

A INFLUÊNCIA DA REALIDADE CULTURAL COMO ELEMENTO DE MODIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL A PARTIR DO PARALELO BRASIL-FILIPINAS

THE INFLUENCE OF THE CULTURAL REALITY AS AN ELEMENT OF CONSTITUTIONAL MODIFICATION OF THE BRAZIL-PHILIPPINES PARALLEL

Henrique Neubauer¹

Data de Submissão: 8/5/2023

Data de Aceite: 27/11/2023

Resumo: O presente artigo tem por objetivo realizar um paralelo entre Brasil e Filipinas com o intuito de compreender como aspectos culturais e históricos são fatores determinantes para a produção de emendas constitucionais, produzindo resultados distintos, apesar da adoção de uma estrutura constitucional semelhante. Da mesma forma, pretende-se investigar como as funções interpretativas das Supremas Cortes substituem as mudanças formais por métodos mais rápidos e menos conflituosos.

Palavra-chave: Emenda. Constituição. Brasil. Filipinas. Cultura.

Abstract: *The purpose of this article is to draw a parallel between Brazil and the Philippines in order to understand how cultural and historical aspects are determining factors for the production of constitutional amendments, producing distinct results, despite the adoption of a similar constitutional structure. Likewise, it is intended to investigate how the interpretive functions of the Supreme Courts replace formal changes with faster and less conflicting methods.*

Keywords: *Amendment. Constitution. Brazil. Philippines. Culture.*

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (2009). Exerceu a advocacia privada entre os anos de 2010 a 2013. É Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, desde dezembro de 2013. Possui especialização em Direito Constitucional, pela Universidade Anhanguera-UNIDERP (2013). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na área do Direito, com ênfase em Direito Público

1. INTRODUÇÃO

A transição de regimes ditatoriais para uma democracia liberal foi o grande giro experimentado pelo século XX, que presenciou a derrota de regimes autoritários, como o nazismo, assim como de diversas ditaduras que existiram na América Latina. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, relevantes transformações ocorreram em todo globo, tendo como ponto inicial a própria Europa, que presenciou a ascensão da centralidade dos novos regimes em uma Constituição, servindo não apenas como um instrumento político, mas, também, normativo. Essa mesma experiência foi compartilhada pela América Latina, já nos anos 70 e 80.

Assim, é inegável que o constitucionalismo democrático foi a ideologia vencedora do final do século XX, fortemente estruturado na garantia de direitos fundamentais; um regime democrático; e na existência de uma jurisdição constitucional². No Brasil não foi diferente, com o fim do regime militar, em 15 de março de 1985, ocasião em que o General João Batista Figueiredo saiu pela porta dos fundos, sem passar a faixa presidencial para seu sucessor. A data marca o término de um período de 21 anos de regime militar, cujo início se deu por meio de um golpe de Estado, em 1º de abril de 1964, com a destituição de João Goulart da presidência da república.

Do outro lado do planeta, um ano antes da promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, as Filipinas também romperam com o regime militar e promulgaram uma Constituição democrática. Curiosamente, o País asiático também enfrentou 21 anos de ditadura militar, mas sem alternância, nas mãos de Ferdinando Marcos, que governou apoiado por uma lei marcial³. Da mesma forma que ocorreu no Brasil, o regime ditatorial filipino combateu a insurgência com violência, mediante inúmeros assassinatos – inclusive de líderes da oposição – e atos atentatórios aos direitos humanos. Sua decadência ocorreu com a retirada do apoio norte-americano, em 1983⁴, e um movimento cívico-militar que resultou na fuga de Marcos. Esse vácuo de poder foi preenchido pela presidência de Corazón Aquino, de forma interina, até a realização de eleições democráticas.

Apesar das diferenças culturais típicas entre Países da América Latina e Asiáticos, é importante entender que existe uma similitude relevante entre a ditadura militar experimentada por ambos, assim

2 BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: **The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies**. Revista Direito e Práxis, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Papeis-das-supremas-cortes.pdf>.

3 GATMAYTAN, Dante. Constitutional Change as Suspect Projects: **The Philippines**. 14 J. Comp. L. 139, 2019.

4 A relação entre Estados Unidos da América e Filipinas pode ser encontrada em relatórios oficiais: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-the-philippines>.

como o projeto constituinte que foi inaugurado após o rompimento com o regime anterior. Ambos instituíram um Estado democrático de direito, promulgaram Constituições prevendo um catálogo de direitos fundamentais, estabeleceram um sistema de governo presidencialista – embora as Filipinas adotem uma modelo unitário – e definiram que a guarda da Constituição caberá a um Supremo Tribunal, que além de exercer as funções típicas de Corte Constitucional, possuem competência para julgamento de autoridades e revisão recursal⁵.

As duas Constituições foram forjadas na redemocratização e possuem alto grau de similaridade, principalmente quanto ao projeto de Estado que se estabeleceu, no entanto, os anos que sucederam mostraram que cada País experimentou duas circunstâncias aparentemente distintas. Enquanto a Constituição brasileira passou por cento e vinte e oito emendas, a constituição filipina não foi emendada nenhuma vez. Os dois Países adotam procedimentos específicos e rígidos para modificações do texto constitucional, mas determinadas circunstâncias históricas, sociais e culturais são preponderantes para que a realidade de cada País tenha seguido por caminhos distintos.

2. CULTURA BRASILEIRA DE EMENDA E A ULTRAFLEXIBILIDADE

Devido ao período conflituoso durante o regime militar, houve certo cuidado especial durante a assembleia nacional constituinte para se fortalecer as instituições de Estado, com o objetivo de sustentar os pilares da democracia que se erguia após vinte e um anos. Ao estruturar o Estado brasileiro, os constituintes atribuíram forte importância ao sistema representativo, ao instaurar um regime de representação baseado em partidos políticos. Essa decisão política inseriu o parlamento como principal órgão no processo legislativo constitucional.

Para alterar a Constituição Federal brasileira é necessário ser observado o procedimento de seu artigo 60, que prevê os legitimados a deflagrar o processo legislativo de modificação, bem como a regra de votação a ser realizada em ambas as casas legislativas⁶. Por possuir um procedimento mais rigoroso

⁵ A comparação entre as duas Constituições pode ser observada em: https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&status=in_force&status=is_draft&compare=Brazil_2017&compare=Philippines_1987

⁶ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III

do que aquele exigido para a aprovação das normas ordinárias, a estrutura constitucional demanda uma maioria qualificada – ou supermaioria –.

A exigência de um *quórum* de três quintos é suficiente para se concluir pela necessidade de uma coalizão robusta para emendar a Constituição, de maneira que o desejo de alterar o texto precisa da concordância de eventual oposição. Afinal, o sistema político brasileiro, principalmente a estrutura político-partidária, caracteriza o Brasil como um presidencialismo de coalizão⁷. Dessa forma, somente com consentimento da maior parte do espectro político seria viável alterar as normas constitucionais, realidade que, em teoria, a tornaria rara e dificultosa.

Ocorre que na prática se observa o contrário, haja vista que em quase trinta e cinco anos de existência, houve cento e vinte e oito emendas⁸, sendo que a primeira ocorreu com quatro anos de promulgação da Constituição Federal de 1988. Com uma média de três emendas por ano, pode parecer estranho justificar algum grau de rigidez. Esse fator chamou a atenção de Tom Ginsburg e James Melton⁹ em estudo sobre a importância das regras de modificação constitucional e a cultura da emenda. Ao analisarem a realidade brasileira, eles classificaram a cultura brasileira de realizar emendas como ultraflexível, sob a compreensão de que existe uma baixa resistência a essas alterações pontuais. A justificativa para essa postura seria o alto custo de uma substituição total, frente a necessidade constante de modificação¹⁰.

Conforme foi mencionado pelos autores, dentro das diversas Constituições brasileiras, a de 1988 foi mais emendada que suas antecessoras, apesar de possuir um procedimento mais rígido, sua conclusão é que o elemento cultural foi preponderante para esse fim, de forma que não se pode justificar esse fenômeno, unicamente, na configuração política ou no processo legislativo¹¹.

- a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa..

7 ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras, 1ª edição. São Paulo, 2018.

8 A última alteração ocorreu por meio da emenda número 128/2022, promulgada em 22 de dezembro de 2022.

9 GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendments Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty, 13 Int'l J. Const. L. 686 (2015).

10 The constitutions of India, Mexico, and Brazil, to take three prominent examples, are amended nearly every year. Such constitutions have the virtue of being frequently changed through internal mechanisms, avoiding the more costly route of a total replacement. In such countries, we argue that the stakes of amendment are lower, and so cultural resistance to amendment is less than in societies where it is infrequent. GINSBURG, Tom; MELTON, James. *Op. cit.*

11 Several Brazilian constitutions were easier to amend than the 1988 Constitution. For instance, the 1824 Constitution, which was in force until 1891, was never amended, even though the procedure only required approval by ordinary majorities in both houses in two separate legislatures, and both the 1937 and 1946 Constitutions only required ordinary majority votes in both houses in two legislative sessions. The current Constitution has a similar procedure to these earlier constitutions, but it requires a 60% majority. When combined with a significant increase in the number of political parties since 1988, the relatively difficult procedure articulated in the 1988 Constitution would lead one to expect that constitutional amendments would be less likely after 1988 than in earlier periods of the country's history. In fact, we observe just the opposite. GINSBURG, Tom; MELTON, James. *Op. cit.*

Em contraposição a essa análise, Benvindo¹² observa que o grande número de emendas esconde a profundidade das modificações. Isso porque a maior parte das alterações teve como objeto questões que não interferiram em verdadeiras “decisões políticas fundamentais”¹³. Poucas transformações no texto teriam atingido regras do sistema de governo ou, mesmo, direitos fundamentais, de maneira que, mesmo nesses casos, não teria ocorrido variação substancial.

Essa advertência é relevante como alerta para o perigo de se realizar uma análise meramente quantitativa, especialmente em um cenário onde a Constituição em análise é prolixa e regulamenta inúmeros aspectos da sociedade brasileira, em seus duzentos e cinquenta artigos. É preciso considerar ainda, nessa observação, que existem limites não apenas formais, mas materiais, ao poder reforma. Além disso, essas limitações podem estar expressas no texto constitucional ou serem implícitas, o que exige revelação pela via da hermenêutica¹⁴. Por esse motivo, Juliano Benvindo reforça que quando a modificação é mais delicada, se torna mais difícil emendar a constituição brasileira.

Mesmo assim, algumas medidas polêmicas foram aprovadas e impactaram sobremaneira a estrutura social brasileira, como, por exemplo, a emenda constitucional n. 95/2016 que limitou os gastos públicos por vinte anos, muito embora existam autores que não consideram esta espécie de modificação como uma emenda comum, aproximando-se, mais, de um desmembramento constitucional¹⁵.

Nessa conjuntura, a observação de Ginsburg e Melton é correta, embora sua conclusão falhe ao deixar de lado a análise qualitativa que Benvindo acrescenta sobre a discussão. Dessa forma, apesar da grande quantidade de emendas constitucionais, a maior parte não corresponde a modificações da estrutura essencial, circunstância que pode se alterar com o passar do tempo, a depender do estágio cultural que a sociedade se encontre, da mesma maneira que já ocorreu no passado.

Outro ponto de grande importância é a participação popular no processo legislativo de emenda constitucional. Conforme redação do artigo 60, somente seriam legitimados a deflagrá-lo o Presidente da República, um terço da Câmara dos Deputados ou Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação. Apesar de existir corrente doutrinária que

12 BENVINDO, Juliano Zaiden. A Taxa de Emenda Constitucional Brasileira: Uma Cultura de Mudança?, Int'l J. Const. L. Blog, 10 de agosto de 2016, em: <<http://www.iconnectblog.com/2016/08/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change>>.

13 No texto original, o autor não faz referência ao conceito schmittiano, mas deixa claro que as emendas, em regra, não interferiram no cerne da Constituição Federal. Como o artigo foi escrito em língua inglesa, a palavra utilizada foi “core”.

14 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 248.

15 “A constitutional dismemberment is a deliberate effort to disassemble one or more of the constitution’s constituent parts, whether codified or uncoded, without breaking the legal continuity that is necessary if not useful for maintaining a stable polity. Dismemberment seeks to transform the identity, the fundamental values or the architecture of the constitution”. ALBERT, R. Constitutional Amendment and Dismemberment. Yale Journal of International Law, v. 43, 2018.

sustenta a possibilidade de apresentação de proposta de emenda à Constituição por iniciativa popular¹⁶, a posição majoritária é no sentido de que o citado rol seria taxativo. No mesmo sentido, também não existe consulta popular, seja por meio de plebiscito ou referendo.

A exclusão da participação popular no processo legislativo de emenda constitucional cria dois fenômenos. O primeiro é o aumento do *déficit* de legitimidade democrático sobre as modificações constitucionais, na medida em que a possibilidade de emendas fica restrita a uma determinada elite que domina as instituições, o que exclui o agente mais importante da vida constitucional, afinal, todo poder deveria emanar do povo. No mesmo sentido, é contraditória a possibilidade de iniciativa popular para a elaboração de leis ordinárias, mas não de uma emenda constitucional. O segundo é a impossibilidade do povo atuar como um *veto player*, impedindo que medidas duvidosas sejam aprovadas, circunstância que poderia gerar uma espécie de efeito moral sob as propostas apresentadas. Esta característica se revela fundamental em um País onde o descrédito das instituições aumenta e a representação parlamentar já não atende os anseios da sociedade. Em verdade, muitas das alterações constitucionais de hoje servem apenas de cortina de fumaça para concretizar projetos pessoais de determinadas autoridades, muitas, inclusive, antidemocráticas¹⁷.

Um fator que precisa ser levado em consideração nos estudos sobre as modificações do texto constitucional brasileiro é a atuação do Supremo Tribunal Federal enquanto seu guardião. Isso porque a última década testemunhou verdadeira transferência de poderes das instituições representativas para tribunais, fenômeno denominado como “juristocracia” (*juristocracy*), por Ran Hirschl¹⁸ e “supremocracia”, por Oscar Vilhena Vieira¹⁹. Essa constatação é observada, principalmente, em regimes pós-autoritários, desde países da Europa até a América do Sul. É inegável que a expansão da jurisdição constitucional é o fenômeno mais importante do constitucionalismo democrático, principalmente pela tendência à normatização da Constituição, associada à crise de representatividade do sistema político-partidário²⁰.

A partir da positivação dos mais variados temas no corpo da Constituição, a margem de atuação do Supremo Tribunal Federal também se expandiu, de modo a interferir diretamente em temas, até

16 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 5. ed., p. 56-57.

17 É importante refletir sobre o aumento da accountability parlamentar nos processos legislativos de emenda à Constituição, por meio de uma maior participação popular, especialmente para evitar a prática de um constitucionalismo abusivo (LANDAU, 2013), que tem se expandido na América Latina.

18 HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

19 VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: *Revista Direito FGV*. v. 04, N.º 02. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

20 GODOY, Miguel Gualano. *Devolver a Constituição ao povo: Crítica à Supremacia Judicial e Diálogos Interinstitucionais*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39908>>.

então, que encontravam-se limitados à esfera política. Apesar dessa circunstância gerar, em tese, uma espécie de tensão entre os Poderes Constituídos, estudos recentes demonstram que não existe uma preocupação com essa crescente atuação política do Supremo, ao contrário, executivo e legislativo toleram e incentivam essa proatividade, utilizando-se de seus caminhos e a considerando em seu cálculo político²¹. Muitas alterações constitucionais enfrentam alto grau de impopularidade e causam um desgaste profundo à política tradicional, sendo mais conveniente delegá-la ao Poder Judiciário. Essa modificação informal, em substância, possui a mesma finalidade de uma emenda constitucional. Assim, muitos temas que precisariam passar por um cansativo processo legislativo, com duas votações em cada casa e a necessidade de conquistar um quórum elevado, o que exige muita barganha política, pode, simplesmente, ocorrer por meio de uma decisão conjunta de onze ministros ou, inclusive, monocraticamente.

Nesse panorama é possível perceber que nem toda emenda constitucional, de fato, modifica aspectos essenciais da estrutura de uma Constituição, mas não é menos verdade afirmar que essa estrutura pode ser alterada com mais facilidade através de uma decisão da Suprema Corte. Diante desse aspecto, é preciso que as análises tenham por abrangência um espectro maior do que a simples modificação formal, especialmente pela possibilidade do contexto social-cultural, inclusive por estratégia política, optar por alterações via outros meios, que, em substância, correspondem a verdadeira emenda constitucional.

Um exemplo que evidencia essa circunstância é a recente decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a paridade de tratamento entre uniões homossexuais e heterossexuais²². Para proferir essa decisão, a Corte precisou realizar uma reconfiguração do texto do artigo 226, parágrafo 3o, o qual reconhece a “união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar”. Para haver uma maior inclusão, bastaria proceder com uma emenda constitucional e adicionar os demais núcleos familiares ao texto da Constituição, no entanto, a Corte, por meio de produção judicial, expandiu seus efeitos, circunstância que não difere de uma modificação formal.

3. DESCONFIANÇA E O PATERNALISMO JUDICIAL NAS FILIPINAS

21 LUNARDI, Fabrício Castagna. O STF na política e a política no STF: poderes, pactos e impactos para a democracia. IDP. 2020.

22 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1987, as Filipinas passaram por duas outras Constituições. A primeira foi em 1935, serviu como preparação para a independência do País, que somente ocorreu em 1946. Já a segunda, de 1973, foi apenas instrumento de legitimidade para o regime ditatorial de Ferdinando Marcos. Ao assumir a presidência em 1965, Marcos promoveu uma série de reformas econômicas e sociais, contudo, ao projetar a Constituição de 1973, seu intento era aumentar e concentrar poderes no executivo. Mesmo com forte oposição, o regime atingiu seu intento por meio de muita violência e a edição de uma Lei Marcial (1981), que ocasionou verdadeira guerrilha contra maoístas e muçulmanos. Mesmo como vencedor das eleições de 1986, Marcos fugiu para o Havaí, em razão da suspeita de fraude eleitoral, circunstância que dividiu o exército e gerou temor de prisão ao ex-presidente, no que se chamou de Revolução do Poder Popular ou Revolução Edsa²³. Após, quem assume a presidência é Corazon Aquino, viúva de Benigno Aquino, opositor do regime anterior, assassinado em 1983.

Depois de vinte e um anos sob regime ditatorial, foi promulgada a Constituição Federal de 1987, chamada de Cha-Cha, que seguiu os mesmos moldes das Constituições democráticas do final do século XX. A nova Carta privilegia um sistema democrático, com eleições periódicas, sistema presidencialista unitário e a previsão de um catálogo de direitos fundamentais; seu texto constitucional continua o mesmo, apesar de passados trinta e seis anos de sua vigência. Diferenças procedimentais e culturais podem explicar essa conjuntura.

Para alterar a Constituição filipina, foram previstos três procedimentos próprios, conforme artigo XVII: a) a convocação de uma assembleia constituinte, votada por três quartos dos membros das duas casas, em votação separada; b) uma convenção constitucional, convocada por voto de dois terços de seus membros, de modo separado em ambas as casas, e com *quórum* deliberativo da maioria de todos os membros do Congresso Nacional, também por votação separada; e c) iniciativa popular de 12% de todo eleitorado, o que demanda a representatividade de, pelo menos, 3% de cada distrito. Independentemente da forma de modificação, todas são submetidas a plebiscito.

Assim, além de um *quórum* mais restrito para fins de inovação no texto constitucional, existe prévia participação popular. Esses dois elementos, por si só, podem justificar uma maior dificuldade na alteração, mas são insuficientes para explicar a razão da Constituição filipina nunca ter passado por

23 Before Edsa: Marcos Times, 1965-1986 from “Chronology of a Revolution”/1986. Disponível em: <http://www.stuartxchange.com/BeforeEdsa.html>.

emenda. Da mesma forma que ocorre com o Brasil, onde a estrutura cultural e participação da Suprema Corte tem papel fundamental na interpretação das normas, as Filipinas possuem particularidades que lhe são inerentes e apresentam pistas da razão sobre essa realidade.

Parte significativa dessa dificuldade está no ceticismo popular quanto às mudanças da regra do jogo, diante da forma como a ditadura de Marcos moldou a Constituição de 1973 para instituir um regime autocrático e colocar em xeque os anseios sociais. Mesmo que a atual Constituição tenha redemocratizado o País, sua elaboração ocorreu quando ainda se estava sob Lei Marcial. Conforme Dante Gatmaytan²⁴, Ferdinando Marcos utilizou-se de emendas para prorrogar seu mandato e isso foi uma espécie de traição da confiança do eleitorado, que carrega esse mesmo sentimento nos dias atuais. Logo, é importante entender que essa desconfiança gerada pelo regime ditatorial possui forte influência na percepção que o povo filipino tem sobre a necessidade de se estabelecer certa estabilidade no corpo normativo da Constituição. Essa marca do passado é um elemento cultural significativo que consegue moldar o desenvolvimento social sem romper com o que se definiu no período da redemocratização do País asiático.

Essa desconfiança faz parte do constitucionalismo que a comunidade filipina pretende para sua sociedade. A experiência traumática do passado ainda subsiste na mente da população. É como se o regime de Marcos ainda pautasse o modo de agir, de maneira que busca evitar a repetição de uma prática anterior que não deu certo. O fenômeno em questão pode ser comparado ao que Douglas Pinheiro²⁵ chamou de constitucionalismo espectral, ou seja, a perda como elemento constitutivo da experiência constitucional. Para demonstrar como o homem constrói a ponte entre presente e passado, o autor dialoga com a literatura apresentando duas obras: *La comemadre* e *Informe sobre ectoplasma animal*. O primeiro, conta a história do proprietário de um sanatório, em Buenos Aires, que pretendia replicar os estudos de um médico francês sobre a utilização da guilhotina enquanto instrumento punitivo, de forma que, seguindo determinado procedimento, seria possível ao decapitado, mesmo morto, ainda ter nove segundos de consciência. Já o segundo livro trata dos registros sobre espectros animais, que somente seria possível de visualização mediante a utilização de uma placa de cério.

As ilustrações são utilizadas como forma de representar a presença daqueles que em razão da morte já estão ausentes, seja por nove segundo ou eternamente, em cada situação. No caso filipino,

24 GATMAYTAN, Dante. *Op.cit.*

25 PINHEIRO, Douglas. O constitucionalismo espectral: **presença, tempo e narrativa à luz de Roque Larraquy**. Revista De Direitos E Garantias Fundamentais, 20(3), 199-224. Disponível em: <<https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1760>>.

mesmo a Constituição de 1987 ser o marco de seu constitucionalismo democrático, não é possível considerar apenas as demandas do presente, pois a sociedade precisará conviver com os espectros das experiências anteriores. O trauma do regime militar representa, justamente, a sobrevida espectral que permeia a desconfiança e reproduz nos presidentes seguintes o medo daquilo que foi experimentado no passado.

Uma análise sobre as propostas de emenda constitucional é capaz de revelar os motivos da desconfiança da sociedade na boa vontade de seus presidentes para com as mudanças do texto constitucional.

A primeira tentativa de mudança constitucional ocorreu no ano de 1987, na administração de Fidel Ramos, e tinha por objetivo permitir a reeleição para diversos cargos que dependiam de mandatos eletivos, assim como mudança na estrutura parlamentar, que deixaria de ser bicameral e passaria constituir em apenas uma única Casa. De acordo com Adolfo Azcuna²⁶, a proposta falhou pela impossibilidade de se propor uma revisão constitucional por meio de iniciativa popular, sendo permitida apenas mediante emenda. Essa questão chegou à Suprema Corte, que reconheceu a inviabilidade da via eleita para alterar a Constituição.

Joseph Estrada foi o segundo presidente a tentar alterar Cha-Cha, em 1999, cujo objetivo era, aparentemente, promover modificações econômicas, principalmente quanto ao investimento e aquisição de propriedades por parte de estrangeiros. No entanto, a tentativa não obteve sucesso pela desconfiança que a população teve sobre a real intenção do presidente acerca da mudança, afinal, temia-se que a extensão do mandato fosse a verdadeira intenção de Estrada²⁷.

A administração de Gloria Macapagal Arroyo tinha como meta a alteração da Constituição, desde as promessas de sua campanha política para as eleições de 2004. Depois de eleita, editou a Ordem Executiva nº 453, que estabeleceu uma Comissão Consultiva que apresentaria propostas de revisão constitucional. A Comissão apresentou parecer favorável a modificações no sistema parlamentar (para tornar o parlamento unicameral), abertura econômica, descentralização do governo (o presidencialismo filipino é unitário). Essa tentativa de modificação ocorreu por meio dos três métodos constitucionalmente viáveis, mas todos falharam. O procedimento de iniciativa popular não vingou por decisão da Suprema Corte²⁸ e os demais caminhos careceram do apoio necessário, por diversos segmentos da sociedade.

26 Disponível em: <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/past-attempts-charter-change-philippines-failed>.

27 LA VIÑA, Antônio G.M.; ACERON, Joy G. The 1987 Constitution: To Change or Not to Change? Anvil Publishing, Inc. 5 agosto 2015.

28 GR. N. 174153. Disponível em: <https://www.chanrobles.com/scdecisions/jurisprudence2006/october2006/174153.php>.

O ex-presidente, Rodrigo Duterte, também se engajou nas propostas para modificar Cha-Cha. Assim como seus antecessores, ele buscou instituir um governo federal, porém parlamentarista, por considerar ultrapassado o sistema estabelecido pelo Estado unitário. Além disso, também estão incluídas análise sobre a proteção conferida à liberdade de expressão; extinção do gabinete do vice-presidente; criação de um gabinete chamado de *Office of the Ombudsman, and the Judicial and Bar Council*²⁹. Outros temas polêmicos são objeto de apreciação: impossibilidade de mudança de partidos políticos, pelos detentores de mandatos eletivos; e a vedação de parentes se sucederem em cargos políticos.

A opção de Duterte era a adoção de uma assembleia constituinte, por entender que se trata de uma escolha prática. No entanto, outra parcela dos defensores da reforma prefere que a modificação seja materializada por meio de uma convenção constitucional, diante da grande margem de poderes que a assembleia constituinte possui, devido ao alto custo dessa opção modificativa para todos os filipinos. Assim, até mesmo a forma que o presidente escolhe para proceder com as alterações é colocada sob suspeição. Duterte afirmou que os custos e celeridade de uma assembleia seriam menores do que uma convenção, mas a desconfiança no parlamento é tamanha que em recente pesquisa a Câmara dos Representantes registrou o índice de aprovação mais baixo, com 41%, em comparação com os 49% do Senado e 52% da Suprema Corte³⁰.

Um outro problema para modificar a Constituição filipina é que seu texto gera controvérsias, afinal, qualquer emenda ou revisão desta Constituição pode ser proposta, dentre outros, pelo Congresso, mediante uma votação de três quartos de todos os seus membros. A frase “todos os seus membros” criou dúvidas sobre a forma que deve ser interpretada: se votação separada em cada uma das Casas ou se as Casas devem votar em conjunto³¹. Ao final, decidiu-se que o parlamento deveria deliberar de forma separada, sendo uma votação no Senado e outra na Câmara dos Representantes.

Pela sucessão de tentativas de alteração do texto da Constituição filipina, é possível observar que todas elas possuem propostas semelhantes, com alguns pontos em comum. Existe uma forte tendência de modificação da estrutura de governo, principalmente o modelo unitário, seja presidencialismo ou parlamentarismo; a abertura econômica é uma pauta constante nos debates que permeiam as disputas políticas; e a reeleição se apresenta como um espectro que vive na desconfiança popular. Apesar de um

29 Proposta completa em: <https://www.rappler.com/nation/constitution-amendments-ombudsman-jbc-vice-president>.

30 Sobre a pesquisa realizada, de 4 de abril de 2016, e a desconfiança no parlamento: <https://www.rappler.com/nation/alvarez-pdp-laban-trust-congress>.

31 YUSINGCO, Michael Henry. **Why the Constitution of the Philippines has Endured for 31 Years Without Amendment?**, Int'l J. Const. L. Blog, Oct. 4, 2018.

discurso político que visa aperfeiçoar o Estado, as mudanças sempre foram vistas como um esquema dissimulado para prorrogar o mandato do presidente em exercício. Esse temor está enraizado na era de Marcos, onde o ditador usou a mudança constitucional para evitar os limites dos mandatos e alargar seu poder.

Adversários políticos de Duterte defenderam que não é possível confiar nele, principalmente quando afirmava que não possuía pretensão alguma em concorrer novamente à presidência³². No âmbito acadêmico também existem sérias dúvidas sobre a real intenção do ex-chefe do executivo em não tentar acabar com os limites do mandato, advertindo que 80% dos parlamentares pertencem a alguma dinastia política, bem como que existem dados empíricos apontando um profundo conflito de interesses³³.

Atual presidente, Bongbong Marcos, filho do ex-ditador, também já apresenta seus primeiros movimentos na tentativa de emendar a Constituição Federal. Grande parte dos agentes de Estado estão empenhados, pois compreendem que chegou o momento de mudanças ocorrerem.

O receio com mudanças constitucionais para aumentar o número de mandatos presidenciais não é uma peculiaridade filipina, esse temor é compartilhado por Países de diversos continentes. Processos autoritários geralmente iniciam com mudanças no limite dos mandatos, existindo doutrina sustentando que essas mudanças não poderiam ocorrer mediante emenda, mas por substituição da Constituição³⁴. Essa tese pauta-se na ideia de emendas constitucionais inconstitucionais, a qual defende que mesmo sob desenho constitucional em que disposições específicas na Constituição requeiram diferentes procedimentos para mudança ou que não haja características explícitas de prevenção a emendas abusivas, é necessária a intervenção do poder constituinte originário³⁵. Países como a Indonésia, cuja discussão está em pauta, advogam que não há um entrincheiramento na cláusula de limite de mandato, assim, a proposta de uma terceira reeleição seria justificável na ausência de proibição expressa da Constituição, de forma que o dispositivo poderia ser emendado normalmente.

Problema semelhante ocorreu em Honduras. No ano de 2015 a Suprema Corte possibilitou a reeleição presidencial no País, ao revogar o art. 239 da Constituição, que vedava essa prática. Ocorre que seis anos antes, o ex-Presidente Manuel Zelaya foi expulso, com apoio e ordem da mesma Suprema

32 Essa desconfiança pode ser vislumbrada no discurso de Leila de Lima, senadora de oposição: http://legacy.senate.gov.ph/press_release/2018/0404_delima1.asp.

33 A nota emitida pelos acadêmicos pode ser conferida em: <https://peaceprofessors.wordpress.com/>.

34 Yaniv Roznai. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (New York: OUP, 2017).

35 Ver David Landau, Yaniv Roznai e Rosalind Dixon, *Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America*, in Baturo and Elgie eds., *Politics of Presidential Term Limits*.

Corte, por realizar consulta popular para permitir a reeleição. Curiosamente, o Brasil, até o momento, rechaça a possibilidade de extensão para um terceiro mandato presidencial. O que há, comumente, são propostas no sentido oposto, ou seja, extinguir a reeleição, apesar de, originariamente, inexistir a possibilidade do presidente concorrer a um segundo mandato, modificação que ocorreu mediante emenda constitucional³⁶.

Assim, percebe-se verdadeira influência cultural, com respaldo em um passado traumático, para impedir mudanças constitucionais via alteração formal de seu texto. No entanto, isso não significa que a sociedade filipina conserve os mesmos valores de trinta e seis anos atrás, afinal, desde então, muita coisa mudou no mundo como um todo e essa evolução não era previsível nos anos oitenta. Desde sua edição, a modificação constitucional ocorreu informalmente pela tradição de revisão judicial do País, ou seja, a atribuição da Suprema Corte de interpretar a Constituição. Sua lógica ficou estabelecida no caso *Angara vs. Comissão Eleitoral* (G.R. No. L-45081)³⁷, ocasião em que se fixou a tese de que a Constituição significa o que o Supremo Tribunal interpreta. Em recente discussão no âmbito do Senado, foi questionado se haveria possibilidade deste órgão interpretar a Constituição frente ao seu preâmbulo que afirma claramente que o “povo filipino soberano” que “ordenou e promulgou” a Constituição de 1987. Mesmo assim, o consenso foi de que não há nenhuma disposição específica na Constituição que atribua ao Senado o poder de interpretar a Constituição, de maneira que prevaleceu o estabelecido no caso *Pastor Endencia v. Saturnino David* (93 Phil. 696), em que a Suprema Corte categoricamente determinou que, de acordo com a Constituição, o Judiciário sozinho tem o poder de interpretar não apenas as leis, mas também a Constituição³⁸.

Essa cultura de abdicação da hermenêutica constitucional permeia a cultura filipina de tal maneira que as universidades ensinam Direito Constitucional somente por meio da jurisprudência,

36 HENDRIANTO, Stefanus. Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine in Indonesia, *Int'l J. Const. L. Blog*, Apr. 13, 2021, at: <http://www.iconnectblog.com/2021/04/term-limits-and-the-unconstitutional-constitutional-amendment-doctrine-in-indonesia/>.

37 “When the judiciary mediates to allocate constitutional boundaries, it does not assert any superiority over the other departments; it does not in reality nullify or invalidate an act of the legislature, but only asserts the solemn and sacred obligation assigned to it by the Constitution to determine conflicting claims of authority under the Constitution and to establish for the parties in an actual controversy the rights which that instrument secures and guarantees to them. This is in truth all that is involved in what is termed “judicial supremacy” which properly is the power of judicial review under the Constitution”. Disponível em: https://www.lawphil.net/judjuris/juri1936/jul1936/gr_1-45081_1936.htm.

38 “We have already said that the Legislature under our form of government is assigned the task and the power to make and enact laws, but not to interpret them. This is more true with regard to the interpretation of the basic law, the Constitution, which is not within the sphere of the Legislative department. If the Legislature may declare what a law means, or what a specific portion of the Constitution means, especially after the courts have in actual case ascertain its meaning by interpretation and applied it in a decision, this would surely cause confusion and instability in judicial processes and court decisions. Under such a system, a final court determination of a case based on a judicial interpretation of the law of the Constitution may be undermined or even annulled by a subsequent and different interpretation of the law or of the Constitution by the Legislative department. That would be neither wise nor desirable, besides being clearly violative of the fundamental, principles of our constitutional system of government, particularly those governing the separation of powers.”.

trata-se de seu único material de recurso. Essencialmente, apenas é ensinado a perspectiva da Suprema Corte sobre a Constituição de 1987, de forma que os estudantes não são encorajados a ver a norma com seus próprios olhos, totalmente ausente o viés crítico. Talvez essa mudança cultural seja o fator necessário para uma maior aceitação de modificações formais.

É interessante observar que a Constituição das Filipinas permanece estável mesmo após trinta anos de sua promulgação. Isso demonstra que se trata de uma exceção à regra de que Constituições que possuem métodos mais dificultosos de modificação tendem a durar menos³⁹. Procedimentos dificultosos criam barreiras que não agradam líderes que visam uma modificação profunda no sistema constitucional, o que ocasiona, tentativas de substituição. Uma maior flexibilidade de emenda, por outro lado, geralmente resulta em uma maior estabilidade e sobrevivência do texto constitucional⁴⁰. Assim, a realidade filipina foge a essa regra e demonstra que fatores outros podem influenciar ainda mais do que uma maior ou menor flexibilidade formal de modificação do texto constitucional.

No ponto, é importante observar que em certa medida o povo filipino age com base no que Barry Weingast e Rui JP de Figueiredo chamam de “racionalidade do medo”⁴¹. Essa teoria está baseada na premissa de que os cidadãos ou grupo de cidadãos que estejam sob ameaça irão se defender, mesmo que exista uma remota chance da mudança lhes prejudicar ou, mesmo, que a ameaça seja falsa. Dessa forma, é possível que a população possa agir contra a democracia para se defender.

Com base nas experiências do passado, a forte rejeição por modificações constitucionais é justificada no temor, talvez irracional, de que líderes utilizem desse mecanismo para aumentar o número de mandatos e o País cair, novamente, em um regime ditatorial. O aperfeiçoamento legislativo do sistema constitucional pode estagnar, diante um temor em que a população se coloca, sem saber se a ameaça é, de fato, real. Por outro lado, a confiança no Poder Judiciário faz com que sejam aceitas as mudanças realizadas pela Corte, de tal maneira que no cálculo político se entende ser mais improvável uma ruptura democrática por alterações informais do que mediante emendas.

39 ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge- C.

40 “Our renegotiation theory suggests that, *ceteris paribus*, constitutions with lower thresholds for amendment will be more flexible and likely to survive in the face of constitutional crisis. Formal amendment allows adaptation to inevitable, but unanticipated, circumstances such as shifts in the balance of power among groups. In this sense, amendment operates as a substitute for constitutional replacement, and often a more desirable substitute given the higher costs of replacement.”. Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge- C.

41 FIGUEIREDO, Rui De; WEINGAST, Barry. “The Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict” in BF Walter e J. Snyder (ed.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (Columbia University Press New York 1999).

6. CONCLUSÃO

Após três décadas da promulgação de uma Constituição é aceitável que a sociedade tenha enfrentado situações próprias que justifiquem a necessidade de modificações de seu texto. Inclusive, essas alterações são, em regra, fator determinante para a estabilidade constitucional, afinal, a maior flexibilidade das formalidades para emenda é um dos elementos que explicam a existência de Constituições mais duradouras que outras. Apesar dessa circunstância, é preciso perceber mais a fundo como o fenômeno se desenvolve em Estados que nunca procederam com mudanças do texto constitucional e, mesmo assim, mantém uma estrutura estável.

Evidentemente que o arranjo institucional e os procedimentos contribuem para uma maior incidência de alterações, contudo, não se pode descartar que elementos históricos e sociais fundamentam a cultura de emendar a Constituição. Mesmo rompendo com regimes autoritários do passado, os Estados não sofrem um completo reset de sua história, haja vista que a vivência anterior não é revogada pela mera elaboração de um texto constitucional. Essa experiência anterior permeia o desenvolvimento social moderno e molda a forma que a população vê sua Constituição, seja para gerar desconfiança sob o espectro político, ou para atribuir maior crédito à interpretação realizada pelas Supremas Cortes.

Com a adoção de texto mais prolixo, se torna mais simples obter apoio para determinadas modificações, mais centradas em temas menos controversos, o que implica, muitas vezes, em delegar as discussões complexas para o âmbito de Cortes Constitucionais, para obter uma mudança mais rápida ou para fugir do desgaste de um debate que pode ser impopular. Optar por uma alteração informal é um fator importante para a construção da cultura da emenda, justamente por servir de instrumento que, em substância, acaba por atingir o mesmo fim.

Brasil e Filipinas enfrentam o mesmo fenômeno, mas o resultado é distinto por olharem o passado de maneiras diferentes e pela participação do povo no processo de emenda constitucional. Apesar de ambos terem enfrentado um rigoroso período de ditadura militar e terem restabelecido a democracia a partir de uma promessa constitucional, os traumas são replicados no presente de formas diferentes.

No Brasil, apesar da forte participação de elites na elaboração da proposta constitucional, houve intensa mobilização – e pressão – popular nos trabalhos da assembleia nacional constituinte. A estrutura desenvolvida exige que o governo presidencialista dialogue com os diversos espectros que compõem o

jogo democrático, sob pena de afetar a governabilidade do País. Modificações constitucionais exigem uma maioria robusta, o que demanda conversa entre situação e oposição. No entanto, a participação popular é deixada de lado, não havendo sua intervenção durante o procedimento legislativo. Por outro lado, em que pese o acesso à jurisdição constitucional ainda estar limitada institucionalmente a determinadas elites, há uma maior possibilidade de sua provocação pela sociedade civil, assim como a participação em audiências públicas, circunstância que democratiza e até qualifica o debate de temas relevantes.

Já o País asiático carrega até hoje o trauma da ditadura e vê cada movimento para modificar a Constituição como uma oportunidade para que líderes prorroguem seu mandato presidencial, estratégia similar a que levou ao regime ditatorial. Como a Constituição exige aprovação por meio de plebiscito de qualquer forma de alteração constitucional, esse medo atuou como instrumento de veto a todas as propostas que foram apresentadas até hoje. Assim, todas as alterações ocorreram por método informal pela Suprema Corte, que assumiu para si o monopólio da interpretação da Cha-Cha. Pode parecer que o povo filipino se encontra sujeito a uma visão paternalista, mas pesquisas recentes demonstram o descrédito do parlamento em detrimento da Suprema Corte, soma-se a esse elemento a forma com que o Direito Constitucional é ensinado no País.

Dessa maneira, é perceptível que a cultura da emenda se manifesta com muitas faces, mesmo em estruturas constitucionais semelhantes e varia a depender do grau participativo da população no processo legislativo e da proatividade que a Suprema Corte exerce na interpretação da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** Companhia das Letras, 1ª edição. São Paulo, 2018.

ALBERT, Richard. **Constitutional Amendment and Dismemberment.** Yale Journal of International Law, v. 43, 2018. Boston College Law School Legal Studies Research Paper n. 424. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2875931>.

BARROSO, Luís
Roberto. Countermajoritarian, **Representative, and Enlightened:** The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. Revista Direito e Práxis, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Papeis-das-supremas-cortes.pdf>.

BENVINDO, Juliano Zaiden. **A Taxa de Emenda Constitucional Brasileira: Uma Cultura de Mudança?**, Int'l J. Const. L. Blog, 10 de agosto de 2016, em: <http://www.iconnectblog.com/2016/08/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/>.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. (2009). **The Endurance of National Constitutions.** Cambridge- C.

FIGUEIREDO, Rui De; WEINGAST, Barry. 'The Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict' in BF Walter e J. Snyder (ed.), Civil Wars, Insecurity, and Intervention (Columbia University Press New York 1999).

GATMAYTAN, Dante. **Constitutional Change as Suspect Projects: The Phillipines.** 14 J. Comp. L. 139, 2019.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. **Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendments Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty,** 13 Int'l J. Const. L. 686 (2015).

GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo: Crítica à Supremacia Judicial e Diálogos Interinstitucionais.** 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39908>>

HENDRIANTO, Stefanus. **Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine in Indonesia,** Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 13, 2021, at: <http://www.iconnectblog>.

com/2021/04/term-limits-and-the-unconstitutional-constitutional-amendment-doctrine-in-indonesia.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism.** Cambridge: Harvard University Press, 2004.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism.** University of California, Davis Law Review, v. 47, n. 189, 2013.

LANDAU, David; ROZNAI, Yaniv; DIXON, Rosalind. **Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America,**” in Baturo and Elgie eds., *Politics of Presidential Term Limits.*

LA VIÑA, Antônio G.M; ACERON, Joy G. **The 1987 Constitution: To Change or Not to Change?** Anvil Publishing, Inc. 5 agosto 2015.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **O STF na política e a política no STF: poderes, pactos e impactos para a democracia.** IDP. 2020.

PINHEIRO, Douglas. **O constitucionalismo espectral: presença, tempo e narrativa à luz de Roque Larraquy.** Revista De Direitos E Garantias Fundamentais, 20(3), 199-224. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1760>

ROZNAI, Yaniv. **Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers** (New York: OUP, 2017).

SAUNDERS, Cheryl; YUSINGCO, Michael Henry: **Complexities of Constitutional Change in the Philippines,** VerfBlog, 2018/4/04, <https://verfassungsblog.de/complexities-of-constitutional-change-in-the-philippines/>, DOI: 10.17176 / 20180404- 122935 .

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo,** 5. ed.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia.** Revista DireitoGV, v. 4, n. 2, pp. 441– 463, 2008. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322008000200005>>.

YUSINGCO, Michael Henry. **Why the Constitution of the Philippines has Endured for 31 Years Without Amendment?**, Int’l J. Const. L. Blog, Oct. 4, 2018, at: <http://www.iconnectblog.com/2018/10/why-the-constitution-of-the-philippines-has-endured-for-31-years-without-amendment>