter rebeldias no PMDB" (1983, p. 4). O partido estava fragmentado e, pode-se inferir, que foi justamente isso que possibilitou a eleição de Mario Covas.

progressistas e conservadores (CARDOSO, 2017, p. 65). A polarização formada pode ser observada nos embates entre Covas (PMDB) e Lourenço (PFL) que passavam a articular os blocos progressistas e conservadores, respectivamente (PILATTI, 2019, p. 53).

O primeiro item a ser debatido na constituinte era a formulação de um regimento interno capaz de atender as excepcionalidades daquele momento. O Relator do projeto do RIANC foi o constituinte Fernando Henrique Cardoso (PMDB). As discussões sobre o regimento giraram em torno da soberania da ANC, dos procedimentos que seriam adotados para a formulação da nova Constituição e a compatibilização com as atividades ordinárias (CARDOSO, 2017, p. 45 – 62). Em que pese as divergências e conflitos em torno da aprovação do RIANC, este foi aprovado mediante a atuação de todos os líderes partidários, como se pode inferir a partir da fala de Ulysses Guimarães que fez questão de mencionar o nome de cada um[78] após e enfatizar que "O Regimento da Assembleia Nacional Constituinte é obra condominial dos Líderes dos Partidos com representação nesta Casa" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 273).

Em resumo o RIANC estabelecia: um organograma com 34 foros de deliberação[79]; agenda temática extensiva; 132 cargos de presidente, vice-presidente e relatores nas comissões e subcomissões; amplo poder de agenda para os relatores; possibilidade da substituição do líder pela maioria absoluta da sua respectiva bancada; amplo poder de emenda aos constituintes; possibilidade do presidente da ANC solicitar horários de emissoras para

[78] Este fato traz luz para a relevância dos líderes partidários durante o processo constituinte, independentemente do número de integrantes da bancada que representavam.

[79] Foram estabelecidas 8 comissões com 3 subcomissões cada. As comissões temáticas eram: I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II - Comissão da Organização do Estado; III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; VI - Comissão da Ordem Econômica; VII - Comissão da Ordem Social; VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (SANTOS, 2015, p. 32). Por sua vez, as Subcomissões estavam distribuídas da seguinte maneira: à Comissão I: Ia – Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, Ib – Subcomissão dos Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias, Ic – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; à Comissão II: IIa – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, IIb – Subcomissão dos Estados, IIc – Subcomissão dos Municípios e Regiões; à Comissão III: IIIa – Subcomissão do Poder Legislativo, IIIb – Subcomissão do Poder Executivo, IIIc – Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público; à Comissão IV: IVa – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, IVb – Subcomissão da Defesa do Estado, Sociedade e Segurança, IVc – Subcomissão da Garantia da Constituição, Reformas e Emendas; à Comissão V: Va – Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, Vb – Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, Vc – Subcomissão do Sistema Financeiro; à Comissão VI: VIa – Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica, VIb – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, VIc – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária;. à Comissão VII: VIIa Subcomissão do Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, Vllb – Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, VIIc – Subcomissão dos Negros, Pessoas Deficientes e Minorias; à Comissão VIII: VIIIa – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, VIIIb – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e Comunicação, VIIIc – Subcomissão da Família, Menor e Idoso (SANTOS, 2015, p. 32 – 33).

divulgar fatos de interesse relevante; e, possibilidade de alteração do texto do regimento mediante atuação da Mesa Diretora ou requisição de 94 deputados (PILATTI, 2019, p. 51 – 52). A partir deste momento, definiam-se as dinâmicas e procedimentos que seriam percorridos ao longo do processo constituinte.

Esses fatos colaboram para a descentralização dos trabalhos, que sem um Anteprojeto para definir a agenda do processo constituinte, remetia às subcomissões a responsabilidade de pautar os primeiros temas que seriam discutidos. Se os progressistas haviam sofrido uma derrota com a manutenção da presença dos Senadores de 82 durante o processo constituinte, agora eles conquistavam uma vitória relevante, pois asseguravam um ambiente propício para o predomínio do bloco nas primeiras fases da ANC. O método de elaboração da futura Constituição favorecia a incorporação de suas pautas, que mesmo sendo grupo minoritário no processo constituinte, estava mais coeso e mais bem articulado quando comparado aos conservadores (CARDOSO, 2017, p. 65).

Um personagem se sobressai em meio às articulações que viabilizaram essas vitórias, Mario Covas (PMDB). Durante o processo de elaboração do RIANC, foi o referido constituinte do PMDB que protocolou a emenda de nº 942, a qual assegurava a propositura popular de emendas ao anteprojeto constitucional[80]. Em seu parecer, Fernando Henrique Cardoso (PMDB) acolheu a proposta de Mario Covas (PMDB), indicando que "A forma que adotei no parecer pretende conciliar o princípio da participação com a ideia de representação [...] se propõe que sejam trinta mil pessoas, a fim de que haja a inscrição de uma proposição" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 421). Neste posicionamento, Fernando Henrique Cardoso acaba ilustrando a oposição entre participação e representação, indicando que a proposta de Mario Covas consistia em uma maior permeabilidade popular no processo constituinte. Em resumo, as deliberações seguiram e a medida foi aprovada no artigo 24 do RIANC, permitindo não somente a iniciativa popular de emendas ao anteprojeto constitucional, como também a oportunidade de que um de seus signatários tivesse 20 (vinte) minutos para sustentar a proposta em sua respectiva Comissão[81].

---

[80] A referida emenda foi colocada nos seguintes termos: ""apresentação de propostas que configurem emendas ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por mais de trinta mil cidadãos brasileiros, em listas organizadas por pelo menos tais entidades associativas legalmente constituídas" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 458).

[81] O texto final dizia: "Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiro, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II – a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se forma

Uma segunda intervenção importante de Mario Covas (PMDB) foi em relação à composição de cada uma das comissões e subcomissões da constituinte. As duas maiores bancadas, PMDB e PFL, realizaram um acordo sobre a composição das mesas de cada *locus* deliberativo, que assegurava uma composição partidária proporcional (PILATTI, 2019, p. 64). Neste acordo, ficou decidido que cada líder partidário iria indicar um membro para ocupar a cadeira a que tinha direito, tornando evidente o protagonismo dos líderes partidários (BASTOS, 2019, p. 104). Essa conciliação resultou em uma distribuição da seguinte maneira:

**Tabela 3 -** Distribuição de Presidências e Relatorias na ANC

| Cargos/Partidos | PMDB | PFL | PDS | PDT | PTB | PT | PDC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Presidências de Comissões | - | 7 | 1 | - | - | - | - |
| Relatoria de Comissões | 8 | - | - | - | - | - | - |
| Relatoria de Subcomissões | 13 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Presidência de Subcomissões | 15 | 5 | 1 | 2 | 1 | - | - |
| Total Geral | 36 | 17 | 4 | 3 | 2 | 1 | 1 |

Fonte: PILATTI, 2019, p. 64.

Como pode se ver, o PMDB ficou com a maior parte das relatorias, obtendo inclusive a integralidade das relatorias nas comissões. Diante disto, Mario Covas (PMDB) como líder do partido, deu preferência à nomeação de constituintes ligados ao bloco progressista (CARDOSO, 2017, p. 67). Dos 8 relatores das comissões, 6 estavam ligados ao bloco progressista, 1 alinhado aos conservadores e 1 poderia ser considerado moderado (PILATTI, 2019, p. 64). Importante destacar, que os presidentes e relatores das comissões, assim como os relatores das subcomissões, tinham lugares garantidos na Comissão de Sistematização. Dessas 40 vagas, 18 estavam reservadas aos progressistas, 20 nas mãos dos conservadores e 2 restavam aos moderados (PILATTI, 2019, p. 65). Essa disposição de

---

cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação; III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta, dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao Plenário, se interposto por 56 (cinquenta e sei) Constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembleia; IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo; V – se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá a Plenário no rol das emendas de parecer contrário; VI – na Comissão, poderá usar a palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para esse fim indicando quando da apresentação da proposta; VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha; VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 76).

constituintes gerou uma vantagem importante aos opositores mais enfáticos do regime ditatorial militar, uma vez que conseguiram pautar a agenda da maioria das comissões e levar um anteprojeto que se aproximava de seus principais anseios para o plenário (SANTOS, 2015, p. 33 – 34).

Até a Comissão de Sistematização, com um relator progressista, as pautas alinhadas ao que se pode identificar genericamente como "esquerda" conseguiram se sustentar no Anteprojeto da Constituição (CARDOSO, 2017, p. 183). Em razão deste relativo sucesso em emplacar suas propostas, os conservadores organizaram o que Adriano Pilatti (2019, p. 196) chamou de "rebelião conservadora", na qual paralisaram a ANC até perfazerem reformas no RIANC que entendessem favoráveis para a neutralização dos avanços progressistas. Os conservadores aproveitaram de certas particularidades do momento, como: os componentes da ANC queixavam o fato de estarem à mercê dos 93 membros da Comissão de Sistematização; havia irresignações com relação à composição da Comissão de Sistematização em razão da articulação de Mario Covas que proporcionou uma presença progressista desproporcional à composição do Plenário; não houve oportunidade para que vários constituintes pudessem apresentar seus destaques na Comissão de Sistematização e, agora também não poderiam apresentar emendas; por fim, a Comissão de Sistematização entrava em choque com os "moderados" do plenário (PILATTI, 2019, p. 198).

Este episódio joga luz para o processo de desgaste do Líder do PMDB que após as pressões ostensivas da UDR visando frear a reforma agrária e as articulações externas do executivo para a ampliação do mandato presidencial, deixou a sua legenda com os seguintes dizeres "declaro que tomei a decisão de deixar o Partido do Movimento Democrático Brasileiro [...] engajei-me, desde logo, numa luta que nunca foi contra o Governo Sarney. Sempre fui a favor da vontade popular" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 155 - 156). Durante este período era comum as manifestações de integrantes do governo de Sarney em oposição aos rumos que a constituinte vinha tomando (PAIXÃO, 2014, p. 446). A saída de Mario Covas dá ensejo ao surgimento do PSDB na ANC, com a presença de 45 constituinte, sendo 38 egressos do PMDB, 4 do PFL, 1 do PDT, 1 do PTB e 1 do PSB (PILATTI, 2019, p. 282).

A "rebelião conservadora", que buscava alterar o caminho pelo qual o texto constitucional se dirigia, marca não somente um arrefecimento relevante do potencial democrático da Constituinte de 1987-1988 como também o nascimento do grupo que se autointitulava centro democrático, o "Centrão". Em suma, a rebelião se mostrou capaz de

obstaculizar algumas pautas e proposituras ligadas à "esquerda". As caravanas que marcavam o processo constituinte agora encontravam um obstáculo para que pudesse permanecer presente na formulação e reformulação constitucional. Dentre as medidas tomadas por este bloco irresignado com a Constituição vindoura estava a retirada da iniciativa popular de emendas constitucionais, conforme se verá a seguir.

### 2.1.3. A ÂNCORA CONSTITUCIONAL E O FECHAMENTO DE PORTAS

Como dito anteriormente, uma "Comissão de Notáveis" foi instituída a fim de desenvolver um anteprojeto constitucional antes da instalação da ANC. Enquanto a oposição via nessa medida uma tentativa de interferência nos futuros trabalhos, o próprio executivo viu que o resultado não atendia os interesses do governo, conforme já mencionado em tópico anterior. Contudo, este não foi o único anteprojeto formulado a fim de influenciar a Constituição vindoura. Rodrigo Mendes Cardoso (2017, p. 24 – 25) destaca 11 anteprojetos[82] com mecanismos de participação popular, sendo que 5 deles instituíam a iniciativa popular de emendas constitucionais.

A Ordem dos Advogados do Brasil – Secção do Rio Grande do Sul em conjunto com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul apresentaram um projeto em que previa em seu artigo 137 a iniciativa de emenda constitucional popular com a subscrição de ao menos 50 mil eleitores[83]. A iniciativa também foi endossada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil[84] (1986, p. 19), que por meio de uma declaração pastoral indicava a necessidade do Poder Legislativo "considerar também projetos de lei propostos por um número significativo de cidadãos, inclusive em matéria constitucional". Por sua vez, Henry Macksoud (1988, p. 140) também propunha o mesmo mecanismo no artigo X.I.2[85], exigindo como requisito

[82] As propostas analisadas na referida pesquisa foram apresentadas por: "Ordem dos Advogados do Brasil (Secção do Rio Grande Sul) e o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, pela Confederação Nacional da Indústria, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, pelo Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais, pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), por Henry Macksoud e pelos juristas Luiz Pinto Ferreira, José Afonso da Silva e Fábio Konder Comparato." (CARDOSO, 2017, p. 24 – 25).

[83] Para a consulta do dispositivo criado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Secção do Rio Grande do Sul em conjunto com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (1981, p. 35): "Artigo 137 1. A iniciativa de emenda constitucional compete: I – à terça parte, no mínimo, dos membros do Congresso Nacional; II – ao Governo; III – a mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados no decurso da mesma legislatura, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros; IV – ao povo, representado através da assinatura de no mínimo cinquenta mil eleitores".

[84] A propositura da CNBB se distancia de um Anteprojeto propriamente dito, perfazendo várias recomendações do que se esperava da nova Constituição.

[85] O artigo em questão instituía a iniciativa popular nos seguintes dizeres: "Art. X.I.2. O processo de emenda constitucional poderá ter início mediante proposta: I – da metade, no mínimo, dos membros da Assembléia

mínimo o apoio de 0,3% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos 1/3 dos Estados, com não menos de 1% em cada um deles. Fabio Konder Comparato também redigiu um anteprojeto em que permitia, em seu artigo 234[86], a subscrição de 30 mil cidadãos para a propositura de emendas constitucionais. De maneira análoga, Luís Pinto Ferreira admitia em sua proposta a iniciativa popular em matéria constitucional, sendo exigida a assinatura de 50 mil cidadãos (PEREIRA, 2016, p. 1729).

Pode-se notar que duas comissões estabeleciam a iniciativa popular de emendas constitucionais em seus anteprojetos[87]. A primeira, I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, estabelecia em seu artigo 15, inciso III[88], que a soberania poderia ser exercida por meio de iniciativa na elaboração da Constituição, não indicando nenhum requisito mínimo para tal exercício. Por sua vez, a III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo descreve, de maneira mais completa, estabelecia em seu artigo 33, parágrafo único[89], a possibilidade de iniciativa popular de emendas, com a subscrição de no mínimo 0,3% do eleitorado nacional distribuído em ao menos 5 Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores em cada um deles.

Algumas iniciativas populares de emenda no projeto constitucional, permitidas pelo art. 24 do RIANC, buscaram assegurar a permanência da iniciativa popular de emendas por

---

Legislativa Federal ou da Assembleia Governativa da União; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembléias Governativas dos Estados da Federação, manifestando-se cada uma delas por um terço de seus membros; IV – de iniciativa popular através de anteprojeto de Emenda subscrita por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles" (MACKSOUD, 1988, p. 140)

[86] O projeto em questão dispunha da seguinte maneira: "Art. 234 – A iniciativa das emendas constitucionais pertence: I – ao Presidente da República; II – a um terço dos membros do Congresso Nacional; III – a qualquer partido político; ou IV – ao conjunto de trinta mil cidadãos" (COMPARATO, 1986, p. 148)

[87] As seguintes comissões não mencionavam qualquer dispositivo de iniciativa popular de emendas: II – Comissão da Organização do Estado (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987b); IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987d); V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987e); VI – Comissão da Ordem Econômica (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987f); VII – Comissão da Ordem Social (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987g); VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987h).

[88] O referido anteprojeto dispunha da seguinte forma: "Art. 15 - O povo exerce a soberania: I - pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas; II - pelo sufrágio universal, secreto e igual, no provimento das funções de governo e legislação; III - pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis; IV - pela participação da sociedade organizada na designação dos candidatos a membros da Defensoria do Povo e do Tribunal de Garantias dos Direitos Constitucionais" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987a, p. 19).

[89] O referido anteprojeto dispunha da seguinte forma: "Art. 33 - Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, nos termos previstos nessa Constituição. Parágrafo único - A iniciativa apresentação, pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou emenda à Constituição, devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987c, p. 20).

meio das PE00021-1; PE00022-9; PE00056-3. A primeira foi subscrita por 303.538 mil eleitores e organizada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz-RJ, Associação Brasileira de Imprensa-RJ e Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte-SP. A PE00022-9, por sua vez, obteve o apoio de 40.538 eleitores, sendo organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio Grande do Sul, Ação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG e Sindicato dos Trabalhadores de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba. Por fim, a última emenda referida obteve a subscrição de 35.000 eleitores e foi organizada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais e Unibairros[90].

As propostas guardavam semelhanças entre si. Enquanto as PE00021-1[91] e a PE00056-3[92] autorizavam a iniciativa popular de emenda quando assinadas por ao menos 1% do eleitorado nacional, a PE00022-9[93] prescrevia o mesmo e garantia tramitação prioritária no Congresso Nacional. Nota-se, portanto, a mobilização de diversos grupos em prol da implementação da iniciativa popular de emendas na formulação da nova Constituição. A demanda por participação popular na formulação e reformulação ao longo do tempo do texto constitucional era uma demanda que adveio antes do início dos trabalhos da ANC e permeou os debates instalados na constituinte. O referido dispositivo foi preservado no projeto constitucional da ANC até o início do 1º Turno no plenário, momento em que ocorre o já mencionado episódio da "rebelião conservadora".

**Tabela 4** - Evolução nos Projetos de Constituição da Iniciativa Popular de Emendas

| Substitutivo 1 (26/8/1987) Comissão de | Substitutivo 2 (18/9/1987) Comissão de | Projeto A (24/11/1987) Plenário (início | Projeto B (5/7/1988) Plenário (início | Projeto C (15/9/1988) Plenário (final | Projeto D (21/9/1988) Comissão de |
|---|---|---|---|---|---|

[90] Estas informações estão presentes nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte (1988i, p. 21 – 56).

[91] A proposta apresentava o dispositivo: "Art. - Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1988i, p. 21).

[92] A proposta apresentava o dispositivo: "Art. Fica assegurada a iniciativa popular para propor emenda à constituição através de proposta a assinada por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1988i, p. 56).

[93] A proposta apresentava o dispositivo: "Art. - Fica assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional. Parágrafo 1º - Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias. Parágrafo 2º ... Decorrido esse prazo, o projeto vai automaticamente à votação. Parágrafo 3º. Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativo, o projeto estará inscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1988i, p. 22).

| Sistematização | Sistematização | do 1º Turno) | do 2º Turno) | do 2º Turno) | Redação Final |
|---|---|---|---|---|---|
| **[ art. 93 ] § 2º** A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de **emenda à Constituição** devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. | **[ art. 71 ] § 2º** A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de **emenda à Constituição** devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles. | **[ art. 75 ] § 2º** A **iniciativa popular** pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de **emenda à Constituição** devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles. | **[ art. 63 ] § 2º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles. | **[ art. 61 ] § 2º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. | **[ art. 61 ] § 2º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. |

Fonte: LIMA, 2013, p. 175.

Embora bem sucedida a contraofensiva conservadora, ela não foi suficiente para garantir seu predomínio no plenário, forçando o "Centrão" a articular acordos e conciliações com outros grupos parlamentares. O início da votação no plenário foi marcado pela derrota da emenda substitutiva apresentada pelo "Centrão" que tinha como objeto a alteração do Preâmbulo, por uma votação de 251 a 226, havendo 9 abstenções; tal realidade demonstrou que o bloco conservador não era capaz de fazer valer seus interesses, forçando-o a se abrir para as negociações (PILLATI, 2019. p. 229 – 236).

Na realidade, estava-se diante de um impasse, pois nenhum dos grupos poderia emplacar seus interesses sem algum tipo de negociação ou cooptação das forças do lado oposto. Pode-se ver este fato refletido na aprovação da emenda substitutiva 2P02040-2, conhecido como Emenda "Centrão"[94]. Ao indicar as razões pelas quais sua bancada era orientada a votar contra o substitutivo, o constituinte Ademir Andrade (PSB) explica o que se estava em discussão: "o texto do 'Centrão' que votaremos em seguida tem cerca de trinta diferenças em relação ao texto básico da Sistematização, entre elas algumas fundamentais, como a retirada da iniciativa popular para a mudança da Constituição [...] votaremos contra"

[94] O próprio presidente da ANC, ao iniciar a votação diz: "Não estando presente os oradores chamados, vamos passar a votação da matéria. Trata-se de um texto básico, referencial, que tem o número 2.040. É a emenda coletiva conhecida como Emenda "Centrão". Vamos à votação, sem prejuízo das demais emendas, é claro" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 86).

(DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 87). As orientações partidárias e os votos dos partidos foram dispostos da seguinte maneira:

**Tabela 5 -** Disposição de Votos 2P02040-2

| PARTIDO | ORIENTAÇÃO | SIM[95] | NÃO | ABSTENÇÃO | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| PMDB | SIM | 206 | 34 | 2 | 240 |
| PFL | SIM | 95 | 4 | 2 | 99 |
| PDS | SIM | 30 | 2 | 1 | 32 |
| PDT | NÃO | 2 | 22 | - | 24 |
| PTB | SIM | 12 | 1 | - | 13 |
| PT | NÃO | 1 | 12 | - | 13 |
| PL | Sem orientação no Plenário | 3 | 1 | - | 4 |
| PDC | Sem orientação no Plenário | 4 | - | 1 | 5 |
| PC do B | Sem orientação no Plenário | - | 3 | - | 3 |
| PCB | SIM | 3 | - | - | 3 |
| PSB | NÃO | 1 | 2 | - | 3 |
| PMB | Sem orientação no Plenário | 1 | - | - | 1 |
| PSC | Sem orientação no Plenário | 1 | - | - | 1 |
| TOTAL | - | 359 | 81 | 6 | 446 |

Fonte: Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988a, p. 86 – 89.

O bloco progressista, que vinha se apresentando de maneira coesa nos primeiros momentos da constituinte, se desmanchou durante essa votação. O único partido a votar integralmente contra a emenda substitutiva foi o PC do B, enquanto o único partido, com mais de uma cadeira, a votar integralmente a favor foi o PCB. Contudo, a maior derrota do bloco veio da dissidência dos constituintes do PMDB, que seguiram, em sua grande maioria, as orientações do líder Mario Covas. Apenas 4 partidos penderam para a recusa da alteração,

[95] Cabe um destaque para o fato do voto de Ulysses Guimarães ter constado como "abstenção" no painel eletrônico, sendo que posteriormente manifestou o seguinte: "Não registrado o meu voto no painel eletrônico, quando da apreciação da Emenda coletiva nº 2.040, relativa ao Capítulo I do Título IV, venho, para os fins regimentais, solicitar que registre a ata dos nossos trabalhos meu voto sim" (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 89). Ademais, dois constituintes não haviam registrado seu voto, solicitando ao presidente da sessão que fosse feito o devido registro favorável à proposta em Ata, são eles: José Carlos Coutinho (PL/RJ) e Gidel Dantas (PMDB/CE) (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 89 – 90). Para a feitura da tabela, foram utilizados os dados constantes no painel eletrônico, ou seja, contando como "abstenção" o voto do presidente da ANC e desconsiderando os votos manifestados posteriormente pelos dois constituintes.

PDT, PT, PSB e o já mencionado PC do B. A fragmentação da esquerda nessa votação levou a uma vitória acachapante da Emenda "Centrão". Contudo, tal derrota se deu em razão de um acordo, uma vez que "não tinha outra alternativa senão buscar o consenso através de concessões ao bloco conservador" (CARDOSO, 2017, p. 188).

É possível observar no início das votações do 1º turno no plenário um pico de reuniões entre os movimentos e os constituintes, demonstrando uma abertura popular para o momento constituinte (BRANDÃO, 2011, p. 85 – 86). Destaca-se que mesmo diante de inúmeros embates e atritos nos meandros de todo o processo constitucional, as mobilizações não perpetraram nenhuma conduta disruptiva, valendo-se dos mecanismos institucionais para apresentar propostas e irresignações (BRANDÃO, 2011, p. 88). Mesmo diante das "guerras parlamentares" e descontentamentos de ambos os lados, o processo constituinte possibilitou abertura popular por meio de seus mecanismos institucionais, que se mostraram suficientes para lidar com as dinâmicas e particularidades do momento. Diante do percurso aqui destacado, pode-se notar que as lideranças, mesmo diante de inúmeras discordâncias e embates fervorosos sempre se apresentavam para o diálogo e faziam conciliações, sendo esta característica uma marca perene em meio aos eventos aqui abordados.

Tradicionalmente vista como alinhada aos interesses progressistas[96], a retirada da iniciativa popular de emendas da Constituição se mostra não só como uma derrota para o bloco como também um elemento relevante para a tensão entra a democracia e constitucionalismo. A impossibilidade popular de iniciar o emendamento faz com que este processo fique restrito às elites políticas. Tal fato é exponenciado na realidade brasileira em razão de raízes sólidas de algumas famílias no cenário político nacional, sendo possível destacar alguns sobrenomes como: Sarney no Maranhão; Ferreira Gomes no Ceará; Alves no Rio Grande do Norte; Viana no Acre; Caiado e Bulhões em Goiás (SCHWARCZ, 2019, p. 57 – 63). O termo "elites políticas", portanto, se apresenta de maneira adequada diante do cenário analisado.

[96] Sobre isso Adriano Pilatti (2019, p. 316) diz: "Um amálgama de causas gerais e consequências imprevistas, fecundadas por pequenos acidentes, produziu uma Constituição que, para defensores e críticos, ficou identificada mais por seus discutíveis conteúdos progressistas do que pelos seus inegáveis aspectos conservadores. Por quê? Porque, em função das vitórias alcançadas pelo bloco minoritário – nas questões substantivas aqui analisadas e em outras, particularmente no âmbito dos direitos e políticas sociais –, foi compreendida desse modo, se quisermos falar como Antonio Negri; porque essa impressão que ficou, se preferirmos o léxico de Tocqueville". Não obstante, é necessário destacar algumas continuidades como por exemplo, a Doutrina de Segurança Nacional somada à Lei de Segurança Nacional (ZAVERUCHA, 2010, p. 70) além da permanência a estrutura administrativa (BERCOVICI, 2010, p. 77 – 90). Tais continuidades transcendem o aspecto meramente legal, de forma a oferecer subsídios para que se sustente o a permanência de 1964 (ARANTES, 2010, p. 205 – 236).

Em momento de epílogo do processo constituinte de 1987-1988, Ulysses Guimarães (PMDB) profere em seu discurso: “Hoje é o alvoroço da chegada, com a âncora da Constituição achatada no chão da democracia” (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1998b, p. 199). É interessante o uso do termo “âncora”, pois oferece justamente o sentido de fechamento, como um barco que atraca para nunca mais sair. Assim se apresenta a Constituição Cidadã, marcada por uma intensa participação popular e pelo fechamento das portas para o povo vindouro, no âmbito do texto constitucional. Em que pese as 112 emendas aprovadas até novembro de 2021, estas se dão sem nenhuma forma de participação popular direta, ficam restritas à atuação dos representantes, possibilitando uma dissonância entre os interesses populares e a própria Constituição. A âncora da Constituição se assentava e impedia que fosse alterada de maneira direta pelos afetados. As implicações dessa decisão e a alocação da discussão nos termos da tensão entre constitucionalismo e democracia será apresentada a seguir.

## 2.2. A INICIATIVA POPULAR DE EMENDAS E A REABERTURA CONSTITUCIONAL

A Constituição Cidadã é o marco do processo de redemocratização nacional. Em meio conciliações que impediram grandes vitoriosos ou derrotados, o texto constitucional foi permeado por uma intensa participação popular. As mobilizações não buscavam meramente pressionar a aprovação, ou não, de alguma pauta; pelo contrário, o RIANC permitia uma articulação propositiva, fazendo com que a ANC fosse marcada por uma presença popular ativa. Entretanto, esta abertura ficou restrita ao momento constituinte, após 1988 a única forma de alterar a constituição passa a ser por meio das instituições e representantes. Os filtros constitucionais consolidados neste processo constituinte se colocam de maneira extremamente rígida, ou seja, intransponíveis a uma expressão popular mais intensa.

Não se trata meramente de concretizar os anseios substanciados no texto de 1988, o que se coloca em debate são os mecanismos dispostos para a formulação e reformulação do pacto constitucional ao longo do tempo. As emendas constitucionais apresentam uma abertura, de forma a possibilitar realocar os signos do referido documento. Nesse sentido, a hipótese trabalhada é se a iniciativa popular para propor alterações no texto constitucional se mostra apta a abrir caminho para a manifestação do poder constituinte. Não se trata de

fomentar a participação popular na implementação da constituição, mas sim de realocar o povo como protagonista nas deliberações constitucionais.

Este último momento da investigação será dividido em três partes. Primeiramente, identifica-se a relação de uma abertura popular com o constitucionalismo fraco. Esta conexão permite identificar novas formas de equacionar a tensão entre democracia e constitucionalismo. Essa perspectiva não demonstra capacidade para romper com os filtros constitucionais, mas os afrouxa a fim de permitir uma maior potência democrática. Organiza-se esta abordagem, levando em consideração tanto o momento constituinte brasileiro de 1987 e 1988 como a consolidação deste processo, no intento de avaliar a necessidade de uma presença popular ao longo do tempo.

Posteriormente, avalia-se a capacidade da iniciativa popular de emendas em oferecer uma aproximação com o poder constituinte. Nota-se que mesmo em um momento constituinte, regras e procedimentos acabam limitando e direcionando a manifestação do poder constituinte. Mesmo assim, esse fato não implica necessariamente em um argumento de ilegitimidade da ordem constitucional que está porvir. Busca-se, portanto, identificar se a iniciativa popular é capaz de estabelecer, ou não, uma ligação com o poder soberano.

Por fim, são especificadas as possibilidades e limitações da iniciativa popular de emendas. Com o intento de superar algumas problemáticas identificadas, articula-se a proposta com o referendo. Enquanto a iniciativa popular oferece um controle na proposição de emendas, o referendo oportunizaria um controle no resultado final da propositura após passar pelos filtros institucionais e representativos.

### 2.2.1. CONSTITUCIONALISMO FRACO E A NECESSIDADE DE ABERTURA POPULAR

Cabe aqui retomar alguns pontos apresentados no início da pesquisa, os dois filtros à democracia. Pensar a democracia liberal, como já demonstrado no primeiro capítulo, é partir de dois pressupostos: instituições que canalizam a potência popular e, representantes que formulam e manifestam a vontade do povo. Embora estes dois elementos limitem naturalmente a expressão democrática, podem ser desenhados de forma a propiciar uma maior ou menor participação popular. O desenho desses filtros implica em maneiras diferentes de equacionar a tensão entre o constitucionalismo e a democracia. Se a constituição pode ser vista como uma limitação do poder político (GUASTINI, 1999, p. 163; LIMA, 2018, p. 79), o

esgarçamento dos filtros constitucionais importa em uma forma de equalizar a referida tensão de maneira mais equânime. Ao se ampliar espaços para a expressão da vontade popular os filtros são amenizados de forma a possibilitar uma maior participação popular e, por conseguinte maior legitimidade. Contudo, não se trata de uma participação qualquer, está-se falando de uma participação a nível constitucional.

Bruce Ackerman (2015, p. 24 – 25) concebe o modelo de democracia dualista, considerando duas decisões distintas que podem ser tomadas, a decisão do povo e a decisão do governo. A primeira diz respeito ao estabelecimento de uma ordem jurídico-política, enquanto a segunda se refere às atividades diárias. Esta concepção se coloca em oposição ao que se chama de monismo democrático, no qual se considera as eleições como um mecanismo capaz de atribuir autoridade legislativa plena aos eleitos (ACKERMAN, 2015, p. 26). A preocupação, portanto, se dirige à participação popular não somente no momento constituinte, como também após o estabelecimento de uma nova Constituição. No entanto, a concepção política constitucional de Ackerman não traz mecanismos de ampliação da participação dos cidadãos na reconstituição do sistema jurídico (COLÓN-RÍOS, 2012, p. 70).

A partir desta construção teórica, Colón-Ríos (2012, p. 35 – 56) identifica que a democracia pode ser observada em duas dimensões: a primeira diz respeito à governança diária, ou seja, em eleições frequentes, participação popular nas políticas públicas, liberdades políticas e outros elementos ligados à implementação da constituição; por sua vez, a segunda dimensão se aloca na relação dos cidadãos com a sua própria constituição, é a possibilidade de tocar, alterar e interpretar sua própria lei fundamental. Para que haja uma real democracia nessa perspectiva é necessária a participação popular em ambas as dimensões. Visto que a presente investigação trata do processo de emendamento constitucional o foco será em relação à segunda dimensão.

Pode-se notar que as chaves oferecidas por Colón-Ríos permitem um certo distanciamento de Sieyès, pois os representantes não totalizam toda e qualquer expressão do corpo político que é afetado pelas normas constitucionais. Enquanto para Sieyès (2001, p. 4) os representantes são os verdadeiros responsáveis por formular e expressar a vontade da nação, para Colón-Ríos é necessário que haja uma presença popular efetiva a fim de legitimar as decisões políticas tomadas. Em outras palavras, a potência do pensamento rousseauniano é retomada, exigindo a participação popular na formação e manutenção das leis que venham regrar o convívio coletivo. Colón-Ríos (2016, p. 22 – 24), vê no pensamento de Rousseau

desenvolvimentos teóricos sobre o poder constituinte, encontrando elementos que sustentam a participação popular na formulação constitucional nas democracias contemporâneas.

Nota-se, portanto, a necessidade de participação não somente no nascimento de uma constituição, mas também ao longo de sua existência. Essa concepção compreende que uma constituição não totaliza o político (BERCOVICI, 2004, p. 24), de modo que essa potência permanece viva mesmo após o momento constituinte. Nesse sentido, Colón-Ríos (2012, p. 38) coloca duas questões: a constituição é resultado de um processo democrático?; pode a constituição ser alterada por meios democráticos?

A primeira se relaciona com o momento constituinte, com a abertura democrática no ato fundante constitucional. Sobre este ponto podem ser destacados alguns déficits democráticos da ANC brasileira: ausência de uma constituinte exclusiva; presença de senadores biônicos oriundos do regime militar; e, o fato de ser iniciada pelo próprio regime ditatorial. Em contraposição, os militares que deram o primeiro passo em direção a abertura democrática perderam a autonomia deste processo de "distensão" e a constituinte foi marcada por uma ampla participação popular. Em suma, pode-se dizer que embora a abertura democrática possa ter sido provocada pelos próprios militares com o claro intuito de permitir uma manutenção das estruturas militares e controlar o processo de redemocratização a fim de impedir um processo revanchista, houve uma relevante participação popular, inclusive por meio de emendas no projeto constitucional. A Constituição Cidadã é resultante de um processo que não coroa vitoriosos e derrotados, pelo contrário, marca a sedimentação de um documento que não agrada nenhum bloco político em sua totalidade (RODRIGUEZ, 2019, p. 465 – 472). Este foi o ambiente que permeou o momento constituinte de 1987 e 1988, definido pelos acordos e conciliações.

De outro lado, a segunda reflexão colocada diz respeito a manutenção constitucional e suas alterações ao longo do tempo, ou seja, diz respeito à participação popular após a escrita de uma constituição. Neste momento, os olhos se voltam para a participação popular no processo de emendamento[97]. Em se tratando da realidade brasileira, como visto, a possibilidade de uma participação popular direta nas alterações constitucionais foi rechaçada na constituinte, de modo que as emendas ficariam restritas à atuação do corpo representativo. Mediante os mecanismos dispostos, até novembro de 2021 foram 112 emendas

[97] Evidentemente as alterações constitucionais podem ser formais ou informais (GRIFFIN, 2015, p. 05; DIXON, 2019, p. 162), contudo o escopo da presente pesquisa se volta para a primeira hipótese.

constitucionais promulgadas[98]. Na prática, essas alterações constitucionais revelam que as emendas são utilizadas pelos governos eleitos como mecanismos para implementar seus programas políticos e como mecanismos de interpretação constitucional (LIMA, 2018, p. 120 – 123).

Nesse sentido, a necessidade de participação popular se mostra ainda mais evidente, visto que a discussão gira em torno dos signos e disposições constitucionais. A simples eleição de representantes para que alterem o texto constitucional se mostra insuficiente do ponto de vista democrático, dada a envergadura da tarefa. O déficit de legitimidade é evidenciado na realidade brasileira quando se nota a existência de famílias políticas tradicionais enraizadas nos cargos representativos, visto que as elites políticas dominantes podem buscar por meio do processo de emendamento formas de se perpetuar no poder e macular os compromissos eleitorais essenciais (DIXON, 2019, p. 24). Ademais, a América do Sul de modo geral não possui uma tradição participativa na produção legislativa, o modelo difundido é de um poder executivo forte e um parlamento com perfil oligárquico (BENEVIDES, 2003, p. 42), o que reforça a percepção de dominação. Essa relação é resultante da própria democratização da América Latina, que levou aos cargos representativos os setores sociais dominantes (VILLALOBOS, 2019, p. 228).

No entanto, mesmo considerando a boa vontade dos representantes em serem fiéis interlocutores do povo, é natural que existam algumas dissonâncias entre as decisões parlamentares e a expressão popular. Não se trata de uma recusa à representação política, pelo contrário, reafirma-se a representação e assume suas insuficiências com relação à transmissão perfeita da expressão popular (BENEVIDES, 2003, p. 13). Mais do que isso, partindo dos pressupostos apresentados em item 1.1., a representação faz parte do campo político, visto que neste *locus* as demandas são articuladas em torno de um ponto nodal que representa todas as demais exigências. Entretanto, embora a representação seja imprescindível, nesta perspectiva, ela pode ser permeada por uma maior participação popular. A ampliação participativa no processo formal de alteração constitucional não importa em um rompimento com os filtros à democracia apontados no primeiro capítulo, mas sim um afrouxamento para que seja possível transpassar uma maior potência democrática.

Colón-Ríos trata as duas questões mencionadas com a mesma importância, não oferece uma relevância maior para o momento constituinte ou para a abertura democrática

[98] As emendas constitucionais aprovadas podem ser consultadas no sítio eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htmuadro_emc (planalto.gov.br)>. Acesso 03 de novembro de 2021.

após a elaboração do documento. No entanto, cabe chamar atenção para o fato de que não se pode mudar o momento constituinte, os déficits democráticos daquele momento histórico são intocáveis pelo presente. Contudo, os problemas resultantes deste momento podem ser superados. Uma abertura democrática ao longo do tempo se demonstra apta a contornar esses elementos por meio da participação de grupos excluídos, ou que não tiveram suas demandas aceitas no momento constituinte. Em outras palavras, a abertura democrática a nível constitucional visa proporcionar meios para que as demandas marginalizadas no processo de escrita de uma constituição possam ser articuladas a fim de angariar apoio e promover alterações no texto constitucional. Evidentemente uma ruptura jurídica completa também se apresenta com potencial suficiente para fazer mudanças como essas, porém a presente pesquisa se distancia dessa perspectiva ao passo que indaga sobre possibilidades institucionais de manifestação do poder constituinte. Aliás, uma ruptura jurídico-política é a consolidação da prevalência da democracia sobre o constitucionalismo, de forma que o documento constitucional é, em regra, ignorado para dar ensejo a uma nova sistemática de organização social.

A abordagem tradicional sobre o populismo trata esse fenômeno em um sentido pejorativo, como se fosse responsável pela degeneração democrática[99]. Ocorre que de acordo com a perspectiva adotada nesta pesquisa, a lógica populista é justamente o que constitui qualquer espaço político (LACLAU, 2018, p. 55), de forma que as demandas marginalizadas pelo *status quo* hegemônico passam a ser articuladas e reivindicar um *locus* de destaque. Trata-se de um "povo" excluído que reivindica o papel de "povo" autêntico. Em suma, a inabilidade institucional de lidar com as demandas passa a simbolizar a razão pela qual o acolhimento das mesmas não é devidamente realizado, de forma a gerar um ambiente propício para discursos que endossem uma descontinuidade do sistema organizacional vigente. Esta questão é impulsionada pela inexistência de mecanismos institucionais aptos a dar vazão a estas demandas para que sejam devidamente colocadas em deliberação.

Nesse sentido, por mais que o momento constituinte seja importante para a formação constitucional, a abertura popular ao longo do tempo se apresenta com maior relevo, pois

[99] Pode-se notar essa abordagem no artigo intitulado "Judiciário Como 'Vanguarda' e Intérprete do 'Sentimento' Popular: Populismo Judicial no Julgamento das ADCS 43, 44 E 54 No STF" de Cláudio Ladeira de Oliveira e Luiz Eduardo Lapolli Conti (2021), no qual há a identificação da atuação do Supremo como populista. De fato, se pode fazer essa afirmação, em razão do caráter político da instituição. No contexto em que o referido artigo se apresenta, o STF passou a atuar de forma mais enfática politicamente, pois, acreditando ser o motor da história passou a ver a necessidade de convencer racionalmente a população a respeito de suas "decisões iluministas" (BARROSO, 2018, p. 2213). Este processo de convencimento se dá por meio da exposição midiática dos juízes e a articulação de discursos que legitimem a sua atuação. Tal feito nada mais é do que a política em si, ao menos na visão adotada neste estudo.

permite a presença do povo no nível constitucional mesmo que este tenha sido marginalizado durante o processo de escrita deste documento. O contrário não se faz verdadeiro, um momento constituinte marcado pela intensa participação popular não garante a existência de mecanismos institucionais para a participação permanente na formulação e reformulação da lei fundamental posteriormente. Nesta hipótese, o povo teria um papel relevante na escrita da constituição e se ausentaria depois, entregando-a aos representantes.

O caso brasileiro se encaixa nesse exemplo, pois é marcado por uma intensa mobilização popular na ANC e um fechamento democrático a nível constitucional posterior. Este fechamento se dá em razão da já citada emenda "Centrão", que dentre várias alterações no projeto constitucional retirou todas as possibilidades de participação popular direta no processo de emendamento constitucional. Por mais que se possa sustentar tal possibilidade por meio de uma interpretação constitucional, fato é que a emenda de iniciativa popular foi expressamente rejeitada do texto constitucional.

Tal realidade se mostra ainda mais relevante ao passo que o mandato de Fernando Henrique Cardoso pode ser visto como um "terceiro turno" da constituinte, com algumas respostas dos conservadores à parte das pautas progressistas incorporadas no texto constitucional aprovado em 1988 (PILATTI, 2019, p. 316), como por exemplo a quebra dos monopólios estatais nas áreas de telecomunicações. Se a presença popular institucionalizada na constituinte foi capaz de assegurar algumas vitórias, o emendamento promovido posteriormente não foi permeado pelo mesmo cenário. Este fato traz ênfase à perda de protagonismo popular na constituição, de forma a indicar um déficit democrático por meio das chaves teóricas oferecidas por Colón-Ríos. Isso não significa necessariamente uma dissonância entre as 112 emendas constitucionais sancionadas no Brasil e a expressão popular, mas indica sua potencial ocorrência e uma inegável carência de legitimidade democrática no âmbito institucional das alterações.

Isso porque sem meios institucionais para que a expressão popular possa ser identificada de maneira direta, não se pode dizer que haveria um descontentamento popular em relação a todas as emendas aprovadas, no entanto, sem uma participação nessas alterações é evidente o déficit democrático no âmbito institucional. Diz-se âmbito institucional, pois várias alterações perpetradas no texto constitucional podem ter tido apoio popular no momento em que foram aprovadas e podem estar em consonância com a vontade popular. No entanto, o fato de não existir meios institucionais para a expressão da pulsão democrática permite afirmar um déficit de legitimidade, mesmo quando a proposta de alteração tenha um

notório apoio popular. Trata-se de um problema institucional, independente do apoio, ou não, em relação a uma emenda específica.

Além de possibilitar a superação de certos déficits democráticos do momento constituinte, essa abertura democrática a nível constitucional oferece pontos de escape para a manifestação do poder constituinte, enfraquecendo abordagens de ruptura total. Essa característica é reconhecida como resiliência, ou seja, a capacidade de a constituição superar uma crise severa sem perder a sua normatividade (CONTIADES, FONTIADOU, 2015, p. 03). A alteração constitucional representa, portanto, uma maneira de adaptar o texto diante das novas realidades e desafios impostos. Comumente, as emendas constitucionais são vistas apenas como uma ferramenta dirigida à correção de erros no texto constitucional. A própria ANC dava ênfase a esta perspectiva, conforme se pode notar no discurso final de Ulysses Guimarães (DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b, p. 322): "A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma".

Contudo, as emendas constitucionais vão além dessa função, pois oportunizam um meio de revisão do texto constitucional para que este acompanhe a evolução da realidade (CONTIADES, FONTIADOU, 2017, p. 227). Com o passar dos anos podem surgir novas demandas, novas perspectivas e novas necessidades, de modo que ampliar a participação popular a nível constitucional fortalece a legitimidade democrática nas reformulações constitucionais necessárias (CONTIADES, FONTIADOU, 2015, p. 22). Por meio da abertura democrática no processo de emendamento se cria uma conexão com o poder constituinte (CONTIADES, FONTIADOU, 2017, p. 227). A relevância dessa propositura se coloca ao passo que apresenta um caminho potencial para que o povo participe da segunda dimensão da democracia, ou seja, possa interpretar e provocar alterações em sua própria Constituição.

Antes de se enveredar à iniciativa popular de emendas propriamente dita, cabe aqui explicitar a relação da epígrafe da presente investigação com a temática trabalhada. Uma constituição não pode ser entendida fora de sua realidade política, como se fosse permeada por categorias exclusivamente jurídicas (BERCOVICI, 2004, p. 24). Em outras palavras, o poder constituinte não se manifesta em um vácuo político (LIMA, 2018, p. 48). É neste ponto que a tese 7 de Walter Benjamin (1987, p. 222) pode ser ligada ao desenvolvimento teórico aqui presente, em especial o seguinte excerto: "Nunca houve um monumento de cultura que também não fosse um monumento da barbárie. E, assim como a cultura não é isenta de barbárie, não é, tampouco, o processo de transmissão da cultura". Se o constitucionalismo for encarado como uma transmissão cultural, é necessário também notar seu processo histórico e

sua limitação à pulsão democrática. Mais além, se a Constituição for encarada como um monumento cultural, deve-se levar a sério o contexto em que o documento foi escrito e considerar que o momento constituinte não é isento de contradições. Pensar dessa maneira não importa em um descrédito da Constituição de 1988, pelo contrário, revela a percepção de que a força normativa constitucional se constrói diariamente por meio da participação popular. Significa compreender que as disputas dos valores constitucionais não se encerraram na constituinte. Cabe agora identificar, portanto, se a iniciativa popular é capaz de institucionalizar um maior potencial democrático no nível constitucional.

### 2.2.2. ESTABELECENDO UM CONTATO COM O PODER CONSTITUINTE

A iniciativa popular de emendas não é algo completamente estranho à experiência nacional. Dos 26 estados brasileiros, 17 instituíram a iniciativa popular de emendas constitucionais[100] em suas respectivas Constituições. Este mecanismo oferece um maior protagonismo à participação popular frente à Constituição, de forma a retirar o domínio total do processo de alteração constitucional das elites políticas. Esta abertura democrática é importante em um cenário marcado pela desigualdade, no qual a "sala de máquinas"[101] é controlada por aqueles que ocupam as principais posições sociais (GARGARELLA, 2016, p. 54).

O emendamento constitucional não decorre de uma simples pretensão de "atualização" do texto, como se existissem direitos transcendentais que precisassem de uma mera "modernização" de acordo com as novas dinâmicas sociais. Pensar em um núcleo duro imutável da Constituição importa necessariamente na identificação de elementos de consenso absoluto, que seriam inquestionáveis e intransponíveis. No entanto, mesmo os desacordos em relação às questões mais elementares são persistentes (WALDRON, 2006, p. 1360). Tal perspectiva abre portas para pensar a Constituição como um consenso precário, como um acordo que precisa ser reafirmado a cada momento e, para isso, a participação popular se faz

[100] São eles: Acre (1989, p. 31 – 32) em seu art. 53, III, §5º; Alagoas (1989, p. 81 – 83) em seu art. 85, IV; Amapá (1989, p. 46 – 47) em seu art. 103, IV; Amazonas (1989, p. 25), em seu art. 32, IV; Bahia (1989, p. 43), em seu art. 74, IV; Ceará (1989, p. 15) em seu art. 6º; Espírito Santo (1989, p. 15) em seu art. 69; Goiás (1989, s.n.) em seu art. 18, IV; Pará (1989, s.n.) em seu art.8º; Paraíba (1989. P. 53) em seu art. 62, IV; Pernambuco (1989, s.n.) em seu art. 17, III; Rio Grande do Norte (1989, s.n.) em seu art. 45, III; Rio Grande do Sul em seu art. 68, II; Roraima (1989, s.n.) em seu art. 39, IV; Santa Catarina (1989, s.n.) em seu art. 49, IV; São Paulo (1989, s.n.) em seu art. 22, IV; Sergipe (1989, p. 60) em seu art. 56, IV. Os 9 Estados que não previram o referido instituto são: Maranhão (1989); Mato Grosso (1989); Mato Grosso do Sul (1989); Minas Gerais (1989); Paraná (1989); Piauí (1989); Rio de Janeiro (1989); Rondônia (1989); e, Tocantins (1989).

[101] O termo sala de máquinas para Roberto Gargarella (2016, p. 20) se refere a estrutura básica da organização de poder presente na constituição.

imprescindível. A iniciativa popular de emendas não expressa necessariamente um consenso a respeito de uma alteração constitucional, pelo contrário, ela coloca em deliberação as discordâncias presentes no seio social e no texto constitucional, de forma a fomentar a busca por novos consensos. A capacidade da manifestação do dissenso nas sociedades modernas ressalta a permanência da potência do poder constituinte em vez de seu desvanecimento temporal (ALVES; LIMA, 2017, p. 56).

Quanto mais rígidos forem os filtros à democracia, ou seja, quanto menos o povo puder se manifestar diretamente restando-lhes somente a representação e as instituições como canais hábeis para alterar a constituição, menor será a legitimidade em relação à segunda dimensão da democracia. Rosalind Dixon (2019, p. 52) entende que uma das consequências do controle de constitucionalidade é a debilitação legislativa. Pode-se deslocar esse argumento para a participação popular, de modo que a consequência de filtros constitucionais rígidos seria uma debilidade do próprio povo. Destaca-se que o filtro relacionado às instituições, conforme exposto no primeiro capítulo, não diz respeito somente à corte constitucional, mas também ao parlamento e demais órgãos que canalizam a pulsão democrática. Ao mesmo passo que uma corte pretende falar em nome do povo, identificando os sentimentos constituintes e manifestando sua vontade, o Legislativo procura atuar como porta voz popular, formulando e manifestando o que entende ser a expressão dos representados. Não se nega o maior controle popular em relação ao Legislativo, contudo ambos os órgãos são incapazes de totalizar o povo e falar integralmente em seu nome. Nesse sentido, a crítica às cortes não significa uma defesa irrestrita do Legislativo, pelo contrário, se reconhece a insuficiência destes dois órgãos, seus respectivos déficits democráticos e a necessidade de uma abertura popular (GARGARELLA, 1997, p. 70).

Quando se fala em emendas, não se trata mais de executar um projeto, mas sim de alterar esse projeto, envolvendo invariavelmente um ato constitutivo de soberania (LIMA; BEÇAK, 2017, p. 134). Se todo poder emana do povo, é imprescindível que este esteja presente nos atos de constituição e reconstituição da lei fundamental. Em contraposição, o constitucionalismo liberal busca contornar o paradoxo da soberania ilimitada por meio de uma construção teórica em que o povo permanece soberano, mas impossibilitado de exercer por completo a sua soberania (COSTA, 2011, p. 223). Essa concepção desnaturaliza a ideia de soberano. Restringir temporalmente a atuação do poder constituinte ao momento de uma nova constituição e permitir sua manifestação futura exclusivamente pela representação renega por completo a ideia de soberania popular (ALVES; LIMA, 2017, p. 55). A emenda constitui um

ato de criação constitucional envolvendo necessariamente um ato do poder constituinte (LIMA, BEÇAK, 2017, p. 133).

Em suma, não se pode resumir a democracia à representação ou à existência de órgãos que exercem poder em nome do povo (CRUZ, 2019, p. 445), é necessária a existência de mecanismos para que o poder soberano seja resguardado institucionalmente, caso contrário a única forma de manifestação deste seria por meios "não constitucionais". A manifestação do poder constituinte não precisa ser sempre disruptiva e originar uma ordem jurídica integralmente nova. É possível notar, portanto, uma aproximação conceitual entre poder constituinte e democracia, pois ambos descrevem atos coletivos de auto legislação (KALYVAS, 2013, p. 37 – 38). Falar em poder constituinte passa a significar falar na própria democracia, de forma que o conceito poder constituinte pende para a ideia de política (NEGRI, 2015, p. 01). Nessa perspectiva, o poder constituinte está ligado não só à democracia, mas também à própria vontade popular, enquanto de outro lado o ordenamento jurídico estabelece procedimentos e hierarquizações, demonstrando traços incompatíveis (FACHIN, 2013, p. 50).

A constituição é vista como uma "garantia contra o povo" (ROUSSEAU, 2018, p. 231), como uma limitação da soberania popular (BERCOVICI, 2004, p. 05) com o intento de evitar uma autofagia. Este pensamento reforça a supremacia constitucional, na qual se busca "imunizar" a proclamação constitucional por meio de representantes (FACHIN, 2013, p. 52). Porém, aquilo que se extrai das instituições e dos representantes é a formação de uma vontade particular (LORENZETTO, KOZICKI, 2015, p. 628), não em sintonia necessária com a expressão popular. A legitimidade constitucional está vinculada ao povo e este é uma realidade concreta (BERCOVICI, 2004, p. 23), o que se coloca em discussão aqui é se essa realidade concreta pode se manifestar por meio da iniciativa popular. Acrescenta-se ainda que esta realidade é marcada por discordâncias profundas, por vezes irremediáveis, fazendo necessário uma abertura contínua para a refundação diária e estabelecimento de legitimidade a partir das diferenças (LORENZETTO, KOZICKI, 2015, p. 628). Uma vez que a iniciativa popular oferece um caminho para o povo se expressar diretamente, apresentar suas divergências e angariar apoio para a alterações da Lei Fundamental, ela também oportuniza reafirmar o Pacto Constitucional.

Há de se considerar o povo como um intérprete legítimo da constituição (CHUEIRI, MACEDO, 2018, p. 147), de modo que a institucionalização da provocação de alterações constitucionais por ele cumpre com essa necessidade. A iniciativa popular de emendas

transcende os aspectos meramente representativos e abre o espaço para a manifestação popular, abre-se a casa de máquinas para a presença do povo em uma expressão mais autêntica. Não existe uma fórmula pré-existente certa ou uma regra a ser seguida para se colocar em discussão pública uma pauta sobre alterações constitucionais. É o próprio povo identificando suas necessidades e articulando o apoio necessário para aprovar suas demandas. A iniciativa popular em si possui um procedimento a ser seguido para a sua propositura[102], mas a maneira de angariar apoio, de fazer conciliações com os diversos setores sociais e o objeto de alteração no texto constitucional não possui restrições.

Cabe pontuar que o papel do povo foi relevante tanto na Constituinte Estadunidense, quanto na Revolução Francesa de modo que em nenhum destes dois momentos havia um consenso sobre a petrificação do poder constituinte ao passado. Enquanto os americanos, de modo geral, não deslegitimavam a mobilização popular[103], Sieyès entendia que o poder constituinte poderia se manifestar futuramente como lhe conviesse[104], sendo somente o poder constituído limitado aos preceitos constitucionais. O ponto principal é diferenciar o que é um ato do poder constituinte e um ato do poder constituído. A dificuldade dessa identificação se dá ao passo que um poder constituinte pode agir tanto em sentido de uma ruptura jurídica como no sentido de uma simples reformulação de partes do texto constitucional.

Em outras palavras, o poder constituinte pode fazer aquilo que o poder constituído faz e, se quiser, pode ir além. O poder constituinte, portanto, não se confunde com seus canais de expressão institucional (LIMA, 2018, p. 88), pois sua potência é sempre maior do que a expressão que perpassa pelas "válvulas de escape". De outro modo, no momento em que o poder constituinte se institucionaliza de alguma forma, ele também é limitado. Porém, se não há algum tipo de institucionalização não há como essa potência se manifestar de forma inteligível. O ponto chave é o quão essa institucionalização se aproxima do povo soberano. É essa ideia que torna imprescindível a participação popular a nível constitucional.

---

[102] Considera-se aqui eventuais regras como: o número mínimo de subscrição, a distribuição destes nos estados brasileiros, a forma de coleta de assinaturas e elementos ligados ao procedimento de apresentação da iniciativa popular de emenda.

[103] Os federalistas reconheciam a relevância do papel popular desempenhado durante o processo de independência e procuravam formas de tornar essas manifestações desnecessárias em razão das instabilidades decorrentes destes eventos. Isso não implica necessariamente em uma tentativa de deslegitimar a atuação do povo, pelo contrário, se reconhece a soberania popular e, procura-se refina-la por meio das instituições. Este pensamento foi apresentado no tópico 1.2.3., em especial entre as páginas 35 e 36.

[104] O arrefecimento democrático em seu pensamento se colocava na ideia de representação como a totalidade e integralidade do que se tinha como vontade da nação, ignorando eventuais disparates entre os representantes e representados. Por sua vez, o poder constituinte permanecia vivo, mesmo após originar uma nova ordem constitucional. Este pensamento foi exposto no tópico 1.3.2., em especial entre as páginas 49 e 50.

Para identificar se uma ação se aproxima ou não do poder constituído não basta, portanto, olhar os atos e consequências, mas sim quem tomou a decisão. O que se deve identificar é se foi o povo soberano ou alguém que pretende falar em seu nome que tomou determinada decisão. Contudo, uma ação nunca será tomada integralmente pelo poder soberano, uma vez que qualquer tipo de institucionalidade limita a manifestação dessa potência. Todavia, existem níveis de aproximação popular que implicam em uma distância menor do poder constituinte. Em outras palavras, o incremento da participação popular nas deliberações constitucionais aproxima as decisões tomadas do poder soberano. De outro modo, as mudanças constitucionais sem essa participação acabam empurrando o poder soberano para uma atuação de ruptura caso deseje se manifestar. A iniciativa popular de emendas constitucionais pode ser vista como uma ferramenta de aproximação do poder constituinte, como um canal de comunicação com esta potência que não se exaure no momento constituinte. Não obstante, esta propositura apresenta algumas limitações e é este o tema da próxima etapa da investigação.

### 2.2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR: possibilidade e limitações

As primeiras resistências que se apresentam diante de uma maior participação popular a nível constitucional derivam de uma impressão de que a permissão para manifestação de uma maior potência democrática geraria uma instabilidade social e, por conseguinte, impossibilitaria o estabelecimento de uma democracia viável (RANCIÈRE, 2014, p. 16 – 17). Contudo, essa participação não é mero esforço para proporcionar legitimidade ao sistema, mas sim uma necessidade lógica. Se a Constituição não é apenas uma certidão de nascimento do estado, em razão de substanciar um processo permanente de construção semântica, a deliberação precisa ser realizada em um ambiente radicalmente democrático (ALVES; LIMA, 2017, p. 56). Nesse sentido, a democracia significa o povo decidindo as próprias questões que lhe atingem, enquanto o constitucionalismo importa em uma limitação dessa soberania (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 159). A questão que se coloca aqui é se a iniciativa popular de emendas se manifesta como um mecanismo apto para a manifestação desse poder constituinte.

Inicialmente cabe destacar que a institucionalização do poder constituinte, apesar de limita-lo, torna-o possível de se manifestar. Mesmo em um momento constituinte, esta potência precisa de institucionalidade para proferir decisões. Isso se dá na forma de uma

assembleia, escolha dos modos de votações, procedimentos escolhidos para deliberação e demais regramentos estabelecidos para dar origem a uma nova constituição. Em outras palavras, a institucionalização se manifesta por meio da escolha do modo pelo qual se formará a nova ordem constitucional. Esta institucionalidade naturalmente acarretará limitações para a expressão integral do corpo político, contudo é por meio desta restrição que se faz possível instrumentalizar o corpo de meios e mecanismos capazes de proporcionar uma inteligibilidade deste momento e constituir uma nova ordem. O fato de o poder constituinte se institucionalizar para se manifestar não faz dele menos constituinte, apesar de arrefecer sua potência. O seu diferencial é a força legitimadora do que está por vir e a sua capacidade de se manifestar como lhe convier. Este argumento é importante para a compreensão de que o fato da iniciativa popular oferecer algumas limitações para a manifestação do poder constituinte, não implica em um canal inapto para a aproximação dessa potência. Trata-se de uma escolha de institucionalizar uma manifestação constituinte futura, de modo a tornar desnecessária uma ruptura total com a ordem vigente.

Pode-se ver esta perspectiva na própria ANC de 1988, na qual a manifestação do poder constituinte foi institucionalizada por meio da EC 26/85. A ruptura se dá de maneira harmônica com o próprio regramento vigente, a manifestação constituinte é prevista por uma disposição legal para tanto. A referida emenda exsurge com um claro intento de oferecer um *locus* deliberativo para a formação de uma nova ordem jurídico-política. Trata-se de um "desmembramento constitucional", (ALBERT, 2019, p. 76 – 84), que toca o núcleo essencial da Constituição até então vigente com o objetivo de abrir as portas para a manifestação do poder constituinte. Para que essa manifestação tenha legitimidade, e possa ser chamada de constituinte, ela precisa ser o resultado mais próximo de uma decisão do poder soberano, ou seja, do próprio povo.

Cabe ressaltar que a institucionalização é uma precondição de inteligibilidade da manifestação do poder constituinte, de modo que tal feito não implica na conversão em um poder constituído. Isto pois, a potência democrática se converte em elementos discursivos[105] no momento em que se manifesta, de modo que ao se deparar com um momento constituinte, nota-se apenas uma face da potência democrática. Para exemplificar essa questão, pode-se destacar que em um momento constituinte existirão regras e procedimentos para este episódio se traduzir em um texto constitucional. São justamente limitações como estas que cerceiam ao

[105] Os fundamentos teóricos para que se compreenda este parágrafo estão presentes na introdução e consistem nos pressupostos teóricos adotados para o desenvolvimento desta investigação.

mesmo tempo que oportunizam a manifestação da potência democrática de maneira inteligível.

Como o poder soberano não se exaure no momento constituinte é necessária a existência de mecanismos que possibilitem sua manifestação de forma institucional ao longo do tempo, caso contrário toda e qualquer exteriorização dessa potência ofereceria riscos à força normativa da Lei Fundamental. É neste ponto que a iniciativa popular de emendas se apresenta como uma ferramenta com potencial para que se possa aproximar da manifestação do povo soberano.

Em 2019, a PEC 286-A que buscava instituir a iniciativa popular de emendas[106], foi recusada na CCJ da Câmara dos Deputados. O relator da proposta foi o Deputado Federal Luiz Philippe De Orleans E Bragança (PSL) (2019, s.n.) e, em seu parecer apresentou três premissas a serem analisadas, entendendo que a alteração constitucional infringia a última: a) impossibilidade de modificação quanto à titularidade do poder constituinte originário (o próprio povo); b) impossibilidade de alteração relativa à titularidade do poder constituinte derivado; c) impossibilidade de alteração das regras que disciplinam o próprio processo de reforma da constituição. Ao sustentar seu posicionamento em sessão, o parlamentar se demonstrou favorável à iniciativa popular no âmbito das leis ordinárias, pois neste caso a participação não provocaria instabilidades no estado de direito[107]. O posicionamento do referido deputado, aprovado pela CCJ[108], reitera a repulsa à pulsão democrática e a deferência ao constitucionalismo.

---

[106] A proposta buscava alterar o art. 60 e 61 da Constituição Federal de 1988, para que fossem redigidos com os seguintes acréscimos: Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 60. [...] IV – dos cidadãos. [...] § 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles. § 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º." (NR) Art. 2º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 61. [...]§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles. § 3º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 2º.3 § 4º A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico, conforme previsto nos §§ 2º e 3º deste artigo e no § 6º do art. 60. § 5º As proposições de iniciativa popular, apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as casas do Congresso Nacional, não se submeterão às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas nesta Constituição" (BRASIL, 2013, p. 2 – 3).

[107] A referida fala do deputado pode ser vista na íntegra na Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ, no dia 04 de setembro de 2019, disponível no sítio eletrônico: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57235> Acesso, 06 de julho de 2021

[108] Em deliberação a decisão da CCJ foi proferida da seguinte forma: "A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 194/2003, 201/2003, 203/2007 e 5/2015, apensadas, e pela inadmissibilidade da Proposta de

Entendeu-se, em suma, que a proposta seria uma afronta ao ordenamento pátrio constitucional, pois seria um contrassenso o poder constituinte derivado ter competência para alterar seu espaço de atuação no processo de alteração constitucional. Porém, não se trata de uma propositura qualquer de mudança no processo de emendamento, o que se coloca em discussão é a abertura democrática desse processo. O parlamentar ressalta a impossibilidade de se modificar a titularidade do poder constituinte, mas não indica a quem pertenceria o poder constituinte derivado. Enquanto atribui o poder constituinte originário ao povo, subtende-se que o poder constituinte derivado, para ele, é de titularidade dos representantes[109]. Não obstante, uma eventual emenda que permita a iniciativa popular para alterar a constituição não substancia um alargamento das competências do poder constituinte derivado, tampouco mudanças de titularidades; pelo contrário, a propositura permitiria uma aproximação ao poder soberano.

Um outro argumento contrário à aprovação do projeto que se pode extrair do parecer do Relator é que esta alteração poderia facilitar o processo de emendamento. Contudo, por mais que a referida PEC busque a criação de uma nova forma para propor emendas constitucionais, não se pode afirmar que a medida facilita o processo de emendamento. Isto pois, a mera identificação dos dispositivos que permitem alterações constitucionais não é capaz de oferecer um juízo adequado a respeito da rigidez do ordenamento jurídico, devendo-se levar em consideração a cultura de emendamento (ALBERT, 2019, p. 100 – 119). Para tanto, seria necessária uma reflexão sobre aspectos não institucionais que permeiam o emendamento, escapando do objeto de pesquisa aqui apresentado.

As dinâmicas entre soberania e poder constituinte e a relação poder constituinte e poder constituído possibilitam a criação e manutenção de uma constituição, referindo-se à capacidade do povo de se autorregular e fundar uma ordem normativa (CHUEIRI, GODOY, 2010, p. 166). A argumentação parlamentar apresentada resultaria em um poder soberano aprisionado no tempo ou consumido pela ordem constitucional estabelecida, pois impossibilita uma abertura para que este venha a se manifestar posteriormente. Essa potência não se encerra em um ato fundante (KALYVAS, 2013, p. 37 – 38), permanece viva mesmo que omitida nos dispositivos constitucionais, de forma que se este silêncio persistir, aumenta-se a chance de uma dissonância entre o texto constitucional com o poder soberano.

---

Emenda à Constituição nº 286/2013 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 284/2016, apensada, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança" (KICIS, 2019, p. s.n.).

[109] Este ponto é interessante, pois se apresenta uma tensão entre representantes e representados, como se a proposta fosse diminuir o campo de atuação dos membros do Congresso. Essa questão será apresentada adiante com maior detalhamento.

As críticas a um papel popular mais ativo orbitam os seguintes pontos: enfraquecimento dos partidos; manipulação popular; incapacidade racional e eficiente do povo de atuar no processo legislativo; provável supremacia dos grupos de pressão; apatia do eleitorado e, enfraquecimento das autoridades constituídas (BENEVIDES, 2003, p. 46 – 47)[110]. De outro lado, as vantagens da participação popular se colocam, em suma, da seguinte forma: abertura para enfrentamento das oligarquias cristalizadas; potencial processo permanente de educação cidadã; desbloqueio do Legislativo; mecanismo para que o povo discuta questões que lhe afeta diretamente; fortalecimento do regime democrático; fonte de legitimidade e estabilidade política; criação de um liame entre aperfeiçoamento do direito e participação popular; surgimento de novas lideranças; e, instrumentalização das aferições da expressão popular (BENEVIDES, 2003, p. 47). Não se trata simplesmente de um balanço entre os pontos contrários e favoráveis à participação popular para escolher o "melhor caminho", trata-se de reconhecer a necessidade lógica da participação popular e compreender que parte das críticas ao incremento participativo não se sustentam e outras não são contornadas por um sistema estritamente representativo. Essa proposta representa uma forma de equalizar a desproporcionalidade que existe na tensão constitucionalismo e democracia presente na Constituição de 1988.

A participação popular no nível constitucional, ou seja, na segunda dimensão da democracia, não se apresenta em contradição com o ideal de uma democracia liberal. Criar mecanismos para que o povo possa tocar, mudar e interpretar a constituição não importa na prescindibilidade de representantes e instituições, tampouco os enfraquece. Isto pois, no momento em que se abrem possibilidades para o povo apresentar diretamente propostas de alterações constitucionais, não se restringe a atuação partidária ou a necessidade de instituições, pelo contrário se amplia o espaço político a ser disputado. A participação também não enfraquece as autoridades políticas constituídas, visto que oferece maior legitimidade para que estas continuem atuando.

A ideia de que o povo seria incapaz de atuar no processo legislativo pressupõe necessariamente a existência de um modo certo de atuação, como se eventuais desencontros fossem frutos de uma mera irracionalidade de certos grupos que prejudicam a eficiência do

[110] Esta obra se apresenta em um momento importante para a discussão aqui exposta, pois além de ser um trabalho relevante no Brasil foi editada pela primeira vez em 1991. A data merece destaque, pois a autora ressalta os principais pontos de discussão sobre a participação popular no Legislativo, indicando os principais elementos que permearam os debates teóricos em torno da constituinte em 1987 e 1988. Nota-se que sua discussão era em torno da participação popular em leis ordinárias, porém é possível deslocar sua construção teórica para o objeto que aqui se apresenta.

sistema. No entanto, a discordância se coloca como uma condição elementar na política moderna, é uma premissa intransponível da democracia (WALDRON, 2003, p. 186). A existência de um princípio comunitário uno que legitime a atuação governamental é algo quimérico (RANCIÈRE, 2014, p. 66). Partindo da compreensão de pontos políticos de dissonância irresolúveis, presumir um modo correto de atuação vai de encontro à ideia de democracia. Ademais, não se está falando de um modo qualquer de participação popular, o que se coloca em discussão é uma participação institucionalizada por meio da iniciativa popular, com ritos e procedimentos a serem seguidos. Não se trata, portanto, de uma ideia utópica e desarticulada de participação popular, mas sim de uma instrumentalização que não rompe por completo com os pressupostos de representação e canalização da pulsão democrática por meio de instituições.

Quanto à provável supremacia dos grupos de pressão[111] é importante notar que não é um problema ligado estritamente ao aumento de participação popular, ele influencia também um sistema estritamente representativo. Neste ponto, acrescenta-se a crítica possíveis manipulações populares. E aqui, para que esta crítica faça algum sentido, deve-se partir de dois pressupostos: que os representantes são imunes, ou menos suscetíveis, a uma eventual manipulação; e que seja possível identificar e diferenciar o que é uma manifestação popular autêntica e o que é uma manifestação fruto de manipulação. Partindo dessas premissas a questão é contornada ao passo que a iniciativa popular de emendas não retira o papel desempenhado pelos representantes eleitos no processo de alteração constitucional[112]. Este mecanismo possibilitaria um caminho institucional de diálogo entre representantes e representados, aproximando o povo das decisões sobre sua constituição.

Este papel desempenhado pelos representantes no processo de emendamento diante de uma iniciativa popular pode ser visto na própria constituinte brasileira. Neste, é possível notar que o fato de uma iniciativa popular se apresentar diante dos parlamentares não importa em uma necessária aprovação. As próprias propostas de emenda ao anteprojeto constitucional

[111] Quando Maria Victória de Mesquita Benevides (2003, p. 47) indica o risco de grupos de pressão como um argumento, está se referindo a grupos mais organizados ou de alto poder econômico. No entanto, cabe notar que a existência de segmentos mais organizados não demonstra necessariamente um problema, pois o processo de articulação e organização de forças para disputar o espaço político não se mostra como algo necessariamente antidemocrático.

[112] Cabe pontuar que, se houver uma manipulação popular com o intento de alterar a constituição, as pressões populares seriam mobilizadas com ou sem o mecanismo de iniciativa popular, de modo que não parece razoável sustentar que tal mecanismo exponenciaria a problemática. Ademais, este cenário ressalta a circulação de informações e a comunicação como questões elementares do bom funcionamento de um sistema democrático.

analisadas anteriormente[113], não foram incluídas no texto final da constituição. Expõe-se uma limitação da iniciativa de emenda, pois no momento em que ela ingressa no parlamento, o controle institucional popular sobre ela se esvai. Pode-se dizer que mobilizações podem produzir algum efeito sobre a aprovação da alteração pretendida, porém institucionalmente não há um mecanismo para que o povo possa dizer se o resultado final alcançado era o pretendido.

A partir daí, podem surgir dois problemas: a não aprovação da proposta de emendamento, fruto da iniciativa popular; e, desnaturalização da proposta, que origina um texto desconexo nas intenções populares. Essas duas barreiras acabam por limitar o alcance da iniciativa popular e obstaculizar a manifestação do poder soberano. Por mais que seja possível uma nova propositura de emendas, a palavra final a respeito de tal alteração ficaria restrita à atuação dos representantes. Diante disto, a utilização do referendo para convalidar a decisão do parlamento, seja ela qual for, se mostra como uma ferramenta adequada para contornar estes óbices. Se a iniciativa popular permite um controle na proposição da emenda, o referendo abre margem para um controle no resultado. Ademais, iniciativa popular de emendas possibilita um canal para manifestação popular, que não implica necessariamente em um consenso geral, de modo que um referendo posterior se faz imprescindível para ratificar, ou não, o desejo manifesto inicialmente de alteração constitucional.

O referendo também pode ser visto como uma expressão da soberania popular, mas possui limitações como: ausência de garantia em relação a uma deliberação popular e, possibilidade de manipulação por meio da formulação das perguntas, interpretação das respostas e momento de coloca-las em votação (TIERNEY, 2016, p. 71-72). No que tange à ausência de garantias em relação à deliberação popular, ou a uma eventual ausência de engajamento, pontua-se que a utilização do referendo no presente caso se daria de maneira complementar. Após a iniciativa popular e a decisão congressual, o referendo viria como uma forma de validar a decisão parlamentar, manifestando sua vontade e indicando se houve ou não alguma deturpação da proposta. Um eventual déficit deliberativo é sanado por meio das etapas antecedentes. Ademais, uma emenda constitucional, fruto de uma iniciativa popular, é necessariamente resultante de um interesse a respeito da temática debatida, de modo que a falta de engajamento no resultado final da alteração proposta se mostra improvável.

[113] Refere-se aqui especialmente às propostas PE00021-1, PE00022-9 e, PE00056-3 indicadas com maior enfoque no item 3.1.3.

Por sua vez, as questões ligadas ao momento de realização do referendo, assim como as perguntas e a interpretação das respostas são elementos delicados. Fato é que essas decisões devem ser tomadas para viabilizar a prática do referendo. Os prazos para a realização da consulta popular podem ser definidos em lei, a fim de evitar uma discricionaridade do órgão responsável por executar o referendo. No entanto, mesmo que dispositivos jurídicos venham a exigir imparcialidade e clareza na elaboração das perguntas e interpretação das respostas, ainda ficam presentes alguns elementos subjetivos. Isto pois, não há um meio de definir como seria uma pergunta ideal se não se sabe o que será perguntado futuramente. Não se mostra possível formular uma pergunta clara, imparcial e objetiva antes que se saiba o que será perguntado. Atrelado a esta questão, está a necessidade de uma ampla conscientização a respeito da questão colocada no referendo, assim como os impactos resultantes da alteração discutida.

Este é um processo elaborado e testado no momento em que a situação se apresenta. Para a ocorrência adequada do feito é necessário, por parte do executor da tarefa, transparência e a disponibilização de meios para que os interessados possam apontar eventuais problemas e participar da formulação das perguntas, assim como tenham condições de acompanhar a apuração das respostas. Em relação à eventuais aberturas interpretativas sobre o resultado do referendo, deve-se considerar que a objetividade das perguntas e o contexto existente parecem oferecer elementos capazes de cercear uma grande discricionariedade e transpassar a problemática. Refere-se aqui ao contexto oriundo desde a proposição popular da alteração constitucional, assim como os debates que permearam o parlamento durante a discussão da proposta de emenda constitucional.

A conjunção da iniciativa popular de emendas e referendo ainda pode ser superada pelos representantes, a fim de ignorar a expressão popular a respeito da Constituição, por meio de uma nova propositura. Mesmo que uma iniciativa popular venha a ser aprovada, o parlamento possui ainda a prerrogativa de instituir outras alterações que minem os interesses populares manifestados. Em outras palavras, o parlamento possui meios para desfazer a alteração constitucional, mesmo que a tenha aprovado em um primeiro momento. Ademais, há de se levar em consideração que por vezes a Constituição pode estar em plena sintonia com os interesses populares, de forma que uma eventual alteração não fosse de seu interesse. Mesmo que a iniciativa popular possa reestabelecer o texto constitucional, estas possibilidades se apresentam como afrontas ao poder soberano. Pode-se encontrar no

momento constituinte de 1987 e 1988 algumas proposituras que buscavam instituir mecanismos capazes de superar estas possíveis questões.

As referidas PE00021-1, PE00056-3 e, PE00022-9 instituíam a possibilidade popular de requerer o referendo de emendas rejeitadas ou aprovadas com resistência de 2/5 dos membros do Congresso. A condicionante proposta surge no intento de colocar em escrutínio popular uma decisão de alteração constitucional que não obteve um consenso congressual expressivo. Porém, mesmo que houvesse consenso entre os representantes é possível que a decisão não coadune com os interesses populares[114]. Este fato ressalta a necessidade de se permitir a requisição de um referendo independentemente da votação congressual, bastando para tanto o apoio de um número substantivo de eleitores. Uma mobilização popular em prol da realização de um referendo a respeito de determinada alteração constitucional decorre, naturalmente, de um interesse público a respeito da temática e uma preocupação em se discutir de maneira mais ampla o tema.

Estes dois instrumentais articulados para o emendamento acabam por retirar das elites políticas o domínio total do processo de alteração constitucional, além de colocar em discussão os dissensos que permeiam a vida coletiva. A propositura se coloca em duas possibilidades: a iniciativa popular de emendas atrelada a um referendo posterior e, uma alteração constitucional iniciada por qualquer agente político e a solicitação popular de referendo sobre a proposta aprovada. Por meio deste instrumental os espaços de deliberação são ampliados, de forma a favorecer a construção de novos consensos em torno da constituição. A participação popular institucionalizada por meio dos mecanismos apresentados permite um contato com o poder constituinte, a fim de formular e reformular o pacto constitucional ao longo do tempo.

Este mecanismo coaduna com a ideia de que a democracia é um projeto em permanente construção, como se estivesse sempre em um horizonte a ser alcançado (ROUSSEAU, 2018, p. 237). Tal proposição afrouxa os filtros constitucionais, tornando-os mais permeáveis à pulsão democrática. Isto não imprime um enfraquecimento das instituições e representantes, pelo contrário abre margem para que a atuação destes seja legitimada diariamente. Trata-se de uma sistematização mais equânime entre o constitucionalismo e a democracia.

---

[114] Esta possibilidade se evidencia quando se destaca a democratização da América Latina, conforme mencionado em páginas 86-87 e todo o processo de transição nacional em 1987 e 1988 apresentado no capítulo 2.1.

## 2.3. CONCLUSÕES PRELIMINARES DO CAPÍTULO

A constituinte brasileira foi marcada por uma intensa participação popular findada com o fechamento de portas para a contínua manifestação dessa potência democrática ao longo do tempo. Percebe-se que a constituinte foi resultante de uma grande conciliação, na qual nenhum grupo saiu plenamente vitorioso com o resultado alcançado. Este fato fomenta a manutenção das disputas em torno dos signos constitucionais. Nesse sentido, as emendas são ferramentas que apresentam o caminho institucional formal para travar esse conflito. Uma vez que esse entrave transcende a mera implementação constitucional, é imprescindível que haja participação popular nesse processo. Tal feito amplia o espaço para a formação de novos consensos fortalecendo a legitimidade da refundação do pacto constitucional.

A própria constituição pode ser vista como fruto de um consenso, mas toda conciliação é resultante de um contexto específico, que pode não oferecer os subsídios necessários para reafirmar a permanência deste acordo. Dessa forma, nota-se que a força normativa constitucional é resultante de um consenso precário, que precisa ser reafirmado a todo momento. As fundações e refundações da constituição implicam, necessariamente, em um ato do poder constituinte. Em outras palavras, faz-se necessário que o povo participe das deliberações continuamente para reestabelecer ajustes de entendimentos em torno da constituição. Atrelada a um referendo, a iniciativa popular de emendas apresenta um mecanismo institucional para se aproximar e estabelecer uma forma de contato como poder constituinte. Essa abertura oferece maior legitimidade no que tange a segunda dimensão democrática apresentada por Colón-Rios, uma vez que disponibiliza um caminho ao povo para tocar, alterar e interpretar sua própria constituição.

Os eventuais déficits democráticos que podem ser identificados no último momento constituinte brasileiro, bem como as demandas que foram marginalizadas durante esse processo, podem ser contornados por meio da participação popular no processo de emendamento. Por mais que grupos historicamente renegados do espaço público possam não ter conseguido emplacar suas demandas entre os anos de 1987 e 1988, uma eventual abertura no processo de emendamento oferece um caminho para a realização de novas articulações e arranjos constitucionais. Essa perspectiva desarticula possíveis intenções de ruptura, contribuindo para a resiliência e a manutenção da força normativa da constituição.

Não há um rompimento com a ideia de uma democracia liberal, a representação e as instituições permanecem atuando a fim de canalizar as pulsões democráticas. Contudo, estes

filtros são esgarçados a fim de deixar que se transpasse uma maior expressão do poder constituinte. Trata-se de uma sistematização organizacional com um trato mais equânime entre os elementos da tensão entre democracia e constitucionalismo. Em outras palavras, trata-se de institucionalizar uma deferência maior ao povo. Este, deixa de ser uma mera categoria legitimadora da ordem constitucional e passa a assumir um maior protagonismo na construção contínua dessa estrutura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perpassar pelos momentos históricos de relevo para a consolidação do constitucionalismo se mostra importante para a compreensão da formação da tensão entre a democracia e o constitucionalismo. Enquanto de um lado se pode notar uma potência que caminha em direção à mudança, à transformação, à pluralidade e outros signos relacionados a estas ideias; de outro temos o constitucionalismo com a sua pretensão de estabilizar o convívio. É um conflito permanente entre a ordem e a variação, entre a conservação e o que está porvir. Esta relação conflituosa oferece subsídios para identificar dois filtros que se apresentam como imprescindíveis para formar uma democracia realista, as instituições e a representação. Estas duas ideias são intransponíveis para se pensar na estruturação de uma democracia em um Estado moderno, é um paradigma que se apresenta.

Alocar essa discussão na redemocratização brasileira permite uma nova perspectiva das contradições e conflitos que permearam o momento constituinte. Mais além, enseja a compreensão da forma pela qual a tensão entre constitucionalismo e democracia foi sedimentada no contexto nacional que acabou por propiciar uma maior deferência à estabilidade em detrimento da participação popular. Isto porque, após 1988 o povo perde seu protagonismo a nível constitucional, uma vez que não pode mais propor alterações no texto da Lei Maior, e se distancia do documento a que oferece legitimidade. No momento constituinte havia abertura popular para se colocar em debate demandas por meio de emendas populares ao projeto constitucional.

Após este episódio, a única maneira de reformular o pacto constitucional passa a ser estritamente por meio dos filtros impostos à democracia. Atrelada a estas questões está a percepção de que o contexto da redemocratização brasileira e a sedimentação de uma constituição sem grandes vitoriosos ou derrotados, corrobora para a precariedade do consenso em torno deste documento. Isto pois, nenhum grupo saiu plenamente satisfeito com o resultado alcançado, de forma que as articulações em torno de alterações constitucionais persistiram ao longo do tempo. Tal fato fica evidente quando se identifica no mandato de Fernando Henrique Cardoso um “terceiro turno” da constituinte. Fato é que as disputas não se encerraram em 1988 e a transição permeada por ressentimentos prejudica a formação de um consenso mais sólido em torno deste projeto.

A iniciativa popular possui uma relevância ainda maior neste cenário, pois oportuniza a ampliação dos debates em torno dos signos constitucionais. Em outras palavras,

a proposta possui condições de abrir espaço para que o povo possa se organizar e participar diretamente da formulação do texto constitucional. É a permanência da potência constituinte, não só de forma teórica e abstrata, mas institucionalizada, por meios concretos capazes de oferecer inteligibilidade à força legitimadora da ordem política-jurídica. Trata-se de retirar o domínio integral das disputas em torno da constituição das elites políticas e desloca-lo, ao menos em parte, ao próprio povo.

No que tange ao núcleo da presente pesquisa, buscou-se responder a seguinte questão: a iniciativa popular de emendas é capaz de elastecer os filtros constitucionais e oferecer uma maior deferência à democracia no nível constitucional? É possível notar que o referido mecanismo possibilita que a participação popular transpasse de maneira mais enfática pelas instituições políticas e representação. Em outras palavras, os filtros constitucionais são suavizados por meio da iniciativa popular de emendas. Isso não significa a superação do paradigma, pelo contrário, consiste com a percepção de que a tensão entre constitucionalismo e democracia pode ser alocada de maneiras diferentes dentro do pensamento democrático liberal. Nesse sentido, o instituto de participação popular em questão sistematiza a relação entre democracia e constitucionalismo de maneira mais equânime, ou seja, oferece uma deferência democrática maior em detrimento do constitucionalismo. A iniciativa popular de emendas, portanto, faz com que o sistema caminhe em direção ao constitucionalismo fraco, vez que oferece uma abertura para que demandas sejam articuladas, apresentadas ao debate e aglutinadas no texto constitucional em caso de aprovação da alteração.

Por meio desse mecanismo, o dissenso ao invés de ser rejeitado passa a se apresentar na vida política cotidiana, inclusive no nível constitucional. As disputas em torno dos valores constitucionais que naturalmente não se encerram com uma constituinte, passam a ter uma forma institucional para se expressarem. Isso significa que as demandas marginalizadas do texto constitucional possam ser articuladas de maneira difusa e incluídas por meio de emendas constitucionais. O pensamento de Ernesto Laclau se faz importante justamente neste ponto, pois o fechamento constitucional impossibilita que demandas excluídas no momento constituinte possam fazer parte do texto constitucional. Mais além, na realidade nacional brasileira é possível notar uma expressiva participação popular direta, sendo que o fim deste processo impossibilitou atuações análogas no futuro.

A democracia, nesse sentido, não consiste em um sistema previamente dado, pelo contrário, corresponde a uma construção política contínua em permanente transformação. Tal perspectiva está em oposição à ideia de Constituição como âncora, para retomar a expressão

de Ulysses Guimarães, como se ela fosse capaz de estabelecer o fim de um caminho a ser percorrido. Isto pois, se o conceito de povo é resultado de uma construção política sempre contingente e precária, a democracia como decorrente da atuação de um povo soberano também apresenta as mesmas características. A iniciativa popular de emendas abre portas justamente para que o conflito, característica inerente à democracia, possa se manifestar de maneira institucional no nível constitucional. Em suma, a medida apresentada caminha em direção a um constitucionalismo fraco e uma democracia forte.

A partir dessas considerações, dois problemas se apresentam entrelaçados para pesquisas futuras: o grau de proximidade oferecido pela iniciativa popular em relação ao poder constituinte e, a possibilidade, ou não, do controle de constitucionalidade das emendas resultantes de iniciativa popular devidamente aprovadas. É possível afirmar que tanto a iniciativa popular, quanto o referendo estabelecem um certo contato com o poder soberano. Toda e qualquer forma de institucionalização, mesmo aquela inerente a uma ideia de assembleia constituinte, oferece algum tipo de limitação à expressão do poder soberano. Isso permite afirmar que a legitimidade da ordem política-jurídica não decorre de um comando direto do poder constituinte, mas sim de um comando o mais próximo possível deste. Sendo assim, embora seja possível afirmar que a iniciativa popular possa ser um canal mais próximo da expressão soberana ainda permanece em discussão o grau dessa proximidade.

O primeiro problema identificado permite oferecer subsídios para responder questões relativas ao controle de constitucionalidade de alterações no texto constitucional oriundas de propostas populares. No entanto, mesmo que seja possível identificar uma distância muito grande entre a iniciativa popular e o poder constituinte, de forma a ser possível um controle de constitucionalidade, é imperioso notar que este instituto oferece um caminho institucional para que a Corte e o povo venham a dialogar sobre o significado da constituição. Esse problema identificado também implica na percepção de que embora o constitucionalismo e a democracia sejam categorias em permanente tensão, também são co-dependentes. Isto porque, à medida que o constitucionalismo só possui sua razão de ser enquanto limitador do espaço político, a democracia só consegue expressar decisões inteligíveis por meio de procedimentos e limitações. Isto indica que a democracia em seu sentido ontológico se vê possibilitada apenas em momentos de transições, em interregnos em que as instituições são desmontadas e incapazes de determinar as balizas do espaço político.

Ademais, construções teóricas se fazem possíveis por meio de articulações discursivas, de modo que a idealização de um sistema democrático se mostra naturalmente

incapaz de ser totalizante. Há, portanto, uma relação direta entre dissenso e exclusão, pois se não há a possibilidade de estabelecer um consenso capaz de englobar a todos em uma constituição de sociedade a exclusão passa a ser um elemento intrínseco às tentativas de se estabelecer uma democracia. A prática democrática consiste, nesse sentido, em uma tentativa de atingir a totalidade da expressão democrática à nível ontológico, colocando-se ora mais próxima e ora mais distante desta categoria em determinados momentos e contextos históricos.

**REFERÊNCIAS**

ACKERMAN, Bruce. **We the people I**: fundamentos de la história constitucional estadunidense. Quito: IAEN, 2015.

ACRE. **Constituição do Estado do Acre**. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 1989.

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 1989.

ALBERT, Richard. **Constitutional amendments**: making, breaking, and changing constitutions. Oxford University Press, 2019.

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Between Consensus and Dissensus: Institutional Dialogue Beyond The Dichotomy Deliberation Vs. Agonism. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 24, p. 51-62, jul. 2016

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 1, p. 45-59, 2017.

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 1989.

AMAZONAS. **Constituição do Estado de Amazonas.** 3ª ed. Manaus: Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, 1989.

ARANTES, Paulo Eduardo. 1964, o ano que não terminou. In.: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira.. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

ARISTÓCRATIS. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 309 – 316. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

ARTIGOS DA CONFEDERAÇÃO E DA UNIÃO PERPÉTUA 1777 – 1778. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 391 – 402. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

AS REVELAÇÕES SOBRE O TEMOR DE UM GOLPE. **Jornal do Brasil.** Rio de Janeiro, 17, janeiro, 1985.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Vol. 69. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987a.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Organização do Estado. Vol. 86. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987b.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Vol. 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987c.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Vol. 126. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987d.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Vol. 145. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987e.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Ordem Econômica. Vol. 164. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987f.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Ordem Social. Vol. 187. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987g.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão.** Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Vol. 206. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987h.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Emendas Populares**. Vol. 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988i.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989.

BAILYN, Bernard. **As Origens da Revolução Americana**. Trad.: Cleide Rapucci. Bauru: EDUSC, 2003.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas / Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 9, n. 4, p. 2171-2228, dez. 2018.

BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. **Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988**: construção procedimento e legitimidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BEAUD, Olivier. The issue of majority in a federal system: Constituent power and amendment of the federal compact. In.: NOVAK, Stéphanie; ELSTER, Jon. **Majority Decisions**: principles and practices. New York: Cambridge University Press, 2014.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BENJAMIN, Walter. Obras escolhidas. **Magia e técnica, arte e política**: Ensaios sobre literatura e história da cultura. Vol. 1 Trad. Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. **Lua Nova**, p. 107-134, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece": a persistência da estrutura administrativa de 1967. In.: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República**: livro primeiro. São Paulo: Ícone, 2011.

BOTELHO, MARCOS CÉSAR. Democracia e Jurisdição: A Legitimidade da Jurisdição. **Direito Público**, v. 5, n. 19, 2008.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: entre a política institucional e a participação popular. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. **EC 26/85**, 27.11.1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm> Acesso: 18 de jul. de 2021.

BRASIL. **EC 96/2017**, de 6.6.2017. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm>. Acesso: 18 de jul. de 2021.

BRASIL. **Emendas Constitucionais**. Brasília: Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em 12 de julho de 2021.

BRASIL. **PEC 286/2013**. Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094. Acesso 18 de jul. de 2021.

BRASIL. **PEC 50/2016,** de 19.10.2016. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal. Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127262> Acesso: 18 de jul. de 2021.

BRUTUS XI. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 269 – 276. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a.

BRUTUS XV. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 277 – 288. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020b.

BRYAN, Samuel. Sentinela I. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 49 – 59. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a.

BRYAN, Samuel. Sentinela II. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 105 – 120. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020b.

BRYAN, Samuel. Sentinela II. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 187 – 194. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020c.

BURITY, Joanildo Albuquerque. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In.: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso:** em torno de Ernesto Laclau. p. 35 – 52. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

CATÃO V. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 169 – 174. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará.** Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1989.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G.. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Rev. direito GV**, São Paulo , v. 6, n. 1, p. 159-174, June 2010.

CHUEIRI, Vera Karam de; MACEDO, José Arthur Castillo de. Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada. **Sequência (Florianópolis)**, p. 123-150, 2018.

COLÉGIO DE LÍDERES TENTARÁ CONTER REBELDIAS NO PMDB. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 4, abril, 1983.

COLÓN-RÍOS, Joel. **Weak Constitutionalism:** Democratic legitimacy and the question of constituent power. New York: Routledge Taylor & Francis Goup, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil!:** uma constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Por uma nova ordem constitucional**: Declaração Pastoral. 24ª Assembleia Geral. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

CONSTITUIÇÃO DA PENSILVÂNIA 1776. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 371 – 390. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA 1787. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 403 – 428. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CONTIADES, Xenophon; FONTIADOU; Alkmene. Amendment-Metrics: The Good, the Bad and the Frequently Amended Constitution. In: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. **The foundations and traditions of constitutional amendment**. Oxford: Hart Publishing, 2017.

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. On resilience of constitutions. What makes constitutions resistant to external shocks?. **ICL Journal**, v. 9, n. 1, p. 3-26, 2015.

COSTA, Alexandre Araújo. O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 19.1, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio. A Via da Democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD).** 2019.

DAHL, Robert Alan. **A Constituição norte-americana é democrática?** Trad.: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

DE OLIVEIRA, Cláudio Ladeira; CONTI, Luiz Eduardo Lapolli. Judiciário como "Vanguarda" e Intérprete do "Sentimento" Popular: Populismo Judicial no Julgamento das ADCS 43, 44 E 54 no STF. **RJBL**, v. 7, nº 3, p. 511 – 538, 2021.

DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA 1776. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 365 – 370. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-

1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 30 de nov. de 2020.

DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas de Plenário**. Ano I, nº 1, Brasília: 1987a.

DIARIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas de Plenário**. Ano II, nº 205. Brasília: 1988a.

DIARIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas de Plenário**. Ano II, nº 306, Brasília: 1988b.

DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Resolução nº 2 de 1987.** Ano I – nº 33. Brasília: 25 de mar. de 1987b.

DIXON, Rosalind. Constitutional 'Dialogue' and Deference. In G. SIGALET, G. WEBBER, & R. DIXON (Eds.), **Constitutional Dialogue: Rights, Democracy, Institutions** (Cambridge Studies in Constitutional Law, pp. 161-185). Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ELSTER, Jon. Nested majorities. In.: NOVAK, Stéphanie; ELSTER, Jon (org.). **Majority Decisions**: principles and practices. New York: Cambridge University Press, 2014.

ESPIRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo.** Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo: 1989.

EXÉRCITO DIZ EM NOTA QUE DESFECHO DA SUCESSÃO É UMA VITÓRIA DA REVOLUÇÃO. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 17, janeiro, 1985.

FACHIN, Luiz Edson. POVO E PODER REFORMADOR: PREMISSAS DE LEGITIMIDADE. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 6, p. 42-54, fev. 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIGUEIREDO CONSIDERA TANCREDO UM "NOME CONFIÁVEL". **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25, abril, 1984.

FIORAVANTI, Marco. Sieyès et le jury constitutionnaire: perspectives histórico-juridiques. In: **Annales historiques de la Révolution française** [em ligne]. 2007.

FRANÇA. **Constituição Francesa de 1791.** 1791 Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf> Acesso em 30 de nov. de 2020.

FRANÇA. **Constituição Francesa de 1795**. 1795 Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/hist_discip_grad/Const1795.pdf> Acesso em 30 de nov. de 2020.

FRIEDLANDER, Robert A. Autonomy and the thirteen colonies: Was the American revolution really necessary. **Duq. L. Rev.**, v. 18, p. 507, 1980.

GARGARELLA, Roberto A. et al. La dificultad de defender el control judicial de las leyes. **Revista de Teoria y Filosofia del Derecho**. n. 6, p. 55 – 70, 1997.

GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución. In.: GARGARELLA, Roberto; NIEMBRO, Roberto (coord.). **Constitucionalismo progresista**: Retos y perspectivas. Un homenaje a Mark Tushnet, coordinado por Roberto Gargarella y Roberto Niembro. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIACAGLIA, Mirta. Universalismo e particularismo: emancipação e democracia na teoria do discurso. In.: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso:** em torno de Ernesto Laclau. p. 71 – 88. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

GOIAS. **Constituição do Estado de Goiás.** Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989.

GOLDONI, Marco. **La dottrina costituzionale di Sieyès**. Firenze: Firenze University Press, 2009.

GREENE, Jack. Reformulando a identidade inglesa na América britânica colonial: adaptação cultural e experiência provincial na construção de identidades corporativas. **Almanack Braziliense**, n. 4, p. 5-21, 2006.

GRESPAN, Jorge. **Revolução Francesa e Iluminismo**. São Paulo: Contexto, 2003.

GRIFFIN, Stephen. Understanding informal constitutional change. **Revista Estudos Institucionais**, v. 1, 2015.

GUASTINI, Riccardo. Sobre el concepto de Constitución. **Cuestiones constitucionales**, v. 1, p. 161-176, 1999.

GUIMARÃES, Ulysses, NEVES; Tancredo, CHAVES; Aureliano Chaves; MACIEL, Marco. Compromisso com a Nação. In.: Compromisso com a Nação. MACIEL, Marco. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 47, n. 187, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre factibilidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, Alexander; JAY, John, MADISON, James. O Federalista. In.: WEFFORT, Francisco. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HENRY, Patrick. Discurso de Patrick Henry na Convenção da Virgínia. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 317 – 320. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a.

HENRY, Patrick. Discurso de Patrick Henry na Convenção da Virgínia. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 333 – 342. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020b.

HOBBES, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. **A Era das Revoluções 1789-1848**. 43ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.

HOBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780**: programa, mito e realidade. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

IGREJA DETONA CAMPANHA POR CONSTITUINTE INDEPENDENTE. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14, setembro, 1985.

JEFFERSON, Thomas. Escritos Políticos. In.: WEFFORT, Francisco. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JENSEN, Merrill. Democracy and the American Revolution. **The Huntington Library Quarterly**, p. 321-341, 1957.

JOHN DE WITT. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 121 – 126. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

KALYVAS, Andreas. Democracia constituinte. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 37-86, 2013.

KICIS, Bia. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Proposta De Emenda À Constituição nº 286, de 2013.** 2019. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0gpde89ycnppeqzbynl8lg2092197734.node0?codteor=1804811&filename=Tramitacao-PEC+286/2013> Acesso 18 de jul. de 2021.

KRAMER, Larry. **The people themselves**: popular constitutionalism and judicial review. New York: Oxford University Press, 2004.

LACLAU, Ernesto. **Emancipação e diferença.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LACLAU, Ernesto. **Razão Populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e Estratégia Socialista**: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015.

LAMOUNIER, Bolívar. Jefferson & Paine: vida e obra. In.: WEFFORT, Francisco. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LEFEBVRE, Georges. **O Surgimento da Revolução Francesa**. 4ª ed. Trad. Cláudia Schilling. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais**: democracia e supermaioria. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Jairo; BEÇAK, Rubens. Uma abordagem institucional sobre o papel do dissenso na democracia An institutional approach on the role of dissensus in democracy. **Juris Poiesis**. 2017.

LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.

LIMA, Luziano Pereira Mendes. **A atuação da esquerda no processo constituinte:** 1986-1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

LINCOLN, Abraham; *et al.*. Comunicado sobre as razões de dissentimento da minoria da Convenção de Pensilvânia a seus eleitores. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 209 – 234. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

LOPES, Guilheme Esteves Galvão. **Evangélicos, mídia e poder:** análise da atuação parlamentar na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KOZICKI, Katya. Constituindo a constituição: entre paradoxos, razões e resultados. **Rev. direito GV** [online]. vol.11, n.2, p.623-648, 2015.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KOZICKI, Katya. **Constituindo a constituição:** entre paradoxos, razões e resultados. Rev. direito GV [online]. 2015.

MACKSOUD, Henry. **Proposta de Constituição para o Brasil**. São Paulo: visão, 1988.

MALUF AFIRMA QUE POSSUI MAIORIA NO COLÉGIO ELEITORAL. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 4, abril, 1983.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão.** São Luiz: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1989.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, 1989.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso.** Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 1989.

MDB COMEÇA A DISTRIBUIR O "MANUAL DA CONSTITUINTE". **Jornal de Brasília**. Brasília, 4, novembro, 1977.

MIDDLEKAUFF, Robert. **The glorious cause**: the american Revolution 1763 – 1789. New York: Oxford University Press, 2007.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad.: Cristina Murachco. São Paulo: 1996.

MONTEZUMA. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 87 – 92. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?:** a questão fundamental da democracia. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

NEVIS, Allan; COMMAGER, Henry Steele. **A Short History of the United States**. 5ª ed. New York: Alfred A Knopf, 1968.

NOVAES, Marcel. **O grande experimento**: a desconhecida história da revolução americana e do nascimento da democracia moderna. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

O'ROUKE, Patrick Jake. **A riqueza das nações de Adam Smith**: uma biografia. Trad. Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

OAB PROPÕE NOVA CONSTITUIÇÃO. **Correio Braziliense.** Brasília, 1, junho, 1981.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

ORLEANS E BRAGANÇA, Luiz Philippe de. **Relatoria da Proposta De Emenda À Constituição nº 286, de 2013.** 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0gpde89ycnppeqzbynl8lg2092197734.node0?codteor=1786747&filename=Tramitacao-PEC+286/2013> Acesso 18 de jul. de 2021.

PAINE, Thomas. Senso Comum. In.: WEFFORT, Francisco. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira. **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 43, n. 1, p. 415-458, 2014.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana**: do surgimento à estabilização da forma constitucional. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Finatec, 2011.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. O Conceito de Crise Constitucional: esboço delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In.: WEHLING, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel (Org.). **História do Direito**: entre rupturas, crises e descontinuidade. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

PAIXÃO, Cristiano; FRISSO, Giovanna Maria. Usos da memória: as experiências do holocausto e da ditadura no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 97, p. 191-212, 2016.

PARA LULA, PROPOSTA É DE TRANSAÇÃO E NÃO DE TRANSIÇÃO. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25, abril, 1984.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará.** Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado do Estado da Paraíba, 1989.

PEREIRA, Jane Reis. A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças (Popular Initiative in Brazilian Constitutional System: Theorical Background, Configuration and Proposals for Change). **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 1989.

PESSOA, Carlos. Hegemonia em tempos de globalização. In.: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso:** em torno de Ernesto Laclau. p. 133 - 144. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

PIAUÍ. **Constituição do Estado do Piauí**. Teresina: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, 1989.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987 – 1988:** progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PINHEIRO, Milton. Os Comunistas e a ditadura burgo-militar: os impasses da transição. In.: MILTON, Pinheiro (Org.). **Ditadura**: o que resta da transição?. São Paulo: Boitempo, 2014.

PIRES, Felipe Augusto Mariano. O poder do povo no Federalista: virtude e vontade na República Federativa dos Estados Unidos da América de acordo com Hamilton, Madison e Jay. **Investigação Filosófica**, v. 11, n. 3, p. 55-75, 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

RHODE ISLAND ESTÁ CERTA! In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 199 – 200. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989.

RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. A impossibilidade da emancipação: notas a partir da teoria do discurso. In.: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. **Pós-estruturalismo e teoria do discurso:** em torno de Ernesto Laclau. p. 53 – 70. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Originalismo democrático como modelo interpretativo da Constituição brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 11, n. 3, p. 461-479, 2019.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 1989.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima**. Boa Vista: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, 1989.

ROUSSEAU, Dominique. Constitucionalismo e Democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. vol. 10, n. 3, p. 228 – 237, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**; **Discurso sobre as Ciências e as Artes**. V. 2. São Paulo: Nova Cultura, 1999a.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**; **Ensaio sobre a Origem das Linguas**. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1999b.

SANTA CATARINA. **Constituição de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1989.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988):** um estudo das demandas por direito. Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989.

SARNEY, José. **MENSAGEM Nº 48, de 1985-CN**. Brasília, 28, junho, 1985.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. 2ª ed. São Paulo: Companha das Letras, 2018.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 1989.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Exposição Refletida dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Trad. Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**: qu'est-ce que le Tier État. 4ª ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigações sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultura Ltda, 1996.

SMITH, Melancton. Agricultor Federal I. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 61 – 69. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a.

SMITH, Melancton. Agricultor Federal II. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 71 – 78. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020b.

SMITH, Melancton. Agricultor Federal IV. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 77 – 86. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020c.

SMITH, Melancton. Discurso de Melancton Smith na Convenção de Nova York. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 353 – 356. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020d.

TANCREDO OPERADO. SARNEY ASSUMIRÁ A PRESIDÊNCIA. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 15, março, 1985.

TELLES Júnior, Goffredo. Carta aos brasileiros. In.: **Crônicas das Arcadas.** Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 92, 599-612, 1997.

TIERNEY, Stephen**.** Popular Constitutional Amendment: referendums and constitutional change in Canada and the United Kingdom. **Queen's Law Journal**, 41, 2015-2016.

TOCANTINS. **Constituição do Estado de Tocantins**. Palmas: Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins, 1989.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Trad. Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: Vide Editorial, 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. Trad. José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipo, 2017.

ULHÔA, Joel Pimentel de. **Rousseau e a utopia da soberania popular**. Goiânia: Editora da UFG, 1996.

UM AGRICULTOR E LAVRADOR. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 303 – 308. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

UM FEDERALISTA. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 175 – 178. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

UM VELHO LIBERAL IV. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 127 – 132. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020a.

UM VELHO LIBERAL V. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 133 – 138. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020b.

VIALA, Alexandre. Limitation du povoir contituant, la vision du constitutionnaliste. **Civitas Europa**. nº 32, p. 81 – 91, 2014.

VILLALOBOS, Milton Ebert Quiroz. La desconfianza hacia la democracia en América Latina. **Cuestiones constitucionales**, n. 40, p. 221-241, 2019.

VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 303 – 308. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale lj**, v. 115, p. 1346, 2006.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2013.

WINTHROP, James. AGRIPA VII. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 235 – 238. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

WOHNRATH, Vinicius Parolin. **Constituindo a Nova República**: agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2017.

WORKMAN, Benjamin. Filadelfiensis III. In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. **Os antifederalistas**: o outro lado do debate constitucional estadunidense. p. 195 – 198. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituicao brasileira de 1988. In.: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.