

Entre a maioria e o arbítrio: para que serve uma Constituição

Dois dias após o primeiro turno das eleições presidenciais e apenas um dia depois de a Constituição Federal completar 38 anos, o candidato à Presidência da República Flávio Bolsonaro afirmou, em ato de campanha realizado em Goiânia, que o Brasil lhe havia dado um Congresso favorável e que, com maioria na Câmara e no Senado, seria possível “mudar a Constituição” e “redemocratizar esse país” (Penteado; Amaral, 2026).

A declaração merece profunda reflexão. Não porque a Constituição seja perfeita ou imutável: não é. “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma”, anunciava, na sessão solene de sua promulgação, o então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães (1988). Ela pode ser reformada e continuará sendo. Constituições democráticas preveem mecanismos para a própria alteração justamente porque alguns de seus dispositivos, com o tempo, merecem aperfeiçoamento, e nenhuma geração pode pretender aprisionar todas as outras às suas escolhas.

Essa abertura à mudança, contudo, não torna a Constituição inteiramente disponível à vontade das majorias. Sua reforma deve observar os procedimentos e limites que ela própria estabelece. Reconhecer sua reformabilidade nunca significou admitir que pudesse ser instrumentalizada ou afrontada. No mesmo discurso, Ulysses foi igualmente contundente: “Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca” (Guimarães, 1988).

O que significaria, então, dizer que uma maioria parlamentar, formada em uma eleição ordinária, autorizaria um governo a “mudar a Constituição” para “redemocratizar” o país?

A resposta demanda uma distinção determinante. O Congresso eleito em 2026 não é uma Assembleia Nacional Constituinte. Seus deputados e senadores receberam votos para exercer os poderes previstos pela Constituição, e não para se colocarem acima dela. Em linguagem constitucional, integram um poder constituído. E mesmo quando exercem o chamado poder constituinte derivado reformador, fazem-no nos limites da própria Constituição, que lhe dá fundamento.

O problema reside justamente aqui: na compreensão de que uma maioria eleitoral circunstancial confere a seus vencedores não apenas o direito de governar, mas uma espécie de autorização para redefinir as próprias regras que limitam o exercício do poder.

Há uma diferença fundamental entre ganhar uma eleição e ser dono da Constituição. Em uma democracia constitucional, maiorias governam. Mas não podem tudo. A Constituição é, precipuamente, a forma que o povo encontrou de se proteger do arbítrio — inclusive do arbítrio praticado em seu nome.

A Constituição moderna, conforme o constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, traz consigo duas pretensões fundamentais: “ordenar, fundar e limitar o poder político” e reconhecer e garantir direitos e liberdades (Canotilho, 2003, p. 54-55). Em formulação sintética, Canotilho a define ainda como uma “teoria normativa da política” (Canotilho, 2003, p. 51).

A Constituição de 1988 nasceu de uma experiência histórica que não deveríamos subestimar nem esquecer com tanta facilidade. Depois de mais de duas décadas de ditadura, o Brasil fez uma opção política fundamental: o poder não pertenceria mais a um governante, a uma família, a uma corporação, às Forças Armadas ou a qualquer grupo que se julgasse intérprete privilegiado da vontade nacional. Seríamos verdadeiramente uma República e um Estado Democrático de Direito, em que “todo o poder emana do povo”, conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição (Brasil, 1988).

Isso significa soberania popular. Mas significa também algo muitas vezes esquecido: soberania popular não é a mesma coisa que poder ilimitado da maioria eleita.

A questão mais preocupante, assim, não está na existência de mecanismos de mudança constitucional, notadamente as propostas de emenda à Constituição (PECs). O problema está em associar uma maioria parlamentar politicamente alinhada ao candidato, caso eleito, à possibilidade de “redemocratizar” o país por meio da mudança da Constituição, sobretudo quando essa mesma ideia vem acompanhada da afirmação de que seria necessário fazer com que “as instituições” voltassem a respeitá-la.

Em um contexto como esse, a Constituição deixa de aparecer como limite do poder e passa a correr o risco de ser apresentada como instrumento para ajustar as instituições ao projeto político da maioria vencedora. A maioria decide dentro da Constituição: não decide se continuará submetida a ela.

Aliás, sequer procede a ideia de que a Constituição brasileira seja refratária a mudanças. Aos 38 anos, ela já recebeu 139 emendas constitucionais, além das seis emendas aprovadas durante a revisão constitucional de 1994. Poucas constituições poderiam ser acusadas de estagnação diante de tantas alterações.

As democracias do nosso tempo, ademais, raramente morrem da mesma forma que morreram no século XX. Nem sempre há tanques nas ruas, fechamento formal do

Congresso ou uma Constituição rasgada ou queimada diante das câmeras. A erosão democrática pode ocorrer por dentro das próprias instituições, mediante leis, emendas constitucionais, reformas aparentemente regulares e decisões tomadas por autoridades democraticamente eleitas.

David Landau (2013, p. 195-196) chamou a atenção para esse fenômeno ao falar em “constitucionalismo abusivo”: a utilização dos próprios mecanismos de mudança constitucional para progressivamente reduzir os controles sobre o poder, enfraquecer instituições de fiscalização ou tornar mais difícil a alternância democrática. Preserva-se a aparência da Constituição enquanto se esvazia, pouco a pouco, aquilo que a torna verdadeiramente constitucional.

Não se nega, com isso, que existam conflitos institucionais no Brasil. Existem. Não se nega que decisões do Supremo Tribunal Federal possam ser criticadas. Podem e devem ser. Tribunais são formados por seres humanos, e seres humanos erram, exageram, abusam de suas competências e precisam estar submetidos à crítica pública.

Nenhuma instituição democrática deve ser sacralizada. Pessoas falham. Instituições também. Por isso mesmo, democracias constitucionais não se organizam a partir da esperança de encontrar pessoas moralmente perfeitas. Elas procuram distribuir o poder de modo que pessoas e instituições imperfeitas controlem umas às outras.

Mas existe uma enorme distância entre controlar uma instituição e submetê-la. Entre reformar o Judiciário e construir um Judiciário conveniente ao governante da ocasião.

Em *Estado de crise* (2016), Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, ao analisarem o progressivo afastamento entre poder e política e a deterioração da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, identificam o surgimento daquilo que chamam de “antipolítica”. Diante de instituições vistas como incapazes de resolver problemas cada vez mais complexos, acumulam-se frustração, ressentimento e medo. A política deixa de aparecer como espaço legítimo de construção coletiva e passa a ser percebida apenas como sujeira, corrupção, ineficiência e obstáculo (Bauman; Bordoni, 2016, p. 24-25).

É nesse terreno que floresce uma figura antiga: o homem providencial. O líder forte e determinado aparece como aquele que fará aquilo que as instituições supostamente não conseguem fazer. Enquanto a política negocia, compõe interesses e convive com o conflito, o líder decide sem incertezas nem temor. Enquanto a democracia admite divergência e pluralidade, ele oferece ordem e autoridade. Enquanto o Direito estabelece

limites, ele promete eficiência — nem que para isso precise alterar esses limites, inclusive os previstos na Constituição.

O homem forte surge, então, como aquele que finalmente “endireitará as coisas” (Bauman; Bordoni, 2016, p. 25). O problema é que a promessa de simplificar a política quase sempre começa pela simplificação das instituições que impedem a concentração do poder e termina por esvaziar a própria democracia.

Nada disso, contudo, é novo. E tampouco precisávamos esperar por autores estrangeiros do século XXI para que o problema fosse pensado. Ele já havia sido descrito, décadas atrás, pelo filósofo brasileiro Álvaro Vieira Pinto.

Em 1960, ao publicar o primeiro volume de *Consciência e realidade nacional*, Vieira Pinto dedicou uma seção inteira da obra ao que chamou de “culto do herói salvador”. O ponto de partida é conhecido: a percepção de uma sociedade mergulhada em desorientação, corrupção, falta de caráter e desgoverno, diante da qual as instituições ordinárias já não seriam capazes de oferecer resposta. Surge, então, a expectativa de uma personalidade regeneradora, alguém capaz de se colocar acima das forças sociais comuns e devolver o país à ordem (Vieira Pinto, 1960, p. 247-249).

O raciocínio é sedutor justamente por sua simplicidade. Quando se acredita que o país chegou a uma situação em que “não pode continuar assim” (Vieira Pinto, 1960, p. 248), deixa-se de procurar a resposta nas instituições, na política e na ação coletiva e passa-se a procurar uma pessoa. Identificado o herói, as esperanças se concentram sobre ele. Já não se espera da democracia a solução dos problemas: espera-se do salvador. Vieira Pinto descrevia, assim, a construção de um líder que se acredita predestinado, portador de uma missão nacional, em torno do qual se reuniriam aqueles que se consideram a parte moralmente sadia da sociedade.

Consciência e realidade nacional, repita-se, teve seu primeiro volume publicado em 1960. Quatro anos depois, a democracia brasileira seria suprimida, iniciando-se uma ditadura que duraria 21 anos.

Seria simplista afirmar que uma ruptura democrática dessa magnitude decorreu de uma única ideia, de um único grupo ou de uma única causa. A História não se explica assim. Mas seria igualmente ingênuo ignorar a recorrência de certos argumentos: a política está apodrecida; as instituições já não funcionam; a corrupção tomou conta do país; os procedimentos democráticos são lentos e insuficientes; é preciso restaurar a ordem; precisamos de alguém suficientemente forte para fazê-lo.

Anos depois de Vieira Pinto, Ulysses Guimarães condensaria o mesmo risco na seguinte advertência: “República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam” (Guimarães, 1988).

A experiência brasileira, portanto, deveria ter nos ensinado a desconfiar de qualquer projeto político que se apresente como salvação e trate as instituições democráticas como obstáculos à ação daquele que pretende salvar o país. Democracias não precisam de salvadores. Precisam de instituições.

E é justamente para isso que existem constituições: para que a preservação da democracia não dependa da virtude, da prudência ou das boas intenções de quem circunstancialmente ocupa o poder. Por isso, em projetos políticos que enxergam os limites institucionais como obstáculos a serem removidos, a própria Constituição inevitavelmente se converte em problema. Se ela restringe o poder, protege a separação entre os Poderes, assegura direitos fundamentais e impede que a maioria circunstancial disponha de tudo, então enfraquecê-la, reinterpretá-la ou modificá-la deixa de ser um elemento acidental e passa a integrar a própria lógica da concentração do poder.

Não é, portanto, contraditório que um pretenso salvador prometa restaurar a democracia e, ao mesmo tempo, anuncie a necessidade de mudar a Constituição. Ao contrário: é precisamente porque a Constituição dificulta o exercício arbitrário do poder que sua transformação pode aparecer como etapa necessária de um projeto que pretende governar sem os incômodos próprios da democracia constitucional.

Essa lógica não se manifesta apenas quando estão em jogo as instituições e os limites entre os Poderes. Ela aparece também nas respostas oferecidas aos problemas concretos da sociedade. O mesmo imaginário que procura no homem forte uma saída para a complexidade da política tende a procurar na força respostas simples para problemas igualmente complexos. Onde a Constituição exige direitos, políticas públicas e enfrentamento das causas sociais, o discurso da salvação oferece punição, repressão e autoridade.

A Constituição incomoda, portanto, também por isso: porque não permite que o Estado escolha apenas punir. Obriga-o igualmente a educar, proteger, reduzir desigualdades, combater a pobreza e criar condições materiais para o exercício da liberdade.

Não por acaso, entre as mudanças constitucionais explicitadas pelo candidato no dia seguinte estava a redução da maioridade penal (Casado; Bimbati, 2026).

Não se combate a violência prometendo mais violência. Não se constrói o futuro do país reduzindo a idade em que seus adolescentes — crianças, para o direito internacional (ONU, 1989, art. 1º) — poderão ser enviados ao sistema prisional. Segurança pública é um problema real e dramático, que exige Estado, investigação, investimento, controle, melhores remunerações, inteligência, prevenção e responsabilização. Mas exige também enfrentar a miséria, a desigualdade, a ausência de educação e a falta de oportunidades.

E sobre tudo isso, ao contrário do que muitas vezes se afirma, a Constituição de 1988 tem muito a dizer.

Ela manda construir uma sociedade livre, justa e solidária. Manda erradicar a pobreza e a marginalização. Manda reduzir as desigualdades sociais e regionais. Garante educação, saúde, trabalho, segurança e assistência aos desamparados (Brasil, 1988, arts. 3º, I e III, e 6º).

Talvez antes de concluirmos que a Constituição fracassou, devêssemos perguntar quanto dela realmente nos dispusemos a cumprir.

A democracia constitucional começa exatamente quando aceitamos que nem mesmo aqueles que receberam mais votos podem fazer tudo aquilo que desejam.

Maiorias passam. Presidentes passam. Congressos passam. Ministros do Supremo passam. A Constituição permanece não porque seja sagrada, mas porque representa algo maior do que cada um deles.

Foi a Constituição de 1988 que tornou possível que governos fossem eleitos, derrotados e substituídos; que partidos de diferentes matizes chegassem ao poder; que decisões judiciais fossem contestadas; e que milhões de brasileiros pudessem escolher novamente quem os governará.

A democracia não se protege com menos democracia. E o maior desafio que se apresenta ao próximo presidente da República — seja quem for — e aos que vierem depois dele não é encontrar maneiras de mudar a Constituição para adequá-la ao país que pretendam governar. É governá-lo submetendo-se à Constituição que os brasileiros escolheram para limitar o poder de todos — inclusive o seu.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 continua sendo a maior conquista civilizatória da democracia brasileira. Mudem-na para ampliar direitos e aprofundar a democracia, nunca para restringi-los ou concentrar poder. No mais, cumpram-na. E deixem-na em paz.

Matheus Falk é Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professor de Direito Constitucional e atual Coordenador do Curso de Direito da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), Campus de União da Vitória.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASADO, Letícia; BIMBATI, Ana Paula. **Flávio diz querer mudar Constituição para reformar lei penal e o Judiciário**. UOL, 7 out. 2026. Atualizado em 7 out. 2026. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2026/10/07/flavio-diz-que-mudanca-na-constituicao-passa-por-reforma-do-judiciario.ghm>. Acesso em: 7 out. 2026.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão solene de promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integrado-discurso-presidente-da-assembly-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 7 out. 2026.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. UC Davis Law Review, Davis, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York, 20 nov. 1989.

PENTEADO, Pedro; AMARAL, Luciana. **Flávio diz que usará maioria no Congresso para “mudar Constituição”**. CNN Brasil, 6 out. 2026. Atualizado em 7 out. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/flavio-diz-que-usara-maioria-no-congresso-para-mudar-constituicao/>. Acesso em: 7 out. 2026.

VIEIRA PINTO, Álvaro. **Consciência e realidade nacional**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, 1960. v. 1: A consciência ingênua.

ICP
Brasil

contém 8 páginas e foi produzido para ser assinado digitalmente, mediante o uso de certificados digitais ICP-Brasil, de acordo com os termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Assinado digitalmente por: Matheus Falk
08/10/2026 - 11:00:19h - Num. Controle: 1046242
CPF: 050.755.179-60

te por: