



# A Carta da Democracia

A construção da ordem de 1988

JULIO AURELIO VIANNA LOPES

# A Carta da. Democracia

A construção da ordem de 1988

**JULIO AURELIO VIANNA LOPES**

Rio de Janeiro, 2018

L864c

Lopes, Julio Aurelio Vianna

A carta da democracia: a construção da ordem de 1988 /  
Julio Aurelio Vianna Lopes; prefácio J. Bernardo Cabral – Rio de  
Janeiro: Edição do autor, 2018.

209 p. : il.

ISBN: 978-85-455028-0-7

1. Brasil. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). 2.  
Assembléias constituintes - Brasil. 3. História constitucional -  
Brasil. 4. Brasil - Política e governo. I. Cabral, Bernardo J. II.  
Título.

CDD 342.81

*Bibliotecária responsável pela catalogação: Vanessa Souza Mendonça – CRB-7: 5901*

Distribuição gratuita



É proibida a reprodução deste livro para fins comerciais sem prévia autorização do autor.

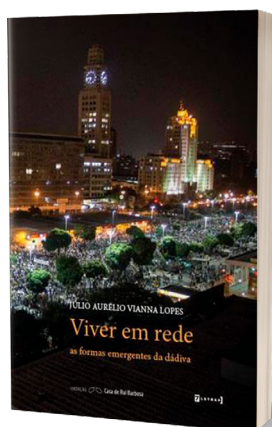
Projeto Gráfico: *Celeste Matos do Nascimento Ribeiro* | Revisão: *Julio Aurelio Vianna Lopes*

## Sobre o autor



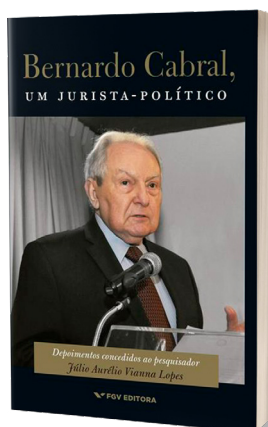
**Julio Aurelio Vianna Lopes** é PHD pelo IUPERJ (1998) e Cientista Político da Casa de Rui Barbosa (2002), onde é Pesquisador Titular. Sua abrangente pesquisa sobre o processo constituinte da Carta de 1988 foi premiada pela ANPOCS (Associação Nacional de Pesquisas e Pós-Graduações em Ciências Sociais) no concurso “Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988” da Fundação Ford em 2009.

## Outras obras pertinentes



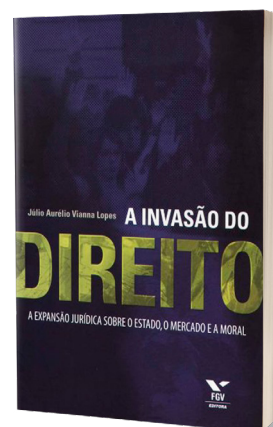
### **Viver em rede**

7Letras/FCRB,  
Rio de Janeiro: 2017



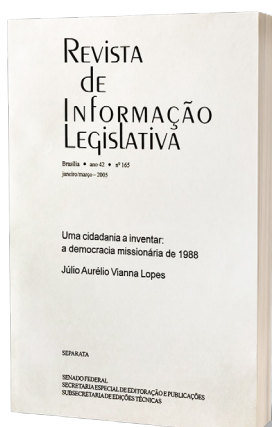
### **Bernardo Cabral, um jurista-político (depoimentos)**

FGV, Rio de Janeiro: 2015



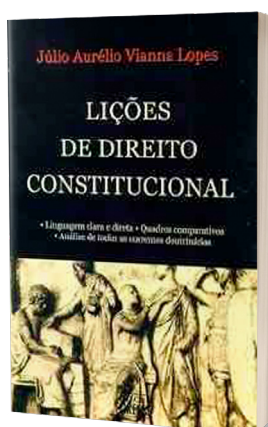
### **A Invasão do Direito: a expansão jurídica na política, no mercado e na moralidade do Ocidente**

FGV, Rio de Janeiro: 2006



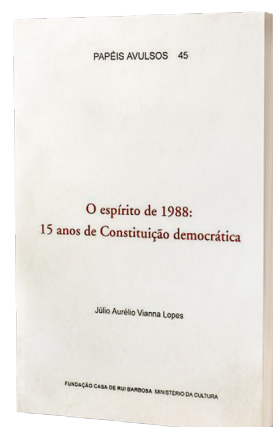
### **Uma cidadania a inventar: a democracia missionária de 1988**

Senado Federal, Brasília,  
separata da Revista de  
Informação Legislativa: 2005



### **Lições de Direito Constitucional**

Editora Forense, Rio de  
Janeiro: 2003 (2ª edição)



### **O espírito de 1988**

FCRB, Rio de Janeiro: 2003

# Dedicatória

*In memoriam de:*

Ritta de Jesus Vianna Lopes (1927/2005), cuja  
presença maternal me abraçou;

Mariana de Jesus Vianna (1919/2013), cuja  
suavidade acolheu minha infância;

Benedicta de Jesus Vianna (1924/2013), cujo  
amor me ensinou o poder da confiança.

# Agradecimentos

Agradeço ao Dr. Bernardo Cabral a gentileza de agraciar minha obra com suas memórias do caloroso processo político que relatou, consolidando sua natureza historiográfica. A Leonardo da Silva Pereira pelo indispensável apoio digital, inclusive na coleta de dados e confecção das tabelas, durante sua iniciação científica. A Julio Caesar Ramos pela doação do material da pesquisa à Casa de Rui Barbosa. A Haroldo Rufino e Laone Lago pelos incentivos ao tema. A Washington de Barros pela vigília da empreitada. E a Orpheu dos Santos Salles pelo estímulo moral incansável à concretização da obra.

## Prefácio

O Professor Julio Aurelio Vianna Lopes traz com esse seu denso “A CARTA DA DEMOCRACIA – O processo constituinte da ordem pública de 1988” – uma contribuição notável ao constitucionalismo brasileiro, sobretudo pela seriedade da pesquisa.

À medida que percorria as suas páginas me vinham à mente os instantes da promulgação da Carta de 1988, a qual só ocorreu depois de muitos sofrimentos e tensões, pondo fim a uma longa noite que se havia abatido, decorridos vinte anos, sobre a história brasileira. A partir daí, passamos a respirar o ar saudável e vivificante das liberdades públicas e civis, enfim restauradas, já que a longa era de autoritarismo e a prolongada fase de transição, que lhe sucedeu, receberam, então, o selo que as qualifica como etapas históricas superadas, para a formação de nossa cidadania.

Também merecem registradas as especulações desairosas que faziam alguns apressados, indisfarçados cultores da catástrofe e sem estarem à altura da responsabilidade dos seus cargos, desfiavam o rosário de profecias – que acabaram falidas – cumuladas de ressentimento e que se esparramavam na trilha do deboche, característica de certos indivíduos em que a esclerose embota os bons modos.

Em função desses ataques gratuitos, se torna imperioso lembrar o contexto em que foi elaborada a nossa Lei Maior, nos idos de 1987 e 1988. Assim, o primeiro ponto a destacar diz respeito ao perfil do órgão ao qual foi atribuída a feitura do Pacto fundamental. Diversamente do que antes ocorrera, e até em contrariedade ao que desejado por alguns, deliberou-se por partir do nada, para a elaboração de uma Lei Maior. Preferiu-se, à solida estaca de um Anteprojeto – formulado por um jurista ou uma comissão deles – a abertura da senda constituinte a partir do próprio povo, seus anseios, suas ideias, suas necessidades, suas convicções.

Algumas centenas de brasileiros receberam mandato, neste embutida a representatividade constituinte. E como essa legitimação era haurida e conferida sem



limitações, que não as do próprio ato convocatório, decidiu-se pelo mais difícil e mais autêntico: estruturar aos poucos, tijolo sobre tijolo, piso sobre piso, o grande edifício da Constituição. Abriu-se mão da comodidade do premoldado e das estruturas prefabricadas, em nome da realização da edificação mais conforme à realidade do Brasil e dos brasileiros.

Uma vez mais estava o Brasil mobilizado para a tarefa de elaborar uma nova Carta Magna. Tratava-se de reordenar democraticamente o país após a ruptura da ordem constitucional, e a importância, para a sociedade brasileira, de uma Constituição democraticamente votada era evidente para todos. Sem ela os valores fundamentais em que se deve basear a sociedade estão permanentemente ameaçados. Uma Constituição deve espelhar o estado atual das relações sociais, mas, ao mesmo tempo, deve servir de instrumento para o progresso social.

Para tanto, elegeu-se um método a ser utilizado pelo Congresso Constituinte que privilegiou a espontaneidade das contribuições ao invés de adotar um texto inicial, como disse antes, a partir do qual trabalharíamos. Era essa metodologia extremamente controversa, devido às suas características democráticas. Realizou-se amplo levantamento das aspirações nacionais, expressas pelos constituintes e também pelo próprio povo através das emendas populares. Nesse estágio, o objetivo era termos um documento que refletisse a consciência da maioria do povo.

Foi montada uma estrutura composta de subcomissões e comissões temáticas, que dariam uma visão da realidade brasileira que se mostrou específica e necessariamente parcial. Como resultado, temos hoje um documento no qual as diversas partes refletem diferentes posicionamentos ideológicos e, portanto, de difícil articulação numa proposta unificada. Tratou-se porém, apesar das críticas suscitadas, de um trabalho extremamente profícuo, que permitiu que soubéssemos aquilo que setores majoritariamente da sociedade tinham a propor.

Nesses palcos setoriais transcorreu a primeira etapa do grande esforço: justapondo ideias, amalgamando propostas, formulando textos, as subcomissões foram construindo a parte que lhes cabia, da engenharia constituinte. Seus trabalhos não

eram um “diktat” setorial: pelo contrário, eles eram submetidos a intensas discussões entre os constituintes, dissecados em Assembleias públicas (com enorme participação popular, diga-se) estudados em cuidadosos pareceres e, afinal, votados, em sessões de grande atividade e mesmo, por vezes, eletrizantes.

Aliás, essa era uma tônica do Congresso, naqueles dias, como até a mídia repetidamente assinalou: os corredores estavam repletos de populares, cidadãos, que circulavam de um gabinete ao outro, de uma comissão a outra, abordando constituintes, convocando-os a ouvirem suas ideias e aspirações, numa sadia prática lobista, bem diversa das que por vezes se registram nesta República. Aliás, essa era a marca daqueles dias: vivia-se uma República, um momento em que a atividade política era res publica, coisa de todos, de todos nós brasileiros. É oportuno, mesmo, evidenciar que a participação da cidadania, aqui lembrada, foi um poderoso vetor de atuação popular, aplacando iras e ressentimentos, transformando-os em energia positiva, construtiva, participativa. E, como tal, a participação em causa foi um valioso instrumento de concretização da transição democrática, delicada etapa de nossa História, ainda inconclusa.

Ante isso, avulta de importância ter o Professor Vianna Lopes se utilizado, conforme ressalta, de “duas clivagens para analisar o que foi a composição da Assembleia Nacional Constituinte”, salientando uma, “a clivagem ideológica”, comumente usada em análises políticas, e outra que chamou de institucional.

O raciocínio por ele desenvolvido em torno dessas duas clivagens é absolutamente linear, não sofrendo nenhuma derrapagem analítica. Dividiu o seu monumental trabalho em sete capítulos, montando quadros classificatórios dos anteprojetos das subcomissões levando em conta o aproveitamento que suas formulações obtiveram ao final do processo constituinte e elaborou caminho fácil para o entendimento daqueles que compulsarem o presente trabalho.

Dentre as abordagens feitas pelo professor Julio Aurelio Vianna Lopes, são destaques inatacáveis os produzidos, dentre outros, sobre a Comissão de Sistematização, o Centrão, a criação das Emendas Coletivas, as votações, os buracos negros, os 10 Mitos sobre a Constituinte e as emendas ao processo constituinte.

Um ponto alto da sua análise sobre a Comissão de Sistematização é mostrar que nela não se seguiu “um fórum de consensualização da Assembleia, mas nela se ensaiaram entendimentos entre lideranças partidárias, o que não ocorreu durante a elaboração das comissões anteriores”.

Perfeito. Por igual, ao abordar a criação do grupo que intitulava Centro Democrático, “logo alcunhado de ‘Centrão’ pelos seus próprios dirigentes e, principalmente, por seus adversários à esquerda da Assembleia”, o Autor elabora um quadro sem retoques, com a fidelidade registradora de que naquele órgão se valorizava a participação individual em detrimento das bancadas partidárias, desfraldando, desse modo, a bandeira da participação individual “que fora tomada das lideranças que formularam o procedimento fragmentário de elaboração constitucional e, particularmente, das condutoras da sistematização”.

Convém destacar que o Professor Vianna Lopes já tinha dado à publicação o seu *O espírito de 1988* (RJ, Casa de Rui Barbosa, 2003), o que o tornara credor da respeitabilidade de que desfruta nos meios acadêmicos. Todavia, este seu trabalho de agora – ainda que possa representar uma opinião pessoal minha – é o mais completo, isento e bem elaborado de todos os que tenho tomado conhecimento em torno dos momentos da Assembleia Nacional Constituinte. Posso enfatizar tal afirmativa porque ali estive desde os primeiros instantes até os derradeiros, o que me leva a reconhecer ser ele um texto que marca encontro com todos os que pretenderem fazer consulta sobre época tão marcante da vida brasileira.

Isso porque não é todos os dias que uma comunidade política adota um novo sistema constitucional ou assume novo destino, e, em sendo assim, cumpre extrair da Constituição tudo o que permite a sua virtualidade, ao invés de, a todo instante, modificar-lhe o texto, a reboque de interesses meramente circunstanciais.

Por fim, quero deixar bem claro que este Prefácio jamais poderá ser considerado um aval, mas sim a proclamação de uma profunda admiração e singular respeito que dedico ao seu Autor.

Rio de Janeiro, fins de junho de 2008.

J. Bernardo Cabral

*“Aqueles que simplesmente estão sobre o  
leão não têm como compreendê-lo”.*

*Niccolò Machiavelli*

# Sumário

---

14	Capítulo I	Constituinte e transição à democracia no Brasil
30	Capítulo II	A arena política da constituinte
63	Capítulo III	A crise do processo decisório
108	Capítulo IV	A construção dos consensos políticos
135	Capítulo V	O regime democrático-burocrático
155	Capítulo VI	Dez mitos sobre a Constituinte 1987/1988
179	Capítulo VII	O caminho da democracia brasileira
191	Referências	
195	Anexo A	Declarações das lideranças
202	Anexo B	O desafio republicano de junho de 2013



# Capítulo I

# Constituinte e transição à democracia no Brasil

A exigência de uma Assembleia Constituinte, formada por representantes livremente eleitos pelo povo, para elaborar uma Constituição substitutiva do regime autoritário inaugurado em 1964 (e formalizado na ordem constitucional de 1967/68) pode ser encontrada desde os primórdios do autoritarismo político lastreado na corporação militar.

Seu primeiro registro consta entre as deliberações do VI Congresso (na clandestinidade) do Partido Comunista Brasileiro, integrando a opção deste segmento da esquerda socialista pela busca de uma ampla frente política como estratégia de superação da ditadura<sup>[1]</sup>, mediante seu enfraquecimento continuado que, a longo prazo, desaguaria em eleições constituintes. Na década de 1970, a proposta de “uma Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana” assumiu relevância quando passou a figurar<sup>[2]</sup> no programa da única agremiação oposicionista, tolerada pelo autoritarismo, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A divulgação da exigência de reconstitucionalização democrática pelo MDB, e suas disputas eleitorais com a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), a qual congregava o apoio civil e político ao regime, nos pleitos de 1974 e 1978, consolidou a ideia da Constituinte, no senso comum da população, como bandeira oposicionista.<sup>[3]</sup> O pluripartidarismo posterior e limitado, admitido para as eleições estaduais e para o Congresso Nacional em 1982, trouxe novos atores políticos que encampariam a ideia.<sup>[4]</sup>

---

[1] Werneck Vianna, Luiz Jorge - “Travessia – da abertura à constituinte 86”, Taurus, RJ, Brasil, 1986, pp. 143, 217, 218 e 248.

[2] Ibidem, pp. 248.

[3] Ibidem, pp. 219, 227 e 228.

[4] Ibidem, pp. 219, 227 e 228.

O advento do contexto de transição à democracia foi decisivo para a materialização da Constituinte, com o acuoamento do regime autoritário pelo movimento das “Diretas Já” e o bloqueio de sua continuidade institucional pela negociação entre setores militares e civis em torno da candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República.<sup>[5]</sup> A formação da “Aliança Democrática”<sup>[6]</sup> entre o PMDB (composto pelas oposições ao autoritarismo que não saíram ou retornaram ao PMDB) e o partido da Frente Liberal (composto pelos dissidentes do regime ), trouxe a previsão da Constituinte, após a remoção de alguns dispositivos autoritários<sup>[7]</sup>, como meta central do último Presidente não-eleito diretamente pelo povo.

Em vez de uma Assembleia Constituinte exclusivamente eleita para a feitura da nova Constituição, a fórmula adotada foi a atribuição deste encargo aos deputados federais e senadores a serem eleitos em 15/11/1986. Previu-se, assim, através de Emenda à Constituição de 1967, proposta pelo próprio Presidente da República<sup>[8]</sup>, que os membros do Congresso Nacional seriam os membros da Constituinte. Tal operação, inusitada para a teoria constitucional (jurídica) clássica, foi contestada pela Ordem dos Advogados do Brasil, por juristas renomados e pelas esquerdas fora (PDT, PT, PSB) e dentro do PMDB.<sup>[9]</sup>

Segundo a teoria jurídica pertinente, a Assembleia seria manifestação do Poder Constituinte Originário, cujo regramento prévio seria inadmissível e cujo exercício não provém de Poderes já constituídos, como o Poder Legislativo. A única experiência ocidental semelhante era a Espanha de 1978, na qual os legisladores também foram convertidos em constituintes.<sup>[10]</sup> Porém, tradicionalmente, a Teoria

---

[5] Ibidem, pp. 226, 230 e 231.

[6] Verbete biográfico “Tancredo Neves” do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas ([www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br)), acesso em 21/01/2008.

[7] Ibidem.

[8] Emenda Constitucional nº 26 (27/11/1985)

[9] Caldeira, Cesar (org.) - “Dossiê Constituinte I: as grandes questões nacionais e as propostas populares”, RJ, 1987, CEDI (Centro Ecumênico de documentação e informação).

[10] Share, Donald e Mainwaring, Scott - “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha”. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, RJ, vol. 29, nº 2, 1986 – pp. 215 a 217.



Constitucional distinguia absolutamente entre a feitura de uma nova Constituição (Poder Constituinte Originário) e a reforma de uma Constituição vigente (Poder Constituinte Reformador e Derivado da mesma), o que não enquadrava as transições democráticas espanhola e brasileira, onde o Poder Reformador (emenda constitucional) **derivado de uma Constituição vigente** convocara o exercício do Poder Originário para a criação de uma (nova) ordem constitucional.<sup>[11]</sup>

Mas a opção pelo “Congresso Constituinte” se coadunava com o contexto da transição à democracia, tal como o contexto espanhol supracitado, caracterizado por uma situação na qual coexistiam instituições despidas de legitimidade democrática (especialmente as do Poder Executivo) e às quais se admitia o desempenho de funções provisórias e essenciais à futura democracia; bem como instituições cuja limitação pelo autoritarismo ainda vigente não impedia sua legitimação progressiva pelo voto popular (especialmente as do Poder Legislativo) e às quais se conferia prestígio crescente e papel crucial na ultrapassagem da ordem autoritária. Sua aceitação, portanto, requeria a renovação da teoria constitucional utilizada pelos juristas e, principalmente, a percepção da necessidade fundamental do fortalecimento dos partidos e do Legislativo existentes, para assegurar a superação do autoritarismo político.

A definição do **procedimento constituinte** pela forma congressual não esgotou a polêmica sobre a natureza jurídica e política da Assembleia, mesmo após sua instalação em 01/02/1987. De fato, sob outros termos, ela se fez presente ao longo do **processo constituinte**, inclusive perturbando, por vezes até mesmo tolhendo, a percepção de ingredientes essenciais à articulação de consensos políticos fundamentais.

A sessão inaugural da Constituinte, cuja Presidência provisória, conforme prevista pela emenda convocatória, caberia ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, foi marcada por uma solenidade proibitiva das manifestações dos líderes partidários. Representando o STF, o ministro José Carlos Moreira Alves não versou, em seu discurso, sobre as especificidades do Congresso Constituinte, recusando,

---

[11] Ibidem.

assim, coordenar quaisquer debates acerca de seu caráter político-jurídico. Impediu declarações de líderes das bancadas sobre suas expectativas para a futura Constituição e apenas mencionou, atestando o atraso da cultura jurídica brasileira, experiências constituintes (sem lembrar da espanhola) clássicas (britânica, americana, francesa) cuja analogia é impossível com o processo brasileiro.<sup>[12]</sup>

Determinado a transmitir, o mais breve possível, a condução da Assembleia a um membro eleito por ela, o representante do Judiciário somente admitiu, na 2ª sessão constituinte, o debate sobre a participação dos senadores eleitos em 1982 e cujo mandato os permitia integrar o Congresso Nacional após 1986. O questionamento de sua legitimidade para a elaboração constitucional partiu de Plínio Sampaio (PT/SP): “Convocada apenas no ano de 1985, não pode a Constituinte contar com a participação de membros que não receberam delegação expressa do povo para elaborar a nova Constituição do Brasil. A participação dos senadores eleitos em 1982 constitui afronta brutal ao princípio da legítima representatividade constituinte (...)”<sup>[13]</sup> e de Roberto Freire (PCB/PE): “Considerando que a participação, em trabalhos constituintes, de portadores de mandatos em cuja raiz não se encontra a específica proposição da elaboração (...) comprometendo, de partida, a lisura e a soberania do próprio processo constituinte. (...) Portanto, solicito ao Exmo. Sr. Presidente desta sessão que, ouvido o plenário (...) de pronto, exclua os senhores senadores eleitos em 1982 da Assembleia (...)”<sup>[14]</sup>

A defesa dos senadores de 1982 veio de um deles, Fábio Lucena (PMDB/GO): “Sr. Presidente, a Constituição não distingue entre senadores eleitos em 1982 e em 1986 (...) Colocar fora da Constituinte os senadores eleitos em 1982 será colocar fora da Constituinte a Constituição que convocou a própria Constituinte.”<sup>[15]</sup> e de Gastone Righi (PTB/SP): “Ocorre, sr. Presidente, que esses senadores, quando foram eleitos,

---

[12] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, Brasília, Senado Federal, 1994 (Subsecretaria de Anais / Secretaria de Documentação e Informação), pp. 3 a 5, sessão de 01/02/87 (instalação).

[13] Ibidem, pp. 10 – sessão de 02/02/87.

[14] Ibidem, pp. 10 – sessão de 02/02/87.

[15] Ibidem, pp. 10 – sessão de 02/02/87.

tinham poderes constituintes (...) e puderam, inclusive, votar a emenda que convocou a Constituinte (...) Na realidade, não é um Poder Constituinte Originário. Decorre da Constituição anterior, do Congresso anterior (...) O Congresso que convocou esta constituinte decidiu que todos os membros da Câmara dos Deputados e do Senado da República devem fazer parte da Constituinte.”<sup>[16]</sup>.

Com as manifestações das lideranças partidárias, afinal admitidas pelo Presidente do STF, a Assembleia fez sua primeira votação, mantendo os senadores de 1982 como constituintes. Presentes 537 votantes (incluídos os senadores questionados, por decisão da Presidência provisória), houve 17 abstenções, 124 contrários e 394 favoráveis. Em seguida, passou-se à eleição do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, sendo escolhido Ulysses Guimarães (PMDB/SP) pela ampla maioria de 425 votos, tendo a candidatura alternativa de Lysâneas Maciel (PDT/RJ) 69 votos. 28 membros da Assembleia votaram em branco<sup>[17]</sup>.

O Presidente da Assembleia Nacional Constituinte era o Presidente do partido majoritário (PMDB) e da Câmara dos Deputados. Figura de proa na resistência democrática, fôra anticandidato à sucessão do Presidente Médici em 1974 – questionando a eleição presidencial indireta e sob constrangimentos autoritários de então – e principal liderança política na campanha nacional (“Diretas já”) pela eleição popular para a Presidência da República em 1984. Também integrara a articulação nacional em torno da candidatura de Tancredo Neves e da superação negociada do governo autoritário em 1985.

Diante da tarefa preliminar, anunciada pelo Presidente Ulysses Guimarães, de formulação do regimento interno como “(...) um instrumento básico à disciplina dos nossos trabalhos (...)”<sup>[18]</sup> a questão do alcance dos poderes constituintes da Assembleia eclodiu tão intensamente que todo o mês de fevereiro foi consumido neste debate. Embora outros pontos, como a participação popular (eleitores) mediante propostas

---

[16] Ibidem, pp. 10 e 11.

[17] Ibidem, pp. 13 e 14.

[18] Ibidem, pp. 18.

oficializadas na Constituinte, também fossem polêmicos, o tema central do Regimento Interno foi a magnitude político-jurídica da Assembleia instalada.

Em 05/02/1988, projeto de resolução de Maurílio Lima (PMDB/CE) foi apresentado ao Presidente Ulysses Guimarães em plenário, para regulamentar o exercício de **resoluções constitucionais** pela Assembleia, possibilitando eventuais alterações na Carta Política vigente: “Se a Assembleia Nacional Constituinte não avoca a si poderes de revisão sobre o atual texto constitucional em vigor, está abdicando do seu caráter de corpo político livre e soberano do País (...) se a sua soberania fica balizada pelas normas constitucionais da Carta de 24 de janeiro de 1967”<sup>[19]</sup>. Imediatamente, as manifestações dos líderes partidários se dividiram em duas correntes.

Uma corrente enfatizava a possibilidade da Constituinte cancelar, parcial ou totalmente, a ordem constitucional vigente, inclusive substituindo, eventualmente, o Congresso Nacional em suas funções legislativas. Integraram-na parcela do PMDB, como João Hermann (PMDB/SP), e líderes do PSB, PT, PCB, PDT e PC do B, exemplificados por Haroldo Lima (PC do B/BA): “A Constituinte é um Poder soberano, inclusive para definir que a Constituição estará em vigor durante o seu funcionamento. Defenderemos uma decisão constitucional que assegure que sejam revogados alguns artigos – são nove artigos principais da atual Constituição Federal (...)”<sup>[20]</sup> e por Brandão Monteiro (PDT/RJ): “(...) discutamos também que saiam do texto constitucional os decretos-leis, sobretudo o decurso de prazo, e voltem ao texto constitucional aí vigente as prerrogativas dos srs. congressistas”<sup>[21]</sup>.

Outra corrente enfatizava o caráter interno dos trabalhos constituintes, impossibilitando até mesmo a autodefinição de prerrogativas para seus membros e distintas das que já detinham como deputados e senadores. Integraram-na parcela do PMDB, como Prisco Viana (PMDB/BA) e os líderes do PTB, PFL, PDS e PL, exemplificados por Amaral Neto (PDS/RJ): “Não admitimos que se convoque uma

---

[19] Ibidem, pp. 19.

[20] Ibidem, pp. 47 e 48.

[21] Ibidem, pp. 46.

Assembleia Nacional Constituinte por uma emenda que determina que ela é composta por senadores e deputados e que, portanto, preserva a Câmara e o Senado e que depois procura extinguir a Câmara, o Senado e o Congresso (...) Esta Constituinte só poderia ser convocada por um plebiscito do povo e não por nós. Não havia ruptura das instituições, havia uma Constituição em vigor. Não se justifica que deputados e senadores convocassem uma Constituinte nesse período”<sup>[22]</sup> e por Adolpho Oliveira (PL/RJ): “A atual Assembleia foi convocada e eleita com o fim de redigir a nova Constituição e para cumprir este desiderato é livre e soberana. O povo não lhe concedeu poderes revolucionários; elegeu deputados e senadores para que cumprissem missões específicas, determinadas na Constituição vigente”<sup>[23]</sup>.

Ambas as correntes, lastreadas pela mesma teoria constitucional clássica, não concebiam o exercício concomitante de poderes constituintes e constituídos e, portanto, a própria fórmula da transição brasileira à democracia: assegurar o funcionamento da instituição legislativa e da Constituinte instaurada como deveres políticos plenamente compatíveis e igualmente necessários à democratização do País. De fato, tal (in)compreensão nublava que o fundamental era assegurar condições para a **livre elaboração** de uma nova Constituição **diante das instituições** remanescentes do regime anterior. Por se calcar em teoria jurídica inadequada à transição negociada, dela não provinha solução ao problema do alcance político da Assembleia.

O resultado foi a paralisia decisória da Assembleia sobre o seu Regimento Interno, já proposto e com relator designado, Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), pela Presidência da Constituinte. A situação se aprofundou ao ponto de se alongar prazos de emendas ao projeto de regimento até o fim de fevereiro. Alguns constituintes perceberam o desperdício político causado pela demora, como Augusto Carvalho (PCB/DF): “(...) pois estamos envolvidos, após mais de vinte dias de trabalho, numa discussão burocrática, infernal, de escaramuças regimentais, onde apenas os mais versados e experimentados participam (...) Devemos procurar o consenso, a todo

---

[22] Ibidem, pp. 51 e 52.

[23] Ibidem, pp. 45.

custo, e não aceitar manobras protelatórias e outros expedientes, como o utilizado ontem com a prorrogação do prazo para apresentação de emendas ao substitutivo. Se não for possível o consenso, que submetamos ao Plenário as questões de fundo (...)”<sup>[24]</sup> e Prisco Vianna (PMDB/BA): “Foi essa questão – a da fixação dos reais poderes da Assembleia – que obstruiu por vários dias a discussão do Regimento”, apontando também o erro “de reabrir-se o prazo para emendas ao substitutivo do Relator em pleno processo de discussão”<sup>[25]</sup>.

Os entendimentos para a solução do impasse, porém, já transcorriam, inclusive levando Maurílio F. Lima (PMDB/PE), autor do primeiro projeto de resolução, no sentido de realçar o poder da Constituinte no interior da ordem vigente, a retirar a proposta: “Há alguns dias, apresentei no Plenário desta Assembleia Nacional Constituinte um projeto de resolução que, a meu ver, configurava a afirmação da soberania (...) A questão da soberania tornou-se polêmica (...) procurei Sua Excelência o Senhor Presidente da República, para que fosse possível um entendimento (...). E é com satisfação que quero anunciar, neste momento, que chegamos a um acordo com o líder do Governo, e que esse acordo configura na essência tudo aquilo que pretendíamos, que era firmar a soberania da Assembleia Nacional Constituinte”<sup>[26]</sup>.

Mas, a retirada do projeto e o entendimento anunciado não cessaram as tensões, pois persistia a dificuldade de conceber uma Constituinte **paralela** à ordem vigente, já que, presos à dogmatização das experiências históricas paradigmáticas<sup>[27]</sup> do Constitucionalismo Ocidental, continuavam concebendo-a, no fundo, como **alternativa** e, portanto, incompatível, no seu pleno exercício, com uma institucionalidade em funcionamento. Galvanizados por uma concepção incongruente com o ineditismo da conjuntura histórica brasileira, permaneciam,

---

[24] Ibidem, pp. 511.

[25] Ibidem, pp. 587.

[26] Ibidem, pp. 415.

[27] Discurso de Sérgio Spada (PMDB/PR), pp. 527/528, “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, volume 1.

alguns, empolgados, outros, apavorados, com uma contradição entre a Assembleia e as instituições que, de fato, inexistia na realidade política e jurídica do País, inclusive porque, afinal, uma Constituinte fôra instaurada **apesar** do regime existente.

A solução negociada que permitiu, afinal, a promulgação do Regimento Interno no fim de março, foi um preâmbulo (declaração) que somente afirmava a soberania da Constituinte no País, sem revogar parcela alguma da ordem vigente e a previsão, no art. 59 § 7º, do trâmite de “projetos de decisão” cuja aprovação pela Assembleia afastaria quaisquer medidas eventuais e externas que interferissem em seu funcionamento. Durante sua promulgação, o Presidente Ulysses Guimarães revelou a importância das reuniões das lideranças partidárias, por ele intermediadas<sup>[28]</sup>, para o deslinde do tema. Como já aduzira o líder na Câmara (e provisório, porque ainda não eleito pela bancada, na Constituinte) Luiz Henrique (PMDB/SC): “(...) chegamos a um momento importante de entendimento nesta Casa. Dedicamos todo este final de semana a conversas, diálogos”<sup>[29]</sup>.

Porém, a dificuldade do entendimento interpartidário, expresso na paralisia decisória de quase 2 meses (da instauração a 26/03/1987) demonstrava a necessidade de prestigiar instâncias como o Colégio de Líderes, especialmente para a consolidação das respectivas lideranças durante as articulações inerentes ao processo constituinte. A resistência ao enquadramento partidário por membros da Assembleia fôra atestada pelo relator Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), nos seus pareceres sobre as emendas (949!!!) ao projeto de regimento<sup>[30]</sup>: “Quero assinalar aos constituintes um fato que se observou desde o primeiro momento. Refiro-me ao anteprojeto que serviu de pretexto para suscitar as emendas que ora analiso. Havíamos convencionado que os partidos, através de seus líderes, enviariam aquele anteprojeto não porque com ele concordassem (...) apenas encaminhando-o para que ele provocasse um disparo na imaginação dos

---

[28] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 912.

[29] Ibidem, pp. 635, sessão de 10/03/87.

[30] Ibidem, pp. 144, sessão de 06/02/87.

constituintes. Disparo, aliás, desnecessário. A imaginação, via-se, era fertilíssima (...)”<sup>[31]</sup>.

Embora o regimento interno aprovado tenha assentado a Constituinte Congressual, prevendo o funcionamento das Casas Legislativas concomitante à elaboração constitucional (à qual conferia prioridade), era uma norma que **formalizava a dispersão política dos membros da Assembleia**. O próprio Fernando Henrique Cardoso reconhecia ter cedido à pressão pela recusa de subsídios, mesmo que parciais, ao debate entre constituintes, cuja responsabilidade era vislumbrada como individual: “Este quadro era visível diante da reação despertada, seja pela técnica tradicional e anteriormente usada no Brasil, de oferecer à Constituinte um anteprojeto de Constituição, seja pela ideia de uma comissão geral que preparasse esse projeto, a partir de um conjunto de normas constitucionais e ao verificarem que ambas as ideias não encontraram acolhida (...)”<sup>[32]</sup>. Dentre tais manifestações, João Cunha (PMDB/SP) fôra exemplar, invocando até a ausência da figura do líder no regimento da Constituinte de 1946: “Eu queria saber, sr. Presidente, que interesses, que privilégios podem definir a existência de líderes na Constituinte, transferindo com isso a condição de donos da Assembleia Nacional Constituinte a alguns homens entre nós, uma Assembleia de iguais (...) colocando inclusive os partidos acima da Assembleia Nacional Constituinte”<sup>[33]</sup>.

Não se tratava, pois, de uma exigência de igualdade entre as orientações políticas e os partidos representados na Assembleia, mas entre seus membros **como indivíduos** aos quais pertenceriam os mandatos conferidos para a feitura da Constituição. Daí a previsão de um procedimento de elaboração mediante a fragmentação por temas. Os membros da Constituinte se dividiram em 24 subcomissões temáticas, participando daquela de sua preferência e cuja produção, após organização das propostas nela debatidas, seria enviada a uma dentre 8 comissões temáticas, predefinida e cujo tema incluía o da subcomissão inicial para as discussões. Então, as formulações resultantes

---

[31] Ibidem, pp. 423.

[32] Ibidem, pp. 424.

[33] Ibidem, pp. 43.



das 8 comissões seria mandadas a uma “comissão de sistematização”, que, finalmente, organizaria um projeto de Constituição para ser votado pelo conjunto da Assembleia, no Plenário da Constituinte<sup>[34]</sup>.

O procedimento consistiria em 4 etapas:

24 subcomissões → 8 comissões → comissão de sistematização → Plenário

Tal procedimento era reconhecido em suas dificuldades, principalmente a possibilidade de propostas, nas subcomissões, contraditórias entre si e cuja confluência, em anteprojetos nas comissões temáticas e, depois, em um único projeto na comissão de sistematização, se tornaria bastante difícil. Mas o relator do regimento interno apoiou a fórmula centrífuga de elaboração constitucional “para que cada um pudesse sentir que nas comissões encontrará um nicho onde vai poder expor seu ponto de vista”<sup>[35]</sup>.

O único aspecto do procedimento constituinte que incorporava, formalmente, os partidos políticos representados, era a alocação dos membros das respectivas bancadas para as subcomissões e comissões, através dos líderes partidários na Assembleia<sup>[36]</sup>. A representatividade provinha da eleição pela maioria absoluta em cada bancada partidária, à qual, conseqüentemente, se estendia a lógica da fragmentação temática, pois não se estimulava os partidos como âmbito para discussão de propostas globais de Constituição (já que inexístiam) e reduzia os líderes eleitos a meros coordenadores das preferências temáticas particulares dos constituintes sob sua supervisão. Dada a lacuna apresentada pela maioria e pelos principais partidos, representados na Assembleia, de projetos (partidários) de Constituição para o balizamento de suas bancadas, um quadro normativo inibidor ou, ao menos, não estimulante de discussões gerais pelas bancadas e/ou pelo Plenário, agravava a situação.

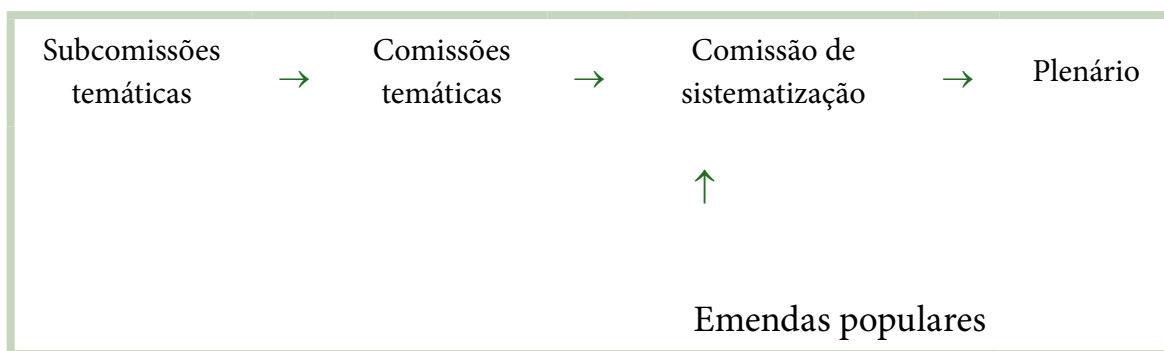
[34] Ibidem, pp. 424 e 425.

[35] Ibidem, pp. 424.

[36] Ibidem, pp. 467.

Diante de um cenário de polarização sobre a natureza da Constituinte instaurada, o procedimento da fragmentação temática de discussão constitucional também não contribuía na configuração de instâncias de entendimento sobre os temas gerais da ordem pública. Além de essenciais a qualquer texto constitucional, a polêmica institucional, ocorrida desde a instalação da Assembleia, mostrou que a priorização destes debates e a articulação interpartidária sobre os fundamentos da ordem política, a ser estruturada, era uma necessidade real para os constituintes. Mas o regimento interno institucionalizara as discussões **de modo a não priorizar qualquer tema** na formulação da nova Constituição.

O único instituto, trazido pelo regimento interno, enriquecedor do caldo de cultura política na Assembleia, foi o da iniciativa popular de emendas, pelo qual propostas subscritas por 30.000 eleitores e sob a supervisão de 3 entidades associativas, seriam apreciadas para eventual integração ao projeto de Constituição que seria elaborado pela comissão de sistematização. Assim, o procedimento de elaboração constitucional estaria organizado:



Tratava-se de “ideia proposta por vários constituintes, entre os quais os srs. Mário Covas, Brandão Monteiro, Siqueira Campos, Nelson Wedekin, José Fogaça, Koyu Iha e a bancada do PT”<sup>[37]</sup>, tendo sido decisivo, para sua introdução no processo constituinte o empenho dos líderes peemedebistas (chamados, à época, de “autênticos”) vinculados às lutas históricas do PMDB na oposição ao autoritarismo político. De fato, eles foram

[37] Ibidem, pp. 463.

o único segmento de seu partido e da Assembleia a priorizar o instituto, sobre o debate da magnitude formal da Constituinte.

Neste sentido, o PMDB “histórico” compunha a ampla maioria dos que comemoraram a emenda popular, destacando-a como uma qualificação relevante na dinâmica política da Assembleia. É o que atesta as manifestações de Paulo Macarini (PMDB/SC): “Ao contrário do desfile a que assistimos aqui, nesta tarde, desta tribuna, acredito que o regimento interno (...) é uma conquista para o povo brasileiro. Ao contrário do que aconteceu em 1934 e 1946, vamos encontrar, dentro deste regimento, faculdades que não existiram anteriormente neste País, tais como a possibilidade de as Assembleias Legislativas, as Câmaras de Vereadores, os Tribunais, as entidades, todos os segmentos da sociedade brasileira apresentarem sugestões (...)”<sup>[38]</sup>, de Domingos Leonelli (PMDB/BA): “Creio que asseguramos a voz do povo como um direito, não como uma concessão, não como uma possibilidade, mas como um direito efetivo, na medida em que abrimos inclusive o precedente para que isso seja transformado em forma definitiva (...). Creio, sr. Presidente e srs. Constituintes que fizemos concessões, sim, recuamos sim, o necessário para assegurar o essencial. (...) se tivermos a consciência, toda a esquerda do PMDB e de fora do PMDB tiver a consciência de que é preciso conquistar prioritariamente o centro desta Casa, os setores não-radicalizados, mas que são patrióticos, verão que têm compromissos essenciais com o nosso povo”<sup>[39]</sup>, e de Antônio Britto (PMDB/RS): “Aqui está, pela primeira vez na história de processos constitucionais deste País, o direito de a população apresentar iniciativas diretamente à Constituinte, podendo a população, através do primeiro signatário dessa proposta, vir à Constituinte e aqui trazer a defesa dos seus pontos de vista”<sup>[40]</sup>.

A resistência à emenda popular, é exemplificada por Ricardo Izar (PFL/SP): “Além do mais, srs. Constituintes, não abro mão da minha representatividade neste Congresso

---

[38] Ibidem, pp. 484.

[39] Ibidem, pp. 664.

[40] Ibidem, pp. 664.

e na Assembleia Nacional Constituinte, porque a representação do povo somos nós que estamos representando esta comunidade. (...) Votarei contra este artigo, apesar de o meu partido, reunido hoje de manhã, ter decidido não votar contra o destaque. Alguns deputados do meu partido votarão, sim, contra esse artigo.”<sup>[41]</sup>.

Mas a pífia resistência à novidade traduzia a subestimação do tema pela ampla maioria dos constituintes, engolfados pela questão da magnitude formal da Assembleia (§ 7º do art. 57 do regimento interno), que, segundo o relator, concentrou as discussões, secundada por outros temas, como a ocupação da mídia televisiva e radiofônica para a divulgação do funcionamento da Constituinte<sup>[42]</sup>, dentre os quais sequer constava a emenda popular. Expressivos membros da Assembleia, que a concebiam sob a égide da ordem vigente, focalizavam seus esforços em prol do funcionamento ordinário das Casas Legislativas (inviabilizando a prioridade pretendida à Constituinte), como declarava o líder Amaral Netto (PDS/RJ): “Sr. Presidente, a cada dia que passa ficamos mais convictos da necessidade de convocação da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, porque os problemas se avolumam e a Constituinte não é o fórum para resolvê-los”<sup>[43]</sup>.

Votado em 11/03/87, o regimento interno foi aprovado por 414 votos, com 52 contrários e 2 abstenções (do Presidente Ulysses e de Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que o auxiliava na coordenação da votação). A rejeição foi da esquerda não-peemedebista (PDT, PT, PSB, PC do B), exceto o PCB; de 4 constituintes da esquerda peemedebista (Agassiz Almeida (PMDB/PB), Célio de Castro (PMDB/MG), Raul Ferraz (PMDB/BA) e Uldurico Pinto (PMDB/BA)) devido à não-revogação imediata de dispositivos constitucionais vigentes, conforme manifestações posteriores à votação<sup>[44]</sup>; e 3 constituintes do PDS, Myrian Portela (PI), Ubiratan Spinelli (MS) e Cunha Bueno (SP) (este, porque a sistemática das discussões não privilegiava o tema

---

[41] Ibidem, pp. 658.

[42] Ibidem, pp. 706.

[43] Ibidem, pp. 648.

[44] Ibidem, pp. 682 e 683.

do sistema de governo<sup>[45]</sup>). Após as votações dos destaques, o regimento interno foi promulgado em 26/03/1987.

O resultado prático da resolução 02 de 1987<sup>[46]</sup> da Assembleia Nacional Constituinte (regimento interno) impediu que o funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cada qual adaptou seu próprio regimento neste sentido) não prevalecesse – apesar de continuarem funcionando as Casas Legislativas – sobre a elaboração da nova Constituição. Mas o fracionamento de suas discussões em subcomissões e comissões e, principalmente, a opção pela indefinição de um projeto global prévio, ou de temas gerais prévios pelo Plenário, imprimiu uma dinâmica centrífuga à elaboração constitucional.

A incompreensão institucional da transição política, e da intrínseca coexistência **distinta** de poderes constituintes e constituídos, facilitou **uma estruturação parlamentar** da Assembleia (subcomissões e comissões temáticas). Ao formatar a Assembleia Constituinte – o Poder de criar **uma** Constituição – como qualquer Assembleia legislativa – o Poder de criar **leis específicas** para vários assuntos – seus membros contribuíram para tamanho alongamento da tarefa, de modo que, **efetivamente**, não a priorizava. Mas, a aceleração dos trabalhos constitucionais só se tornaria uma exigência política com a consciência tardia dos desgastes que a Assembleia sofreria, um ano depois.

---

[45] Ibidem, pp. 712.

[46] Ibidem, pp. 871 e 884.



# Capítulo II

## A arena política da constituinte

Utilizarei duas clivagens para analisar a composição da Assembleia Nacional Constituinte. A clivagem ideológica, comumente utilizada em análises políticas, e uma clivagem que chamarei, doravante, de institucional.

Pela clivagem que convencionei chamar de institucional, selecionei os 559 membros da Assembleia pela detecção de instituições públicas (órgãos estatais) ou privadas (entidades associativas) que serviram de bases institucionais para a carreira política do parlamentar. Trata-se de localizar o tipo de posição ocupada pelo constituinte eleito quanto às funções regulatórias do Estado. Especialmente, se em instituição pública dotada de prerrogativas para a regulação de relações sociais cotidianas ou se em instituição privada de caráter associativo, mediante mobilização de interesses através de sua organização coletiva.

O termo instituição pública é empregado no sentido de identificar o exercício de cargo no Estado, com poder decisório sobre a normatização incidente em questões sociais. O termo instituição privada é empregado no sentido de identificar o exercício de representação de interesses coletivos organizados; como sinônimo de instituição da sociedade civil organizada. Portanto, é um critério para a identificação de constituintes representativos de órgãos do Estado ou de movimentos sociais organizados, de modo a contribuírem com perspectivas, respectivamente, “ex parte principii” (interesses cujo viés advém do exercício do Poder Público, em qualquer de suas modalidades<sup>[1]</sup>) ou “ex parte populi” (interesses cujo viés advém da reivindicação<sup>[2]</sup> pela sua conversão em direitos de cidadania e conseqüente reconhecimento pelo Estado).

---

[1] Bobbio, Norberto – “Quais as alternativas para a democracia representativa?”, pp. 48 a 54 in: “O marxismo e o Estado”, RJ, Graal, 1979.

[2] Ibidem.

A justificativa para o emprego desta clivagem reside na oportunidade histórica, propiciada pela Assembleia Constituinte, de reestruturação do Estado brasileiro, especialmente de seu formato autoritário-burocrático imprimido pelo regime proveniente do movimento político-militar de 1964. Também auxilia a compreensão das potencialidades e limites do processo constituinte para a configuração de um padrão de cidadania brasileira distinto, próximo ou similar ao padrão de “cidadania regulada” que, para muitos analistas<sup>[3]</sup>, marca a nossa História e cuja característica essencial é o condicionamento direto do exercício de direitos pela normatização estatal (leis e regulamentos como condições fundamentais e, portanto, delimitadoras da cidadania).

Para este modelo de cidadania, configurado ao menos desde a Revolução de 1930, consolidado em 1937, sustentado durante a ordem política de 1946 e radicalizado a partir de 1964, o exercício de direitos resulta da (e só é admitido como) adesão às instituições estatais reguladoras da sociabilidade. Assim, os direitos de cidadania não se distinguem das funções estatais, sendo mesmo meras extensões ou subprodutos das mesmas. Por isso, a bibliografia especializada no tema aponta a relevância, socialmente apresentada, da carteira de trabalho<sup>[4]</sup> (a CTPS do Ministério do Trabalho) como o documento representativo da “cidadania regulada”.

Pela clivagem ideológica, os constituintes foram selecionados dentro do espectro esquerda/direita (evidentemente, compreendendo as diversas orientações centristas e as graduações encontradas nos pólos extremos do espectro). Esta classificação apenas retomou as posições ideológicas aventadas pelos veículos de comunicação social da época e de manifestações dos próprios parlamentares. Também agreguei os dados coligidos por Fleisher (1989) que destacam vínculos de membros da Assembleia, eleitos por outros partidos que não o PDS, com a extinta Ação Renovadora Nacional

---

[3] Santos, Wanderley Guilherme dos – “Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira”, RJ, Campus, 1979 e Carvalho, José Murilo de – “Cidadania, Estadania, Apatia” in: *Jornal do Brasil* em 24/06/2001, p. 8.

[4] Santos, op. cit.



(Arena).<sup>[5]</sup> Mais uma vez, isto auxilia a detecção de tendências importantes para as redefinições institucionais pelo processo constituinte, já que a presença de constituintes comprometidos com o “status quo” do regime autoritário-burocrático, que agonizava com a transição, extrapolou a inserção formal do partido que lhe deu sustentação durante a derrota política no Colégio Eleitoral, diante da chapa Tancredo/Sarney.<sup>[6]</sup>

Embora as divisões ideológicas esquerda/direita sejam objeto de controvérsias contemporâneas, elas são pertinentes à luta política na Constituinte, porque: expressam a variedade ideológica da época; os próprios membros da Assembleia as tinham como referenciais de seus sistemas pessoais de valores; e, o mais importante, demarcaram embates significativos do processo político analisado – especificamente o tratamento constitucional da participação política e da propriedade privada (ou seja, os temas centrais ao embate ideológico esquerda/direita).

Além das posições ideológicas dos membros individuais da Assembleia, também cabe precisar a orientação dos partidos representados, o que importa para a avaliação das tendências veiculadas pelas lideranças das bancadas. Assim, a alocação que me parece mais apropriada, segundo o equacionamento dos 2 temas supracitados (a democracia política e a propriedade privada) pelos programas partidários, é a seguinte: à esquerda o PT, o PDT, PSB, o PC do B, o PCB e a tendência MUP (Movimento de Unidade Progressista), interna ao PMDB; à centro-esquerda as tendências peemedebistas (cujas principais lideranças constituinte foi o senador Mário Covas) de ampliação à participação política além do voto e que conferem obrigações sociais à propriedade privada; ao centro as tendências peemedebistas (cujas principais lideranças foram o deputado Luiz Henrique e o presidente do partido) que admitem participações extra-eleitorais e obrigações sociais quando compatíveis com o exercício ordinário do voto e da propriedade privada, o PTB e o PDC; à centro-direita as tendências peemedebistas (cujas principais lideranças constituinte foi o deputado Roberto Cardoso Alves) que

---

[5] Fleischer, David – “Perfil sócio-econômico e político da Constituinte” in: Coelho, João Gilberto Lucas (org.). “O Processo Constituinte – 1987/1988, Brasília, Agil/UnB, 1988.

[6] Ibidem.

toleram participações diretas na política e obrigações sociais na propriedade somente como imperativos excepcionais de ordem pública, o PFL e o PL; e à direita o PDS.

Complementando as identificações partidárias, registro que a esquerda constituinte se caracterizou pela valorização da participação direta e de obrigações sociais como superiores à representação eleitoral e à propriedade privada; que a direita constituinte se caracterizou por rechaçar participações alternativas ao voto e obrigações sociais à propriedade privada; e que em ambas estiveram ausentes modalidades extremadas (contrárias à democracia representativa ou à individualização da propriedade).

O quadro seguinte elenca as bases institucionais das carreiras políticas, entre os membros da Assembleia, independente de suas filiações partidárias.

Composição da Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Elites burocráticas do Estado (E.B.E)	284	50,80%
Movimentos sociais organizados (M.S.O)	64	11,44%
Inserção difusa (I.D)	211	37,76%
Total de constituintes	559	100,00%

Fonte: Folha de São Paulo (Caderno Especial)

Data: 19/01/87

A classificação como EBE (elites burocráticas de Estado) compreende os constituintes para cujo ingresso na vida político-eleitoral foi decisivo o exercício de cargo público não-eletivo e com poder decisório no Estado. Configuram os membros da Assembleia que, não apenas exerceram funções típicas dos Poderes Públicos (Executivo e Judiciário), mas que o fizeram antes de sua exposição eleitoral e à qual o cargo foi base política de apoio. Portanto, não integram este rol os constituintes que exerceram funções não-eleitas de comando no âmbito administrativo do Estado, após a conquista de mandato parlamentar, pois, nestes casos, presume-se um ingresso no cargo em virtude de uma base eleitoral preexistente à conseqüente influência governamental.

A conformação desta categoria de constituintes revela a magnitude de membros da Assembleia, os quais, por terem a base política de suas carreiras eleitorais no vértice de burocracias estatais, tendem a se identificar com as estruturas então vigentes do aparelho de Estado. Perfilam uma tendência avêssa ou, ao menos, pouco receptiva a reengenharias profundas da máquina pública, principalmente eventuais supressões de instituições estatais.

O quadro seguinte mostra a composição específica destes constituintes quanto à proveniência funcional do cargo de apoio político.

Composição das E.B.E. não-executivas na Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual nas E.B.E.
Magistratura	3	1,06
Ministério Público	6	2,11
Serviços Jurídicos de Entes Federativos	15	5,28

A ampla maioria das elites burocráticas de Estado, que se fizeram representar na Assembleia, são provenientes de cargos nos Executivos federal, regionais e locais. Os demais constituintes desta categoria provém da magistratura, do Ministério Público e de serviços jurídicos de entes federativos.

O quadro a seguir expõe a composição das elites estatais, provenientes de cargos decisórios sem vinculação direta a funções tipicamente executivas. Compõem-se de carreiras públicas cuja qualificação entre as elites de Estado se justifica pela inerente ascendência e superioridade sobre as relações sociais, durante seu exercício profissional cotidiano (tal como ocorre com os gestores de funções executivas).

Composição das E.B.E. na Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Funções Executivas com poder decisório	260	46,51%
Outras funções com poder decisório	24	4,29%

Enquanto o exercício da função jurisdicional torna indubitável a condição de Poder Público (Judiciário) aos magistrados, o Ministério Público consta deste rol pela supremacia, perante relações sociais, que exercem em suas prerrogativas de fiscalização legal. Já os serviços jurídicos das estruturas governamentais (nos 3 níveis da Federação) se vinculam indiretamente às funções executivas, mediante pareceres jurídicos, especialmente quando lhes são atribuídos efeitos normativos da Administração Pública.

As conclusões que se evidenciam dos quadros acima é que a representação constituinte das elites burocráticas de Estado foi decisiva na Assembleia, dada a magnitude entre seus membros; que as elites burocráticas de funções executivas, dada sua amplitude majoritária entre as elites estatais representadas na Assembleia, tiveram um papel fundamental em sua dinâmica; e que a magistratura, o Ministério Público e a advocacia de Estado tiveram representação pouco expressivas na Constituinte.

Também se infere que a representação constituinte dos movimentos sociais organizados foi significativa, porém não foi decisiva na Assembleia. Ademais, porque o rol de interesses advindos da sociedade civil é bastante díspare: basta pensar nos contrastes entre os sindicalismos empresariais e de trabalhadores, associações urbanas e rurais, organizações não-governamentais emergentes, etc. Em eventuais confrontos com as intrínsecas tendências regulacionistas de constituintes representativos dos estamentos burocráticos (a reivindicação por autonomia sindical era um dos temas polêmicos), os interesses da sociedade civil, ainda que forjassem sólida unidade entre si, teriam de contar com todos os constituintes de representação difusa e com dissidências entre os vinculados às elites estatais.

Quanto aos constituintes classificados como de base política difusa, compreendem indivíduos cuja ocupação lhes granjeou projeção social (comunicadores sociais, artistas, esportistas, empresários) ou cujo ativismo solitário obteve repercussão pública ou pelo empenho partidário mediante campanha eleitoral exitosa. Excetuando o último caso, no qual a vinculação ao partido tende a ser maior, ela não é uma expectativa razoável para os demais, dado o peso maior da contribuição pessoal para

sua eleição, e são constituintes cuja variabilidade de comportamento político não surpreenderia, pois consiste no grupo de maior diversidade de interesses.

O próximo quadro reproduz uma composição ideológica da Assembleia, adotada por Fleisher (1988), o qual também considerou a autodefinição individual dos constituintes, elencada em caderno especial “Quem é quem na Constituinte” publicado pela Folha de São Paulo de 19/01/87.

Composição Ideológica da Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Total da Assembleia	559	100,00%
Esquerda	50	9,00%
Centro-Esquerda	129	23,00%
Centro	179	32,00%
Centro-Direita	134	24,00%
Direita	67	12,00%

Denota-se que, em qualquer mobilização política que envolvesse a maioria absoluta (ou a totalidade) dos seus membros, a tendência da Assembleia seria decidida por suas expressões centristas, potencializadas ainda pelo seu trânsito ideológico mais fácil entre as orientações de centro-direita e de centro-esquerda, também bastante representativas. Evidencia-se, inclusive, que operações políticas de envergadura na Assembleia só poderiam ter êxito se contassem com o centro, independente do segmento ideológico do qual adviesse a iniciativa política. Portanto só haveria “grande política”<sup>[7]</sup> no processo constituinte, onde o centro estivesse comprometido.

Registre-se, também, que o perfil ideológico da Assembleia, contido no quadro acima, foi obtido pela metodologia da autodefinição pelos próprios constituintes, o que, como aduz Fleisher, tende a ocultar os dois pólos ideológicos (mais à direita

[7] Bodei, Remo – “Gramsci: vontade, hegemonia, racionalização” e Ceroni, Umberto – “Universalidade + Política” in: Instituto Gramsci – “Política e História em Gramsci”, RJ, Civilização brasileira, 1978.

que à esquerda). Mesmo considerando tal fenômeno, ele não invalida o apanhado geral da Constituinte, diante da amplitude centrista (da centro-esquerda à centro-direita, permeada por um centro forte) do ambiente político. Alerta-se, porém, que a autodefinição individual pelos constituintes tem a vantagem de transpassar as organizações partidárias, pois os valores pessoais dos membros da Assembleia são mais reais, principalmente num País em que a fidelidade partidária ainda não era sequer uma norma, do que os programas dos partidos aos quais pertenciam.

Os quadros seguintes arrematam a composição ideológica da Assembleia com as orientações dos partidos representados. Embora sua importância seja menor que o perfil individual de cada membro, sua relevância consiste em complementar o quadro anterior, inclusive porque revela as posições das lideranças partidárias, cuja influência sobre as bancadas, obviamente, não pode ser desprezada.

### Bancadas partidárias na Assembleia Nacional Constituinte

PMDB	PFL	PDS	PDT	PDT	PT
307	131	37	26	18	16
PL	PDC	PC DO B	PCB	PSB	PSC
7	6	5	3	2	1

ORIENTAÇÕES PARTIDÁRIAS					
	Esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro-direita	Direita
PMDB	Tendência Minoritária	Tendência Relevante	Tendência Relevante	Tendência Relevante	
PFL					
PDS					
PDT					
PTB					

ORIENTAÇÕES PARTIDÁRIAS					
PT					
PL					
PDC					
PC do B					
PCB					
PSB					
PSC					

Fonte: Folha de São Paulo – 19/01/87 (Caderno Especial – “Quem é quem na Constituinte”)

Dos quadros acima se depreendem os contrastes ideológicos do PMDB, inerente à sua natureza (preservada após a extinção do MDB e, principalmente, com a incorporação do extinto PP aos seus quadros<sup>[8]</sup>) de frente política com tendências e sentidos ideológicos diversos, o que tornava sua unidade de ação um problema permanente a demandar habilidade política de seus dirigentes. Ressalte-se, assim, que a representação majoritária do PMDB como bancada na Assembleia não lhe conferia vantagem, a não ser que a liderança articulasse suas tendências relevantes. Sua natureza frentista e forte representação constituinte também o tornava (e/ou suas tendências...) objeto de iniciativas políticas dos demais partidos da Assembleia.

O conservadorismo do Congresso Constituinte, inclusive quanto ao formato autoritário-burocrático, legado pelo regime, foi patenteadado na pesquisa realizada por Fleisher (1988) que demonstrou cabalmente que, considerando o passado político dos membros da Assembleia, a extinta Arena (Ação Renovadora Nacional – braço político-civil do movimento militar de 1964) estava presente (inclusive no PMDB) em magnitude superior aos 53,3% de membros formais do partido majoritário.<sup>[9]</sup> Seu levantamento denota a incorporação de políticos provenientes do apoio civil

[8] “História do PMDB” (documentos) in: [www.pmdb.org.br](http://www.pmdb.org.br) (acesso em 25/01/2008).

[9] Fleischer, op. cit.

ao regime autoritário pela natureza “catch-all”<sup>[10]</sup> do PMDB, especialmente para os pleitos eleitorais de 1982 e 1986.

Segundo os dados de Fleisher, apenas 40% da bancada do PMDB (212 constituintes) não tinham ligações políticas anteriores com o regime autoritário. Quanto à Assembleia como um todo “(...) a maior bancada nesta Assembleia Constituinte não foi nem o PMDB de hoje, mas, em termos de 1979, foi a Arena (...)”. Provenientes do partido de sustentação política ao autoritarismo eram 94 dos 133 constituintes do PFL, 31 dos 37 constituintes do PDS e 86 dos 298 constituintes do PMDB.<sup>[11]</sup>

Um outro aspecto do processo constituinte que o fez transcender seu âmbito formal foi o das emendas populares. Eram propostas de eleitores (maiores de 18 anos) subscritas por, no mínimo, 30.000 pessoas e cujas assinaturas fossem colhidas por 3 entidades associativas ou determinadas instituições públicas, inclusive Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras de Vereadores. Cada eleitor poderia subscrever, no máximo, 3 propostas para a futura Constituição.

Foram apresentadas 122 emendas populares à Mesa Diretora da Assembleia que, após verificação, admitiu 83 propostas que atendiam as exigências regimentais da Constituinte. O total de subscrições foi de 12.277.423 assinaturas, o que, mesmo considerando o limite máximo de 3 subscrições por eleitor, implicou no envolvimento superior a 4 milhões de cidadãos!

O quadro seguinte elenca as propostas versadas nas 83 emendas populares admitidas até 13/08/87 e a natureza das associações que as promoveram. As instituições públicas promotoras são identificadas pelo nome e as organizações não governamentais, dada sua especificidade, pela sigla ONG.

---

[10] O termo designa partidos voltados para a captação não-seletiva de interesses diversos, ou mesmo, opostos. Ver D’Ávila, Paulo M. – “Os partidos são todos iguais?” in: [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br) (acesso em 16/01/08).

[11] Fleisher, op.cit., pp. 31.



Propostas das emendas populares	Associações e Instituições públicas responsáveis	Regiões
Proibição da Terceirização	Trabalhistas e Empresariais	GO/SP/DF
Conferem direitos trabalhistas	Trabalhistas, Católicas e Feministas	Todas as regiões do País
Indenização por Despedida Arbitrária	Empresariais	RS
Estabilidade no Emprego	Trabalhistas	RS
Limita Imposto de Renda	Empresários, Trabalhistas e Servidores	SP/DF
Abastecimento de Gêneros Básicos	Empresariais	SP
Pró- aborto	Feministas	SP/RJ
Contra o aborto	Católicas	RJ/DF
Aposentadoria de bancários	Servidores do BB	DF
Aposentadoria de donas de casa	Moradores e Feministas	BA
Aposentadoria de trabalhadores	Trabalhistas	SP
Juizado de instrução	Polícia Militar e Associações Militares	GO
Mantém SESI/SENAI/SESC	Trabalhistas e Empresariais	DF/SC/SP
Contra divisão da Bahia	Empresários e Jornalistas	BA
Ensino religioso	Ecumênicas e Católicas	PR/SC/MS/DF
Cria Estado de Tocantins	Municípios e Comitê Popular	GO
Cria Estado de Iguaçu	Empresários	PR
Cria Estado do Triângulo	Vereadores	MG
Cria Estado de São Francisco	Empresários e Médicos	MG
Cria Estado de Santa Cruz	Câmara de Jussari e moradores de Itabuna	BA
Competência Estadual na criação de Municípios	ALERS e Municípios	RS
Contra uniões conjugais de fato	Católicos	DF/RJ
Sistema Único de Saúde	Médicos, Nutricionistas, Dentistas e Engenheiros	DF/RJ/SP
Empresas no SUS	Empresários	SP
Apoio à Polícia Rodoviária	Policiais Rodoviários	RJ/PR/DF

Propostas das emendas populares	Associações e Instituições públicas responsáveis	Regiões
Gratuidade em transporte coletivo	Moradores (Inclui favelas)	CE/MT/DF
Moradia popular e reforma urbana	Moradores, Engenheiros, Arquitetos e Católicos	MG/SC/DF/RJ
Amplia reforma agrária	Trabalhistas, Católicos e ONG	DF/SP/GO/BA
Limita Reforma agrária	Empresários (rurais)	DF
Reconhecimento de mediunidade	Espíritas e ONG	SP/RJ
Previdência privada	Empresariais e de Servidores	SP/RJ
Previdência social estendida	Trabalhistas, Católicas e de Aposentados	DF/RJ/GO/MG/SP
Direitos Criança/Adolescente	Pediatras, Jornalistas, Católicos e ONG's	DF/SP/MG/GO
Direitos aos consumidores	Moradores e donas de casa	MG
Direitos às mulheres	Feministas e ONG's	SP/MS/PR/RJ
Direito aos portadores de deficiência	Portadores de deficiência, familiares e ONG's	RS/SP
Aposentadoria de Parlamentares e Servidores	Servidores	BA
Obrigações sociais à propriedade	Católicas e trabalhistas	DF/SP
Direitos a bancários e securitários	Trabalhistas	DF/SP
Cultura/Esporte/Educação	Católicas	RJ
Desarmamento nuclear	Físicos, Antropólogos e a SBPC	SP
Favorável à Censura	Censores e policiais federais	DF
Contra a Censura	Jornalistas, docentes e a CUT	DF
Democratização dos meios de comunicação	Jornalistas, docentes e a CUT	DF
Monopólio estatal das telecomunicações	Servidores	RJ/MG
Sistema eleitoral proporcional	Moradores, estudantes e ONG's	DF/SP
Verbas somente para escolas públicas	Docentes e estudantes	DF/RS
Apoio às cooperativas	Cooperativas	PB/RS/DF

Propostas das emendas populares	Associações e Instituições públicas responsáveis	Regiões
Verbas para escolas confessionais	Católicas	RJ/DF
Monopólio do petróleo	Servidores (Petroleiros)	BA/RJ
Não pagamento da dívida externa	Moradores e estudantes	DF/SP
Diretas para presidente em 1988	Metalúrgicos, jornalistas, arquitetos, agrônomos, CUT e PT	DF/SP
Livre iniciativa	Empresários/ moradores/ pais de alunos	SP/BA
Subsídios regionais	Servidores	CE
Participação nos lucros	Servidores do Banco do Brasil	DF
Direitos aos idosos	Católicas, trabalhistas e de aposentados	RJ/SP
Veda caráter político às Forças Armadas	Estudantes e moradores	DF/SP
Reconhece Nações Indígenas	Católicas	DF/RS
Serviços de apoio às populações indígenas	Antropólogos, geólogos e a SBPC	SP/GO
Imposto municipal único sobre minerais	Municípios e prefeitura de Itabira	MG
Ensino profissionalizante	Empresários, católicos e espíritas	DF/SP
Legítima associações para propor ações de inconstitucionalidade no STF	Empresários e comitê popular	RO
Participação nos lucros	Servidores do BB	DF
Iniciativa popular de leis	Comitê popular, trabalhistas, católicos, jornalistas, OAB, Feministas e Servidores	DF/RJ/SP/RS/MG
Plebiscito sobre forma e regime de governo	ONG's monarquistas	RJ/SP/MG
Estabilidade a todos os celetistas há mais de 5 anos no serviço	Servidores	RJ

Muitos temas foram objeto de mais de uma emenda popular (com a mesma propositura) como os da reforma agrária, de direitos trabalhistas e até mesmo o da

iniciativa popular de leis. Como o art. 24 do regimento disponibilizava a defesa, perante a Comissão de Sistematização, por emenda, muitas propostas foram defendidas mais de 1 vez, por subscritores da mesma. Em alguns casos, como os meios de comunicação, uma mesma emenda propunha a sua democratização e a proibição da censura.<sup>[12]</sup>

Objetivamente, as emendas populares potencializaram a inserção constituinte dos movimentos sociais organizados e cuja representação, entre os membros da Assembleia, era minoritária. É perceptível que o mecanismo favoreceu a sociedade civil brasileira, amplamente majoritária em sua utilização (destacando-se os sindicalismos empresariais e de trabalhadores), enquanto o associativismo de servidores é pouco expressivo e a polícia militar de Goiás foi a única instituição pública, de agentes não-eleitos, que se responsabilizou pela coleta de assinaturas (propondo o juizado de instrução no Brasil).<sup>[13]</sup> A participação, por temas e por emendas, de Legislativos municipais e estaduais foi ainda menor que a das associações de municípios.

Reunindo todas aquelas cuja promoção se deveu a setores do Estado (incluindo Legislativos e associações de servidores), foram 16 emendas populares (registradas sob os números 102, 38, 113, 32, 26, 93, 67, 29, 70, 24, 84, 72, 87, 46, 60 e 119) que propunham, respectivamente, o juizado de instrução, fortalecimento da polícia rodoviária, criação do Estado de Santa Cruz, Estado de Iguaçu, do Estado de Tocantins, do Estado de São Francisco, do Estado do Triângulo, a competência estadual na criação de municípios, verbas a regiões, limitação a impostos sobre minérios, monopólio estatal das telecomunicações, manutenção da censura, previdência específica a parlamentares e servidores de empresas estatais, estabilidade aos servidores celetistas há mais de 5 anos no serviço, participação nos lucros e monopólio estatal do petróleo. Todas as outras 67 emendas provieram de movimentos sociais.

---

[12] Whitaker, Francisco (org.) – “Cidadão constituinte – a saga das emendas populares”, RJ, Paz e Terra, 1989, pp. 101 a 114.

[13] No sistema do juizado de instrução, a investigação, acusação e julgamento criminais são exercidos pelo mesmo órgão estatal. Ver Jardim, Afrânio Silva – “Direito Processual Penal”, RJ, Forense, 2005, vol. 1.

O quadro seguinte distingue as emendas populares que continham propostas específicas para a ordem pública:

Emendas Populares	Total de Emendas	Total da Sociedade Civil	Total de Setores do Estado
Temas da Ordem Pública	35	20	15
Outros Temas	48	19	16

Fonte: Cidadão Constituinte, pp. 232 a 284.

A sociedade civil foi mais expressiva também quanto aos temas da ordem pública, sendo decisiva em questões fundamentais à sua definição. Foram 20 propostas para: interdição política a militares, iniciativa popular de leis (3 emendas); contra a divisão da Bahia; preservação de SESI/SENAI/SENAC (3 emendas); eleição presidencial em 1988 (2 emendas); democratização dos meios de comunicação; representação aos índios; reconhecimento das nações indígenas; sistema único de saúde (2 emendas); participação de empresas no SUS; participação associativa no controle da constitucionalidade pelo STF; manutenção do voto proporcional; plebiscito sobre forma e regime de governo; proibição da censura; controle legislativo da energia nuclear. Trata-se das emendas registradas sob os números 117, 43, 21, 22, 56, 85, 36, 68, 122, 100, 91, 40, 39, 18, 50, 71, 57, 51, 118 e 88.

Também é perceptível uma tendência da sociedade civil a proposições de ampliação da sua participação no Estado, o que marca todas as suas propostas sobre a ordem pública, exceto em 3 demandas: afastamento de militares da política, integridade territorial da Bahia e proibição da censura. O fato de apenas 1 emenda (nº 60), proveniente de setores de Estado (participação nos lucros) não incidir sobre a ordem pública, não é de surpreender, dada a vinculação direta destes interesses com a máquina administrativa. E o mais surpreendente é a demanda da iniciativa popular em 3 emendas, únicas a confluírem todos os segmentos dos movimentos sociais organizados no Brasil.

Porém, a rejeição de um projeto prévio para a elaboração constitucional revelava a inexistência de blocos políticos alicerçados em consensos básicos sobre a ordem pública a ser instaurada. Afinal, inerente a qualquer Constitucionalismo e, portanto, a qualquer orientação ideológica a ser imprimida a uma Carta Magna – liberal, social-democrática, socialista (em todas as suas variações possíveis) –, era a disciplinarização do exercício do Poder político. Num contexto constituinte, o qual, indubitavelmente, caracterizava aquela etapa da transição à democracia no Brasil, a tarefa central que se impunha aos atores políticos brasileiros, era a construção de uma ordem política formal.

Embora as Constituições contemporâneas não se limitem a este tema, incorporando cada vez mais outros assuntos, especialmente de natureza econômica, social e cultural, a definição do sistema político continuava essencial a qualquer ordem constitucional. Negar isso implicaria desconsiderar o próprio processo constituinte como arena política específica.

Mas foi isso que todos os segmentos políticos, organizados na Assembleia, fizeram por mais de 1 ano. Nenhum partido se orientou pela centralização dos debates constituintes em torno dos temas do sistema (e/ou da forma) de governo, da forma de Estado, do sistema eleitoral e/ou do sistema partidário. Ao invés de priorizar a sua resolução (à qual se sintonizariam os demais temas, para compor uma ordem constitucional coerente) ou, ao menos, um espaço maior para o seu debate, ou, ainda, o envolvimento de todos os constituintes em sua discussão – medidas que não cancelariam o funcionamento concomitante das subcomissões e comissões ou cuja promoção posterior apenas as enriqueceria – a Assembleia preferiu se tornar um fórum para temas conjunturais.

Examinemos, em primeiro lugar, o único bloco formalmente existente na Assembleia, durante sua instalação: a Aliança Democrática formada pelo PMDB e pelo PFL. O consenso que a formara foi a convocação de uma Constituinte (congressual), com a manutenção da ordem anterior, enquanto não adviesse a nova Constituição. Daí a intervenção da Aliança Democrática no abortamento de propostas da sociedade

civil para uma Constituinte exclusiva, como a OAB, ou mesmo de parlamentares (como o deputado Flávio Bierrenbach, como relator da emenda constitucional convocatória). A reconstitucionalização democrática, sem lacunas jurídicas e políticas, era o corolário do manifesto fundador da Aliança Democrática<sup>[14]</sup>, de modo que, se a mudança governamental pela chapa Tancredo Neves/José Sarney era o termo inicial, a instauração da Assembleia Nacional Constituinte era o termo final do seu programa.

Portanto, a continuidade da Aliança Democrática requeria dar o próximo passo político; ou seja, que PMDB e PFL articularassem um consenso sobre a ordem democrática (ao menos, alguns tópicos comuns a ambos) cuja definição, em virtude da Constituinte, passara à ordem do dia. A atualização do bloco político governamental, devido à etapa constituinte da transição democrática, se tornara uma necessidade política inadiável; e não apenas para sua inserção no processo constituinte. A indefinição do futuro sobrecarregava a administração do presente, pois não conferia ao Governo Sarney diretrizes essenciais a qualquer exercício governamental, como a do próprio mandato presidencial. Afinal, sua fixação em 6 anos pela ordem vigente era, no mínimo, precária, dado o contexto constituinte, o que problematizava até mesmo a formulação de programas governamentais de políticas públicas e sociais.

Além da Constituinte inaugurada, outro elemento da conjuntura nacional era o esgotamento do plano (cruzado) de estabilização econômica, patenteado pela edição do plano cruzado II (que alterava substancialmente o anterior) e a concomitante retomada da espiral inflacionária.<sup>[15]</sup> Principal obstáculo à administração da economia brasileira à época, a inflação alta dos preços minava a legitimidade popular conquistada pelo Governo da Nova República, durante a implementação do cruzado no ano de 1986.

---

[14] Portal Interlegis (Senado Federal) [www2.interlegis.gov.br](http://www2.interlegis.gov.br) (acesso em 02/09/2007) e verbete biográfico “Aureliano Chaves” no CPDOC (acesso em 23/01/2008) [www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br).

[15] Averburg, Marcello – “Plano Cruzado: crônica de uma experiência” in: Revista do BNDES, RJ, vol. 12, nº 24, pp. 211 a 240, dezembro de 2005.

A incapacidade da maioria das lideranças peemedebistas e pefelistas de compreender que a fixação constitucional de eixos essenciais (da ordem futura) não impediria a afirmação de suas identidades políticas (pela defesa de propostas distintas em outros temas) e consolidaria a legitimidade política da Constituinte, fez com que ambos os partidos apenas se conjugassem para a garantia formal do processo. Como se depreende da votação sobre a soberania da Assembleia, descrita no capítulo anterior, ela foi o último ato conjunto da Aliança Democrática, à medida que PMDB e PFL se uniram e nuclearam a maioria que aprovou os termos da questão, balizados pelo regimento interno.

Sob reprovação popular crescente, o Governo Sarney se enfraquecia diante das dificuldades econômicas e suas propostas de articulação de um pacto social para debelar a crise econômica não encontrava interlocutores na própria Aliança Democrática.<sup>[16]</sup> Isso ocorria porque, além de PMDB e PFL não produzirem consenso sobre a ordem pública, as propostas governamentais não incorporavam componentes políticos aos pactos pretendidos, os quais se limitavam a medidas econômicas e sociais.<sup>[17]</sup> Deste modo, o Governo apostava, equivocadamente, na busca de autonomia diante dos partidos da Aliança, mas não angariava o apoio necessário à sustentação de novos programas governamentais.

Ressalto, pois, que a Constituinte, desde sua instauração, qualificava a conjuntura brasileira, inclusive seus aspectos econômicos e sociais. Ao conceber a Assembleia instituída como campo de definição exclusiva do futuro, PMDB e PFL esqueciam que os efeitos do processo constituinte aberto incidiriam sobre a atualidade do Governo e do Legislativo. Assim, a aceleração dos trabalhos constitucionais, especialmente sobre os temas da ordem pública, propiciaria à Aliança Democrática tanto uma definição de suas expectativas para o Governo Sarney (e ao mesmo), quanto um posicionamento distinto, por ambos, na Constituinte e, eventualmente, na conjuntura econômico-social.

Por isso, a Constituinte também foi o palco da dissolução política da Aliança Democrática, ocorrido durante a formação da Mesa Diretora da Assembleia. Na

---

[16] Werneck Vianna, *op.cit.*, pp. 249/250.

[17] *Ibidem.*



mesma sessão (25/03/87) em que Ulysses Guimarães anunciava a eleição de Mário Covas<sup>[18]</sup> pela bancada peemedebista e promulgava o regimento interno, Ricardo Izar (PFL/SP), substituindo o líder José Lourenço (PFL/BA), denunciou o rompimento de pacto para a composição da Mesa: “(...) se o PMDB, hoje, não quer a participação do PFL na 1ª vice-presidência, ontem o mesmo PMDB, num acordo, aceitava a participação do PFL na 1ª vice-presidência e na 1ª secretaria. (...) é bom que se diga que houve um acordo do PFL com o PMDB, do qual participaram o nosso líder José Lourenço, o líder do PMDB na Câmara, Luiz Henrique, e o Presidente da Assembleia Constituinte (...) Ora, nem bem empalmada a liderança do PMDB na Assembleia Constituinte, proclama o senador Mário Covas perempto o acordo firmado com o PFL em torno da 1ª vice-presidência da Constituinte pelo Presidente do PMDB e da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães”<sup>[19]</sup>.

A contestação do comando partidário pela eleição de Mário Covas (PMDB/SP), senador com expressiva votação, empolgou a bancada peemedebista com uma tese de afastamento do Governo e do PFL, reorientando alianças, a partir de tópicos programáticos na Constituinte, em direção aos partidos de esquerda, o que foi saudado por Haroldo Lima (PC do B/BA): “A liderança do PC do B saúda o novo líder Mário Covas, por saber que sua eleição resultou de compromissos políticos sérios, formalmente assumidos ante a bancada do PMDB, entre os quais se destacam a defesa da autonomia do Legislativo e dos partidos aqui representados em face do Executivo e a defesa da soberania da Constituinte que, derrotada, precisa ser reerguida”<sup>[20]</sup>.

Com a eleição de Covas para a liderança constituinte do PMDB, também se consolidou uma orientação oposicionista ao Governo Sarney, pela centro-esquerda peemedebista, lastreada na associação de 4 anos de mandato ao Governo em curso e Parlamentarismo como regime de governo para os subseqüentes. Juntamente com

---

[18] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, Página 912.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem, pp. 832.

Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP), Pimenta da Veiga (PMDB/MG), José Fogaça (PMDB/RS), José Costa (PMDB/AL) e o ideólogo partidário Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), foi esta orientação que direcionou este segmento partidário: “(...) nós identificamos uma série de fatores que apontam para a convivência de um mandato de 4 anos para que o Presidente complete o processo de transição. (...) Está evidenciado, hoje, que o mandato longo, para Chefe de Estado, só é próprio nas nações que adotaram regimes mistos ou semi-presidencialistas, como é o caso da França, onde o Presidente tem mandato de 7 anos”<sup>[21]</sup>.

Uma centro-direita significativa tentava se articular, dividida entre o PFL e segmentos do PMDB, ensaiando aproximações estratégicas, detectadas na homenagem de Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP) a um líder histórico do PFL: “Posteriormente, muitos passaram a ser espaldeirados pela esquerda e há, de fato, no País, um sentimento maniqueísta em razão do qual quem não é da esquerda é fatalmente empurrado para a direita (...). Isto, certamente, decorre da equivocidade que marca a militância e os partidos políticos (...). Assim, Sr. Presidente, quero, não obstante não pertencer ao partido de S. Ex<sup>a</sup>, não ter sido correligionário de S. Ex<sup>a</sup>, dar este testemunho desta tribuna e manifestar a minha solidariedade ao eminente brasileiro Aureliano Chaves (...). O Brasil lhe deve os primeiros esforços pela redemocratização do País, em cujas mãos, tenra e inconspirata, nasceu a Nova República!”<sup>[22]</sup>.

Diante do afastamento relativo do PMDB, o PFL buscava ampliar seu espaço no Governo Sarney e aprofundar a divisão peemedebista, como atesta a manifestação de José Lourenço (PFL/BA): “(...) Quero cumprimentar o caro colega e ilustre líder do PMDB, deputado Luiz Henrique, pela decisão de continuar à frente da bancada do seu partido. Assim o fazemos porque, no contexto da Aliança Democrática, nossa convivência tem sido das melhores (...). Atendendo à solicitação efetuada por uma comissão da Frente Liberal, o Sr. Presidente da República altera também o prazo de pagamento do imposto de renda (...) Ao registrar esse fato, queremos agradecer ao

---

[21] Ibidem, pp. 948, Egídio Ferreira Lima, sessão de 26 de março de 1987.

[22] Ibidem, pp. 1177, sessão de 09 de abril de 1987.

ministro Dilson Funaro e ao Sr. Presidente da República a maneira solícita como atenderam a reivindicação do Partido da Frente Liberal (...)”<sup>[23]</sup>.

A Mesa diretora da Assembleia foi eleita na sessão de 27/03/87, sem a participação do PFL (a 2ª maior bancada constituinte), que não aceitou participar devido à não cessão dos 2 cargos acordados anteriormente com o PMDB, e, através de manobras de Inocêncio Oliveira (PFL/PE), marcou posição de questionamento do processo, durante a votação: “Em nome do PFL, eu pediria a V. Exª que esta votação fosse feita por constituinte, e não assim a reboque (...) Dessa forma, o PFL sente-se no direito de, amanhã, requerer anulação dessa votação”<sup>[24]</sup>. O líder José Lourenço (PFL/BA) ameaçou negar a própria Constituinte mediante uma “constituinte paralela” pelo partido, no que foi dissuadido por Marco Maciel (PFL/PE), então chefe do gabinete civil da Presidência<sup>[25]</sup>.

Dada a indefinição conjunta da Aliança Democrática; do afastamento do PMDB e hostilidade da sua importante centro-esquerda; e da desvalorização inicial da instância constituinte pelo PFL; o Governo Sarney se fazia representar, na Assembleia, pelo líder governamental Carlos Sant’anna (PMDB/BA). A fragilidade das suas relações institucionais com a Assembleia instaurada também não protegeu o Governo do Presidente Sarney como alvo de conflitos freqüentes com ela, em função de ofensas constantemente dirigidas a constituintes por Saulo Ramos, que desempenhava o cargo de Consultor Geral da República, conforme atestam os protestos de Hélio Duque (PMDB/PR): “(...) Saulo Ramos afirmou, com ironia, que foi o primeiro dia de aula dos deputados do PMDB e, agora querem agir(...) se o Sr Saulo Ramos reafirmar esses termos levianos, aí sim, S.Exa não terá condições de continuar a exercer a função de Consultor Geral da República de um governo de transição formado por amplo leque de alianças” e Valter Pereira (PMDB/MS):” (...) as duras críticas e as malévolas insinuações que o Presidente Sarney e seus serviços(...) mostram que Ulysses tem razão. Se (...) Saulo

---

[23] Ibidem, pp. 833, sessão de 20 de março de 1987.

[24] Ibidem, pp. 975, sessão de 27 de março de 1987.

[25] Lucas Coelho, João Gilberto – pp. 44 – op.cit.

Ramos e outros herdeiros de Chico Campos estão se habilitando ao espólio do velho mestre, cabe aos homens lúcidos desta Constituinte impedir a abertura do inventário jurídico da ditadura”<sup>[26]</sup>.

Fora da moribunda Aliança Democrática, a esquerda comunista, que a apoiara como via de saída do regime autoritário pela eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, tendia ao alinhamento com a centro-esquerda peemedebista. O PC do B, como demonstrado na votação do regimento interno, deixava de fazê-lo quando as esquerdas não acompanhassem este segmento do PMDB, e das quais se distinguia, especialmente pela opção parlamentarista e defesa do sistema eleitoral proporcional (que acolhe representações minoritárias). O PCB, que apresentara um projeto de Constituição, pugnou pela formação de um “bloco democrático” assistemático<sup>[27]</sup>, cuja configuração variaria em função das questões específicas em debate, mas seu alinhamento com a centro-esquerda do PMDB era mais constante, conforme o episódio do regimento interno.<sup>[28]</sup>

O PSB, em virtude de sua posição parlamentarista e pelos 4 anos ao Governo Sarney, também buscava a aliança entre centro-esquerda (peemedebista) e esquerdas, mas, tal como o PC do B, preferia se alinhar com estas para demarcar identidade ideológica, se o bloco não se configurasse<sup>[29]</sup>, como se deu na votação do regimento interno.

O PDT, se orientando pelo presidencialismo como ponto inegociável e oposição cerrada à Nova República<sup>[30]</sup>, tendia a estar fora deste campo político, aproximando-se dele quanto às eleições presidenciais em 1988 (4 anos de mandato ao presidente

---

[26] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 34 – sessão de 04/02/87 e pp. 7502 – sessão de 24/02/88.

[27] “O bloco democrático nesta constituinte é sem exclusão de legendas ou siglas partidárias (...) Não é orgânico” Roberto Freire (sessão de 05/02/87), pp. 49.

[28] Ibidem.

[29] “Somos minoria e a maioria impõe a sua vontade no regime democrático. Mas cabe-nos defender nossos pontos de vista, esposar nossos pensamentos e ser derrotados (...)” Jamill Haddad na sessão de 10/03/87, pp. 637.

[30] “Mas, sr. Presidente (...) esta Constituinte está paralisada, até que os interesses do PFL e do PMDB, mais uma vez, se coordenem” Brandão Monteiro na sessão de 19/03/87, pp. 808.

Sarney). O PT apresentara projeto de Constituição da lavra do jurista Fábio Konder Comparato<sup>[31]</sup>, como subsídio à sua bancada (sem vincular seus membros) e, no campo da esquerda, era a oposição mais intensa à Nova República, sendo o único partido a sequer ter aceitado a ida ao Colégio Eleitoral – mesmo como necessidade tática para saída da ditadura. Com o PDT, formava o maior agrupamento à esquerda em prol da opção presidencialista.

Central à orientação do Partido dos Trabalhadores era a percepção da futura ordem constitucional como uma base social mínima de sustentação a um regime democrático. Como postulária, adiante, seu líder da bancada constituinte, Luiz Inácio Lula da Silva (PT/SP): “(...) Exatamente porque na questão do direito dos trabalhadores se conseguiu um mínimo de avanço é que estamos sofrendo as maiores críticas no sentido de que isto deveria ser coisa para a legislação ordinária e não para a Constituição (...) Sei que eles gostariam que a Constituição fosse apenas uma Constituição de princípios gerais; uma Constituição que dissesse que nenhuma criança pode passar fome, mas não determinasse a obrigatoriedade de dar comida (...) Sei que eles gostariam que a Constituição fosse de princípios gerais para tudo ficar como está”<sup>[32]</sup>.

Ao centro, o PTB, o PL e o PDC se posicionavam pela articulação preferencial com o PMDB, apoiando a unidade das tendências internas peemedebistas, no sentido de agrupar um poderoso núcleo centrista na Assembleia, como denotam as saudações de seus líderes à escolha de Mário Covas para a Constituinte e Luiz Henrique para a Câmara. Foi o sentido das manifestações de Gastone Righi<sup>[33]</sup> (PTB/SP), Adolpho Oliveira (PL/RJ): “(...) o partido elegeu seu líder na Constituinte, o senador Mário Covas. Por outro lado, o líder Luiz Henrique sai engrandecido desse episódio, porque impediu, com a nobreza do seu caráter que se abrisse na Constituinte uma crise de contorno e dimensão

---

[31] “Queremos revelar, publicamente, que no seu processo de elaboração a participação do conjunto do partido (...) não se deu plenamente da maneira que o PT procede (...). O projeto do PT é fruto do memorável trabalho do jurista Fábio Konder Comparato (...)” Luiz Inácio Lula da Silva na sessão de 07/05/87, pp. 1719.

[32] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 5670.

[33] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 833, sessão de 20 de março de 1987.

imprevisíveis. Assim, vamos continuar trabalhando ao lado deles.”<sup>[34]</sup> e Siqueira Campos (PDC/GO): “O Partido Democrata Cristão, com a moral de quem tem o diálogo como prática predominante e vem reiteradamente conclamando as forças políticas a um amplo e sólido acordo nacional, adverte os líderes da maioria governista quanto à sua responsabilidade (...). Nossa responsabilidade é grande. O PDC confia no Presidente da Constituinte, nos líderes dos diversos partidos e, sobretudo, nos componentes desta Assembleia, que deve ser livre e soberana, sobre tudo e sobre todos, abaixo de Deus”<sup>[35]</sup>.

A liderança do PDS nucleou o campo da direita na Assembleia, para a resistência à ampliação de direitos de cidadania, mesmo que básicos a uma ordem liberal. Sua orientação primava pela deslegitimação da administração (especialmente econômica) governamental e pela minimização do funcionamento da Constituinte, em face do Congresso Nacional. Nestes sentidos, respectivamente, se pronunciava Amaral Netto (PDS/RJ): “Ora, Sr. Presidente, quando se fala no sr. Dilson Funaro, já se está desestabilizando o Governo; um Governo que mantém um Funaro como ministro é um Governo que já se desestabilizou”<sup>[36]</sup>. “A minha função não é a de mover ação popular. A minha Câmara, o meu tribunal, o meu júri é este que aqui está e para o qual me elegi. Um deputado não precisa de ação popular para colocar na cadeia ministro desonesto”<sup>[37]</sup>. “Sr. Presidente, falo a V. Ex<sup>a</sup> em nome da bancada do PDS, que tem hoje 32 dos 37 membros favoráveis ao funcionamento da Câmara e do Senado”<sup>[38]</sup>. “Sr. Presidente, a cada dia que passa ficamos mais convictos da necessidade de convocação da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, porque os problemas nacionais se avolumam e a Constituinte não é o fórum para resolvê-los”<sup>[39]</sup>.

---

[34] Ibidem, pp. 830, sessão de 20 de março de 1987.

[35] Ibidem, pp. 638, sessão de 10 de março de 1987.

[36] Ibidem, pp. 914, sessão de 25 de março de 1987.

[37] Ibidem, pp. 996, sessão de 28 de março de 1987.

[38] Ibidem, pp. 637, sessão de 10 de março de 1987.

[39] Ibidem, pp. 648, sessão de 10 de março de 1987.

Verificando os temas que compunham as agendas dos partidos representados na Constituinte, evidenciava-se uma subordinação do institucional ao conjuntural, à medida que a constitucionalização do País era uma operação concebida como dependente ora da materialização de posições governamentais ora de oposição política. Ao invés de explorar a potencialidade objetiva da Assembleia Constituinte (indicada também pela nomeação de um representante do próprio governo à mesma) como palco para um arranjo institucional, cuja definição prévia forneceria um horizonte comum de expectativas futuras (inclusive sobre o mandato governamental provisório) e balizaria as demais propostas (propiciando-lhes coerência) para a nova Constituição, todos os partidos tenderam a estabelecer suas alianças no processo constituinte em função de suas posições quanto ao mandato presidencial do Governo Sarney.

O estabelecimento de uma clivagem governo e oposição é inevitável e desejável; mesmo no âmbito da Constituinte. Mas a sua sobreposição às demais tendências de alinhamento partidário na Assembleia, especialmente às confluências sobre o ordenamento do Estado (sistema de governo, estrutura federativa, etc), é obra política e opção na luta política. Subjacente a tal orientação está uma concepção que subestimava a importância da fixação de regras adequadas ao desenvolvimento político, partidário e de programas governamentais. No limite, uma subestimação da relevância da própria democracia, pois a construção de uma ordem democrática qualificava a conjuntura brasileira e, portanto, era uma expectativa de agenda pública dirigida a qualquer bloco político com pretensões hegemônicas na Assembleia.

Conferindo ao mandato do Presidente Sarney uma centralidade objetivamente inexistente, diante da possibilidade de reorganização institucional muito mais ampla (posta pela própria Constituinte), a Assembleia se dividiu em blocos orientados para 4, 5 e 6 anos de mandato, como questões fechadas e sem relação com outros temas essenciais da ordem pública. Pelo contrário, eles (inclusive o do sistema de governo) é que eram condicionados a um mandato presidencial, cuja fixação se impunha à implementação de outras inovações institucionais. Deste modo, a articulação

de largo consenso político – base para uma Constituição sólida – era dificultada pela desconsideração do regime de governo como ingrediente das negociações interpartidárias e, principalmente, pela consideração de mandatos fixos (em 4, 5 ou 6 anos), para o governo vigente, como ingredientes essenciais.

Essa lógica também impregnou os segmentos organizados da Assembleia, cuja orientação continha uma opção parlamentarista ou presidencialista, para o sistema de governo do País.

O parlamentarismo do PSB, PCB, PC do B e da centro-esquerda peemedebista era postulado como apenas um item, entre outros relativos à ordem política pretendida, e cuja definição independeria destes, inclusive do mandato presidencial em curso. Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE) justificava: “Entendo que o mandato do atual Presidente só deverá ser discutido quando os constituintes estiverem elaborando as disposições transitórias. Isso somente ocorrerá depois de concluída a elaboração da nova Carta Constitucional. (...) Acho prematuro tirar conclusões sobre um fato político que só deverá aflorar dentro de 8 a 10 meses, quando estiver sendo discutido o capítulo das disposições transitórias”<sup>[40]</sup>.

O presidencialismo do PDT, PT e de expressivos segmentos dos partidos majoritários na Assembleia também o dissociava, na prática constituinte, de outros temas da ordem pública, mormente do atual mandato presidencial, ao qual tratavam em separado e com prioridade sobre os demais. Neste sentido, os pronunciamentos de Bezerra de Melo (PMDB/CE): “Insisto para que se inscreva no texto da nova Carta Magna o mandato de 6 anos para o atual Chefe de Governo como meio capaz de permitir a consolidação das instituições democráticas, depois de ter o País saído de um prolongado período de exceção. Esta hora, evidentemente, é de reflexão. E parece-me mais aconselhável a preservação do prazo do mandato presidencial, como assegura o Estatuto Constitucional em vigor, do que restringir o mais importante mandato da hierarquia republicana (...). Mas admito o princípio de que – a prevalecer a ideia da

---

[40] Ibidem, pp. 948, sessão de 26 de março de 1987.



abreviação do período presidencial – este critério venha a vigorar depois de esgotado o prazo de 6 anos do mandato do Presidente José Sarney”<sup>[41]</sup>. Também Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) destacava o mandato presidencial atual da reinstitucionalização geral da ordem política, ao comentar pressões peemedebistas para a composição de ministérios do Executivo: “Isto deve merecer de nossa parte uma profunda reflexão, o quanto estamos precisando de partidos fortes, diante da sua omissão da realidade brasileira. (...) Diante desta crise de autoridade e de falta de desempenho de papéis, não há outra alternativa, não há outro dever a essa Assembleia Constituinte a não ser ir às fontes da soberania e do Poder. É nosso dever, agora, convocar a Nação brasileira para assumir as responsabilidades do destino desse País, mediante eleições diretas à Presidência da República para restaurar a legitimidade do Poder”<sup>[42]</sup>.

Consolidava-se, assim, o raciocínio da separação entre a futura ordem a institucionalizar e o equacionamento do atual mandato presidencial, embora a realidade política as confluísse. Destacando o tema do Governo transitório do tema da ordem pública em geral, a duração do mandato do Presidente Sarney, independente das intenções, é que passava a condicionar a implementação de inovações institucionais pela Constituinte. Tanto as articulações em prol do enfraquecimento quanto do fortalecimento do atual Governo, porque apegadas, rigidamente, a um mandato específico (de 4 a 6 anos), minavam, de fato, a Assembleia, ao tolher a variedade de opções políticas para a reinstitucionalização democrática do País.

Esta lógica também reforçava a dinâmica política de subestimação das tarefas constituintes, detectada na discussão do regimento interno, e que as concebia como válidas somente quando instrumentais a algum posicionamento conjuntural. Tal dinâmica resultava no efeito deletério de interditar consensos amplos sobre a ordem institucional e obstava o necessário debate constitucional no fórum constituinte.

Os quadros seguintes demonstram como, ao longo da Assembleia Nacional Constituinte (fevereiro de 1987 a setembro de 1988), a maioria das intervenções

---

[41] *Ibidem*, pp. 713, sessão de 12 de março de 1987.

[42] *Ibidem*, pp. 1635, sessão de 28 de abril de 1987.

políticas dos seus membros, em sua instância principal (o plenário), não foi sobre temas para a futura Constituição.

### Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (1987)

INTERVENÇÕES POLÍTICAS					
	Fevereiro	Março	Abril	Maiο	Junho
Total	1018	828	918	1324	1017
Temas Constitucionais em geral	15	39	35	71	38
Temas da ordem pública	5	17	18	32	18
Sistema de governo	1	5	17	29	13
Sistema Eleitoral	1	1	1	1	3
Outros desenhos institucionais	3	11	0	2	2

INTERVENÇÕES POLÍTICAS				
	Julho	Agosto	Setembro/ Outubro	Novembro/ Dezembro
Total	1181	1749	710	1161
Temas Constitucionais em geral	123	174	107	26
Temas da ordem pública	25	40	32	10
Sistema de governo	20	29	27	8
Sistema Eleitoral	3	6	1	1
Outros desenhos institucionais	2	5	4	1

Obs: A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 01/02/1987.  
 Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, volumes 1 a 10.

## Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (1988)

INTERVENÇÕES POLÍTICAS					
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió
Total	656	2160	1290	1429	1113
Temas Constitucionais em geral	46	79	146	42	112
Temas da ordem pública	11	7	103	14	5
Sistema de governo	7	5	89	3	0
Sistema Eleitoral	2	0	13	0	1
Outros desenhos institucionais	2	2	1	1	4

INTERVENÇÕES POLÍTICAS				
	Junho	Julho	Agosto	Setembro
Total	1301	485	2002	380
Temas Constitucionais em geral	30	91	123	74
Temas da ordem pública	5	2	88	2
Sistema de governo	3	2	1	0
Sistema Eleitoral	2	0	14	0
Outros desenhos institucionais	0	0	35	2

Obs: A Assembleia Nacional Constituinte se encerrou em 05/10/1988, quando foi promulgada a Constituição.

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, volumes 11 à 25.

Os dados são significativos da conjunturalização excessiva do plenário da Constituinte, mesmo considerando o funcionamento do Congresso Nacional às

segundas-feiras, conforme previam atos das mesas diretoras da Câmara e do Senado. Esta tendência conjunturalizante na Assembleia Constituinte atravessou as reuniões das subcomissões e comissões temáticas (março, abril e maio de 1987); da comissão de sistematização (junho a novembro), um segundo regimento interno que surgiria em janeiro de 1988 e as votações em 1º e 2º turno no plenário (encerradas em agosto). Ou seja, todo o processo constituinte.

O reconhecimento desta tendência, tamanha sua magnitude, já era comum entre os membros da Assembleia, como constatava Sandra Cavalcanti<sup>[43]</sup> (PFL/RJ) e a crítica de Paes Landim (PFL/PI): “Sr. Presidente, repito, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte propriamente dita deveriam concentrar-se em assuntos constitucionais e poderíamos deixar a Câmara dos Deputados tratar dos assuntos de natureza conjuntural.”<sup>[44]</sup> Mesmo a intervenção do Presidente da Assembleia não conseguiu interromper a tendência à conjunturalização da pauta constituinte: “A mesa portanto adotará o seguinte procedimento: as sessões da Assembleia Nacional Constituinte serão destinadas exclusivamente à votação da matéria constitucional (palmas). Nelas só se tratará de assuntos relacionados à votação da Constituição”<sup>[45]</sup>.

Vários membros da Assembleia, provenientes de campos ideológicos diversos, se preocupavam com a fragmentação extremada da dinâmica constituinte e a conseqüente marginalização dos temas fundamentais da ordem pública. Agrupamentos centristas patrocinaram 4 projetos de resolução respectivamente, por Cesar Cals Neto (PDS/CE), Gastone Righi (PTB/SP), Agassiz Almeida (PMDB/PB) e Homero Santos (PFL/MG), no sentido de conferir prevalência institucional ao tema do regime de Governo, mediante

---

[43] “Todos os que vêm acompanhando os nossos trabalhos devem ter verificado que, por mais importante que seja a nossa tarefa de elaborar uma nova Constituição para este País, (...) não consegue superar a necessidade que tem o representante do povo (...) de se deter sobre o que está acontecendo no País (...). Por isso mesmo, sr. Presidente, quero fazer entrega à Mesa (...) em que proponho (...) não havendo matéria para discussão e votação (...) as sessões se realizarão, de terças às quintas-feiras, às 19:00 e às sextas-feiras, às 9:30 (...) O Congresso, a Câmara e o Senado (...) de segunda a sexta-feira às 14:00”. Ibidem, na sessão de 03/06/87, pp. 2353/2354.

[44] Ibidem, pp. 1395, sessão de 16 de abril de 1987.

[45] Ulysses Guimarães, ibidem, pp. 6873, sessão de 04 de fevereiro de 1988.

sua definição prévia no plenário da Assembleia<sup>[46]</sup>. À esquerda, somente as lideranças Jamil Haddad (PSB/RJ) e Beth Azize (PSB/AM) subscreveram a terceira proposta e José Genoíno (PT/SP) a última. Cássio Cunha Lima (PMDB/PB) foi o único da centro-esquerda peemedebista a endossar o projeto de seu conterrâneo, Agassiz Almeida.

Paulo Delgado (PT/MG) denunciava o desinteresse generalizado pela comissão da legislação partidária, eleitoral e de garantia das instituições, bem como dos temas da ordem pública, ali discutidos: “Sr. Presidente e srs. Constituintes, não é possível imaginar-se uma Constituição que possa ter aspectos progressistas na ordem econômica ou na ordem social, ou nos direitos do cidadão, se essa Constituição não se debruçar sobre aquilo que tem sido o sustentáculo das maiores injustiças neste País, e quase que a matriz da miséria da política nacional – o funcionamento inadequado dos partidos políticos, a exacerbação do papel profissional das Forças Armadas, a corrupção do sistema eleitoral vigente neste País”<sup>[47]</sup>.

Victor Faccioni (PDS/RS) apelou, apesar de não integrar a Aliança Democrática, pela acolhida do anteprojeto de Constituição elaborado por comissão instituída pelo falecido Presidente Tancredo Neves<sup>[48]</sup> (para subsidiar a elaboração constitucional), como texto básico de discussões na comissão de sistematização e no plenário: “(...) para que se tenha nesta Casa um documento referência sobre o qual se possam desdobrar os trabalhos, independentemente da referência que se tem da Constituição atual, que, evidentemente, se quer modificada, tanto quanto foi convocada uma Constituinte para uma nova Constituição (...)”<sup>[49]</sup>.

Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE) chegou a temer a antecipação do debate sobre o sistema de governo pela comissão de sistematização, propondo que o Plenário o

---

[46] Ibidem, pp. 1266 e 1600.

[47] Ibidem, pp. 1337, sessão de 15 de abril de 1987.

[48] A Comissão de Estudos Constitucionais fôra instituída por Tancredo Neves para elaborar um anteprojeto de Constituição, mas, por decisão do Presidente Sarney, diante da crítica de vários setores, não foi encaminhado à Assembleia Constituinte. Ver referências a Afonso Arinos como Presidente da Comissão em “História das eleições” de [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) (acesso em 21/01/2008).

[49] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 1349, sessão de 15 de abril de 1987.

fizesse<sup>[50]</sup>. Foi a única liderança peemedebista (também alinhado em sua centro-esquerda interna, mas, de opção pessoal presidencialista) a postular a precedência do regime de governo na elaboração constitucional.

Embora tais manifestações revelassem um anseio difuso pela centralização do tema, permeando a diversidade ideológica da Assembleia, o encaminhamento de 4 projetos revelava insuficiente articulação política de seus subscritores para priorizar o tratamento do sistema de governo. Diante da persistente lacuna de um consenso básico sobre a ordem política, a elaboração fragmentária da futura Constituição continuou transcorrendo.

---

[50] Ibidem, pp. 1351.



# Capítulo III

## A crise do processo decisório

O efeito imediato e mais deletério da ausência de qualquer consenso sobre a questão fundamental da agenda pública do País (a ordem democrática), foi o truncamento dos trâmites constituintes da Assembleia, em todas as fases previstas pelo regimento interno. Apenas durante a última fase (a da sistematização das várias propostas por uma comissão especial), começou a ruir a ilusão política de que o procedimento adotado decantaria, progressivamente, as divergências específicas até a sua confluência num texto, basicamente consensual, para a apreciação do Plenário.

A ilusão consistia em considerar a formação de consensos periféricos (em temas específicos) como substitutivos eficazes do consenso fundamental (sobre a ordem pública), o qual adviria **espontaneamente** da dinâmica atribuída, pelo regimento interno, à Assembleia. Esta ilusão institucionalista<sup>[1]</sup>, explicitada por muitos partidos – os que privilegiaram a formalização da soberania da Constituinte e as lideranças formuladoras do regimento interno – conferia às regras da elaboração constitucional o condão de determinar o seu conteúdo.

O esgarçamento político que caracterizou a elaboração constitucional, nas subcomissões e comissões, problematizou a sistematização das propostas em texto único e facilitou a sua recusa posterior pelo Plenário, revelando exatamente o contrário: ao não direcionar seus esforços constituintes para o ajuste de fundamentos políticos, por mínimos que fossem, a Assembleia generalizou um diversionismo constitucional nos debates dos temas, os quais eram discutidos em cada comissão sem qualquer conexão com as discussões efetuadas nas demais. Ao serem debatidos sem parâme-

---

[1] A tendência institucionalista da ciência política contemporânea enfatiza os procedimentos adotados como as variáveis mais relevantes para a definição do conteúdo das decisões políticas. Ver W.W.Powell e P.J. Dimaggio (Eds.) “The New Institutionalism in organizational analysis”, Chicago, University of Chicago Press, 1991.



tros comuns à **Assembleia**, os diversos temas, da condição do menor infrator ao uso bélico da energia nuclear, veicularam posicionamentos arraigados dos constituintes individuais, dificultaram a liderança (programática) nas bancadas e não envolveram o conjunto dos seus membros na tarefa essencial da articulação de consensos, restringindo-a aos componentes da comissão sistematizadora.

A experiência constituinte brasileira demonstra a precedência da **orientação** política sobre o **ordenamento** funcional da Assembleia, à medida que a formulação constitucional, segundo o procedimento fragmentário operacionalizado, não ensejou um texto consensual básico (durante todo o primeiro ano de funcionamento!), malgrado as intenções de seus autores, e a questão do consenso político fundamental se tornou imperioso, tardiamente, para a constitucionalização do País.

Com a fixação das 24 subcomissões temáticas pela mesa diretora (Ato nº 02 de 1987), a liderança de Mário Covas se exerceu na conquista da maioria das suas relatorias. Cargos mais importantes destas instâncias constituintes, devido ao condicionamento direto dos resultados dos debates internos, também eram relevantes nas etapas seguintes, pois seus titulares integravam a comissão sistematizadora. Como partido majoritário da Assembleia, ao PMDB cabia papel decisivo, pois, a indicação da maioria das composições nas subcomissões propiciava ao líder constituinte uma influência relevante nas eleições, por seus membros, dos cargos de relatores, presidentes e vice-presidentes.

A notória vantagem peemedebista (exercitada por sua liderança constituinte) na composição das subcomissões e comissões temáticas, ao favorecer a distribuição de cargos decisivos aos principais partidos de esquerda (o PDT e o PT) e à centro-esquerda do PMDB, manifestava a orientação de Mário Covas pelo alinhamento preferencial com estes segmentos políticos. Porém, tal articulação, justificada pela exigência de eleições presidenciais diretas em 1988, não assegurou uma condução das subcomissões e comissões, representativa do perfil ideológico **da Assembleia**. Na qual, conforme todas as projeções de analistas<sup>[2]</sup> após a eleição do Congresso Constituinte, a centro-esquerda

---

[2] Fleischer, op.cit., pp. 38, cita outros levantamentos, especialmente o feito por Leôncio Martins Rodrigues para a Semprel (empresa de assessoria política e relações governamentais – pp. 116).

(mesmo contabilizando parlamentares, com esta orientação, incrustados em partidos diversos do PMDB) e as esquerdas não compunham a maioria dos seus membros.

A maioria absoluta das relatorias nas 24 subcomissões, eleitas pelos membros destas, cuja alocação era, por sua vez, das lideranças partidárias na Constituinte, apresentava outro perfil ideológico. A centro-esquerda peemedebista com os relatores das subcomissões da nacionalidade, soberania e relações internacionais (João Hermann); da União, Distrito Federal e Territórios (Sigmaringa Seixas); do Poder Executivo (José Fogaça); da garantia da Constituição, reformas e emendas (Nelton Friedrich); de tributos, participação e distribuição das receitas (Fernando Bezerra); do sistema financeiro (Fernando Gasparian); de Princípios Gerais, intervenção do Estado, regime de propriedade do subsolo e da atividade econômica (Virgildásio de Senna); da questão urbana e transporte (José Ulisses); da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (Oswaldo Lima Filho); dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos (Mário Lima); de saúde, seguridade e meio-ambiente (Carlos Mosconi); e de ciência e tecnologia (Cristina Tavares). As esquerdas relataram as subcomissões dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias (Lysâneas Maciel, do PDT, que fôra candidato alternativo à eleição de Ulysses Guimarães para a Presidência da Constituinte) e do Poder Judiciário e do Ministério Público (Plínio de Arruda Sampaio, do PT). Configuravam, portanto, 14 relatorias.

A centro-direita relatou as subcomissões de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança (Ricardo Fiúza, do PFL) e da família, do menor e do idoso (Eraldo Tinoco, do PFL). Integrantes de orientação centrista do PDS relataram as subcomissões dos direitos e garantias individuais (Darcy Pozza) e de orçamento e fiscalização financeira (José Luiz Maia). Centristas do PFL relataram as subcomissões do Poder Legislativo (José Jorge) e dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias (Alceni Guerra). O centro se inseriu, ainda, nas relatorias das subcomissões dos Estados (Siqueira Campos, do PDC); dos Municípios e Regiões (Aloysio Chaves, do PFL); do sistema eleitoral e partidos políticos (Francisco Rossi, do PTB). A única relatoria do centro peemedebista foi a da educação, cultura e esportes (João Calmon).

Da distribuição de relatorias acima e da premissa da margem de manobras, propiciada pela alocação de integrantes peemedebistas indicados pelo líder do PMDB (já que as indicações do partido majoritário eram, evidentemente, decisivas para o sentido político resultante nas composições internas das subcomissões), verifica-se uma atribuição de espaço reduzido ao 2º maior partido na Assembleia (5 relatorias ao PFL), menor ainda à centro-direita (2 relatorias) e uma articulação com integrantes centristas de partidos mais à direita do espectro ideológico.

O movimento político subjacente, dado o peso objetivo das indicações peemedebistas (por Covas) para a montagem das subcomissões e, portanto, das eleições internas de seus coordenadores, se evidencia na distribuição ideológica das relatorias: foi a potencialização de um bloco nucleado pela centro-esquerda peemedebista, apoiado pela incorporação das esquerdas e pela divisão dos partidos de centro-direita e de direita. O ponto fraco desta estratégia residia, principalmente (dada sua representatividade na Assembleia), na indefinição de papel político ao centro (peemedebista ou não). Uma polarização entre a centro-esquerda e a centro-direita, evidenciada na hostilidade a esta última (pela composição dos relatores) dependia mais do apoio do centro que do fornecido, eventualmente, pelas esquerdas.

Embora ele não fosse o alvo preferencial da estratégia de enfraquecimento da centro-direita, as tentativas de miná-la também atingiam o centro político, com o envolvimento de membros individuais (centristas) para além das bancadas extra-peemedebistas (o PTB e o PL) e no próprio PMDB. A reação a esta situação tardaria, na Assembleia, mas adviria com a intensidade acumulada com o tempo.

De fato, era uma estratégia condizente com uma centralidade, na conjuntura da transição, conferida ao mandato presidencial (definido em 4 anos) e à luta por eleições diretas no ano (seguinte) de 1988. O tema dividia, efetivamente, o centro político, no qual podiam ser encontrados Siqueira Campos<sup>[3]</sup> (PDC) e João Calmon<sup>[4]</sup>

---

[3] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 2504.

[4] Ibidem, pp. 5395.

(PMDB) entre os adeptos dos 4 anos de mandato, bem como Osvaldo Macedo<sup>[5]</sup> (PMDB/PR) e Jorge Leite<sup>[6]</sup> (PMDB/RJ) entre os que advogavam 5 anos de mandato. Mas unificava as esquerdas, pois todos os seus partidos se posicionavam pelas eleições presidenciais em 15 de novembro de 1988, bem como as lideranças peemedebistas de centro-esquerda, incluindo as que não apoiavam o parlamentarismo, como Maurílio Ferreira Lima<sup>[7]</sup> (PMDB/PE).

Porém, além de subestimar a presença constituinte da centro-direita, especialmente nos partidos majoritários (PMDB e PFL) e cuja recente vinculação governista potencializava eventuais alianças entre si, a estratégia de Covas supunha uma condição amorfa do centro, do qual, com a derrota de Ulysses Guimarães e Luiz Henrique (identificados com o apoio ao Governo Sarney) na eleição da liderança peemedebista na Assembleia, não esperava uma aglutinação em torno de novas lideranças, dentro ou fora do PMDB. Entretanto, a dinâmica do processo constituinte revelava, até então, um centro dividido e não amorfo, como indicavam os 4 projetos de resolução, priorizando o debate do sistema de governo, subscritos, cada qual, por membros centristas da Assembleia e provenientes de diversos partidos (PMDB, PFL, PTB, PL, PDS, PDC).

O alinhamento induzido pela política da centro-esquerda peemedebista promovia, assim, uma arquitetura ideológica na Assembleia que nem condizia com o perfil dos valores pessoais de seus membros, nem correspondia à agenda política de institucionalização da ordem. Nesta última, se incluía a expectativa da sociedade brasileira, inerente à etapa constituinte da transição, de assentamento da ordem constitucional e democrática. A frustração desta expectativa pelo descumprimento reiterado dos cronogramas fixados em **todas** as instâncias de elaboração da nova Constituição, ensejado pela ausência do consenso fundamental sobre a ordem, foi o pior que poderia acontecer à Constituinte.

---

[5] Ibidem, pp. 3048.

[6] Ibidem, pp. 3426.

[7] Ibidem, pp. 1118 e 1572.

Mesmo a proporcionalidade partidária nas subcomissões teve problemas para sua concretização. Amaral Neto (PDS/RJ) denunciou seu descumprimento, confirmado por Paulo Macarini<sup>[8]</sup> (PMDB/SC). Impasses entre relatores e membros das subcomissões marcaram 6 delas.

Na subcomissão do sistema financeiro, o relator Fernando Gasparian (PMDB/SP) teve suas principais teses, a estatização dos bancos privados e o tabelamento constitucional dos juros, rechaçadas pela maioria.<sup>[9]</sup> O fortalecimento do Congresso nas decisões financeiras, com a reorganização do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, foi aprovado.

Na subcomissão de Princípios gerais, intervenção do Estado, regime de propriedade do subsolo e da atividade econômica, o relatório de Virgildásio de Senna (PMDB/BA) foi completamente substituído através de emendas a cada artigo. Fundamentalmente, o relator se confrontou com os membros da subcomissão, especialmente ao rechaçarem suas propostas de monopólio estatal do petróleo e nacionalização do subsolo.<sup>[10]</sup> A tendência predominante nesta instância era liberalizante e privatizante, o que levou à aprovação de um texto sintético de princípios gerais, de modo a minimizar intervenções na iniciativa privada.

Na subcomissão da política agrícola, fundiária e da reforma agrária, o relator Osvaldo Lima Filho (PMDB/PE) teve seu trabalho inteiramente substituído por uma proposta global alternativa, a qual, por sua vez, foi gradativamente podada mediante votações em separado de seus dispositivos.<sup>[11]</sup> Conseqüentemente, apenas 2 artigos genéricos sobre função social da propriedade e justiça agrária foram aprovados.

Na subcomissão da educação, cultura e esportes, o relator João Calmon (PMDB/ES) foi derrotado ao admitir verbas públicas para certas instituições privadas de ensino, sendo preferida uma política pública de apoio exclusivo aos estabe-

---

[8] *Ibidem*, pp. 1210.

[9] Coelho, *op.cit.*, pp. 47.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*.

lecimentos estatais.<sup>[12]</sup> O aumento de recursos para o setor e a autonomia universitária foram aprovados.

Na subcomissão de ciência e tecnologia, a relatora Cristina Tavares (PMDB/PE) teve suas propostas prioritárias de conselho de comunicação social para a fiscalização da mídia eletrônica e conselho de redação para os jornais, repelidas, embora o papel do Congresso Nacional, nas concessões de rádio e televisão, tenha sido potencializado.<sup>[13]</sup>

Na subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o relatório de Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) foi acolhido na independência (inclusive orçamentária) conferida a ambas as instituições, mas foram rejeitadas a extinção da justiça militar e a tese principal de criação do Tribunal Constitucional.<sup>[14]</sup> A preferência dos seus membros foi pela estruturação de uma seção constitucional dentro do STF.

Quanto aos textos elaborados **pelas subcomissões** (com ou sem apoio do relator), podem ser notadas contradições entre as orientações formuladas pelas seguintes:

- Aprovando quase inteiramente a pauta do sindicalismo de trabalhadores, a formulação da subcomissão dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos (com forte presença de constituintes provenientes destes movimentos sociais) se chocava frontalmente com a de Princípios gerais, intervenção do Estado, regime de propriedade do subsolo e da atividade econômica (concentrando defensores do mercado). A redução do papel econômico do Estado, obviamente, é incompatível com a ampliação de direitos sociais, especialmente a estabilidade no emprego e a jornada de 40 horas semanais, que se opunham ao fortalecimento da iniciativa privada como princípio geral.
- A participação complementar de empresas no sistema público de saúde (subcomissão de saúde, seguridade e meio-ambiente) não se coadunava com a vedação,

---

[12] Ibidem.

[13] Ibidem, pp. 48.

[14] Ibidem, pp. 46.

em qualquer hipótese, de verbas estatais no ensino privado (subcomissão da educação, cultura e esportes).

- A demarcação de terras indígenas (subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias) colidia com a manutenção do papel tradicional das Forças Armadas no território nacional (subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança).
- O voto destituente (“recall”) para a deposição, pelos eleitores, de parlamentares e cargos executivos, bem como a inviolabilidade absoluta das sedes de entidades associativas (subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias) conflitavam, respectivamente, com a estruturação do sistema distrital misto (subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos) e com a dos estados excepcionais de defesa e de sítio (subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança).
- A permissibilidade do aborto (subcomissão dos direitos e garantias individuais) e o reconhecimento da liberdade de orientação sexual (subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias) eram teses contrárias, respectivamente, às vedações de práticas abortivas e do reconhecimento de uniões conjugais de fato (na subcomissão da família, do menor e do idoso).
- A organização de uma seção constitucional no Supremo Tribunal Federal (subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público) era alternativa à criação de um Tribunal Constitucional (pelas subcomissões da nacionalidade, da soberania e das relações internacionais; dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias; da garantia da Constituição, reformas e emendas).
- O parlamentarismo aprovado na subcomissão do Poder Legislativo era incongruente com o formulado pela subcomissão do Poder Executivo (no qual se previam 2 gabinetes, um para o Primeiro-Ministro e outro para o Presidente da República).
- O fortalecimento estadual (subcomissão dos Estados) era incongruente com o das regiões e Municípios para o ordenamento urbano no País (subcomissão da questão urbana e transporte; e dos Municípios e Regiões).

- A progressividade dos tributos e o imposto sobre herança (subcomissão de tributos, participação e distribuição das receitas) não se adequavam à minimização do Estado no domínio financeiro (subcomissão do sistema financeiro).
- A submissão do País às Cartas da ONU e da OEA (subcomissão da nacionalidade, da soberania e das relações internacionais) se chocava com a distinção entre reforma e emenda nas alterações constitucionais (subcomissão de garantia da Constituição, reformas e emendas) e com a conceituação da segurança interna, similar à doutrina de segurança nacional do regime ainda em vigor (subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e da sua segurança).

Percebe-se, pois, que a discussão periférica de temas constitucionais, ao fragmentar a Assembleia de modo a privilegiar seus membros individuais (em detrimento das bancadas partidárias), gerou uma tendência à concentração de constituintes nas subcomissões cujos temas se vinculavam diretamente, às suas bases políticas ou, ao menos, importaram em suas campanhas eleitorais. As instâncias constituintes das subcomissões consumaram a fragmentação da Assembleia pela opção racional de seus membros, dada a estrutura estanque de discussão constitucional, por sua especialização no debate mais ideológico (ou mesmo emocional) do que político.

Apesar da departamentalização dos debates e da elaboração constitucional, a análise da produção das subcomissões detecta as tendências básicas da Assembleia. Verificando as linhas presentes nos (e comuns aos) anteprojetos formulados, há 2 demandas veiculadas pelos constituintes dos vários partidos. Ambas são onipresentes em todas as subcomissões:

- Uma inspiração descentralizante do Estado;
- Uma inspiração anti-discriminatória dos cidadãos;

A inspiração descentralizante da estrutura estatal se evidenciou na iniciativa popular de leis, referendos e plebiscitos (subcomissão de direitos políticos, direitos cole-



tivos e garantias); na autonomia ao Distrito Federal (subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios); na ampliação das competências estaduais e criação de 8 novos Estados Federados (subcomissão dos Estados); na autonomia municipal e municipalização de vários serviços (subcomissão dos Municípios e Regiões); na independência efetiva ao Judiciário e ao Ministério Público (subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público); no voto distrital misto e liberdade de organização partidária (subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos); na hipótese, menos abrangente que o estado de sítio, do estado de defesa como incidência regional da legalidade extraordinária para restauração da ordem pública (subcomissão de defesa do Estado, da Sociedade e da sua segurança); no fim do monopólio estatal do petróleo (subcomissão de princípios gerais, intervenção do Estado, regime de propriedade do subsolo e da atividade econômica); na regionalização urbana (subcomissão da questão urbana e transporte); na justiça agrária (subcomissão para política agrícola e fundiária e da reforma agrária); no sistema único **descentralizado** de saúde pública (subcomissão da saúde, seguridade e meio ambiente); no Tribunal Constitucional (subcomissões do Executivo; do Legislativo; da garantia da Constituição; da nacionalidade e dos direitos políticos e coletivos); na autonomia universitária (subcomissão da educação, cultura e desporto).

Especialmente, a inspiração descentralizante valorizou o Congresso Nacional, fortalecendo seus papéis de controle de políticas públicas e outras operações governamentais nas subcomissões da nacionalidade (empréstimos externos); do Legislativo (fortalecimento das comissões parlamentares); do Executivo (o Primeiro-Ministro); de defesa do Estado (no estado excepcional de defesa, ao lado do estado de sítio); de garantia da Constituição (ações de inconstitucionalidade pelos partidos e mesas legislativas); de orçamento (sobre a elaboração orçamentária e pelo fortalecimento do Tribunal de Contas); do sistema financeiro (sobre as decisões financeiras); da atividade econômica (sobre os “contratos de risco”); de saúde, seguridade e meio ambiente (sobre a política nuclear); de ciência e tecnologia (sobre as concessões de televisão e de rádio).

A inspiração antidiscriminatória vicejou na subcomissão da família (indiferenciação dos filhos); da educação (ensino obrigatório e gratuito); de minorias (criminalização da discriminação racial); de saúde (seguridade social); dos trabalhadores e servidores (a estabilidade a celetistas, assemelhada à dos servidores civis); da política agrícola (a função social da propriedade e a justiça agrária); da questão urbana (o usucapião especial para moradia); de orçamento (regionalização dos investimentos públicos em proporcionalidade direta à população e inversa à renda); dos tributos (regionalização distributiva das receitas e tributos, e diminuição de sua regressividade); de garantia da Constituição (inconstitucionalidade por omissão e ampliação dos legitimados para propor ações de inconstitucionalidade de leis); de defesa do Estado (serviço alternativo ao militar, por imperativo de consciência pessoal); do sistema eleitoral (o voto obrigatório); do Poder Judiciário (a defensoria pública); do Poder Legislativo (fim do decurso de prazo e audiência da sociedade civil pelas comissões técnicas do Parlamento); dos Municípios (lei orgânica votada pelas próprias câmaras de vereadores); da União (emancipação do Distrito Federal); dos direitos individuais (organização de um catálogo constitucional de direitos); de nacionalidade (dupla nacionalidade) e dos direitos políticos e coletivos (o papel judicial e administrativo às associações).

Como ambas as inspirações eram suficientemente difusas na Assembleia, consistiam em tendências presentes em todas as suas subcomissões. Bem como, se verá adiante, também nas comissões temáticas e na sistematização. Embora não fossem inerentemente compatíveis, sua confluência pela arte da política requeria seu reconhecimento como subjacente às formulações dos constituintes e, portanto, como uma base real que, atravessando a variedade ideológica da Assembleia, possibilitaria um entendimento amplo no espectro político. Mas a recusa preliminar sobre o debate da ordem impedia a busca das tendências fundamentais na Assembleia.

O quadro abaixo classifica os produtos (anteprojetos) das subcomissões temáticas segundo o aproveitamento que suas formulações obtiveram **ao final** do processo constituinte. Indica, pois, o grau de consenso obtido, posteriormente, no plenário da Assembleia e conseqüente incorporação de suas propostas no corpo da nova Constituição.

APROVEITAMENTO TEMÁTICO DAS SUBCOMISSÕES				
	Muita acolhida	Bastante acolhida	Pouca acolhida	Irrelevante
Legislativo				
Executivo				
Poder Judiciário				
Sistema Eleitoral				
Defesa do Estado				
Constituição				
Tributação				
Orçamento				
Finanças				
Economia				
Urbanismo				
Agricultura				
Trabalho				
Saúde				
Minorias				
Educação				
Ciência				
Família				

O critério utilizado para esta classificação não é o do mero **número** de proposições, contidas nos anteprojetos elaborados, vitoriosas, posteriormente, no plenário e que ingressaram na Constituição. Utilizei como parâmetro **a tese fundamental** de cada anteprojeto, de modo a selecionar aqueles que a tiveram incorporada na Carta Magna como orientações de bastante acolhida no plenário e as que não prosperaram como de pouca acolhida constituinte. Assim, considerei de bastante acolhida os anteprojetos cuja incorporação não foi total, mas cuja tese fundamental para a orientação política

adotada para o tema, foi aprovada em plenário. Portanto, anteprojetos de pouca acolhida tiveram propostas aprovadas, mas com a repulsa plenária de sua tese fundamental.

Aqueles cuja interpelação da Assembleia não ensejou aprovação de qualquer proposta ou apenas de proposições periféricas ao tema, foram considerados irrelevantes quanto ao seu potencial de consenso. E os que foram totalmente aprovados ou cujo descarte pela Assembleia atingiu apenas tópicos não essenciais à orientação política assumida, foram considerados de muita acolhida pelo Plenário.

Dentre as 24 subcomissões, 14 tiveram pouca acolhida na Assembleia, indicando, talvez, que seus membros não se comprometeram com as orientações globais dos anteprojetos que produziram, defendendo-os perante os demais membros da Assembleia. Apenas 1 anteprojeto teve muita acolhida e 3 foram irrelevantes. Portanto, 6 anteprojetos obtiveram bastante ou razoável acolhida pela Assembleia (na futura fase plenária).

Neste sentido, a seleção acima dos anteprojetos, oriundos das subcomissões temáticas, reitera a sua impotência na produção de amplo consenso na Assembleia. Os debates estanques, porque sem referencial comum, produziam incongruências entre si (o que já consistia em mais obstáculos à articulação de consensos amplos na Assembleia) que **umentavam as divergências** no processo constituinte (e não apenas as canalizavam). A expectativa dos formuladores do regimento interno, de que as confluências adviriam em virtude do afinilamento institucional nas relações entre os membros das subcomissões e seus respectivos relatores ou entre as subcomissões, as comissões e o plenário, não se cumpriram. Potencializando os constituintes como indivíduos, o procedimento fragmentário de elaboração constitucional oferecia muitas instâncias de explicitação das divergências, sem promover, concomitantemente, a decantação. A qual, conforme o modelo adotado, seria incumbência de uma comissão sistematizadora.

### Subcomissões de pouca acolhida em Plenário:

Subcomissões no Plenário	Aprovação	Tese fundamental rejeitada
Nacionalidade	Definição da soberania popular, controle legislativo dos empréstimos externos	Dupla nacionalidade, submissão do Brasil à Carta da ONU e da OEA, Tribunal Constitucional
Direitos políticos e coletivos	Iniciativa popular de leis, plebiscitos e referendos, legitimidade judicial e administrativa das associações	Voto destituente, inviolabilidade das sedes das entidades, Tribunal Constitucional
Legislativo	Fim do decurso de prazo, fortalecimento das comissões temáticas	Sistema parlamentar de governo
Poder Judiciário	Fortalecimento do Judiciário, independência do Ministério Público, Defensoria Pública	Seção constitucional no STF, com prerrogativas de controle do sistema
Sistema eleitoral	Voto obrigatório, liberdade de organização partidária	Sistema distrital (misto) eleitoral
Tributos	Proteção do contribuinte, imposto sobre herança, restrição a empréstimos compulsórios	Regionalização da distribuição de receitas e tributos
Finanças	Tabelamento constitucional dos juros, fortalecimento do Congresso Nacional, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional	Estatização do sistema bancário
Urbana	Usucapião especial, planos diretores municipais	Prerrogativas do Poder Público municipal na disposição do solo urbano
Trabalho	Outros direitos sociais	Estabilidade no emprego, jornada semanal de 40 horas, aposentadoria aos 30 (homem) e 25 (mulher)
Educação	Aumento de recursos, autonomia universitária, pré-escola	Verba pública exclusiva para escola pública
Ciência	Política científica, controle das concessões rádio e tv pelo legislativo	Conselho de comunicação social para controle dos meios de comunicação pela sociedade civil, conselhos de redação nos jornais

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte – Suplementos (Relatórios das Subcomissões)”

### Subcomissões de razoável acolhida em Plenário:

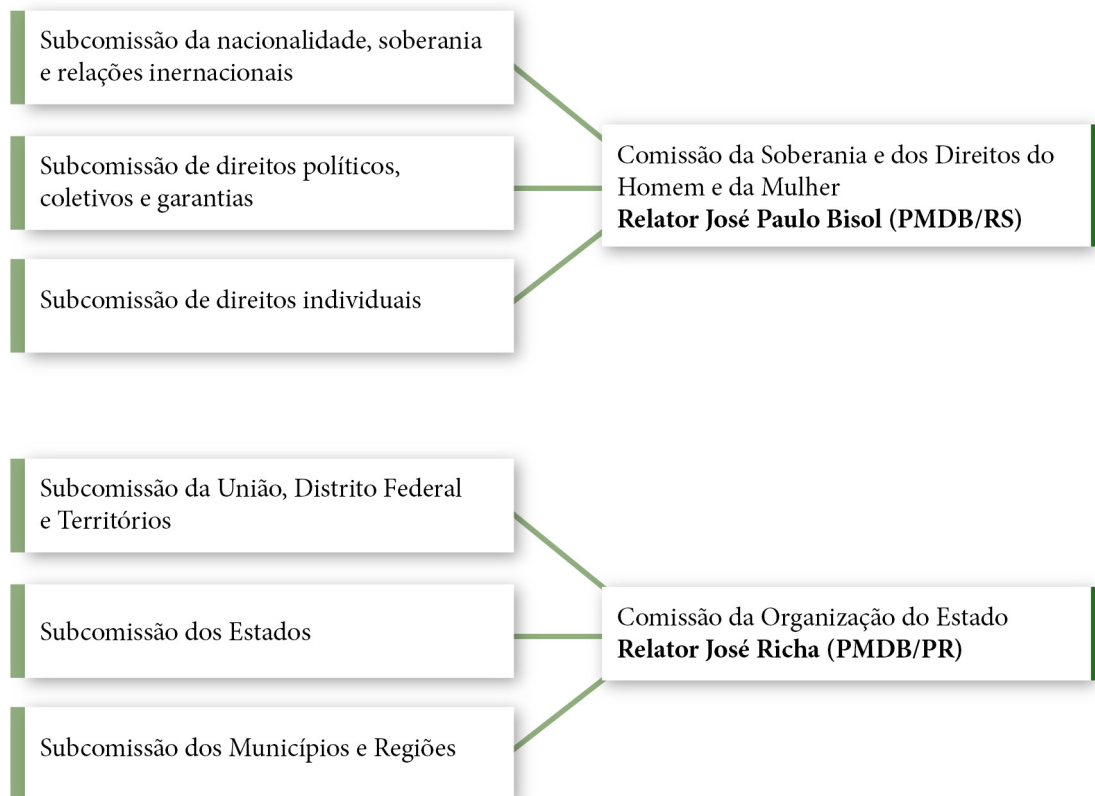
Subcomissões no Plenário	Matéria rejeitada	Matéria aprovada	Tese fundamental aprovada
Direitos individuais	Defensor do povo em todos os níveis, direito ao aborto	Proibição da pena de morte, catálogo de direitos/garantias	Igualdade entre homens e mulheres
União	Disciplina dos territórios federais, descentralização de recursos	Participação social em órgãos federais	Autonomia do Distrito Federal
Estados	Criação de outros 5 Estados	Criação dos Estados de Tocantins, Roraima e Amapá	Ampliação da competência estadual
Defesa do Estado	Desnecessidade das Forças Armadas consultarem Poderes	Previsão dos Estados de Defesa e de Sítio	Papel tradicional das Forças Armadas no plano interno
Orçamento	Impossibilidade de emendar gastos do Executivo	Fortalecimento do Congresso Nacional, fortalecimento do Tribunal de Contas	Regionalização dos investimentos públicos proporcionais à população e inversos à renda
Saúde	Restrições à medicina privada, medicinas alternativas	Papel complementar da medicina privada, meio ambiente, controle legislativo de energia nuclear	Sistema Único de Saúde (SUS)
Minorias	Liberdade de orientação sexual, rompimento com países que não respeitam os Direitos Humanos	Demarcação de terras indígenas, revisão do ensino de História, adaptação de logradouros públicos	Proibição de discriminações, reconhecimento das raízes étnicas da brasilidade
Família	Proibição do aborto, tratamento diferenciado ao menor infrator, disciplina das dissoluções conjugais	Assistência integral a crianças e adolescentes, direitos dos idosos, união estável entre homem e mulher	Igualdade entre filhos, divórcio, família uniparental

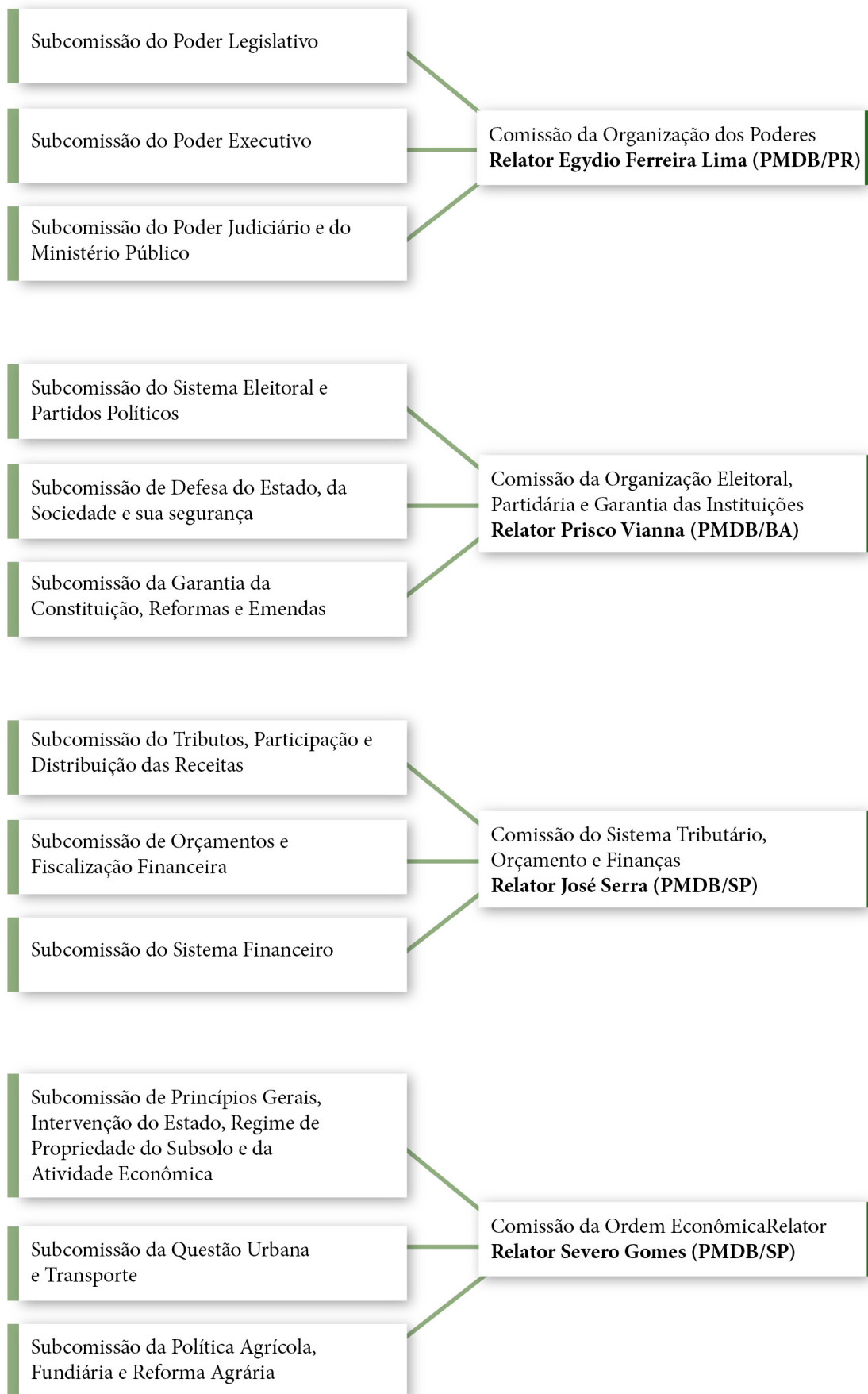
Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte – Suplementos (Relatórios das Subcomissões)”

As subcomissões consideradas irrelevantes, para a formação de consenso na Assembleia, tiveram sua orientação global repelida pelo Plenário (a parlamentarista da subcomissão do Poder Executivo e a privatizante da subcomissão da atividade eco-

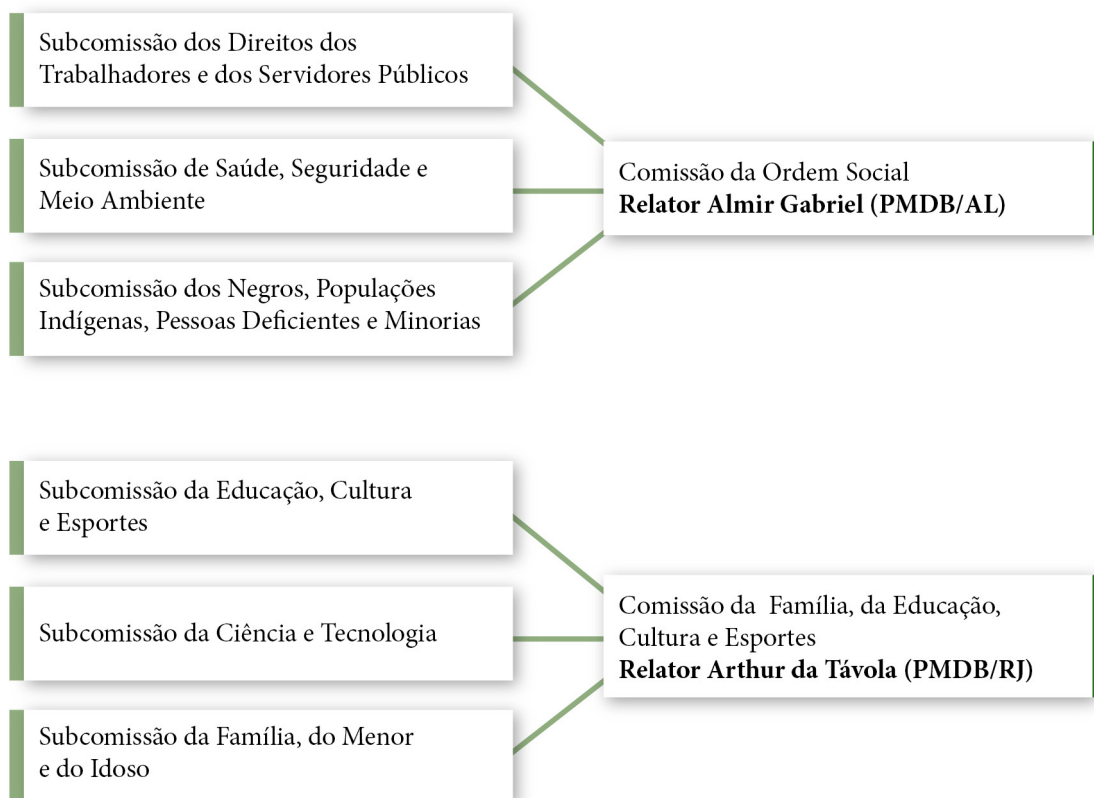
nômica) ou cuja produção foi pífia (a subcomissão da política agrícola, fundiária e de reforma agrária sequer apresentou um anteprojeto formal, resumindo-se a dois artigos genéricos sobre função social da propriedade rural e sobre a justiça agrária). A subcomissão de garantia da Constituição teve todos os institutos jurídicos propostos (inconstitucionalidade por omissão, diferenciação entre emenda e revisão constitucionais e ampliação dos proponentes de ações de inconstitucionalidade) aprovados, no Plenário. A única proposta que não vingou foi a do Tribunal Constitucional, mas cuja exclusão não inviabilizava os institutos específicos da subcomissão.

Os anteprojetos das 24 subcomissões foram enviados aos relatores das 8 comissões temáticas mais amplas e pertinentes:









A dinâmica das Comissões apresentou as mesmas características da ocorrida nas subcomissões. José Richa se opôs à criação de vários novos Estados (mediante plebiscitos), mas foi derrotado<sup>[15]</sup>. José Serra não conseguiu impedir o aprofundamento da participação estadual e municipal nas receitas governamentais<sup>[16]</sup>. Almir Gabriel só conseguiu aprovar seu relatório após o enfrentamento de altíssimo número de destaques (764!) para votação<sup>[17]</sup>17. Severo Gomes teve seu trabalho inteiramente substituído por propostas de privilegiamento do mercado e que limitavam a reforma agrária às terras improdutivas<sup>[18]</sup>. Artur da Távola apresentou 2 pareceres, ambos totalmente rechaçados<sup>[19]</sup>19. Prisco Vianna não conseguiu restringir a liberdade ampla

[15] *Ibidem*, pp. 48.

[16] *Ibidem*, pp. 49.

[17] *Ibidem*, pp. 49.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*.

de organização partidária<sup>[20]</sup>20. **Todos** os relatores das Comissões temáticas pertenciam à centro-esquerda peemedebista, sob a liderança constituinte de Mário Covas, exceto Prisco Vianna (centro-direita do PMDB).

Importantes incongruências também ampliaram as contradições nesta fase de elaboração constitucional. O Tribunal de Garantias Constitucionais (comissão da Soberania e direitos e garantias do homem e da mulher) conflita com a preferência pelo STF como guardião da Constituição (comissão da organização dos Poderes); a solidificação de direitos sociais (comissão da ordem social) com a consagração da liberdade empresarial (comissão da ordem econômica); o fortalecimento da União, através de amplas prerrogativas ao Conselho de Segurança Nacional (comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições) com a valorização federativa de Estados e Municípios (comissão da organização do Estado e comissão do sistema tributário, orçamento e finanças). No interior da comissão da família, da educação, cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação, foram gerados 2 textos, **nenhum deles aprovado**, com visões opostas sobre a forma de concessão das emissoras, reservas de mercado tecnológico, monopólio estatal de correios e telecomunicações, verbas públicas na educação. Como nem a proposta do relator (a segunda apresentada por ele), nem a alternativa conseguiram maioria, a comissão não teve anteprojeto formulado.

O potencial de consenso, na Assembleia, dos anteprojetos das comissões também deixou a desejar:

Aproveitamento temático pelo Plenário (comissões)	Sistema tributário, orçamento, finanças	Ordem econômica	Ordem social	Família, educação, cultura, esporte, tecnologia e comunicação
Muita acolhida				
Bastante acolhida				
Pouca acolhida				

[20] Ibidem, pp. 48.

Aproveitamento temático pelo Plenário (comissões)	Sistema tributário, orçamento, finanças	Ordem econômica	Ordem social	Família, educação, cultura, esporte, tecnologia e comunicação
Irrelevante				
Aproveitamento temático pelo Plenário (comissões)	Soberania e direitos do homem e da mulher	Organização do Estado	Organização dos Poderes	Organização eleitoral, partidária e instituições
Muita acolhida				
Bastante acolhida				
Pouca acolhida				
Irrelevante				

A irrelevância política, no consenso (plenário) posterior da Assembleia, das produções das comissões da ordem econômica; e da família, educação, cultura, esportes, ciência, tecnologia e comunicação se evidencia na orientação liberalizante e privatizante da primeira e da inviabilização de qualquer proposta formal, pelas divergências acirradas, na segunda.

A acolhida periférica (pouca acolhida), na apreciação posterior pelo plenário, indica a aceitação das propostas, mas sem vingar a tese central do anteprojeto global:

Comissões temáticas	Membros da Assembleia	Tese fundamental rejeitada
Soberania e direitos do homem e da mulher	Democracia direta, ilimitadas dissoluções de casais, igualdade de filhos, indenização aos perseguidos políticos	Tribunal de garantias constitucionais
Organização dos poderes	Controle de constitucionalidade pelo STF, novos instrumentos judiciais, regionalização da justiça federal, Ministério Público como advogado da sociedade, Defensoria Pública	Sistema parlamentar de governo
Ordem social	SUS, meio ambiente, seguridade e outros direitos sociais	Estabilidade no emprego

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte – Suplementos (Relatórios das Subcomissões)”

O acolhimento central (muita acolhida), pela apreciação posterior no plenário, classifica a aprovação da tese fundamental à orientação política adotada pela comissão, embora sem sua aceitação global (o que não ocorreu com nenhuma produção de comissão temática):

Comissões temáticas	Matéria rejeitada	Matéria aprovada	Tese fundamental aprovada
Organização do Estado	Criação de novos Estados	Novas atribuições da União	Fortalecimento de Estados e Municípios
Organização eleitoral, partidária e garantia das instituições	Voto distrital	Estados de defesa e sítio	Ampla liberdade partidária
Sistema tributário, orçamento e finanças	Autonomia ao Banco Central, com mandato fixo para sua diretoria	Participação de Estados e Municípios nas receitas	Lei prévia de diretrizes orçamentárias

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte – Suplementos (Relatórios das Subcomissões)”

No entanto, permanecem constatáveis as tendências descentralizantes (nas comissões temáticas de tributos e receitas, ordenamento estatal, participação direta em decisões, fortalecimento do Judiciário e do Ministério Público, estruturação da saúde pública, etc.) e antidiscriminatórias (crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, negros, indígenas e preservação ambiental) perpassando a Assembleia e consolidando sua emergência durante a fase das comissões temáticas.

Com o envio dos anteprojetos das comissões temáticas ao relator da comissão de sistematização, começava, formalmente, esta fase de elaboração constitucional, na qual, conforme a lógica do procedimento adotado, a articulação de consensos se tornaria tão ou mais importante que a explicitação das divergências. No entanto, a concepção, generalizada na Assembleia, que a valorizava, exclusivamente ou principalmente, como instrumento de sustentação ou de enfraquecimento do Governo Sarney, continuava impedindo a focalização dos temas fundamentais da ordem, in-

clusive essenciais aos próximos governos. Conseqüentemente, o processo constituinte, apesar de seu ingresso formal numa fase (a sistematização das contribuições das comissões temáticas) cuja tônica seria o entendimento político, permaneceu marcado pela dinâmica centrífuga da multiplicação das divergências, como única orientação possível de seus membros, diante da lacuna de parâmetros básicos, na Assembleia, sobre a futura ordem constitucional.

Embora a forma de composição da comissão sistematizadora, ao incluir, automaticamente, os relatores das instâncias temáticas anteriores, favorecesse a estratégia hegemônica de Covas, tal não se deu na designação de sua relatoria. Ao invés de indicado pelo líder constituinte do PMDB, a **bancada** peemedebista preferiu eleger o relator da sistematização, dada a centralidade inerente à sua posição nesta fase decisiva e no plenário (ulterior) da Assembleia.

Concorreram<sup>[21]</sup> Fernando Henrique Cardoso (SP), Pimenta da Veiga (MG) (ambos da centro-esquerda peemedebista, tendo o primeiro relatado o regimento interno em vigor), respectivamente apoiados pelo líder Mário Covas e pelo Presidente Ulysses Guimarães, e Bernardo Cabral (AM). Este último, era um emedebista histórico que, como deputado federal (1967/1968) pela legenda<sup>[22]</sup>, fôra cassado pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5) em razão de seu protesto contra o processo de cassação do então também deputado federal Márcio Moreira Alves<sup>[23]</sup> e do conseqüente rebaixamento político do Legislativo pelo governo emergente do movimento político-militar de 1964.

Também professor de Direito na faculdade do Distrito Federal (Centro Estadual Universidade de Brasília) e membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, Bernardo Cabral (PMDB/AM) retornara à Câmara dos Deputados, após 10 anos de direitos políticos suspensos e tendo ocupado a presidência da Ordem dos Advogados do Brasil durante a luta pela abertura democrática (1981/1983). Conseguindo capi-

---

[21] Ibidem, pp. 45.

[22] Jornal do Brasil de 12/12/68 – 1º Caderno.

[23] Diário de Notícias de 12/12/68 – 1ª Seção – pp. 03.

talizar os constituintes peemedebistas externos aos segmentos paulista e mineiro do partido, bem como o conflito entre as lideranças de Ulysses e Covas, Bernardo Cabral tornou-se o único relator de comissão da Assembleia (a sistematizadora das demais) **eleito pela própria bancada** do PMDB.

A eleição transcorreu em 2 turnos: na primeira votação, Fernando Henrique Cardoso foi eliminado por obter apenas 81 votos, enquanto seus concorrentes conseguiram 86 votos cada. Na segunda votação, Pimenta da Veiga teve 90 votos e Bernardo Cabral alcançou 111 votos da bancada.

A presidência da Comissão coube ao PFL, que preferiu designar o senador Afonso Arinos<sup>[24]</sup> (PFL/RJ), então o mais notável constitucionalista brasileiro, que já presidira a extinta “comissão de estudos constitucionais” constituída pelo falecido presidente Tancredo Neves e que, afinal, não tivera seu anteprojeto de Constituição encaminhado à Assembleia, dada a repulsa generalizada a qualquer projeto prévio. As lideranças pefelistas, apesar da candidatura inicial do senador Carlos Chiarelli (PFL/RS), preencheram a vaga com o renomado jurista.

Conforme estipulado pelo regimento, inicialmente o relator Bernardo Cabral reuniu as propostas das temáticas num texto único, organizado em 501 artigos (26/06/87) e para o qual foram oferecidas emendas dos constituintes<sup>[25]</sup>25. Considerando-as, o relator elaborou o primeiro projeto de Constituição (intitulado de projeto zero), ao qual seriam oferecidas emendas por qualquer membro da Assembleia e também subscritas por cidadãos (as emendas populares). O projeto foi apresentado em 15/07/87, com 496 artigos e emendas foram a ele oferecidas até 13/08/87. A partir de então, a comissão de sistematização possibilitou a defesa, perante seus membros<sup>[26]</sup>26 (incluindo o relator), de todas as emendas populares.

Um novo projeto de Constituição, com 264 disposições permanentes e 72 transitórias, advindo de seu parecer sobre as emendas propostas, foi apresentado pelo

---

[24] Ibidem.

[25] Whitaker, op.cit., pp. 232.

[26] Ibidem.

relator em 18/09/87 para a apreciação da comissão<sup>[27]</sup>. Sua dinâmica elaborativa combinou a tendência, ainda dominante, de multiplicação de divergências, com a tendência, ainda embrionária, de articulações entre as lideranças **partidárias**.

O relatório, consubstanciado no projeto apresentado, enfrentou problemas análogos à elaboração nas etapas anteriores, com importantes discrepâncias entre os posicionamentos da comissão e do relator.

Relator	Comissão
Sem democracia direta	Com democracia direta
2º turno indireto (pelo Congresso) na eleição presidencial	2 turnos por eleição popular direta
Mandato de 6 anos ao Presidente da República (inclusive José Sarney)	Mandato de 4 anos para o Governo de transição e 5 anos para os subseqüentes
Jornada de 48 horas semanais	Jornada de 44 horas semanais
Sem reconhecimento das uniões estáveis	Reconhecimento das uniões de fato entre homens e mulheres

Entretanto, houve confluências entre a relatoria e a comissão na configuração dos direitos individuais e coletivos, estabilidade no emprego, medidas provisórias como instrumentos presidenciais, fortalecimento do Judiciário, independência ao Ministério Público, criação da Defensoria Pública, ampliação do controle de constitucionalidade no e pelo STF, Sistema Único de Saúde, preservação ambiental, nacionalização do subsolo, monopólio estatal do petróleo (com contratos de risco) e a tese, fundamental tanto à elaboração individual do relator, quanto à produção coletiva dos membros da comissão: o **Parlamentarismo** como sistema de governo.

O aproveitamento da elaboração na comissão de sistematização pelo plenário, em seguida, foi periférico (pouca acolhida). Houve acolhimento das confluências entre seus componentes e o relator, exceto a estabilidade no emprego, a pura nacionalização do subsolo e, principalmente, a opção parlamentarista. Nas discrepâncias,

[27] Coelho, op.cit., pp. 52.

o plenário acolheu os posicionamentos da comissão, exceto no mandato do presidente Sarney.

A comissão de sistematização não foi, portanto, um fórum de consensualização da Assembleia, mas nela **se ensaiaram entendimentos entre lideranças partidárias**, o que não ocorrera durante a elaboração das comissões anteriores. O reconhecimento da importância de amplos consensos é atestado, especialmente, pelas alterações na Mesa Diretora da comissão, **durante seu funcionamento** e pela institucionalização posterior de relatores adjuntos. Foram modificações que promoviam aproximações entre segmentos políticos, de modo a também incorporar setores do centro à direita e assentando, na direção dos trabalhos e na relatoria dos mesmos, uma composição mais próxima do espectro ideológico real da Assembleia. Assim, composta inicialmente por Afonso Arinos (PFL/RJ), Aluizio Campos (PMDB/PB) e Brandão Monteiro (PDT/RJ), a mesa da sistematização foi acrescida de Jarbas Passarinho (PDS/PA) e F.H. Cardoso (PMDB/SP). Adolfo de Oliveira (PL/RJ), Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC) e José Fogaça (PMDB/RS) se tornariam relatores adjuntos até o fim da Constituinte<sup>[28]</sup>.

Com o projeto da sistematização, findou o procedimento de elaboração constitucional, mediante fragmentação temática, disciplinado pelo regimento interno. O efeito exacerbador de divergências, causado pela combinação entre a estagnação dos debates constituintes e a lacuna de consenso mínimo na Assembleia, pode ser aferida pelo descumprimento contumaz de todos os cronogramas estabelecidos:

O funcionamento das subcomissões se iniciou, devido a adiamentos de suas eleições internas (de presidências e relatorias), apenas em 17/04/87<sup>[29]</sup>, bem além do previsto, pois o regimento interno já estava aprovado desde 24/03/87;

Enquanto as subcomissões trabalharam com 11.989 propostas (incluídas, além das feitas por constituintes, sugestões de Associações, Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Tribunais), as comissões temáticas trabalharam com 14.911

---

[28] Ibidem, pp. 51.

[29] Ibidem, pp. 45.



propostas<sup>[30]</sup>30, indicando o acirramento de posições no momento em que se previa o início de seu afunilamento;

A sistematização inicial, pela mera reunião dos textos das comissões, recebeu 4.638 emendas de mérito e 977 de adequação<sup>[31]</sup>, indicando a extensão de divergências não-canalizadas ou geradas durante etapas anteriores, para a da comissão sistematizadora; ao “projeto zero” (15/07/87) foram apresentadas, pela Assembleia, 20.790 emendas<sup>[32]</sup> até o prazo de 13/08/87;

Após 23/08/87, prazo final das discussões do “projeto zero”, **foi reaberta a possibilidade de emendas**, ainda durante a elaboração do parecer pelo relator<sup>[33]</sup>. Deste modo, apenas em 18/09/87 ele foi apresentado à comissão, quando em 20/09/87 deveriam se iniciar as deliberações **do plenário**;

Durante o funcionamento da sistematização, membros da Assembleia, predominantemente de centro e centro-esquerda, tentaram aglutinações mais amplas formulando 4 projetos<sup>[34]</sup> (informais) globais **de Constituição**: intitulados Teseu, Hércules, Grupo dos 32 e Grupo do Consenso, também revelavam a percepção de que apenas um projeto comum permitiria a participação de cada um dos constituintes em todos os temas constitucionais;

A apresentação de 8.000 (!) destaques internos à comissão sistematizadora, após a aprovação global do projeto oferecido pelo relator<sup>[35]</sup>;

A prorrogação de funcionamento da sistematização até 28/10/87 e, depois, outra prorrogação até 30/11/87<sup>[36]</sup>;

O projeto da comissão sistematizadora (intitulado Projeto de Constituição – A) tinha preâmbulo, 271 disposições permanentes e 63 gerais e transitórias.

---

[30] Ibidem, pp. 48.

[31] 31 Ibidem, pp. 49.

[32] Ibidem.

[33] Ibidem, pp. 50.

[34] Ibidem, pp. 51.

[35] Ibidem.

[36] Ibidem.

A comissão operou sob importantes críticas políticas, dentro e fora da Assembleia. O presidente Sarney, em pronunciamento oficial<sup>[37]</sup> (de rádio e televisão), atacou o sentido assumido, até o momento, pela elaboração. Considerou excessiva a intervenção estatal na economia e a atribuição de encargos ao Poder Público, defendendo o Presidencialismo como regime de governo e anunciava renúncia a apenas 1 ano (dos 6 previstos) em seu mandato. Tentava, assim, amearhar, contra a redução de seu mandato para 4 anos, os segmentos constituintes de orientação presidencialista, de liberalização do mercado e de políticas sociais tradicionais, que permeavam os campos do centro, da centro-direita e da direita.

Sua postura de despojamento de 1 ano de mandato, porém, confrontava a Assembleia como um todo (à qual cabia, formalmente, a disposição do tema), o que problematizava uma liderança presidencial, eventual e futura, do processo constituinte que impugnara.

Mas, no plano interno, solidificavam-se articulações entre lideranças constituintes de centro (do PMDB, PTB, PL), centro-direita (do PMDB, PFL, PDS) e direita (do PDS), germinando um grupo que será decisivo no processo constituinte ulterior. Interpelavam a Assembleia pela exclusão de sua generalidade das discussões, restritas à comissão de sistematização.

O grupo se intitulava Centro Democrático, logo alcunhado de “Centrão” pelos seus próprios dirigentes e, principalmente, por seus adversários à esquerda da Assembleia. Sua irrupção no processo constituinte conferiu-lhe nova dinâmica porque conseguiu galvanizar a maioria de seus membros para a substituição do regimento interno que, até então, disciplinara a elaboração constitucional. Era um movimento coordenado pelas lideranças partidárias do PFL (José Lourenço), PDS (Amaral Netto), PTB (Gastone Righi), PDC (Mauro Borges), da bancada do PL (excetuando o líder Adolfo de Oliveira) e de segmentos da centro-direita e do centro no PMDB (Cardoso Alves, Daso Coimbra, Max Rosenmann)<sup>[38]</sup>.

---

[37] *Ibidem*, pp. 50.

[38] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, vol. 10, pp. 5880.

Embora a formação deste agrupamento majoritário contra o regimento interno da Assembleia fosse nova, não havia novidade na dinâmica do processo constituinte, pois permanecia disseminada a recusa da centralidade aos temas da ordem pública e de consenso fundamental entre seus membros. Neste sentido, o Centrão apenas dá continuidade à esta tendência da Assembleia, radicalizando-a e dirigindo-a, especialmente, contra a comissão de sistematização e atingindo, portanto, os segmentos políticos, nucleados na centro-esquerda/esquerdas. Era uma mobilização justificada na frustração da participação individual dos constituintes durante a última fase da elaboração constitucional (a sistematização), antes do plenário.

O Centrão era um movimento que, ainda mais do que a lógica do regimento interno questionado, valorizava a participação individual em detrimento das bancadas partidárias. Assumia, para si, a promessa, não realizada, de conferir igual intensidade participativa (na apreciação de emendas individuais) a todos os membros da Assembleia. A bandeira da participação individual fôra tomada das lideranças que formularam o procedimento fragmentário de elaboração constitucional e, particularmente, das condutoras da sistematização.

É o que atesta Bonifácio de Andrada (PDS/MG): “O que queremos – e falo como membro do Centrão Democrático – é o que todos os constituintes querem, o que o Presidente desta Casa quer, o que a opinião pública brasileira quer, o que a emenda constitucional de convocação da Assembleia Nacional Constituinte quer, o que o nosso regimento quer (...) Sr. Presidente, nós do Centrão, queremos simplesmente – e nada mais que isso – que a maioria da Assembleia Nacional Constituinte profira o seu veredito e o seu voto nas matérias constitucionais (...) Ouvi muito dentro da comissão de sistematização, nos corredores desta Assembleia e neste Plenário (...) que só se poderia jogar no chão um texto votado pela comissão através do voto da maioria absoluta e, se por menos 1 ou 2 votos não fossem alcançados os 280 que formam a maioria absoluta, prevaleceria o texto da sistematização, aprovado por 47 ou mais srs. Constituintes (palmas)”<sup>[39]</sup>.

---

[39] *Ibidem*, pp. 5875.

Esta era uma crítica comum ao regimento interno que realmente concedia ao projeto da sistematização a condição de texto-base para as votações em Plenário, mesmo diante de propostas que arregimentassem 279 membros da Assembleia (1 a menos da maioria absoluta), o que, efetivamente, sobrepunha a instância sistematizadora (onde 47 membros eram maioria absoluta) à instância plenária (onde a maioria absoluta era de 280 membros). Mas à solução de tal problema de hierarquia representativa entre as instâncias constituintes bastariam modificações pontuais no regimento interno.

A mesa diretora, através de seu 1º vice-presidente, Mauro Benevides, formulou proposta de alteração, neste sentido, do regimento interno<sup>[40]</sup>40, mas já era tarde (sessão de 26/11/87). O Centrão não desistiu da substituição do regimento interno. Não adiantaram as admoestações de lideranças afinadas com o conteúdo programático da sistematização, como Haroldo Lima (PC do B/BA): “(...) compreendemos que a motivação básica que animava aquele grupo de constituintes tinha um fundo verdadeiro. (...) Eles reivindicavam a necessidade e a possibilidade de, em plenário, poderem emendar o projeto que viria da comissão de sistematização (...) A possibilidade de cada constituinte apresentar emenda está assegurada na proposta da mesa, que terá o nosso apoio.”<sup>[41]</sup>

Embora seu alvo imediato fosse a comissão sistematizadora, o movimento do Centrão também impugnava o próprio exercício de lideranças partidárias na Assembleia e, até então sua expressão formal mais significativa, a mesa diretora. João Menezes (PFL/BA) era claro: “Como toda a Casa sabe, há muito tempo estamos reclamando contra a condução dos trabalhos da comissão de sistematização e, conseqüentemente, contra as decisões tomadas pela Presidência da Constituinte (...) Não podemos mais continuar, pelo menos no nosso entender, a resolver nesta Constituinte todos os assuntos com acordos de lideranças e de grupos”<sup>[42]</sup>. Amaral Netto enfatizava a Ulysses Guimarães: “Sabe V. Exa. que este Centrão surgiu em virtude da tirania dos líderes e da comissão de sistematização. (...) Então, Sr. Presidente, este movimento – quer

---

[40] Ibidem, pp. 5914.

[41] Ibidem, pp. 5869.

[42] Ibidem, pp. 5745, sessão de 14 de novembro de 1987.

queiram, quer não – é contra as lideranças, esta é a verdade. As lideranças não podem opinar sobre ele, porque é um movimento contra elas mesmas”<sup>[43]</sup>.

Mesmo integrantes peemedebistas do Centrão resistiam à promoção de entendimentos interpartidários pelo Presidente da Assembleia, na solução do impasse, como Daso Coimbra (PMDB/RJ): “(...) Mas V. Exa. me chamou ontem para conversar sobre o assunto. Fui ao seu gabinete e disse-lhe que não tinha condições de fazer acordo (...) O que queríamos não era a tirania das lideranças, mas a vontade do plenário”<sup>[44]</sup>. Também outras atividades da Mesa Diretora, sob a responsabilidade do 1º secretário (vinculado à centro-esquerda peemedebista) foram questionadas pelo Centrão, através de Max Rosenmann (PMDB/PR): “O Centrão democrático tem uma posição a favor do povo brasileiro e da democracia que queremos encontrar e não o que dizem as tendências do sr. Marcelo Cordeiro. Está na hora de botar ordem no **Diário da Constituinte** ou extingui-lo, porque não representa o verdadeiro espírito do que se está passando nesta Casa”<sup>[45]</sup>.

A aprovação de um requerimento de preferência à proposta do Centrão<sup>[46]</sup>, em 26/11/87 (por 271 votos contra 223), deslocou a apreciação da proposta da Mesa Diretora e, revelando o potencial majoritário do novo grupo suprapartidário, ensejou outras tentativas de entendimento amplo na Assembleia mediante adiamentos de sessões e conversas sobre a realidade política efetiva da Constituinte. A resistência ao seu reconhecimento ainda se notava mesmo em líderes como Mário Covas (PMDB/SP): “Sr. Presidente, quero deixar bem claro que, se entendimento não houver, ele não deve ser debitado a ninguém em particular, é verdade, mas não pode ser debitado a nós. Temos testemunhas disso (...) não queremos avançar nessa solicitação, por entender que ela, necessariamente, teria que ter o acordo daqueles que, ontem, tendo votado, obtiveram a maioria dos votos. Cabia a eles,

---

[43] Ibidem, pp. 5745, sessão de 14 de novembro de 1987.

[44] Ibidem, pp. 5745, sessão de 14 de novembro de 1987.

[45] Ibidem, pp. 5913, sessão de 27 de novembro de 1987.

[46] Ibidem, pp. 5880/5881.

evidentemente, fazer a concessão, ou melhor, cabia a eles fazer o gesto na direção da negociação”<sup>[47]</sup>.

Dada a improdutividade das negociações, o Presidente da Assembleia colocou em votação a proposta do Centrão em 04/12/87, que foi aprovada por 290 votos<sup>[48]</sup> (16 contrários e 4 abstenções). As lideranças vinculadas à elaboração da sistematização optaram pela não-participação na decisão, como Mário Covas (PMDB/SP): “Declaro, em nome da maioria da bancada do PMDB (...) que acredito que uma negociação só pode ser realizada na medida em que haja igualdade de condições (...) Portanto, neste instante, em nome da bancada do PMDB, informo a V. Exa. que não votaremos o substitutivo que ora se apresenta (palmas)”<sup>[49]</sup>.

Ao destacarem, porém, diversos aspectos do novo regimento aprovado, as lideranças das esquerdas e centro-esquerda bloqueavam a entrada em vigor do mesmo, conforme propunha José Genoíno (PT/SP): “(...) só será aprovado o projeto de resolução quando terminarem as votações de todos os destaques que estão na Mesa (...) processar-se-á, imediatamente, segundo o regimento interno, a votação das emendas e dos destaques. Temos vários destaques supressivos”<sup>[50]</sup>.

Atrasando em mais de 1 mês o já tão descumprido cronograma da Constituinte, o impasse só permitiu a vigência da nova disciplina constituinte a partir de 05/01/88<sup>[51]</sup>. A comissão sistematizadora foi dissolvida, mantendo-se apenas o relator Bernardo Cabral, o qual, único lastreado em designação pela bancada peemedebista da Assembleia, se tornava, agora, um relator geral do processo constituinte e não mais apenas do projeto constitucional sistematizado. Criou-se a figura da **emenda coletiva** ao projeto da sistematização, apresentada por 280 membros da Assembleia, e à qual se conferia prioridade na votação plenária. Como ela podia versar sobre um capítulo

---

[47] Ibidem, pp. 5910, sessão de 27 de novembro de 1987.

[48] Ibidem, pp. 5983/5984.

[49] Ibidem, pp. 5983, sessão de 04 de dezembro de 1987.

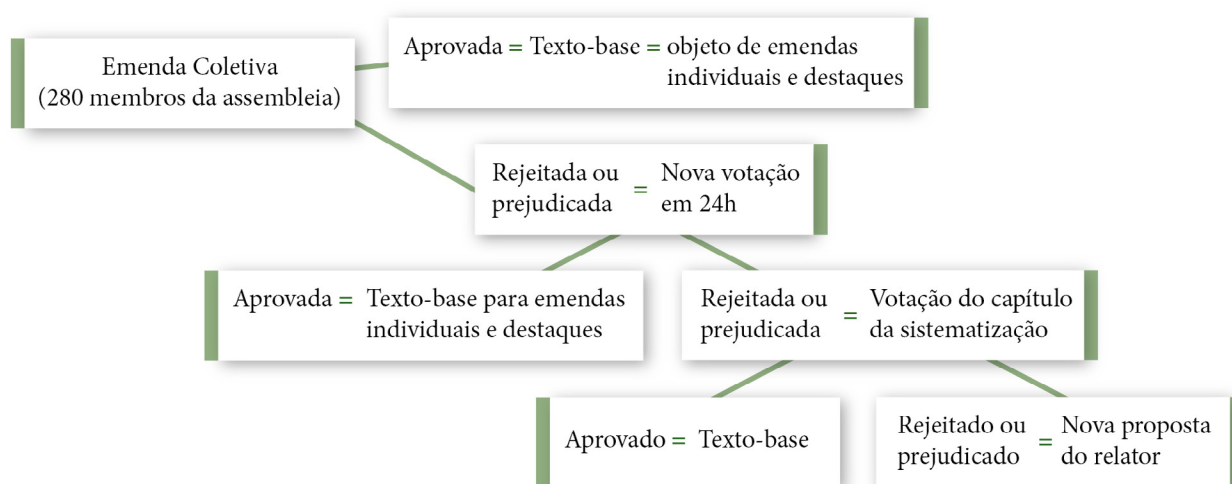
[50] Ibidem, pp. 5983, sessão de 04 de dezembro de 1987.

[51] “Resolução nº 03/88 da ANC” - Diário da Assembleia Nacional Constituinte”, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

inteiro do projeto de Constituição, a aprovação de uma emenda coletiva substituiria todo o capítulo, contido na proposta sistematizada, como texto-base para a futura Constituição. Reabriu-se a possibilidade de emendas individuais, considerando prejudicadas todas as anteriormente apresentadas, exceto as emendas populares<sup>[52]</sup>.

Quando uma emenda coletiva não fosse aprovada, ela seria votada mais uma vez – em 24 horas – e, só então (rejeitada pela maioria absoluta ou prejudicada por não alcançá-la), o capítulo da Constituição, tal como redigido na sistematização, seria apreciado pelo plenário. E sua rejeição ou não-aprovação implicaria na incumbência do relator em oferecer nova proposta (ao plenário) em 48 horas<sup>[53]</sup>.

O procedimento de votações de textos-base (capítulos da futura Constituição) seria o seguinte:



Pelo mecanismo instituído, a Assembleia buscava resolver, um ano depois de instalada, o ponto de partida da elaboração constitucional: **um texto-base** para referenciar propostas individuais de seus membros. Sua necessidade se impusera, não porque o Centrão veiculasse um consenso básico (como veremos adiante), mas porque o procedimento anterior (especialmente a sistematização) não o produzira.

[52] Bonavides, Paulo - “História Constitucional do Brasil”, RJ, Paz e Terra, pp. 461.

[53] Ibidem, pp. 354.

O relator Bernardo Cabral teve prazo até 20/01/87 para elaborar seu parecer sobre as novas emendas (2.021) apresentadas e a votação em plenário começou exatamente 1 ano depois da inauguração da Assembleia (01/02/88), outra evidência que, por si, e reforçada pelos truncamentos, já apontados, dos cronogramas que ela estabelecera, denota as tendências diversionistas que a indefinição de consenso básico acarretara.

Antes de prosseguirmos, cabe delimitar o perfil do agrupamento constituinte do Centrão. Minha hipótese é a de uma aglutinação resultante da implementação da mesma estratégia política que a centro-esquerda peemedebista aplicava para o isolamento da centro-direita e da direita na Assembleia, mas com sinal trocado. Ou seja, assim como a centro-esquerda de Covas buscava atrair as esquerdas, dividindo o centro e parcelas da centro-direita (isolando esta e a direita) o movimento do Centrão buscava unir direita e centro-direita, atrair o centro e dividir a centro-esquerda (isolando as esquerdas).

Diferentemente da aprovação posterior do projeto do Centrão em dezembro, quando seus adversários se ausentaram da votação, o episódio do requerimento de preferência para votação da proposta regimental do Centrão (sessão de 26/11/87), permite delimitar o perfil do grupo, contrastando sua primeira expressão majoritária com a de seus opositores.

A composição do grupo inclui centristas, até então próximos da articulação em torno da organização das comissões temáticas, como Siqueira Campos (PDC/GO) que relatara a subcomissão dos Estados, na subscrição do requerimento, entre os líderes do movimento. Darcy Pozza (PDS/RS) que relatou a subcomissão de direitos e garantias individuais, também votou com o Centrão. Excetuando estes, todos os relatores centristas de subcomissões e comissões votaram contra<sup>[54]</sup>. Neste sentido, também compuseram a resistência ao Centrão membros de centro e de centro-direita alinhados com a centro-esquerda peemedebista por sua incorporação à sistematiza-

---

[54] Ibidem, pp. 5880 e 5881.



ção, ora como formuladores de temas (Francisco Dornelles, PFL/RJ) ou como coadjuvantes na sua organização (Antônio Carlos Konder Reis, PDS/SC, que fôra relator geral na Constituinte de 1967) <sup>[55]</sup>.

Obviamente, votaram contra o Centrão os membros da Assembleia na centro-esquerda peemedebista, incluindo o presidencialista Maurílio F. Lima (PMDB/PE), e das esquerdas (exceto Roberto Freire (PCB/PE), Brandão Monteiro (PDT/RJ) e Gumercindo Milhomem (PT/SP) que não estavam presentes). Fora destes campos ideológicos, alguns membros de bancadas, cujas lideranças integravam o Centrão, se alinharam contra ele, ora porque também priorizavam o mandato presidencial atual em 4 anos (Dirce Tutu Quadros, PTB/SP e Myrian Portella, PDS/SP) e/ou porque se vinculam ao conjunto ou a tópicos considerados essenciais da proposta da sistematização. Dentre os coadjuvantes integrados à organização da comissão sistematizadora, Adolfo Oliveira (PL/RJ) e Afonso Arinos (PFL/RJ) não estavam presentes. <sup>[56]</sup>

Na votação favorável ao requerimento e ao Centrão, encontramos todos os membros centristas da Assembleia que tiveram iniciativa nas propostas de discussão prioritária do regime de governo (como Gastone Righi, PTB/SP e Victor Faccioni, PDS/RS), exceto Agassiz Almeida (PMDB/PB). Feres Nader (PDT/RJ) e João de Deus Antunes (PDT/RJ) foram os pedetistas que ficaram com o Centrão.

Embora a magnitude do grupo já demonstrasse não ser apenas uma composição de direita e centro-direita, porque inclusiva do centro, também se percebe que este último não era hegemonizado por aqueles. A coalizão do Centrão era, para os centristas, um expediente tático para, aproximando-se da centro-direita e da direita, valorizar sua inserção em entendimentos mais amplos e ulteriores na Assembleia.

Para Milton Reis (PMDB/MG): “Imaginamos, nós que constituímos uma parte daqueles que votaram para a possibilidade da alteração do regimento, que em torno de 85% do substitutivo Bernardo Cabral há matéria que merece aprovação (...) O apelo que desejamos fazer é que companheiros de um lado e de outro meditem para que di-

---

[55] Ibidem, pp. 5881.

[56] Ibidem, pp. 5881.

minuamos as áreas de resistência (...). No mais, que façamos o entendimento, porque a Constituição não basta ser aprovada por 280, é necessário que tenhamos a Constituição aprovada por 400, 500 dos membros da Constituinte”<sup>[57]</sup>.

Segundo Farabulini Júnior (PTB/SP): “Ocupo a tribuna para dizer a V. Exa. que é indeclinável que se faça agora uma composição alta, uma composição em nível de poder aceitar-se tanto o que se contém no projeto do Centro Democrático como o que se contém no projeto da mesa da Assembleia Nacional Constituinte. (...) É indispensável que nós cheguemos a uma composição amigável que obedeça ao seguinte critério: não podemos, de forma alguma, anular por inteiro um trabalho da comissão de sistematização que fluiu das subcomissões temáticas e das temáticas (...) Agora, Sr. Presidente, tendo eu votado pela preferência daquele projeto, fico na expectativa de que haja aqui uma composição amigável (...)”<sup>[58]</sup>.

Também Daso Coimbra (PMDB/RJ), coordenador de mobilização do Centrão e membro do seu comitê geral de organização (junto com Amaral Netto e José Lourenço): “Não queremos acabar com o regimento interno, apenas modificar 3 artigos, não queremos modificar toda a Constituição, mas apenas alguns pontos que foram deturpados na vontade da média do povo brasileiro (...)”<sup>[59]</sup>.

Os líderes peemedebistas do Centrão apresentavam ressentimentos políticos com o exercício da liderança constituinte de Mário Covas (PMDB/SP), como o próprio Daso Coimbra (PMDB/RJ): “Sr. Presidente, sabemos que a constituição da comissão de sistematização não obedeceu à proporcionalidade de representação do pensamento dos partidos. Notem, por exemplo, o caso do PMDB (...)”<sup>[60]</sup>. Também assim manifestava Del Bosco Amaral (PMDB/SP): “Quando o constituinte Mário Covas, meu fraternal amigo, fez um discurso antiditatorial, opondo-se ao Presidente Ulysses Guimarães e ganhou – vitória memorável – a liderança do PMDB,

---

[57] Ibidem, pp. 5914, sessão de 27 de novembro de 1987.

[58] Ibidem, pp. 5898 e 5899, sessão de 27 de novembro de 1987.

[59] Ibidem, pp. 5929, sessão de 03 de dezembro de 1987.

[60] Ibidem, pp. 5748, sessão de 14 de novembro de 1987.

esperávamos que o plenário da Assembleia Nacional Constituinte, por suas bancadas, fosse escolher seus representantes nas subcomissões. Na manhã seguinte (...) assisti às primeiras manobras realizadas para que as comissões fossem constituídas a tempo e a hora, formando, na comissão de sistematização o que considero uma minoria que hoje a comanda (...) Vi, então, o líder Mário Covas descumprir as promessas feitas ao PMDB (...)”<sup>[61]</sup>. Dos 271 votos à preferência do projeto do Centrão, 107 eram peemedebistas<sup>[62]</sup>!

Por considerarem a eleição presidencial em 1988 (mandato de 4 anos ao atual governo) o centro da conjuntura, a centro-esquerda peemedebista e as esquerdas subestimaram a possibilidade de coalizão entre o centro, a centro-direita (mesmo internas ao PMDB) e a direita, já que não havia identidade entre tais segmentos em relação ao destino do Governo Sarney. Ademais, a estratégia implementada por Covas incorporava, seletivamente, constituintes moderados e conservadores a teses que lhes fossem **individualmente** caras, como a proteção ao contribuinte para Francisco Dornelles (PFL/RJ) ou a educação básica para João Calmon (PMDB/ES).

O preço desta estratégia de maximização da centro-esquerda (inclusive pela atração das esquerdas) com a divisão seletiva (e tópica) do centro e da centro-direita, foi o escamoteamento destes significativos segmentos partidários (PTB, PL, PDC, PFL) e mesmo de expressivas tendências peemedebistas. Mas, quando o tema da ordem pública foi **objetivamente** colocado, para a Assembleia, por um projeto de ordem constitucional para o qual contribuíram menos que os segmentos à sua esquerda e com o qual não se identificavam, todos os membros do centro à direita, não selecionados pela centro-esquerda durante as reuniões temáticas e sistematizadoras, se articularam para intervir no processo constituinte.

Assim, foi o tema da ordem pública (cujo desenho pela sistematização, tendencialmente de centro-esquerda) que acendeu as hostilidades dos membros mais à direita e as críticas dos membros mais ao centro da Assembleia. Sua reunião no Centrão

---

[61] Ibidem, pp. 5864, sessão de 26 de novembro de 1987.

[62] Ibidem, pp. 5880/5881, sessão de 26 de novembro de 1987.

transcendeu (surpreendendo a centro-esquerda e as esquerdas) as divisões que marcavam o campo do centro à direita: o governismo do PFL ao oposicionismo do PDS; o Parlamentarismo do PDC a presidencialistas do PMDB; os liberalizantes do PL a nacionalistas do PTB; defensores de 5 anos para o atual mandato presidencial aos da eleição direta em 1988<sup>[63]</sup>.

Realmente, era uma coalizão de veto orientada por um **consenso negativo** sobre a ordem política a ser instaurada no País. Em comum, a rejeição do ordenamento constitucional proposto pela sistematização, mas em graus variados. Para alguns, como Fausto Rocha (PFL/SP): “Aqueles que acham que a macrocefalia do Estado está dificultando o progresso do Brasil (...) estão unidos em torno da ideia do Centrão”. Para outros, como Bezerra de Melo (PMDB/CE): “O Centrão foi mobilizado com o nobre propósito de preservar os sentimentos de liberdade e convivência pacífica entre as classes obreiras e patronais, reconhecidos os seus direitos, resguardando o espírito da livre iniciativa (...)”<sup>[64]</sup>.

A unidade programática do grupo, conforme manifestações de suas lideranças e materializadas nas emendas elaboradas, se restringia a conferir maior espaço ao mercado na ordem constitucional – embora sem definições internas sobre o grau desejado. Daso Coimbra (PMDB/RJ) anunciou que: “(...) era a defesa da livre iniciativa, o aperfeiçoamento da Constituição e também o combate à excessiva estatização. Também conseguimos isso, porque o Centrão apresentou um conjunto de emendas favoráveis aquele objetivo. Disseram que o Centrão tinha por meta apenas mudar o regime de governo preconizado pela comissão de sistematização. Provamos que isso não era verdade, porque omitimos os capítulos (...) que tratam deste assunto (...) Depois disseram que o nosso objetivo era conseguir as assinaturas para que o Presidente da República pudesse ter 5 anos de mandato. Provamos que isso não era verdade, porque quem centralizava e colhia as assinaturas do Centrão, como coordenador de mobilização, era eu, e não apanhei nenhuma assinatura a favor dos 5 anos de mandato (...)”<sup>[65]</sup>.

---

[63] Ibidem, pp. 6082, sessão de 10 de dezembro de 1987.

[64] Ibidem, pp. 5924, sessão de 03 de dezembro de 1987.

[65] Ibidem, pp. 6516, sessão de 20 de janeiro de 1988.

Entretanto, embora a valorização da iniciativa privada (insuficiente no projeto da sistematização, para os setores de centro, centro-direita e de direita) fosse o único fio comum entre os líderes do Centrão, como Siqueira Campos<sup>[66]</sup>, José Lourenço<sup>[67]</sup>, Cardoso Alves<sup>[68]</sup>, Amaral Neto<sup>[69]</sup>, Gastone Righi<sup>[70]</sup>, Luís Roberto Ponte<sup>[71]</sup> e José Carlos Coutinho<sup>[72]</sup>, os segmentos mais ao centro do espectro político já ensaiavam o abandono do grupo para após a mudança regimental.

Foi o que anunciou Mendes Ribeiro (PMDB/RS): “(...) pois muitos que assinaram esse documento – é o meu caso – estão absolutamente concordes com muitas das decisões tomadas nas subcomissões, nas comissões temáticas e na comissão de sistematização (...) Gosto do projeto por ela elaborado (...)”<sup>[73]</sup>. Eraldo Trindade (PFL/AP) criticou a formalização de emendas pelo grupo: “Sou um dos signatários do Centrão (...) No entanto, sr. Presidente, começo a ter minhas dúvidas (...) a maioria assinou o documento do Centrão, propondo a mudança do regimento interno, porque gostaria de ter maior participação no plenário (...) Esta notícia gostaria que fosse esclarecida pelos líderes do Centrão”<sup>[74]</sup>.

Uma revelação precisa do caráter tático da aproximação com a centro-direita e a direita adveio de Del Bosco Amaral (PMDB/SP): “Tenho impressão (...) que parece que está se formando um novo agrupamento ou o centro do centro, ou o miolo do centro, alguma coisa assim, ou um centro moderado (...) Não que eu esteja, este momento, me desligando do Centrão, porque o regimento ainda não é uma peça acabada (...) O que se fazia necessário é que não engolíssemos um prato feito. O brasileiro em

---

[66] Ibidem, pp. 6265.

[67] Ibidem, pp. 6630.

[68] Ibidem, pp. 6650.

[69] Ibidem, pp. 5867.

[70] Ibidem, pp. 6667.

[71] Ibidem, pp. 6269.

[72] Ibidem, pp. 6080.

[73] Ibidem, pp. 5746, sessão de 14 de dezembro de 1987.

[74] Ibidem, pp. 6027, sessão de 09 de dezembro de 1988.

certos pontos é tão capaz, tão inventivo e imaginoso que consegue fazer tudo isso. Consegue fazer um núcleo, consegue fazer um Centrão, dentro do Centrão está saindo o centro do Centrão ou os moderados do Centrão”<sup>[75]</sup>.

Este realinhamento interno à ampla coalização do centro à direita (o Centrão), pela maior aproximação entre segmentos mais ao centro, em detrimento dos segmentos mais à direita, se expressaria de 2 modos: na inclusão de alguns conteúdos programáticos similares ou próximos ao da sistematização durante a elaboração das emendas coletivas do grupo; e nas dissidências em votações mais polêmicas na Assembleia. Em ambos os casos uma articulação política do centro à centro-direita moderada isolava lideranças mais extremadas, como José Lourenço, Roberto Cardoso Alves e Amaral Netto. Neste sentido, configuravam um núcleo político decisivo para as alianças de todos os demais setores da Assembleia, e, portanto para a dinâmica do processo constituinte, daí em diante.

Embora permanecendo a identidade, deste núcleo centrista, com os setores mais à direita, quanto à valorização do mercado e da iniciativa privada, aquele se orientava mais pela atenuação da orientação de centro-esquerda contida no projeto da sistematização, do que pela sua supressão “*tout court*”.

Segundo Gastone Righi (PTB/SP): “Ao contrário do que aqui se fala, o projeto da comissão de sistematização está eivado por contradições flagrantes. Enquanto diz de um lado que deve ser respeitada a propriedade privada, de outro permitia a sua desapropriação sem sequer exigir indenização em dinheiro, por exemplo. Enquanto dizia que se preservava a livre iniciativa, de outra parte estatizava setores amplos e fundamentais, como a educação e a saúde (...) Foi isso que uniu o Centrão (...) Se alguns, fisiologicamente, se alguns por sua tacanhez erram nas suas palavras ou declarações, o Centrão, como movimento, não pode ser responsabilizado por isso.”<sup>[76]</sup>.

Igualmente, o líder do grupo, Daso Coimbra (PMDB/RJ): “Mas a última balela dizia que o Centrão era contra os trabalhadores, que tiraria todas as suas con-

---

[75] Ibidem, pp. 6103, sessão de 11 de dezembro de 1987.

[76] Ibidem, pp. 6668, sessão de 29 de janeiro de 1988.

quistas (...) Estamos preconizando também a licença da gestante por 120 dias e aumentando a remuneração das horas extraordinárias. Todas as outras conquistas do trabalhador ali se encontram. Modificamos uma: o conceito de estabilidade (...) Admitimos que os colégios particulares, em locais onde não haja vagas suficientes nos colégios oficiais, ofereçam bolsas de estudo aos alunos carentes (...)”<sup>[77]</sup>.

Siqueira Campos (PDC/GO): “O Partido Democrata Cristão, sr. Presidente, observou o projeto de Constituição, com as alterações que o Centrão promoveu, e ficou, efetivamente, agradavelmente surpreso com o que lhe foi mostrado (...) Acredito que mesmo aqueles que não sejam desprovidos de bom senso, mas tenham uma postura radical, irão ficar agradavelmente surpresos com as alterações levadas a efeito pelo Centrão (...) Acho que fizemos avanços extraordinários e que o Centrão foi comedido (...) o Partido Democrata Cristão vai lutar vigorosamente pela rápida aprovação deste projeto, ainda que com outros aperfeiçoamentos que virão através das emendas dos diversos constituintes de todas as facções políticas aqui representadas (...)”<sup>[78]</sup>.

Mendes Ribeiro (PMDB/RS) chegou, no mesmo sentido, a destacar as muitas confluências entre as emendas coletivas do Centrão e os capítulos da sistematização: “Chego a uma conclusão que, também, dialogando com os meus demais pares, parece-me ser indiscutível: 85% do projeto do relator Bernardo Cabral é matéria pacificamente aceita, pacificamente aceita! (...) Perquiri das emendas apresentadas, elas dizem respeito a 10 ou 12 pontos conflitantes que não tenho dificuldade alguma em enumerar: sistema de governo, duração de mandato, estabilidade no emprego, imprescritibilidade, reforma agrária (...)”<sup>[79]</sup>.

Raquel Cândido (PFL/RO) fôra enfática: “Alguns de nossos companheiros ficaram perplexos com a nossa posição de votar com o Centrão. A nossa posição de votar foi única e exclusivamente porque a grande maioria dos constituintes ficaram

---

[77] Ibidem, pp. 6516, sessão de 20 de janeiro de 1988.

[78] Ibidem, pp. 6265, sessão de 05 de janeiro de 1988.

[79] Ibidem, pp. 6427 e 6428, sessão de 13 de janeiro de 1988.

relegados a segundo plano na comissão de sistematização. (...) Mesmo assim, é inegável que houve participação de todos nós desde as subcomissões até as comissões. E ali falou a direita, falou o centro, falou a esquerda. Portanto 95% deste anteprojeto serão por mim defendidos no Centrão ou não (...) Finalizando, fica meu alerta para o Centrão: o meu compromisso é de modificação de 5% sem descaracterizar os avanços sociais (...)”<sup>[80]</sup>.

Domingos Leonelli (PMDB/BA) registrou a lição do Centrão para as esquerdas: “Neste sentido, a lição de ontem nos deve conduzir a uma maior unidade, ao entendimento de que a esquerda deve buscar o centro para manter aquilo que já foi conquistado (...) se mostrarmos à maioria do centro que a nova Constituição brasileira tem que atender à maioria da sociedade (...) Tenho a impressão de que a esquerda e o centro serão capazes de produzir uma Constituição moderna, nacionalista e progressista”<sup>[81]</sup>.

A reorientação do Centrão, devida à progressiva aglutinação centrista em seu interior, num movimento de moderação (embora podendo aspectos importantes) da centro-esquerda na sistematização, estava calcada, porém, apenas no **consenso negativo** sobre o que consideravam excessos participativos na vida política e excessos obrigacionais à propriedade privada. Como todas as tendências organizadas na Assembleia, o Centrão também não centralizava o tema do sistema de governo, em busca de um **consenso positivo** sobre sua fórmula institucional. Preferiram, para a manutenção de sua unidade, inclusive, que fosse **o único tema**, da ordem pública na Constituição, a não ser objeto de emenda coletiva do grupo.

As tentativas de Leite Chaves (PMDB/PR), nesta fase do processo constituinte, já sob o novo regimento interno, não encontrara acolhida: “Sr. Presidente, essa é uma questão que volto a percutir nesta casa: a definição do regime. O regime, nesta Constituição, é pré-requisito. Se não o definirmos antecipadamente, vamos encontrar dificuldades na discussão de cada artigo, na votação de cada capítulo, porque, ainda que um artigo inicial não se refira ao regime, todos os constituintes ficarão em

---

[80] Ibidem, pp. 5907, sessão de 27 de novembro de 1987.

[81] Ibidem, pp. 5906, sessão de 27 de novembro de 1987.



perplexidade para saber qual o regime que virá a ser instituído, a fim de que possam se posicionar conscientemente em relação a um determinado artigo (...) Se não resolvermos essa questão, aprioristicamente, e viermos a relegá-la ao instante determinado pelo regimento, o que viremos a constatar? (...) Tive oportunidade de falar com o nosso líder Mário Covas, com os líderes dos outros partidos, com o próprio Presidente Ulysses Guimarães, para que consideremos marginal esse ponto do regimento, para que esse pré-requisito de alta relevância seja resolvido. Se assim não procedermos, sr. Presidente, não teremos Constituição, teremos discussão alongada.”<sup>[82]</sup>.

Em 28/01/88 deu-se a primeira votação para a nova Constituição<sup>[83]</sup>, sobre o tema do seu preâmbulo (o qual define os valores paramétricos da elaboração constitucional, na abertura do texto da Magna Carta). Uma emenda coletiva do Centrão seria votada no Plenário, sendo defendida por Aluizio Campos (PMDB/PB), membro centrista da Assembleia que fôra o 1º vice-presidente da comissão de sistematização e que, até então, se alinhara à centro-esquerda, votando contra o Centrão<sup>[84]</sup>. Sua sugestão de preâmbulo fôra adotada pelo movimento<sup>[85]</sup>.

Evidenciando seu progressivo isolamento, Amaral Netto (PDS/RJ) fez “(...) uma homenagem ao grupo de deputados, senadores e juristas que preparou um projeto de Constituição e substitutivo a títulos e capítulos, mas que não pôde ser apresentado por falta de número (...), embora votando com aquele que é o substitutivo do “Centrão”, não posso deixar de afirmar que a melhor apresentação de preâmbulo está contida neste substitutivo (...) “Reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, nós, representantes do povo brasileiro, em nome dele e invocando a proteção de Deus para o País, legítima expressão do Estado de Direito republicano, federal e livre, aprovamos e promulgamos a Constituição da República Federativa do Brasil”<sup>[86]</sup>.

---

[82] Ibidem, pp. 6264, sessão de 05 de janeiro de 1988.

[83] Ibidem, pp. 6639.

[84] Ibidem, pp. 5881.

[85] Ibidem, pp. 6724.

[86] Ibidem, pp. 6635, sessão de 28 de janeiro de 1988.

Embora tenha havido polêmica quanto à invocação divina no Preâmbulo (defendida por Fausto Rocha (PFL/SP) e José Maria Eymael (PDC/SP); atacada por Haroldo Lima (PC do B/BA) e José Genoíno (PT/SP)<sup>[87]</sup>, a centro-esquerda e as esquerdas se opuseram à emenda coletiva do Centrão porque, ao contrário da proposta sistematizada, não dispunha sobre a participação popular na política.

Segundo Mário Covas (PMDB/SP): “Estariamos dispostos, inclusive, a votar o substitutivo do Centrão, no que se refere ao Preâmbulo. (...) Propusemos que votaríamos o Preâmbulo sugerido, na medida em que nele se inserisse (...) como conquista do povo brasileiro, a possibilidade de participação popular. Não houve concordância. Votaremos com esta inclusão”<sup>[88]</sup>.

A expressão, referida por Mário Covas (PMDB/SP), foi apresentada por Afonso Arinos (PFL/RJ), ao apoiar a aprovação da emenda coletiva: “Apóio o texto atual. Não tenho restrições (...) Vou apenas ler o texto que de início tive a honra de apresentar (...) “Convictos de que estes objetivos somente serão atingidos, na ordem interna, por via de um regime social justo, fraternal, representativo e participativo (...)”<sup>[89]</sup>.

Realizada a apuração, com 248 votos favoráveis, 227 contrários e 9 abstenções, a emenda coletiva do Centrão **foi prejudicada**, por não ter alcançado a maioria absoluta<sup>[90]</sup> (de 280 membros da Assembleia). Logo na primeira votação, ocorreria o maior problema político do plenário: a ocorrência do que chamaram de “buraco negro”. Tratava-se da situação em que não se aglutinava uma maioria decisória, na Assembleia, para definição, sequer, de um texto-base. Sem ele (fosse o da sistematização ou o do Centrão), o plenário nem poderia prosseguir suas atividades, pois as emendas individuais não tinham objeto e, portanto, não poderiam ser apreciadas, enquanto não se aprovasse um texto-base.

---

[87] Ibidem, pp. 6633, 6634 e 6638.

[88] Ibidem, pp. 6636, sessão de 28 de janeiro de 1988.

[89] Ibidem, pp. 6638, sessão de 28 de janeiro de 1988.

[90] Ibidem, pp. 6639.

A paralisia decisória prosseguia, não mais pela fragmentação política generalizada (característica do regimento anterior), mas pela contraposição entre os campos da centro-esquerda e da centro-direita, no plenário da Assembleia Nacional Constituinte.



# Capítulo IV

## A construção dos consensos políticos

Com a insuficiência de votos da centro-esquerda/esquerdas para a rejeição do preâmbulo da emenda coletiva do Centrão e, principalmente deste, para aprová-la, surge o primeiro “buraco negro” que, no jargão da Assembleia, designava a situação em que não havia propostas com maioria absoluta no plenário. Em outros termos, a Constituinte não conseguia escrever a Constituição.

A sua ocorrência na **primeira** votação alertou as lideranças, demonstrando que a paralisia decisória advinda do embate entre os adeptos do texto sistematizado e do Centrão poderia inviabilizar o processo constituinte como um todo. A solução viria de procedimentos adicionais ao novo regimento interno e cuja implementação se sobrepusesse a ambas as tendências da Assembleia. Neste sentido, 2 movimentos asseguraram a instituição de mecanismos verticais para a produção de amplo consenso, **daí em diante**, no processo constituinte:

O primeiro movimento foi o estabelecimento de negociações entre as lideranças da sistematização (especialmente Covas) e as do Centrão, mediante concessões mútuas que viabilizassem, a cada momento, a aprovação de texto-base (preferencialmente do Centrão) com a inserção futura de determinadas emendas (provenientes da centro-esquerda/esquerdas).

O segundo movimento foi o reposicionamento dos segmentos centristas, fartamente anunciado no capítulo anterior, de afastamento dos setores mais à direita, não para se alinharem à centro-esquerda, mas para se projetarem como fiadores de compromissos amplos na Assembleia. Na verdade, era a continuidade do mesmo movimento que ensejara o “buraco negro”. Afinal, ele resultara do abandono (em plenário) de uma emenda coletiva (cuja **mera apresentação** continha **280 assinaturas**), por alguns de seus subscritores, durante a votação plenária (votando contrariamente a ela, abstendo-se de votar ou ausentando-se do plenário). Outro indicativo deste mo-

vimento foi a escolha, pelo Centrão, de uma proposta de Preâmbulo externa a seu agrupamento e da lavra de um opositor ao mesmo (Aluizio Campos, PMDB/PB). Evidentemente, a conversão de uma sugestão individual do ex-primeiro vice-presidente da comissão de sistematização, em uma emenda coletiva do movimento, denotava uma tentativa de segmentos, mais à direita, de amalgamar os segmentos mais ao centro, no âmbito do Centrão.

Ambos os movimentos acima confluíram para um fortalecimento inusitado do Presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães (PMDB/SP). Para os campos antagônicos de centro-esquerda/esquerdas e centro-direita/direita, Ulysses era o *tertius* que precisavam diante da necessidade de concluir a Constituição e da dificuldade de entendimento direto entre aqueles. Para os segmentos centristas, era uma liderança capaz de unificá-los, maximizando seu peso político durante amplos entendimentos na Assembleia.

Bernardo Cabral, agora relator geral da Assembleia, apesar da dissolução da comissão sistematizadora, também teve sua importância política especialmente acrescida pela cristalização das divisões políticas. Seu desempenho, daí em diante, seria o de referenciar as composições ideológicas, especialmente entre os campos da centro-direita (no Centrão) e da centro-esquerda (na Sistematização), através de pareceres proferidos em Plenário.

O resultado foi, malgrado a lógica do novo regimento interno (tão horizontal quanto a do primeiro) uma intensa **verticalização do processo decisório**, a partir de então. Se antes ele transcorria entre instâncias temáticas distintas (as comissões) e, agora, fôra previsto entre os membros da Assembleia no próprio plenário, as injunções políticas para a articulação de consensos ultrapassavam os rituais regimentais.

Tal inflexão no processo constituinte só foi possível com o reconhecimento de que a Assembleia sofria uma crise de legitimidade como fórum político do País, decorrente de um alongamento temporal da elaboração constitucional, que sequer produzira um texto consensual prévio. Um ano após rejeitá-lo como ponto de partida, diante da impossibilidade de produzi-lo mediante os trâmites regimentais da sistematização (com o primeiro regimento interno) ou das emendas coletivas (com

o segundo regimento interno), sua construção teria de se dar durante as votações em Plenário.

Se o consenso já era tardio, sua articulação não poderia falhar, sob pena de atingir todas as lideranças e todo o processo constituinte. Não mais podendo ser prévio, o consenso teria de ser concomitante às votações. A dinâmica anterior da **fragmentação** política e a dinâmica emergente da **confrontação** política levavam, igualmente, à paralisia decisória. O processo constituinte deveria ser desbloqueado e este consenso, entre os membros da Assembleia, possibilitou a formação dos compromissos políticos indispensáveis para uma nova Constituição.

O ritual (extra-regimental) estabelecido passava a ser a promoção, pelo Presidente da Assembleia, de reuniões entre os líderes partidários. Para além dos agrupamentos em torno do projeto sistematizado e das emendas coletivas do Centrão, o presidente Ulysses continuava se referenciando **nos partidos representados** (como o fizera ao longo do processo, desde o primeiro regimento interno), suas bancadas e líderes constituintes.

Regimentalmente, as articulações para a recomposição política da Assembleia em maiorias viabilizantes do texto constitucional **durante as votações plenárias** se expressaria na parceria constante entre sua Presidência e a relatoria geral da mesma. Neste sentido, a atuação do relator Bernardo Cabral, nos momentos imediatamente prévios às votações, ora postulava os consensos já construídos pelas lideranças, ora as incitava a fazê-los.

Assim, a reunião frequente do Colégio de Líderes pelo Presidente da Assembleia lhe imprimiu uma dinâmica centrípeta (ao contrário da centrífuga que a marcara, até então), pois as votações foram sendo orientadas por acordos prévios, os quais, mesmo quando limitados a linhas muito gerais, permitiam uma interveniência da Mesa Diretora que, como veremos adiante, organizava consensos diretos no plenário, inclusive imediatamente antes das votações. Se a única instância que restara para a geração de consensos fôra o plenário constituinte, a Presidência da Assembleia (portanto, a coordenação das votações) se tornara ingrediente essencial.

Outro aspecto que conferia centralidade à Presidência da Assembleia era o exercício da criatividade política entre seus membros (porque originalmente não prevista em normas internas) através do que chamaram **fusões de emendas individuais**. Tratava-se de uma prática pioneira já empregada para acelerar a elaboração na comissão de sistematização (cuja dinâmica também fôra emperrada pela multiplicação de divergências que alongara seus prazos de conclusão). Os autores de propostas diversas as reuniam em uma única proposta, a qual seria constituída de aspectos contidos nas anteriores. Tal operação implicava na retirada destas últimas, substituídas pela proposta resultante de sua fusão.

Adotadas mais como expediente de economia processual para a definição do projeto (de Constituição) a ser sistematizado, no âmbito do plenário constituinte, as fusões de emendas passavam a servir especialmente para aproximar membros da Assembleia com orientações políticas diversas. Sob o estímulo ininterrupto da Presidência, foram fartamente utilizadas para ajustar os textos provenientes do Centrão (suas emendas coletivas com mínimo de 280 assinaturas) a consensos mais amplos na Assembleia.

As fusões de emendas foram propostas por José Maria Eymael (PDC/SP), liderança centrista que, ao contrário da maioria de sua bancada, se opusera ao Centrão: “A experiência de nosso trabalho na comissão de sistematização demonstrou, várias e várias vezes, que é um instrumento necessário para a agilização dos trabalhos que possam ser fundidas várias emendas, desde que a emenda resultante não inove expressões e, desde que, também, a emenda resultante seja subscrita por todos os autores daquelas emendas fundidas (...) Isto foi aceito pela mesa numa medida de equidade, porque não está no regimento (...) o que estamos propondo é que o regimento contemple, na sua letra, esta possibilidade de co-autoria”<sup>[1]</sup>.

Portanto, para evitar ou solucionar os “buracos negros”, o ritual implementado pela Presidência da Assembleia foi a aprovação das emendas coletivas (capítulo a ca-

---

[1] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 5774, sessão de 17 de novembro de 1987.



pítulo da Constituição) do Centrão, como textos-base, e cujo ajuste ulterior adviria de seu apoio a iniciativas individuais de alteração ou a fusões entre elas, que alterassem suas propostas de capítulos constitucionais.

A condição majoritária do Centrão era reconhecida como provedor dos textos-base, mas ao preço de ceder na reforma dos mesmos. A qual adviria da aprovação posterior de propostas dos seus opositores, inclusive pela restauração de conteúdos do projeto da sistematização, ou de co-autoria (fusões) de propostas entre membros da Assembleia, incluindo integrantes de campos políticos divergentes. Tanto a aprovação das emendas coletivas do Centrão, quanto suas modificações substantivas, constariam de acordos prévios entre as lideranças partidárias.

A solução do “buraco negro” na primeira votação plenária ocorreu na sessão de 29/01/88 (conforme o regimento, 24 horas após a sessão anterior), cuja abertura pelo Presidente da Assembleia revelava a inserção que ele buscava, daí em diante, no processo constituinte: “Desejo informar aos srs. Constituintes, ainda, que realizaremos, hoje, uma reunião com as lideranças que, por sua vez – estou certo – fizeram as consultas possíveis aos srs. Constituintes, para uma votação, quanto possível, pelo entendimento (...) Portanto, desejo informar, como verificarão pela votação, que houve o propósito de um entendimento das matérias (...) A nação, a opinião pública sabe que o título I é da maior importância e o Preâmbulo, que é a filosofia, a doutrina, os pressupostos da futura Constituição brasileira, e os princípios fundamentais devem ser votados (...)”<sup>[2]</sup>.

O acordo realizado não se cingiu apenas ao Preâmbulo, mas incluiu todos os princípios fundamentais (título I) da Constituição. Implicou na aprovação das emendas coletivas do Centrão, conectada à qualificação da democracia pela participação direta dos cidadãos, reivindicada pela centro-esquerda/esquerdas e como constava na proposta da sistematização. Segundo José Genoíno (PT/SP): “Participamos, sim, desse acordo. É importante informar à Casa (...) No parágrafo único, teremos o compromisso de aprovação, que é o núcleo central da participação popular.”<sup>[3]</sup>.

---

[2] Ibidem, pp. 6670, sessão de 29 de janeiro de 1988.

[3] Ibidem, pp. 6671, sessão de 29 de janeiro de 1988.

Mário Covas (PMDB/SP) considerou “meu dever informar à bancada do PMDB que, hoje pela manhã, participamos da elaboração de um acordo, pelo qual votaremos o Preâmbulo apresentado no substitutivo, contrapartida, será votada uma fusão de emendas que dará nova redação ao § 1º do art. 1º, já que no Título I se consolida a ideia de participação popular (...) Vamos votar o Preâmbulo exatamente porque houve um acordo que envolveu não apenas o mesmo, como todo o Título I”<sup>[4]</sup>. No que foi secundado pela liderança do Centrão, Bonifácio Andrada (PDS/MG): “Os ilustres líderes do Centrão compareceram à reunião (...) e chegaram à conclusão de que (...), nos termos em que está (...), constituem um conjunto de entendimentos que não fogem à filosofia e aos pontos de vista básicos de nosso agrupamento constituinte-parlamentar”<sup>[5]</sup>.

Dos 504 presentes, 2 se abstiveram (Presidente e secretário da Mesa Diretora adotariam tal praxe para adiante), 487 apoiaram e apenas 15 rejeitaram a emenda coletiva, acordada, como texto-base.

Passemos à análise das votações em Plenário. Como o objetivo essencial deste trabalho é averiguar a consistência (ou não) dos compromissos **institucionais** contidos na Carta de 1988, focalizarei **as votações atinentes à ordem pública desenhada** na Constituição. O que significa abranger os temas dos direitos políticos (ainda no Título II da Constituição, relativo aos direitos e garantias fundamentais), dos tópicos referentes à ordem federativa adotada e aos pertinentes à organização conferida aos 3 Poderes de Estado.

Os personagens principais do cenário constituinte, deste momento em diante, serão as lideranças de centro-esquerda/esquerdas (comprometidas com o projeto da sistematização); as lideranças do Centrão (comprometidas com suas emendas coletivas); o relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), única figura do regimento interno anterior, mantida pelo novo regimento e que, dado seu perfil de centro-esquerda moderada, passou a funcionar como provedor fundamental dos ajustes políticos entre as tendências contrapostas no plenário; e, principalmente, o Presidente da Assembleia,

---

[4] Ibidem, pp. 6671, sessão de 29 de janeiro de 1988.

[5] Ibidem, pp. 6671, sessão de 29 de janeiro de 1988.

cujo papel era o da **antecipação** dos conflitos políticos (mediante reuniões do Colégio de Líderes) e a ampliação de núcleos consensuais entre seus membros, pela interpretação jurídica (e orientação política) de fusões de emendas no plenário.

Como é notório, o Centrão não buscava um projeto global de Constituição e, neste interím, expressava a mesma dinâmica fragmentária da Assembleia, sob o regimento interno anterior. Embora não se baseasse em **instâncias** temáticas específicas (as subcomissões e as comissões), pretendia fornecer (através de emendas coletivas do movimento, correspondentes a capítulos da futura Constituição) **textos-base** sobre temas constitucionais.

Os quadros seguintes elencam os textos-base do plenário constituinte para a definição da ordem pública:

Textos-base da ordem pública	Texto-base aprovado	Texto-base rejeitado	Texto-base prejudicado
Sistematização	0	17	0
Centrão	16	0	0
Avulso	1	0	0

Textos-base aprovados	Sistematização	Centrão	Avulsos	Acordo	Percentual de aprovação
Direitos políticos				Sim	90,10%
Partidos políticos				Sim	85,10%
Entes federativos				Sim	94,78%
Organização político-administrativa				Sim	98,52%
Estados federados				Sim	97,22%
Municípios				Sim	96,33%
Intervenção federal				Sim	96,72%
Administração pública e servidores				Sim	75,00%

Textos-base aprovados	Sistematização	Centrão	Avulsos	Acordo	Percentual de aprovação
Poder Legislativo				Sim	80,49%
Regime (presidencial) de governo				Não	61,53%
Poder Judiciário				Sim	92,64%
Funções essenciais à justiça				Sim	85,61%
Segurança pública				Sim	90,62%
Forças armadas				Sim	84,28%
Estados de exceção				Sim	83,83%
Sistema tributário				Sim	86,70%
Finanças e orçamento público				Sim	85,30%

Pela disposição acima, verifica-se que as emendas coletivas do Centrão fixaram as bases (textos de partida) da elaboração constitucional sobre toda a ordem pública, exceto no tema do sistema de governo. O projeto da sistematização foi rejeitado, como texto básico, em todos os temas constitucionais da ordem, inclusive quanto ao único tema não contido em emenda coletiva do Centrão: o regime de governo foi objeto de emenda coletiva cuja fonte não foi nenhum dos 2 principais agrupamentos constituintes e consagrou o Presidencialismo.

A metodologia de aprovação das teses do Centrão, condicionando-a a modificações ulteriores e comprometendo ambos os blocos constituintes, nas votações, se expressa na larga aceitação das emendas coletivas pela Assembleia. O contraste com a emenda coletiva presidencialista se evidencia, pois sua aprovação foi inferior à menor obtida por uma emenda coletiva previamente acordada (a relativa à administração e aos servidores públicos, que alcançou 75% da Assembleia e continha a polêmica sobre a greve em serviços públicos, principalmente os essenciais). A opção pelo sistema presidencial de governo não alcançou os 62% da Assembleia, embora caiba registrar

que foi a única votação de emenda coletiva, sobre a ordem pública, que contou com a presença de **todos** os (559) constituintes.

TEMAS DA ORDEM		
	Membros favoráveis	Presença em Plenário
Direitos políticos	355	394
Partidos	360	423
Entes federativos	400	422
Ordem político administrativa	334	339
Estados	385	396
Municípios	421	437
Intervenção federal	355	394
Administração e servidores	360	423
Legislativo	400	422
Judiciário	334	339
Funções essenciais à justiça	385	396
Segurança	421	437
Forças Armadas	355	394
Estados excepcionais	360	423
Sistema Tributário	400	422
Finanças e orçamento	334	339
Presidencialismo	385	559

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, vols. 11 a 17.

As modificações dos textos-base escolhidos pela Assembleia, por sua vez, só poderiam advir da aprovação, igualmente por 280 votos (maioria absoluta) de iniciativas provenientes de seus membros (mediante emendas individuais ou destaques para votação em separado – DVS) ou subscritas por cidadãos, à medida que o novo regimen-

to interno preservara as emendas populares. O mecanismo das fusões entre emendas individuais gerou ainda um outro tipo de iniciativa para a reforma dos textos-base: a **emenda de fusão**, qualificada pela co-autoria entre proponentes que desistiam, em favor da emenda fundida, de suas emendas individuais.

A Presidência também distinguia entre iniciativas preferencializadas e as que não obtinham preferência na apreciação pelo plenário. As últimas compunham aquelas cujos autores receberam parecer contrário do relator Bernardo Cabral e não obtiveram nenhum apoio de outro membro da Assembleia para encaminhá-la à votação pelo Plenário. Conseqüentemente, a Presidência as colocava em votação, em bloco e após as demais iniciativas. Todos estes casos, nos temas da ordem pública, foram sumariamente rejeitados ao fim da votação de cada texto-base.

As iniciativas relevadas pela Presidência e cuja análise iniciaremos, se compunham de: emendas individuais e destaques para votação em separado com pareceres favoráveis do relator; emendas individuais e destaques para votação em separado, com pareceres contrários do relator, mas com apoio de outro(s) membro(s) da Assembleia; e as emendas populares cujo teor não estivesse no texto-base escolhido pelo Plenário (as demais, obviamente, não precisariam ser votadas porque já incorporadas ao texto da futura Constituição).

Os quadros seguintes denotam a efetiva articulação política entre os membros da Assembleia, como fator principal das reformas dos textos-base adotados. Se a escolha acordada destes já revela a emergência de consensos políticos, o predomínio das emendas fundidas, durante suas modificações, denota a consolidação de articulações consensuais no processo constituinte, em plenário.

Proposições	Aprovadas	Rejeitadas
Relator favorável	76	24
Relator desfavorável	15	158

Iniciativas reformistas de texto-base	Individuais (emendas/DVS)	Populares	Fusões	Total
Aprovadas pela Assembleia	33	1 (iniciativa popular de leis)	57	91
Rejeitadas pela Assembleia	142	1 (retorno da censura)	39	182

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, vols. 11 a 17.

Das reformas exitosas dos textos-base sobre a ordem pública (91 ao todo), as fusões de emendas respondem por 62,63% delas (57 emendas), indicando uma prática, finalmente afirmativa, de consensos políticos entre os membros da Assembleia. Tal indicação, porém, ainda precisa ser corroborada por outras análises das votações. As únicas emendas populares sobre a ordem pública que não haviam sido agasalhadas pelos textos-base adotados tinham sido a que reinstituía a censura aos meios de comunicação (rejeitada pelo plenário) nos moldes do regime autoritário, e a que disciplinava a iniciativa popular de leis (aprovada pelo plenário) mediante assinaturas de propostas por eleitores.

A articulação consensual na Assembleia também é indicada pela sintonia entre as reformas promovidas nos textos-base (em sua ampla maioria, advindos do Centrão) e os pareceres do relator Bernardo Cabral, que se identificava com a essência da orientação política plasmada no projeto da sistematização. Como representante dos debates ocorridos nas temáticas e sistematizados por ele, o relator apresentava seus pareceres por escrito e, mediante protocolo da Presidência, de modo oral, imediatamente antes da votação.

À medida que os textos-base do Centrão eram reformados com a anuência do relator, agrega-se mais um indício do acolhimento de razões políticas identificadas com o projeto da sistematização e, portanto, do ajuste entre ambas as tendências, havendo ou não a restauração literal de dispositivos formulados pela extinta comissão sistematizadora.

Os dados principais que demonstram a veiculação de consensos da Assembleia, através do expediente das fusões de emendas, se extraem da análise ideológica das

composições entre seus co-autores. Assim, as 57 fusões aprovadas no plenário apresentam os seguintes ingredientes ideológicos:

Fusões aprovadas	Número de emendas fundidas	Fusões rejeitadas	Número de emendas fundidas
Esquerda/ Centro-esquerda	1	Esquerda	1
Centro-esquerda/ Centro-direita	26	Esquerda/ Centro-direita	4
Centro/ Centro-direita	7	Centro-direita	18
Esquerda/ Centro-direita	2	Centro/ Centro-direita	3
Esquerda/ Centro-esquerda/ Centro-direita	4	Centro-esquerda/ Centro-direita	1
Centro-direita	5	Esquerda/Direita	1
Centro	1	Esquerda/ Centro-esquerda	3
Centro-esquerda/ direita	1	Esquerda/Centro	0
Esquerda/ Centro-esquerda/ Centro	1	Centro-esquerda	6
Da esquerda à direita	9	Da esquerda à direita	0
TOTAL	57	TOTAL	37

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, vols. 11 a 17.

Das 57 fusões aprovadas, 40 delas (mais de 70%) ocorreram entre membros da Assembleia que perpassam a maioria dos seus segmentos ideológicos, denotando amplas confluências políticas. Incluem-se neste rol as 26 emendas fundidas pelas centro-esquerda e centro-direita; a fusão cujos membros provinham da esquerda, centro-esquerda e centro; as 4 emendas fundidas por membros da esquerda, centro-esquerda e centro-direita; e as 9 emendas cujos co-autores integram todos os campos políticos da Assembleia.



Apenas 6 emendas fundidas por autores pertencentes ao mesmo campo ideológico galvanizaram a Assembleia. Cinco emendas uni-ideológicas de centro-direita versando sobre mera correção redacional (créditos federais); estipulando promoção de juízes por antigüidade; regulando a justiça militar estadual; organizando a polícia rodoviária federal; restrições a empréstimos compulsórios pela União. Todas matérias sem polêmica na Assembleia e, exceto a promoção por antigüidade na magistratura (81,75%) apoiadas por mais de 90% do Plenário. Já a emenda (uni-ideológica) de centro disciplinava matéria com alguma controvérsia nos debates temáticos: a criação de territórios mediante plebiscito da população afetada. Mesmo assim, e contando com o beneplácito do relator (concordando com inovação alheia à sistematização), o centro ideológico conseguiu se inserir no eixo do processo político, pois a proposta, que valorizava os Estados, em detrimento da União, na instituição de territórios federais, recebeu o apoio de 94,79% do Plenário.<sup>[6]</sup>

Todas as demais fusões aprovadas eram plurideológicas quanto aos seus autores. **Nenhuma** deixou de expressar tendências centristas (centro-esquerda, centro ou centro-direita) entre seus signatários.

A interveniência do Presidente da Mesa, constantemente requerida para interpretações sobre a viabilidade técnica das fusões, por vezes foi além, orientando-as ou mesmo atraindo as lideranças partidárias para sua consagração no Plenário. Algumas vezes, mesmo iniciativas individuais foram sustentadas, indiretamente, pela Presidência da Assembleia. O diálogo abaixo com João Menezes (PFL/PI) é exemplificador:

“V. Exa. disse que quer fazer essa Constituição, nem que seja “na marra” (...) V. Exa. juntou mais de 10 emendas, reuniu 4 ou 5 constituintes e coloca em votação um acordo, para que todo o plenário o vote sem o conhecer”. Ao que retrucou Ulysses Guimarães (PMDB/SP): “A mesa declara, em primeiro lugar, que não foi o Presidente quem inventou o instituto da fusão. Em segundo lugar, não foi o Presidente quem determinou, no regimento, que as fusões podem ser apresentadas até o momento da votação (...)

---

[6] Ibidem, pp. 7988/7989.

quero dizer também que o instituto da fusão foi trabalhado durante toda a manhã, e estou levando o texto – vou fazê-lo uma segunda vez – ao conhecimento do plenário”<sup>[7]</sup>.

Em 37 votações nos temas da ordem pública se verificou a interveniência do Presidente da Assembleia no sentido de viabilizar a aprovação de propostas no Plenário.

INTERVENIÊNCIA DA PRESIDÊNCIA	
Propostas sustentadas	
TOTAL	37
Rejeitadas	0
Aprovadas	37
Mais de 90% do Plenário	27
Mais de 80%	31
Mais de 75%	54
Menos de 70%	1

INTERVENIÊNCIA DA PRESIDÊNCIA			
	Aprovadas pelo Plenário	Rejeitadas pelo Plenário	Matérias polêmicas
Temas da Ordem Pública	9	0	1
Fusões de emendas	28	0	11
TOTAL	37	0	12

Fonte: “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, vols. 11 a 17.

Os quadros acima demonstram a consensualização da Assembleia, exercida pela Presidência **em plenário**, durante as votações. Um terço de suas intervenções diretas solucionou polêmicas entre as 2 tendências contrapostas (sistematização e Centrão), promovendo inclusive, após ser consultado **durante a votação** pelo relator Bernardo

[7] Ibidem, pp. 7871, sessão de 02 de março de 1988.

Cabral, a aprovação da emenda individual de Lavoisier Maia (PDS/RN) que incluía o plebiscito e o veto popular entre os tópicos da democracia direta<sup>[8]</sup>, condicionando-a à retirada do veto popular (que não contava com o consenso entre as lideranças).

Os demais temas polêmicos solucionados por sua intervenção plenária foram a extensão da previdência rural; a força normativa das leis orçamentárias; a fixação do papel do Legislativo após a aprovação do Presidencialismo; o concurso público como padrão no acesso à condição de servidor civil; a exploração estadual do gás canalizado; a aposentadoria dos servidores públicos; a unicidade na representação sindical; a competência federal das telecomunicações; e o equacionamento (após votações anteriores não-conclusivas) da greve por trabalhadores sem impedir serviços essenciais; da greve por servidores com a mesma condição; e as propriedades do subsolo (para a União) e da lavra (ao minerador). Esta última, inclusive, advinha de um “buraco negro”, pois os impasses anteriores não haviam permitido, sequer, a fixação de texto-base.

Destacar a intervenção do Presidente da Assembleia não implica diminuir o papel das lideranças, especialmente as partidárias, na articulação dos consensos. Como o exercício da Presidência estava pautada pela coesão do Colégio de Líderes, o Presidente atuava como fiador dos acordos ou mesmo os promovia. Tanto num caso como no outro, suas intervenções **em plenário** eram ingredientes essenciais do consenso.

O dado mais significativo deste papel é o fato de sua interveniência plenária ser encontrada em 8 das 9 fusões de emendas que alcançaram todo o espectro ideológico, abrangendo membros da esquerda à direita da Assembleia. Foi o caso das emendas fundidas sobre acumulação de cargos ou empregos públicos por médicos e professores; de fortalecimento da função fiscalizatória do Legislativo, especialmente através do Tribunal de Contas; da greve de servidores com manutenção de serviços essenciais; da greve de trabalhadores com a mesma condição; de proventos de aposentadoria e pensão de servidores; das aposentadorias compulsória, voluntária e por invalidez de servidores; da competência federal das telecomunicações e da propriedade federal do

---

[8] Ibidem, pp. 7910, sessão de 03 de março de 1988.

subsolo e do proprietário da lavra. A única fusão de emendas que perpassou todos os setores ideológicos da Assembleia, sem o patrocínio político do Presidente Ulysses Guimarães, foi a fixação de royalties (compensações por exploração econômica de recursos naturais) a Estados e Municípios.

Outro aspecto que ressalta o impacto político da intervenção do Presidente da Assembleia em Plenário é o êxito de iniciativas individuais, por ele facilitadas, para a reforma do texto-base. Foram 9 iniciativas, que compreendem, além da já citada inclusão do plebiscito popular, a organização cooperativa dos garimpeiros, a política nacional de emprego, a preservação de certas ilhas na União, o escopo da Justiça Federal, o escopo do STJ, a competência recursal dos Tribunais Regionais Federais, a inviolabilidade profissional do advogado e a exclusão da autorização (de modo a admitir somente a concessão e a permissão) na prestação indireta de serviços públicos municipais.

Esta última fôra um destaque para votação em separado de seu principal opositor no PMDB, Mário Covas (PMDB/SP), cujo elogio pelo Presidente da mesa foi acolhido por Inocêncio Oliveira (PFL/PE). O que fez Covas comentar: “Portanto, quero reafirmar o compromisso da liderança do PMDB de continuar permanentemente tentando ajudar a tarefa da mesa no sentido de facilitar a votação, mas, por outro lado, faço apelo no sentido de que cada um de nós se engaje nessa tarefa, despido de desconfiança e de qualquer preconceito, de forma a que, mantidas as divergências (...) possamos caminhar pelo menos para uma Constituição que esteja de acordo com os sentimentos do povo brasileiro (palmas)”<sup>[9]</sup>. Bonifácio de Andrada (PDS/MG), pelo Centrão, confirmou acordo interpartidário para aprovar o destaque de Covas<sup>[10]</sup>.

As demais iniciativas reformadoras de texto-base, em que o Presidente da Assembleia exteriorizou seu apoio, foram: a disciplina da nacionalidade; a impessoalidade como parâmetro de propaganda governamental; a proibição de certas ocupações profissionais por parlamentares; o mínimo de 5 anos na judicatura para aposentadoria; o

---

[9] Ibidem, pp. 8242, sessão de 10 de março de 1988.

[10] Ibidem, pp. 8242, sessão de 10 de março de 1988.

juízo de ministros pelo Tribunal de Contas da União; o repasse, pelo Executivo, de recursos do Legislativo e do Judiciário; o número de vereadores nos Municípios; a extensão de direitos dos trabalhadores aos servidores; a preservação funcional de servidor com mandato eletivo; a isenção de tributos para servidores aposentados; a competência recursal da justiça do trabalho; a fixação da legitimidade e economicidade do gasto público como parâmetros da fiscalização pelas Cortes de Contas; e o escopo da polícia rodoviária federal. Como em todas as intervenções da Presidência da Assembleia, foram iniciativas aprovadas com larga margem.

Se as fusões de emendas entre os membros da Assembleia consistiram na via privilegiada da reforma dos textos-base e, portanto, da elaboração constitucional, as agregações ideológicas encontradas nelas também indicam as tendências fundamentais do processo constituinte. Por serem articulações consensuais, as fusões aprovadas em plenário (mesmo sem a concorrência da Presidência da Assembleia), são ainda mais indicativas das tendências subjacentes ao processo político, do que a análise das subcomissões e comissões temáticas anteriores.

Ora, as emendas fundidas cujos autores provêm dos segmentos ideológicos mais expressivos na Assembleia compõem 40 das 57 fusões aprovadas pelo plenário. Foram 9 provenientes da esquerda à direita (incluindo todas as orientações centristas), 4 provenientes da esquerda/centro-esquerda/centro-direita, 1 da esquerda/centro-esquerda/centro e 26 da centro-esquerda/centro-direita.

Excetuando as 9 fusões de máxima amplitude no espectro ideológico, já comentadas (porque 8 delas contaram com o Presidente Ulysses Guimarães como fiador), identifiquemos as demais emendas fundidas.

A fusão de esquerda/centro-esquerda/centro restaurou, no respectivo texto-base do Centrão, o dispositivo que conferia o voto facultativo aos menores de 16 anos (previsto pela comissão da sistematização). Seus co-autores eram Paulo Delgado (PT/MG), Aécio Neves (PMDB/MG), Darcy Deitos (PMDB/PR), Carlos Benevides (PMDB/CE) e Osvaldo Macedo (PMDB/PR). Foi defendida por Afonso Arinos (PFL/RJ) que o fez de modo apaixonado (como membro mais idoso da Assembleia) tal como já o fizera

na sistematização, e foi impugnada por Tito Costa (PMDB/SP), por considerar prematura a idade estipulada. O relator Bernardo Cabral preferiu não se posicionar<sup>[11]</sup>. Sua aprovação foi de 72,30% do Plenário.

As 4 fusões de esquerda/centro-esquerda/centro-direita continham a fixação de mínimo de subscrições para a iniciativa popular de leis; a estabilidade no emprego para dirigentes sindicais; a unicidade na representação sindical (1 entidade para cada base territorial) de patrões e empregados; e a extensão da Previdência Social aos produtores rurais (com o beneplácito do Presidente da Assembleia). Foram aprovadas, respectivamente, por 76,21%, 91,16%, 70,10% e 97,54% do Plenário. A unicidade dividiu o movimento sindical, a esquerda e a centro-direita (Afif Domingos do PL/SP se opôs a ela), mas também contou com o apoio do Presidente da Mesa, segundo o relator Bernardo Cabral (PMDB/AM): “(...) o grande vitorioso será – anotem isto – será um cidadão (...) que sugeriu, ainda ontem, numa reunião com os líderes, que fizéssemos a fusão. Esse homem chama-se Ulysses Guimarães (palmas)”<sup>[12]</sup>.

As 26 fusões entre membros de centro-esquerda e centro-direita da Assembleia, aprovadas em Plenário, continham a tributação da remuneração parlamentar; a legitimidade e a economicidade de gastos públicos como critérios de fiscalização da Administração Pública (com o apoio do Presidente da Mesa); o concurso público como regra para a condição de servidor civil (apoiada pela Presidência da Assembleia); a impessoalidade (também com o apoio de Ulysses) na propaganda governamental; a tributação da remuneração dos prefeitos; a proibição de certas ocupações a parlamentares (com o apoio do Presidente da Mesa); a isonomia remuneratória entre servidores dos 3 Poderes; a continuidade histórica na criação de novos municípios; a competência estadual (com o apoio de Ulysses) do abastecimento de gás, inclusive mediante concessão a empresa pública; a redução de idades mínimas para cargos eletivos; a disciplina (com o apoio de Ulysses) da nacionalidade; a participação de trabalhadores e empregadores nos órgãos públicos reguladores de seus interesses; o repasse (com o

---

[11] Ibidem, pp. 7914, 7916, sessão de 03 de março de 1988.

[12] Ibidem, pp. 7862, sessão de 02 de março de 1988.

apoio do Presidente da Mesa) de recursos ao Legislativo e ao Judiciário; as fundações públicas sob supervisão do Legislativo; a fiscalização pelo Legislativo da execução orçamentária; a vinculação do orçamento público às leis de diretrizes; a priorização do norte, nordeste e centro-oeste nas verbas públicas; a criação da Defensoria Pública; a criação da Advocacia da União; a independência institucional do Ministério Público<sup>[13]</sup>; a indicação de juízes classistas somente pelos sindicatos; o escopo da Justiça do Trabalho; a prevalência de juízes togados sobre classistas nos Tribunais do Trabalho; o julgamento de ministros pelo TCU; o juiz de paz eleito (funções conciliatórias); a aposentadoria apenas com 5 anos de judicatura (com apoio de Ulysses) para os magistrados; e o fortalecimento simultâneo do Congresso e do Executivo (com apoio do Presidente da Assembleia).

A única destas fusões cuja aprovação contrariou o relator geral foi a da redução de idades para cargos eletivos<sup>[14]</sup>. As que alcançaram ou superaram os 90% do Plenário **sem a interveniência do Presidente da Assembleia** foram a do Ministério Público (91,38%), do juiz de paz (90,11%), da Justiça do Trabalho (95,11%), da indicação sindical de juízes classistas (97,01%) e da fiscalização legislativa do orçamento (94,81%).

Afluindo os campos da sistematização e do Centrão, contrapostos na Assembleia, os conteúdos das 26 fusões de centro-esquerda/centro-direita, aprovadas em plenário, revelam as mesmas tendências participativas, descentralizantes e antidiscriminatórias detectadas desde as etapas das discussões temáticas. Tais tendências também são corroboradas quando se adicionam as outras 14 fusões que mais perpassam a diversidade ideológica da Assembleia, já citadas. Portanto, o sentido político do processo constituinte, exposto pela maioria (40) das 57 fusões aprovadas, também veicula estas tendências. A relevância essencial do centro se depreende, no quadro ideológico geral das fusões aprovadas, também da impossibilidade da esquerda e da direita de, sem composição com outros segmentos centristas da Assembleia, aprovarem fusões unideológicas.

---

[13] Ibidem, pp. 9321, sessão de 13 de abril de 1988.

[14] Ibidem, pp. 7923, sessão de 03 de março de 1988.

Quanto à definição do sistema de governo, o Plenário optou pelo Presidencialismo na sessão de 23/03/88. Com a presença de todos os membros (559) da Assembleia, a emenda coletiva nº 1.830 teve 344 votos favoráveis (61,53% dos presentes), 212 contrários e 3 abstenções<sup>[15]</sup>. Foi o único tema da ordem pública cujo texto-base não adveio do Centrão (nem com a anuência dos agrupados em torno da sistematização). Como sua apresentação contou com 351 assinaturas, ela obteve precedência automática para votação e sua aprovação cancelava o texto da sistematização (cujas disposições eram parlamentaristas) sobre a matéria. O Centrão não apresentara emenda coletiva sobre o assunto.

Porém, a aprovação desta emenda coletiva não expurgou todos os institutos parlamentaristas, versados pela sistematização, e ainda incrustou outros, apesar de definir um regime presidencial de governo. Além de ser uma formulação plurideológica (esquerda/centro-esquerda/centro-direita) liderada por Humberto Lucena (PMDB/PB), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), Edison Lobão (PFL/MA), Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE) e Theodoro Mendes (PMDB/BA), também era uma composição que misturava o Presidencialismo a mecanismos parlamentaristas.

O Presidente da Assembleia reiterou, várias vezes, a relevância da votação, considerada a mais importante<sup>[16]</sup> do processo constituinte. Gastone Righi protestou<sup>[17]</sup> pela não apreciação da matéria com anterioridade sobre as demais, mas apenas naquele momento. Após celeuma gerada pela exigência, por José Genoíno (PT/SP), de comprometimento público dos membros presidencialistas (especialmente, do PFL) na garantia de se votar, separadamente, a questão do mandato presidencial – no que foi atendido por José Lourenço (PFL/BA)<sup>[18]</sup>, a proposta foi defendida e impugnada por 4 oradores de cada lado.

---

[15] Ibidem, 8747/8748/8749.

[16] Ibidem, pp. 8739, 8741 e 8746.

[17] 17 Ibidem, pp. 8737.

[18] Ibidem, pp. 8738.



Humberto Lucena (PMDB/PB) citou Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek para mostrar “(...) que foi o presidencialismo que assegurou os grandes avanços econômicos e sociais do povo brasileiro (palmas)”. Destacou a incongruência da proposta parlamentarista com a federação brasileira, pois: “(...) teríamos um fato ‘sui generis’ no Brasil: dois sistemas de governo, quais sejam, o parlamentarismo no plano federal, e o presidencialismo nos planos estadual e municipal.” Mas também expôs o caráter híbrido da proposta presidencialista em votação “(...) com o Presidente da República como chefe de Estado e chefe de Governo, eleito pelo voto direto, por maioria absoluta e, ao mesmo tempo, (...) através de 2 medidas salutares adotadas em nossa emenda. Uma, que estabelece que o Ministro de Estado, convocado ao Senado ou à Câmara, após a sua exposição e a resposta às interpelações, na sessão seguinte poderá ser alvo de uma resolução apresentada por líder partidário, discorda do seu desempenho no Plenário (...) E a outra, moção de censura individual ao Ministro de Estado, que é uma maneira de o Poder Legislativo poder interferir, diretamente, no processo político-administrativo (...)”<sup>[19]</sup>.

Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) acentuou a tradição republicana brasileira: “Quero reclamar em nome daqueles humildes, daqueles desgarrados, em nome daqueles injustiçados que só têm um instante na vida em que podem olhar-se como cidadãos, quando escolhem o Presidente da República como chefe de Governo e da Nação”<sup>[20]</sup>.

Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE) apontou um caráter progressivo na evolução do regime de governo: “Sou pela modernização das instituições políticas brasileiras (...) isto aqui é um confronto do arcaico com o moderno (...) e este está aqui neste projeto, que traduz nas prerrogativas do Poder Legislativo, todos aqueles poderes que uma maioria parlamentarista na comissão de sistematização imaginou que deveria ser dotado o legislativo brasileiro. Ao mesmo tempo, respeitamos o que é essencial, o que é fundamental, que é a eleição do chefe de governo, aquele que nos vai governar pelo voto

---

[19] Ibidem, pp. 8738, sessão de 23 de março de 1988.

[20] Ibidem, pp. 8740, sessão de 23 de março de 1988.

direto e secreto do povo brasileiro (...) É a favor da modernização que aderi ao projeto, é a favor da modernização e do respeito ao povo brasileiro que luto para que, neste instante, se abra um processo que pode até parar no regime de gabinete sonhado por alguns aqui”. E, invocando a realidade política dos governos estaduais: “Em nome da bancada de Pernambuco (...) da bancada que segue a orientação do governador Miguel Arraes, votamos pelo presidencialismo (...)”<sup>[21]</sup>.

Vladimir Palmeira (PT/RJ) explicou: “Por que o PT é presidencialista? Porque o PT, em primeiro lugar, é a favor da eleição direta, do voto direto para eleger o chefe de governo (...) Em segundo lugar (...) temos, na eleição para o Executivo, a eleição mais política deste País, onde se defrontam reformas e contra-reformas (...) A eleição para o Parlamento tradicionalmente é viciada pelo clientelismo, pelas realidades geográficas (...) Queremos politizar a população e, politizando-a, queremos eleições diretas (...)”, relativizando a importância da votação que ocorreria, pois: “Querem que, milagrosamente, um novo regime de governo mude tudo e essa ilusão é mais uma coisa contra a tradição política brasileira (...) queremos uma saúde pública eficiente, queremos educação para os filhos, queremos comida para todos aqueles que padecem (...)”<sup>[22]</sup>.

Do lado parlamentarista da Assembleia, Luiz Viana (PMDB/BA) assinalou uma necessidade de amplo entendimento político que não vislumbrava no regime presidencial: “É este, srs. Constituintes, o contraste entre o governo de gabinete e o governo presidencialista, porque o governo de gabinete é o governo da conciliação (...). Ao que aspiramos, num grave momento como o que atravessamos, é poder fazer, através do Parlamentarismo, um governo de união nacional (palmas)”. Aparteado sobre a proposta de plebiscito, sobre o tema, “(...) Antes de se fazer o plebiscito sobre o gabinete, sobre o regime parlamentar, façamos o plebiscito para saber se o povo quer realmente mais 1 ano para o Presidente José Sarney”<sup>[23]</sup>.

---

[21] Ibidem, pp. 8741/8742, sessão de 23 de março de 1988.

[22] Ibidem, pp. 8743/8744, sessão de 23 de março de 1988.

[23] Ibidem, pp. 8740, sessão de 23 de março de 1988.

Nelson Carneiro (PMDB/RJ) denunciou o caráter híbrido do Presidencialismo proposto, citando uma liderança presidencialista (Marco Maciel, do PFL/PE) contrário à mistura de sistemas: “Srs. Constituintes, temos diante de nós um monstro para aprovar; não é uma emenda, é um monstro de vários pais (palmas) (...) Vou repetir suas palavras, de 16 de março, há 6 dias apenas (...) nunca pela adoção do que já se convencionou chamar sistema híbrido, porque tanto pode ser presidencialismo mitigado ou um parlamentarismo misto”<sup>[24]</sup>.

José Fogaça (PMDB/RS) criticou as disposições parlamentaristas da proposta presidencialista, que: “(...) criou uma moção de censura que é, absolutamente desastrosa (...) com esta emenda as crises são produzidas sem que haja meios para as resolver (...) Gostaria de lembrar aos presidencialistas, que estão aprovando esta emenda, que ela contém uma estranha e inédita noção de discordância (...) reúne-se a Câmara ou o Senado para, pelo voto de dois terços, expressar discordância ao depoimento do Ministro (...) Examinei as Constituições do mundo e esta noção de discordância é inédita, inaudita na experiência constitucional dos povos”<sup>[25]</sup>.

Afonso Arinos retomou uma tradição parlamentarista no País: “O Brasil não está fazendo uma experiência inédita se adotar o sistema parlamentarista (...) Não sou inimigo da República Presidencial. O que me parece é que temos que considerar que a República Presidencial não existe fora dos Estados Unidos, não existe na América Latina. Desde a Independência, não houve na América Latina um país que tivesse praticado a República Presidencial. Não existe hoje nos países africanos (...) Não existe nos países árabes (...) São todos Repúblicas Presidenciais. Onde está a República Presidencial fora da Corte Suprema dos Estados Unidos? (...)”<sup>[26]</sup>.

O parecer do relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) “(...) que toda a Casa sabe que sou parlamentarista por convicção”, também repeliu os ingredientes parlamentaristas no texto-base presidencialista: “(...) ainda há dias esta Casa aprovou,

---

[24] Ibidem, pp. 8740, sessão de 23 de março de 1988.

[25] Ibidem, pp. 8743, sessão de 23 de março de 1988.

[26] Ibidem, pp. 8744, sessão de 23 de março de 1988.

por uma maioria enorme, imensa, as medidas provisórias que só cabem no Parlamentarismo (...) Sr. Presidente, a emenda Humberto Lucena cria as chamadas medidas programáticas e, com isso, vamos ter um tricameralismo (...) Pela rejeição, Sr. Presidente”<sup>[27]</sup>.

No encaminhamento das votações, apenas os partidos de esquerda tinham posições em prol do Presidencialismo (PDT e PT) ou do Parlamentarismo (PC do B, PCB e PSB). O tema dividia todos os outros desde o PMDB (cuja Convenção decidira deixar a questão para a consciência de cada membro da bancada) até o PFL, o PDS, o PTB e o PDC. Seus líderes anunciaram suas preferências pessoais, mas frisaram que a questão era aberta nas bancadas<sup>[28]</sup>.

Como a aprovação da emenda apenas fornecia, tecnicamente, um texto-base para ulteriores ajustes, eles seriam decisivos para a combinação entre instituições presidencialistas (principais) e institutos parlamentaristas (acessórios). Conferir coerência à mistura de sistemas acolheria a expressiva minoria parlamentarista da Assembleia no ajustamento do regime proposto, em virtude do seu caráter híbrido, tal como os segmentos externos ao Centrão vinham incidindo na reforma dos seus textos-base.

Tal possibilidade de entendimento foi descartada, entretanto, no dia seguinte à opção presidencialista, por um discurso de Egídio Ferreira Lima<sup>[29]</sup>, ideólogo pernambucano do PMDB e da corrente parlamentarista da Assembleia: “(...) o que acrescentaram, a título de novidade ou como aceno ao Parlamentarismo (...) Criaram o Conselho da República (...) que corresponde ao Conselho de Estado, que, no sistema parlamentar, é o órgão máximo de consulta política do Chefe de Estado (...) criou-se, também, a esdrúxula noção de censura individual a Ministro, que somente pode ser aprovada por 2/3 desta Casa (...) técnica, doutrinária e politicamente, ela não passa do instituto do impedimento, “impeachment” (...) Sabe-se, no Brasil, que o “impeachment”, o impedimento do Presidente da República nunca foi posto em prática (...) o

---

[27] Ibidem, pp. 8745, sessão de 23 de março de 1988.

[28] Ibidem, pp. 8746.

[29] Ibidem, 24 de março de 1988, publicado em 29 de março de 1988.

que fez mais a emenda, este monstro gerado por esta Constituinte? Inventou medidas programáticas (...) tendo em vista o sistema parlamentar, nós adotamos as medidas provisórias com força de lei”<sup>[30]</sup>.

Seu posicionamento vedou qualquer intercâmbio posterior com a maioria presidencialista: “E, porque fui autor da emenda parlamentarista, que por último transitou (...) não emprestarei o meu nome, a minha energia, o meu passado e a minha história (...) à tentativa de aperfeiçoamento dessa emenda que foi introduzida no projeto. E o faço da maneira mais isenta, porque durante a noite eu a li, eu refleti profundamente e cheguei à conclusão de que ela é irremediavelmente incurável. Não se tem como tornar o Presidencialismo parlamentarizado (...)”<sup>[31]</sup>.

Embora sem o rancor da lamentação de Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), os segmentos parlamentaristas sustentaram a iniciativa de membros presidencialistas da Assembleia (incluindo constituintes que, desde antes da definição do regime de governo, só aceitavam um Presidencialismo puro), no sentido de expurgar o texto-base das incrustações que trazia de outro sistema. Para isto, foi apresentada uma fusão de emendas, com o apoio do Presidente da Mesa, entre Marco Maciel (PFL/PE), Orlando Pacheco (PFL/SC), Onofre Correia (PMDB/MA), Manoel Moreira (PMDB/SP), Carlos Santanna (PMDB/BA) e Eduardo Moreira (PMDB/SC). A emenda fundia, principalmente, membros da centro-direita, e da centro-esquerda na Assembleia, apoiada ainda por Humberto Lucena (PMDB/PB), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) e Theodoro Mendes (PMDB/BA)<sup>[32]</sup>.

Todas as lideranças parlamentaristas presentes se manifestaram favoravelmente à purificação do Presidencialismo adotado no texto-base e consideraram a fusão apresentada como um passo decisivo nesta direção. Desde o relator, que, segundo Ulysses Guimarães (PMDB/SP) “informa que, por se tratar de fusão e pelo intuito de aper-

---

[30] Ibidem, pp. 8866.

[31] Ibidem, pp. 8866.

[32] Ibidem, pp. 8941, sessão de 05 de abril de 1988.

feiçãoamento do texto, seu parecer é favorável”<sup>[33]</sup>, passando pelo líder Mário Covas (PMDB/SP) que “(...) a convite de V. Exa., temos participado de uma série de reuniões a respeito dessa fusão (...) não estamos, com isso, abrindo mão de, no segundo turno, votar para destacar esses dois dispositivos, o chamado cartão amarelo e o dispositivo do voto de desconfiança aos ministros, individualmente”<sup>[34]</sup>.

O líder Roberto Freire (PCB/PE) concluiu: “(...) como significa um aprimoramento da emenda presidencialista, já que a maioria da Casa assim quis (...) que, no segundo turno, em função de emendas **supressivas** (grifo de J.A.), aprimorá-la ainda mais, votaremos sim, pelo acordo”<sup>[35]</sup>. Mesmo o parlamentarista José Maria Eymael (PDC/SP), exercendo a liderança de seu partido, durante a votação, não vislumbrou qualquer outra possibilidade: “(...) já que o regime é presidencialista, concorda com a emenda e votará sim, no sentido de aprimorar o texto”<sup>[36]</sup>.

A fusão foi aprovada por 320 (93,84%) dos 341 presentes<sup>[37]</sup>.

---

[33] Ibidem, pp. 8943, sessão de 05 de abril de 1988.

[34] Ibidem, pp. 8943, sessão de 05 de abril de 1988.

[35] Ibidem, pp. 8943, sessão de 05 de abril de 1988.

[36] Ibidem, pp. 8943, sessão de 05 de abril de 1988.

[37] Ibidem, pp. 8743/8744/8745.



# Capítulo V

## O regime democrático-burocrático

Um amplo consenso político, sobre a ordem democrática a ser instituída no País, foi gestado durante o 1º turno de votações no Plenário. Embora, formalmente, ainda houvesse a possibilidade de alterações significativas no 2º turno de votações, há 2 evidências políticas que demonstram o estabelecimento do consenso fundamental, antes desta fase plenária.

Em primeiro lugar, a reação do Presidente da Mesa Diretora a um novo pronunciamento do Chefe do Executivo Federal. Diferentemente das primeiras críticas do Presidente Sarney ao sentido dos trabalhos constituintes, Ulysses Guimarães, desta vez, ocupou a mesma cadeia de rádio e televisão que a Presidência da República ocupara no dia anterior, para rebater suas críticas e defender a Assembleia Nacional Constituinte<sup>[1]</sup>. Tal fato político, antes do 2º turno, indicava a solidificação de um consenso amplo no Plenário durante o 1º turno, no qual o Presidente da Assembleia se lastreava.

Até então, a autodefesa do processo constituinte pela Assembleia se manifestara na publicação oficial de obra do relator Bernardo Cabral<sup>[2]</sup>, que respondia às críticas de Saulo Ramos, então consultor-geral da República (cargo de confiança do Presidente Sarney), à sua legitimidade jurídico-política.

Nesta obra, foi defendido o caráter originário do Poder Constituinte exercido pela Assembleia: “(...) por que o Presidente da República não encaminhou ao Congresso Nacional uma ou mais emendas à Constituição em vigor, ao invés de submeter-lhe mensagem propondo a convocação da Assembleia Nacional Constituinte?”<sup>[3]</sup>

[1] Jornal O Globo de 27/07/88 (1ª página) e Anais – pp. 12150/12151, sessão de 28/07/88 “Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la. Não ficará bela estátua, inacabada, mutilada ou profanada.”

[2] “ Poder constituinte: fonte legítima – soberania – liberdade”, Brasília, 1988, Assembleia Nacional Constituinte,

[3] Cabral, J. Bernardo, op. cit., pp. 11.



(...) “Foi o que ocorreu e está ocorrendo no País. Aos senadores e deputados foram explicitamente atribuídos poderes constituintes livres e soberanos”<sup>[4]</sup> (...) “O que a emenda constitucional diz claramente é que a Assembleia Nacional Constituinte é livre e soberana para elaborar uma Constituição. Nada mais, nada menos.”<sup>[5]</sup>

O relator Bernardo Cabral ainda apelava à “(...) amarração de seu raciocínio a realidade institucional de seus países. É dessa perspectiva que deve ser encarada a Assembleia Nacional Constituinte”<sup>[6]</sup> e rejeitava argumentos que limitavam o processo constituinte brasileiro por não enquadrá-lo em casos clássicos nos quais a derruição da ordem anterior precedeu a nova institucionalidade: (...) “Esse esquema simplista (...) por si só não explica o caso institucional brasileiro nem qualquer outro”<sup>[7]</sup>.

Em segundo lugar, a preservação, pelas votações do 2º turno, dos parâmetros institucionais da ordem democrática, estabelecidos pelo plenário no 1º turno de votações, indicava a formulação de sólidos consensos. Mesmo tentativas, à esquerda e à direita, de modificações na extensão dos direitos sociais que opuseram trabalhadores e empresários, não foram exitosas<sup>[8]</sup>. Ao final, foi corroborada a tendência à cisão da Assembleia quanto ao sistema de governo presidencial adotado, sem a adesão da corrente parlamentarista em ajustes consensuais e sendo previsto um plebiscito popular para novo embate sobre o tema<sup>[9]</sup>, em 1993. Tratava-se de proposta da minoria monarquista da Assembleia que a veiculara através de emenda popular sob responsabilidade de entidades civis pró-monarquia<sup>[10]</sup>. Sua absorção

---

[4] *Ibidem*, pp. 27.

[5] *Ibidem*, pp. 28.

[6] *Ibidem*.

[7] *Ibidem*, pp. 29.

[8] Coelho, *op.cit.*, pp. 55.

[9] Na sessão de 03/06/88, em que o futuro plebiscito foi aprovado (pp. 10997 dos Anais da ANC) por 495 dos 529 constituintes presentes, o relator Bernardo Cabral ressaltou o consenso amplo de sua previsão mediante fusão de emendas (incluindo a emenda popular sobre o tema): “Roberto Freire, José Lourenço, Amaral Netto, Gastone Righi, Adolfo Oliveira, Siqueira Campos, Beth Azize, Ademir Andrade, Mário Covas, Messias Soares, Mauro Borges e Jamil Haddad. Todos, exercitando a liderança, deram a sua concordância para a aprovação da emenda” (pp. 10996).

[10] Whitaker, *op.cit.* pp. 275/276.

pela Assembleia, dada a cristalização da divisão presidencialismo/parlamentarismo, desembocou na previsão de uma consulta popular direta, tanto sobre a forma do governo (monarquia ou república) quanto sobre o regime do governo (presidencial ou parlamentar).

O único ajuste formalmente inovador da ordem pública foi quanto à ampliação dos proponentes de ações diretas de inconstitucionalidade no STF. Ao invés de permiti-la a qualquer cidadão, tal como nas ações populares, o consenso foi no sentido de atribuí-la, além de a vários órgãos públicos e a partidos políticos com representação parlamentar, às associações de interesses econômicos e profissionais<sup>[11]</sup>.

Porém, qual a qualidade do consenso político obtido? Os analistas políticos classificam a formação de maiorias nas Assembleias em 3 tipos.

Há a **maioria aritmética**, formada por uma aglutinação majoritária contraposta a outra(s) tendência(s) da Assembleia, como um adversário comum contra o qual se unificam. Eventualmente, sua unidade também é reforçada por articulações com segmentos alheios à polaridade política entre as tendências principais da Assembleia. Maiorias aritméticas não são consensuais, no sentido de se formarem à revelia das orientações políticas contrárias, com as quais não se estabelecem entendimentos e às quais se opõem, frontalmente<sup>[12]</sup>. Foi o caso dos processos majoritários que desembocaram no projeto da sistematização e no movimento do Centrão.

Há a **maioria não-decisória**, que adia a resolução de conflito político sobre questão relevante na Assembleia. Ocorre quando a solução de uma controvérsia é remetida a uma legislação posterior, momento em que a maioria **futura** decidirá a questão<sup>[13]</sup>. É uma maioria consensual, pois o entendimento entre as correntes em disputa substitui, ainda que provisoriamente, o confronto entre elas, à medida que ambas o considerem excessivamente arriscado. Também a fixação do plebiscito sobre forma/regime de governo, adiando o equacionamento da questão.

---

[11] Coelho, op.cit., pp. 55.

[12] Maués, Antonio G. Moreira - “Os acordos no processo constituinte: Brasil e Espanha”, Mimeo, pp. 4.

[13] Ibidem.

Há, enfim, a **maioria confluyente**, formada por concessões mútuas entre as correntes políticas da Assembleia. Elas cedem em pontos não-essenciais para assegurar tópicos fundamentais, de modo a satisfazer metas centrais a todas as tendências envolvidas<sup>[14]</sup>. Foi o caso na solução dos impasses sobre a definição da soberania popular e da propriedade privada, assegurando, respectivamente, que representação/participação na política e que direito individual/função social da propriedade fossem estabelecidas com relevâncias equivalentes no texto constitucional. No primeiro caso, alguns segmentos aceitam que a representação seja a regra da ordem política, enquanto outros segmentos aceitam mecanismos de participação direta<sup>[15]</sup>. No segundo caso, alguns segmentos aceitam que a propriedade seja um direito individual, enquanto outros segmentos aceitam certos imperativos sociais superiores a ela<sup>[16]</sup>.

Situando a formação de maiorias constituintes na Assembleia brasileira, creio que o compromisso político (geral), nela formalizado, deve ser considerado um **consenso periférico sobre a ordem pública**. Isto significa que as transações entre as forças políticas da Assembleia produziram amplos consensos sobre a generalidade dos temas da ordem pública. **Mas não o fizeram sobre o eixo da ordem** política, incluindo o tema do sistema de governo.

Dizer que este era o eixo da ordem democrática, implica reconhecer que sua definição das relações entre os Poderes diretamente políticos (Executivo e Legislativo) condiciona o sistema eleitoral e partidário, bem como que os demais temas (a Federação, o Judiciário, a estrutura administrativa, os órgãos auxiliares do interesse público e da cidadania, a implementação de políticas públicas) se assentam no regime democrático instituído.

---

[14] Ibidem.

[15] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 6674.

[16] O entendimento é confirmado por Mário Covas (PMDB/SP) e por José Lourenço (PFL/BA) (pp. 7201, Anais), levando à sua aprovação por 446 dos 490 presentes. PT, PC do B e PSB foram contrários ao acordo, que preenchia um “buraco negro” produzido pela rejeição anterior de emenda coletiva do Centrão e de outras alternativas. O texto final sobre o direito de propriedade foi elaborado pelo relator Bernardo Cabral, conforme incumbência regimental (pp. 7201).

Como se depreende das votações em 1º turno no plenário constituinte, exce- tuando o tema do regime de governo, todos os demais temas essenciais da ordem pública foram decididos por maiorias consensuais, formadas por concessões mútuas entre todas ou as principais tendências na Assembleia. Tal processo político é revela- do pelas largas aprovações, mediante acordos com a centro-esquerda e esquerdas, das emendas coletivas do Centrão. Das 16 propostas de capítulos constitucionais pelas centro-direita e direita (com adesões seletivas do centro), 15 obtiveram mais de 80% de aprovação e mesmo a relativa à administração e servidores públicos obteve 75%, ou seja, margem significativa de aprovação.

O mesmo se deu nas fusões de emendas que respondem por 57 dos 91 ajustes realizados nos textos-base. Dentre as emendas fundidas plurideológicas constam o desenho constitucional de instituições alheias à polaridade política Executivo/Legis- lativo, mas essenciais à ordem pública: o fortalecimento do Poder Judiciário, a inde- pendência do Ministério Público, o aprimoramento das Cortes de Contas, a orga- nização da Defensoria Pública, a implementação da Advocacia Pública, a partilha federativa com Estados e Municípios, as novas atribuições da União. Todas com mais de 70% de aprovação e a maioria delas em torno de 80% de apoio.

A questão do sistema de governo contrasta com o equacionamento, pela Assem- bleia, das demais questões da ordem pública. A emenda coletiva do Presidencialismo não alcançou 62% do Plenário, sendo aprovada sob forte contestação, que continuou após a decisão. Além de destoar dos demais textos-base aprovados na resistência à sua aprovação (menor que a menor aprovação obtida por uma emenda coletiva do Centrão sobre a ordem pública), também foi diverso o sentido de seus ajustes.

Enquanto aos textos-base (emendas coletivas aprovadas) provenientes do Cen- trão foram inseridos, durante seus ajustes, princípios ideológicos (até mesmo forma- lizados no projeto da sistematização) dos segmentos de centro-esquerda e esquerdas (sempre com a adesão seletiva do centro), o texto-base da emenda coletiva presiden- cialista foi submetida a um processo contrário. Na sua aprovação, acolhia institutos parlamentaristas, mas, após a mesma, diante da persistência da cisão entre os adeptos

de ambos os sistemas, foi sendo continuamente podada. Embora este processo não tenha extirpado completamente os institutos parlamentaristas (especialmente, as leis delegadas e as medidas provisórias, cuja permanência, fora do contexto parlamentarista, fortalece o governo em detrimento do Legislativo), desembocou na supressão da censura individual a ministro (pelo Congresso), principal inovação ao sistema presidencial trazido pela emenda aprovada.

O descompromisso dos segmentos parlamentaristas com o regime de governo aprovado e o recrudescimento dos segmentos presidencialistas menos dispostos à aproximação dos sistemas se combinaram para anular, progressivamente, as poucas misturas efetuadas pelo texto-base aprovado. O que foi iniciado por fusão de emendas, exclusivamente de adeptos do presidencialismo, para a retirada de dispositivos parlamentaristas e cujo apoio pela corrente contrária se expressa nos 93,84% de aprovação plenária<sup>[17]</sup>. A desmontagem da tentativa de amálgama entre parlamentarismo e presidencialismo, na votação que consagrou este último, foi concluída com a absorção da proposta monarquista de plebiscito em 1993, para nova decisão constituinte sobre a forma e o sistema de governo no País<sup>[18]</sup>.

Portanto, o compromisso político-histórico contido na Carta de 1988 é um consenso periférico sobre a ordem pública, pois, se ele é sólido sobre todos os temas institucionais, decididos por maiorias consensuais lastreadas em concessões mútuas entre as tendências da Assembleia, ele é um consenso fraco sobre o eixo da ordem pública. Afinal, o sistema de governo foi decidido por uma maioria meramente aritmética (durante a votação do texto-base), que não se converteu em maioria por concessões, mas foi seguida de um consenso pela postergação da decisão (em plebiscito 5 anos depois).

Esta é a principal razão porque sustentei, em outra obra<sup>[19]</sup> (como já faziam renomados analistas políticos), que a Constituição de 1988, ao contrário do que se esperava, não encerrou o ciclo da transição democrática. Politicamente, ela não foi en-

---

[17] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 8941.

[18] *Ibidem*, pp. 10996.

[19] Vianna Lopes, Julio Aurelio - “O espírito de 1988”, RJ, Casa de Rui Barbosa, 2003.

cerrada em 1988, mas em 1993, quando o regime presidencial de governo foi, afinal, decidido pela população no plebiscito que o ratificou e consolidado, efetivamente, com o “impeachment” do presidente Collor de Mello, segundo os trâmites legais e constitucionais, sem qualquer solução de continuidade política e administrativa<sup>[20]</sup>.

No entanto, ainda que a transição à democracia tenha sido concluída pelo plebiscito e pelo “impeachment”, à medida que eles concluíram, “*de jure*” e de fato, a institucionalização do regime presidencial, a ordem democrática brasileira continua padecendo de um núcleo institucional fraco. Pois a escolha do presidencialismo não foi seguida de ajustes que inserissem ou atualizassem institutos parlamentaristas (principalmente as medidas provisórias pelo Presidente da República), de modo compatível com o regime presidencial. Sem esta compatibilização, o resultado é um sistema de governo no qual, como tantos analistas têm sustentado, o Executivo sobrecarrega o Legislativo através de medidas provisórias, a rigor condicionando permanentemente sua pauta e anulando qualquer possibilidade de iniciativa própria deste Poder.

Não se trata de uma necessidade técnico-institucional ou preferência ideológica por sistemas híbridos. **Qualquer que fosse a opção** adotada em 1988, 1993, ou outra data, um amálgama entre os sistemas parlamentar e presidencial seria o único modo de confluir as expressivas tendências políticas representativas de ambos os regimes de governo. Embora as maiorias apresentem efeitos imediatos equivalentes, aquelas formadas por concessões mútuas são, evidentemente, mais apropriadas ao fornecimento da estabilidade necessária às instituições da ordem pública (especialmente do sistema de governo), que as maiorias não-decisórias ou as meramente aritméticas.

Conseqüentemente, a Carta de 1988 surge com uma carência fundamental à ordem democrática que formalizou e que, mesmo a opção presidencialista, afinal materializada em 1993, não pôde suprir. Neste sentido, continua atual uma reforma (constitucional) política cujo objeto seja a compatibilização dos institutos parlamentaristas que integram a Magna Carta – eventualmente introduzindo outros – e adequando

---

[20] Ibidem.

o sistema eleitoral e partidário, se conveniente. Sem este assentamento do regime político do País, que tornaria o Legislativo um parceiro governamental efetivo, a operacionalização das políticas públicas continuará problematizada em sua descentralização, fiscalização e eficiência.

A fixação do sistema eleitoral também se deu mediante rejeição de 2 propostas em Plenário. A primeira introduzia o voto distrital, ao lado do proporcional, para a composição da Câmara dos Deputados<sup>[21]</sup> e a segunda era uma emenda fundida por membros da centro-esquerda peemedebista (Pimenta da Veiga e José Richa), remetendo a definição do sistema eleitoral para uma futura lei complementar<sup>[22]</sup>. Neste último caso, era uma tentativa de postergar a decisão para possibilitar uma discussão específica e, eventualmente, mais ampla sobre o tema.

Ambas as iniciativas que questionavam a mera manutenção do sistema eleitoral proporcional, ora pela adoção de um sistema misto (parte dos deputados pelo atual sistema e parte pelo voto distrital), ora possibilitando a formalização do sistema distrital ou determinadas reformas no atual sistema proporcional (coligações, cômputo de votos, quociente partidário, etc.) foram rejeitadas por menos (68%) de 70% do plenário<sup>[23]</sup>23. Embora seja uma magnitude representativa, a insatisfação superior a 30% da Assembleia com a mera manutenção do sistema proporcional, implica uma divisão da mesma, embora não tão significativa quanto a do regime de governo.

Por outro lado, a intensidade da preferência pelo sistema proporcional se afe-re, além da maioria absoluta em seu favor, por 2 vezes mobilizada, também por sua defesa mediante emenda popular (sob a coordenação de 3 entidades civis, então hegemônicas por militantes do PC do B) e, principalmente, porque a manutenção deste sistema constava do próprio texto-base do Centrão, aprovado sobre o assunto. São dados que indicam, de um lado, a pertinência do tema como objeto de reforma política, mas por outro lado, que um consenso amplo sobre a matéria

---

[21] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 8475/8477.

[22] *Ibidem*, pp. 8480.

[23] 340 dos 493 presentes (pp. 8477) e 323 dos 471 presentes (pp. 8482).

poderia advir da introdução parcial de distritos ou do aperfeiçoamento da proporcionalidade partidária, jamais de sua substituição pelo voto distrital.

Mais que o sistema eleitoral, o sistema partidário adotado, especialmente quanto à liberdade de organização, fidelidade partidária e caráter nacional dos partidos, pertence à área comum aos textos-base do Centrão e da sistematização. A oposição de algumas lideranças constituintes de centro-direita (como a do relator Prisco Vianna à liberdade partidária, durante a comissão temática específica) não foi significativa na Assembleia. Por serem princípios informadores da ampla maioria, sua ênfase no texto constitucional tem propiciado uma progressiva materialização pela Justiça Eleitoral e pelo próprio STF<sup>[24]</sup>.

A análise do processo decisório da ordem pública também permite responder aos 3 mistérios políticos que têm marcado nossa ordem constitucional.

O primeiro é a compreensão de como uma Constituição democrática (democratizante das relações sociais) foi produzida por uma Constituinte conservadora (em sua composição ideológica). Creio que resultou da afinidade eletiva entre 2 dinâmicas.

Uma foi a ampla e intensa incidência das emendas populares no processo constituinte, respectivamente, quanto ao número de emendas apresentadas (mesmo considerando apenas as 83 admitidas nos termos regimentais, além de alguns temas serem objeto de várias emendas, frequentemente com o mesmo sentido) e quanto às subscrições colhidas (um total mínimo de 4 milhões de eleitores, com diversas emendas subscritas por quantidades bem superiores às requeridas 30 mil assinaturas). Este agulhão social<sup>[25]</sup> não pode ser menosprezado na compreensão do processo constituinte brasileiro, pois a maioria das emendas populares foi absorvida pela elaboração constitucional, como a relativa às crianças/adolescentes, completamente assimilada pelo relator, desde a fase da sistematização.

O sentido conservador ou reacionário de algumas emendas, tal como a da reinstauração da censura, era bastante minoritário no conjunto das emendas populares e,

---

[24] Vianna Lopes, op.cit.

[25] Whitaker, op.cit., pp. 116.



mesmo no caso dela, sua rejeição pelo Plenário não deixou de contribuir para a adoção constitucional de mecanismos de proteção individual e familiar diante das programações dos meios de comunicação social<sup>[26]</sup>. Além da reinterpretação democrática de propostas conservadoras, a importância da sociedade civil no processo constituinte também se atesta nas reuniões das subcomissões (que, segundo o regimento, seriam, no mínimo as 5 primeiras) com o depoimento de associações pertinentes; na defesa de 83 emendas populares diante da comissão de sistematização (eventos ocorridos em Plenário); nas milhares de sugestões encaminhadas, e na apreciação das emendas populares durante o ajuste dos textos-base aprovados em plenário.

Mas a dinâmica essencial para o saldo democratizante da Assembleia conservadora foi a desarticulação **constituente** das forças políticas de centro-direita e direita, por ao menos 1 ano na duração do processo. Embora a subestimação da elaboração constitucional marque a generalidade dos membros da Assembleia, que a utilizaram, preferencialmente, para veicular as questões conjunturais, entre os conservadores esta condição era agravada por 2 fatores.

O primeiro fator era a sua própria estratégia de minimização formal dos trabalhos constitucionais, de modo a assegurar que o funcionamento do Congresso Nacional prevalecesse sobre a Assembleia Constituinte. Tal estratégia conservadora apenas unificava, taticamente, suas forças, diante das pretensões, da centro-esquerda e das esquerdas, de supremacia da Constituinte sobre a ordem de 1967. Mas também revelava o desprezo do conservadorismo político pela relevância da elaboração constitucional, à medida que os aspectos conjunturais da luta política tinham absoluta primazia em seu horizonte.

O segundo fator, como corolário do primeiro, era a sua divisão perante o governo da Nova República. O conservadorismo se dividia entre os que a ele se opunham para enfraquecê-lo (como o líder Amaral Netto), os peemedebistas que exigiam subserviência governamental ao partido majoritário (como Del Bosco Amaral) e os pefelistas que

---

[26] Art. 224 da CF/88.

o apoiavam para ampliar seu espaço governamental interno (como o líder José Lourenço). De fato, esta cisão conservadora, ainda decorrente da engenharia política pela qual o falecido Tancredo Neves arquitetara a Aliança Democrática e viabilizara a transição, consumiu seus esforços políticos até que a sistematização das produções temáticas da Assembleia revelou a vantagem constituinte que concederam à centro-esquerda peemedebista e seus aliados à esquerda.

À desarticulação conservadora se agregou o ímpeto constituinte da centro-esquerda peemedebista, inclusive pela apresentação de mecanismos de participação social no processo. Embora a questão do mandato presidencial atual lhes fosse fundamental (a ponto do líder Mário Covas, tal como o líder Lula da Silva, ser também o representante de uma emenda popular para eleições presidenciais em 1988)<sup>[27]</sup>, a questão do parlamentarismo era igualmente essencial. De fato, todos os segmentos políticos comprometidos com a mudança do sistema de governo, em virtude desta tarefa política que se impuseram, eram naturalmente impelidos a uma inserção maior no processo constituinte, como o PCB, o qual, embora bem minoritário (mesmo no âmbito da esquerda na Assembleia) foi o único partido a apresentar projeto de Constituição da própria lavra.

Diversamente da maioria das esquerdas, a centro-esquerda peemedebista não valorizava tanto a Assembleia como instrumento de transformação política imediata da ordem vigente (exceto quanto à redução do mandato do Presidente Sarney) mas, especialmente, para a institucionalização do Parlamentarismo como ordem **futura** (sem o governo atual). Neste sentido, era um agrupamento cuja orientação política acolhia o horizonte futuro, qualificado por um novo sistema de governo e, portanto, consideravam a nova ordem constitucional **em seu conjunto**, essencial às suas metas políticas. Daí seu ativismo nas instâncias da Assembleia que, dada a condição de inarticulação política dos conservadores (inclusive no PMDB), não encontrou resistência e lhes concedeu importante vantagem inicial.

---

[27] Whitaker, op.cit., pp. 92, 93, 202, e 203.

Portanto, não foi o regimento interno e os procedimentos de composição das subcomissões e comissões que favoreceu a centro-esquerda peemedebista no processo constituinte, até o advento do Centrão<sup>[28]</sup>. Mas foi a sua unidade, em torno da instituição do Parlamentarismo, que impulsionou a articulação interna de seus membros para a ocupação de postos importantes na Assembleia, combinada com a inarticulação inicial entre segmentos conservadores no PDS, PFL e no PMDB, divididos pela clivagem governo-oposição, decorrente do foco central às suas políticas.

O segundo mistério político da Carta de 1988 é a resistência do texto constitucional às orientações reformadoras do mesmo que marcaram os governos de José Sarney, Fernando Collor e, especialmente, de Fernando Henrique Cardoso (historicamente, o primeiro Presidente da República a contar com maioria absoluta em ambas as Casas do Congresso). Significativa desta resistência constitucional, por exemplo, é a reforma dos projetos presidenciais de emenda à Constituição pelos parlamentares, de modo a estabelecer agências autônomas para a regulação de serviços públicos e a preferência da Petrobrás na exploração petrolífera, apesar das propostas do Executivo, respectivamente, de meras agências ministeriais<sup>[29]</sup> e supressão do monopólio estatal do petróleo.

Embora a Carta de 1988 seja a Constituição mais reformada de nossa História (em média, mais de 2 emendas por ano), as reformas nela empreendidas estão longe de equivaler à agenda liberalizante e privatizante esposada por expressivas forças políticas e sociais do país, incluindo os sucessivos governos. Tal resistência constitucional foi, inclusive, incorporada à justificativa política da reeleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva (contrariando tradição republicana mantida pela própria Carta) exatamente para a continuidade das reformas institucionais às quais se propuseram.

A análise do processo constituinte decisivo no Plenário permite identificar que muitas disposições constitucionais carregam sólido consenso na Assembleia e, por-

---

[28] Resolução nº 02/87 da ANC.

[29] Nunes, Marcos Alonso - “Agências executivas: estratégias de reforma administrativa”, Brasília, ENAP, 1997.

tanto, na sociedade brasileira. Como vários membros centristas assinalaram, para se aproximarem e, em seguida, se afastarem do Centrão, **há muitas interfaces e pontos comuns entre propostas deste movimento e as contidas na sistematização**. Significativa é a aprovação da licença-maternidade (98% do plenário)<sup>[30]</sup>, do adicional de férias (91%)<sup>[31]</sup> e da licença-paternidade (83%)<sup>[32]</sup>, esta no 2º turno de votações. Tópicos constantes das emendas coletivas do Centrão, elas denotam que a tendência ao aprofundamento de direitos sociais gozava de ampla aceitação na Assembleia.

Outro dado essencial à compreensão da resistência histórica da Magna Carta às orientações governamentais reformadoras é o privilegiamento, demonstrado no domínio das fusões ideológicas entre os ajustes dos textos-base, da formação de maiorias consensuais por concessões mútuas. Esta tendência, cuja única exceção, dentre os temas da ordem, foi a do sistema político específico, produziu amplos compromissos entre as principais correntes da Assembleia. Assim, a incorporação da lógica privatizante, veiculada por segmentos de centro, centro-direita e de direita, se deu de modo parcial, consultando as razões que lhe eram opostas e limitando-se à ampliação dos mecanismos de concessão para serviços públicos e atividades econômicas. Daí sua adstrição às empresas estatais<sup>[33]</sup>, que apenas seria rompida com as reformas constitucionais dos anos 1990.

O terceiro mistério político é o fato da Constituição de 1988 conferir tratamento especial à dimensão jurídica, já que estas instituições não foram ingredientes importantes no movimento de transição à democracia no Brasil, como os Governos estaduais e o Legislativo federal. Enquanto o fortalecimento destes últimos, no texto

---

[30] Gomes, Sandra - “O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)” in: Dados, vol. 49, nº 1, RJ, 2006, pp. 15.

[31] Ibidem.

[32] Ibidem.

[33] Significativa é a crítica de Cardoso Alves (PMDB/SP), durante a votação sobre o controle do gás canalizado: “Tudo tem que ser do Estado, o Estado tem que responder por tudo neste País (...) Os particulares não podem explorar nada? (...) Votaria, sr. Presidente, de bom grado, favoravelmente (...) se coubesse aos Estados explorar diretamente ou mediante concessão e distribuição de serviços locais de gás canalizado” - “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 8142.

fundamental, seria mero desdobramento de sua sustentação à democratização política, outras razões precisam ser detectadas para a ampliação do *status* constitucional das instituições do mundo do Direito.

Uma razão pode ser indicada na presença majoritária de membros da Assembleia cuja carreira política se baseava em postos-chave para a regulação estatal. Mesmo que a grande maioria das elites burocráticas de Estado não provenha do Judiciário ou de outros serviços jurídicos, **todos** exerciam funções regulatórias que, ainda que indiretamente, implicavam na operacionalidade do Direito Público. Daí o contraste entre as ricas formulações constitucionais das outras “funções essenciais à justiça” e a própria advocacia privada<sup>[34]</sup>. Como já notara Fleisher<sup>[35]</sup>, embora a ampla maioria dos membros da Assembleia fosse de bacharéis, igualmente não tinham sua renda principal no exercício da advocacia. Do mesmo modo, as elites burocráticas de Estado, vinculadas à função executiva, são afeitas muito mais ao Direito Público (especialmente o Administrativo) que ao Direito Privado.

Mas a principal razão da ampliação do *status* constitucional do Direito, já expressivo em nossa tradição republicana, é a sua percepção como fiador dos consensos entre as 2 principais correntes políticas da Assembleia – os movimentos da sistematização e do Centrão. **Todas** as disposições que fortaleceram o Judiciário, o Ministério Público, as Cortes de Contas, e que criaram a Advocacia Pública de interesses governamentais e a Defensoria Pública de interesses dos pobres, cumpriram o rol das fusões ideológicas entre centro-esquerda/centro-direita. Portanto, o fortalecimento do papel institucional e social do Direito no Brasil era um ingrediente especial (senão o mais importante) do consenso entre a tendência publicista e participativa da sistematização e a tendência privatista e modernizante do Centrão. O Direito (especificamente tais carreiras jurídicas públicas) é essencial à implementação das fórmulas constitucionais que plasmaram os embates e, afinal, os acordos políticos entre as 2 grandes vertentes da Assembleia. De modo análogo

---

[34] Art. 133, CF/88.

[35] Fleisher, op.cit.

pode ser compreendida a expressiva acolhida, em plenário, das teses da subcomissão de garantia da Constituição.

A principal conclusão que se pode extrair das análises do processo constituinte é a caracterização do regime democrático institucionalizado em 1988. Ou seja, o que efetivamente, configura um “Estado Democrático de Direito” no Brasil, ao fim dos anos de 1980<sup>[36]</sup>.

A maioria dos analistas políticos que refletiram sobre o regime autoritário anterior a 1988, tendeu a classificá-lo como um regime político **autoritário-burocrático**<sup>[37]</sup>. Suas características essenciais residiam no emprego do aparato estatal para capturar a sociedade civil, tradicional ou emergente da modernização social, de modo a tolher seu livre desenvolvimento associativo. De um lado, era um regime político que radicalizava a intervenção do Estado, especialmente sobre associações classistas, mas, diversamente do corporativismo getulista consolidado a partir do Estado Novo de 1937, ao invés da mobilização de massas, o fazia para produzir ou assegurar a sua apatia social.

Modernizante no plano econômico, era um regime preocupado com as demandas sociais que ele mesmo ensejava como resultantes do processo de modernização econômica. Para isso, exercia um autoritarismo desmobilizador do livre associativismo, combinando a dissuasão das lutas sociais pela violência política sistemática (da censura nos meios de comunicação à repressão física) com a cooptação de interesses econômicos e sociais através de agências institucionais de apoio ao regime. Eram os “anéis burocráticos”<sup>[38]</sup> que, desde o Ministério do Trabalho (sobre os sindicatos de trabalhadores) até as Câmaras corporativas (sobre o empresariado), selecionava e condicionava a representação associativa de interesses, a fim de evitar ou interromper sua eventual conversão em mobilizações coletivas organizadas.

O regime autoritário-burocrático, ideologicamente assentado (no Brasil) na doutrina de segurança nacional, visava, pois, empreender a modernização da sociedade

---

[36] Art. 1º, caput, CF/88.

[37] Schmitter, Philip (org.) - “O novo autoritarismo na América Latina”, SP, Paz e Terra, 1982.

[38] Ibidem, pp. 32.

brasileira sem admitir as liberdades civis e políticas e, por isso, mantinha como sua meta permanente o controle estatal dos interesses coletivos, reconhecendo-os para desmobilizá-los. Caso contrário, alternativas à modernização empreendida poderiam ser geradas, difundidas e, afinal, perturbadoras do processo. Basicamente, era um regime despolitizador das massas e, especialmente, da sociedade civil. Daí a institucionalização de um conflito entre governo (Arena) e oposição (MDB) como um modo de canalizar divergências na sociedade brasileira sob controle do Estado, que permanecia acima delas.

Estou convicto de que o processo constituinte inverteu o sentido político da ordem anterior, moldando um **regime democrático-burocrático**, caracterizado pela projeção de interesses coletivos sobre o Estado, instrumentalizando-o para sua própria auto-organização. Não houve corte da relação entre Estado e sociedade civil, mas uma nova imbricação entre eles. Nesta nova relação, movimentos sociais têm no aparato estatal, concomitantemente, a **fonte** da qual extraem sua mobilização, o **canal** específico para a formulação de suas demandas, o **instrumento** da satisfação de seus interesses e o **objetivo** cujo alcance lhes confere identidade coletiva, perante a sociedade em geral. Os órgãos, agências e instituições até então utilizadas para submeter os interesses coletivos passaram a se legitimar como representação auxiliar e subsidiária dos mesmos. Os recursos burocráticos empregados no domínio da sociedade civil foram postos, a partir de 1988, à sua disposição.

A engenharia política urdida nas maiorias consensuais, durante o processo constituinte, esteve marcada pela readaptação das instituições do regime autoritário às atribuições de novas funções no futuro regime democrático. A forte dimensão burocrática<sup>[39]</sup> da ordem pública não foi suprimida e nem sequer reduzida, mas reposta para a sustentação da democracia política. Seus resultados finais foram adaptações, ao invés de inovações institucionais: em vez de um Tribunal Constitucional, suas atribuições ao já existente Supremo Tribunal Federal; em vez de instâncias externas

---

[39] Ibidem, pp. 30.

de transação e “pequenas causas”, seu desempenho por juizados especiais acoplados à estrutura tradicional do Judiciário; em vez de um *ombudsman*<sup>[40]</sup>, sua atribuição ao Ministério Público; em vez de órgãos específicos para averiguação da legitimidade e economicidade dos gastos públicos, seu exercício pelas tradicionais Cortes de Contas; a estruturação da consultoria/orientação jurídicas aos órgãos governamentais (advocacia pública) e aos pobres (defensoria pública) resultou do desmembramento do mesmo serviço público preexistente no Executivo; e até a criação do Superior Tribunal de Justiça é um sucedâneo para desafogar o acúmulo de funções pelo STF.

O regime democrático-burocrático adveio das tendências gerais e subjacentes ao processo constituinte, presentes em todas as suas fases. Uma afinidade eletiva entre as exigências centristas de descentralização da máquina estatal (fortalecimento de Estados, Municípios, Legislativo, e órgãos como Ministério Público e Cortes de Contas) e as exigências participativas de centro-esquerda e das esquerdas (iniciativa popular de leis, representações de interesses coletivos mediante ações de inconstitucionalidade no STF, audiências obrigatórias da sociedade civil no processo legislativo, acolhimento de entidades associativas em órgãos executivos (conselhos) de manejo das políticas públicas e sociais). Mesmo as propostas descartadas entre as diversas fases possuíam este viés descentralizante e participativo.

A dinâmica do Plenário, ainda mais representativa, que as fases anteriores, das tendências subjacentes da Assembleia, também certifica a opção generalizada pelo ingresso ativo da sociedade civil no Estado. Além de sua presença nos ajustes efetuados em textos-base pelas fusões plurideológicas, ela também é detectada nas emendas fundidas unideológicas.

Destaca-se, na tendência à configuração do regime democrático-burocrático, a fusão entre centro-direita (Afif Domingos) e centro-esquerda (Antônio Mariz), que instituía a inserção das associações profissionais em todos os órgãos públicos regula-

---

[40] O ombudsman é um órgão estatal especializado na canalização de demandas, especialmente as difusas, da população. Ver Instituto Internacional do Ombudsman, sediado na Universidade de Alberta (Canadá) [www.law.ualberta.ca](http://www.law.ualberta.ca).



dores de seus interesses coletivos<sup>[41]</sup>. A sua aprovação, **por mais de 90% do plenário (97,10)**, revela uma amplitude de aceitação da Assembleia, ainda maior que a da articulação ideológica de seus proponentes.

A Assembleia Constituinte consistiu no fórum político que reuniu tanto as elites burocráticas de Estado, fortemente representadas entre seus membros, quanto os movimentos sociais (cuja representação minoritária foi maximizada pelos mecanismos de participação, especialmente as emendas populares). Era, portanto, a arena política na qual se confrontaram, respectivamente, os imperativos reguladores das elites de Estado e os anseios autonomistas da sociedade civil brasileira. Mas estes últimos, como denotam as emendas populares, também buscavam mecanismos de acesso ao Estado como forma de influir, senão controlar a intervenção estatal que bem conheciam.

Diante da majoritária representação das elites burocráticas de Estado, seria irracional uma estratégia de mera liberação regulatória pela sociedade civil. Buscar a partilha dos mecanismos de regulação com os seus operadores especializados seria uma estratégia mais condizente com a correlação de forças da Assembleia, pressionando, neste sentido, através das emendas populares.

A democracia burocrática é um regime político no qual o Estado é o campo da auto-organização dos interesses coletivos. A sociedade civil existe fora dele, mas voltada para ele, através do qual plasma suas demandas específicas. Desde a garantia das manifestações coletivas pelas autoridades de segurança (art. 5º, XVI da CF); a iniciativa popular de leis (art. 14, III e art. 61, § 1º da CF); as ações diretas de inconstitucionalidade pelo sindicalismo e partidos (art. 103, VIII e IX); as ações judiciais em favor de interesses coletivos e difusos (art. 129, III e § 1º da CF); o mandado de segurança coletivo por entidade civil ou partido político (art. 5º, LXX); a inserção de associações de bairros no planejamento municipal (art. 29, X); as audiências públicas com a sociedade civil no processo legislativo (art. 58, § 2º, II); a legitimidade de quaisquer

---

[41] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 7876/7877.

associações e partidos políticos para acionar apurações pelas Cortes de Contas (art. 74, § 2º); bem como a participação de entidades associativas na operacionalização de programas governamentais (art. 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; 216, § 1º e 224).

Em todas as hipóteses, os movimentos sociais não se opõem à regulação estatal, mas se tornaram coadjuvantes da mesma. Com a Constituição de 1988, encerrou-se o ciclo da “cidadania regulada”, onde a sociedade civil era meramente tutelada pelo Estado, mediante corporações oficiais ou anéis burocráticos do Executivo. O processo constituinte reciclou-a numa **cidadania regulativa**, onde o Estado funciona, primariamente, como um referencial para a ação coletiva de interesses em busca da captura de seus órgãos, transmutados em agências institucionais de demandas sociais. Função **que acumulam** com as demais funções tradicionais de regulação.

Esta é a democracia **real** brasileira. Reconhecê-la, sem preconceitos, implica explorar todas as suas possibilidades, as quais dependem, imediatamente, do Direito como recurso comum às elites burocráticas de Estado e à sociedade civil moderna. Para que a diuturna oficialização dos movimentos sociais não congele sua criatividade cultural e que as prerrogativas dos agentes públicos, eleitos e não-eleitos, apenas se legitimem no suporte da auto-organização dos interesses coletivos, a sociedade civil precisa ser um fórum permanente da difusão dos conhecimentos jurídicos essenciais à cidadania. Mas isto já é uma opção política cotidiana e não uma regra imposta pelo sistema.



# Capítulo VI

## Dez mitos sobre a Constituinte 1987/1988

Ainda durante o primeiro turno de votações, um ato da Mesa Diretora constituía a Comissão de redação que substituirá, pelo novo regimento interno, a comissão sistematizadora na apresentação da última versão do texto constitucional<sup>[1]</sup>, para apreciação final do Plenário. Era presidida por Ulysses Guimarães (PMDB/SP), auxiliado por Afonso Arinos (agora no PSDB/RJ) e Jarbas Passarinho (PDS/PA); Bernardo Cabral (PMDB/AM) continuou relator. Do PMDB constavam Luiz Viana (BA), Nelson Jobim (RS) e Tito Costa (SP), o PDS também contava com Antônio Carlos Konder Reis (SC), o PDT com Vivaldo Barbosa (RJ), o PT com Plínio de Arruda Sampaio (SP), o PCB com Roberto Freire (PE), o PC do B com Haroldo Lima (BA), o PTB com Solon Borges dos Reis (SP), o PL com Adolfo Oliveira (RJ) e o PFL, somente com Humberto Souto (MG).

A evidente sobrerrepresentação da esquerda e da centro-esquerda, inclusive apoiada pela alocação de lideranças centristas mais comprometidas com o procedimento constituinte do regimento anterior e com as teses da sistematização, não era, porém, mais tolerada no novo quadro político com a organização do Centrão. Assim, a eventual crise de legitimidade da comissão redatora e, portanto, da redação final do texto constitucional foi prevenida por sua recomposição, de modo a incorporar mais lideranças de centro e de centro-direita. O PFL passou a contar também com Ricardo Fiúza (PE), José Lins (CE) e Paes Landim (PI), o PTB com Gastone Righi (SP), o PDC com Siqueira Campos (GO) e José Maria Eymael (SP) e o PMDB com Luiz Henrique (SC), Michel Temer (SP), Marcos Lima (MG) e Nelson Carneiro (RJ).

Vinte dias após a conclusão das votações (02/09/88) de segundo turno, o texto global foi aprovado em plenário na madrugada de 22/09/88, sem alterações significa-

---

[1] Coelho, op.cit., pp. 56 e “Anais” (pp. 14323).

tivas<sup>[2]</sup>, com o voto contrário somente da bancada petista<sup>[3]</sup>. A recusa de um projeto de Constituição para os debates constituintes, mantida ao longo do processo com a fragmentação por comissões (as instâncias temáticas) e por capítulos constitucionais (as emendas coletivas), terminou gerando 9(!) anteprojetos: 4 apresentados à comissão sistematizadora (pelo relator Bernardo Cabral), 1 proveniente dela, outro do primeiro turno de votações. Mais um pelo relator, para o segundo turno, do qual proveio outro. O último projeto de Constituição, apreciado pela Assembleia, foi o proveniente da comissão redatora final.

Como tenho reiterado, não foram dificuldades técnicas nem bloqueios externos que impediram a utilização de um projeto de Constituição, seja o da comissão Arinos ou a elaboração de outro, pela própria Assembleia. A recusa do ponto de partida formal apenas expressava a incapacidade política das lideranças partidárias em assentar quaisquer tópicos básicos à futura ordem política, único modo de produzir um ambiente decisório cuja incerteza (inerente às Assembleias) fosse apenas relativa e não absoluta.

A incerteza **absoluta** quanto aos parâmetros políticos da elaboração constitucional alimentou a fragmentação do processo. A paralisia decisória que o marcou não decorreu da polarização ideológica entre orientações contrapostas, mas da crônica inarticulação política da Assembleia, à medida que a ampla maioria de seus membros, ora priorizavam as disputas conjunturais no Congresso Nacional, ora tentavam utilizá-la como mecanismo de governo das questões conjunturais. Efetivamente, o arranjo institucional do País não constou **como prioridade** da agenda das forças políticas na Constituinte. Os membros da Assembleia que alertaram, em diversos partidos do espectro ideológico, para a necessidade de sua priorização, inclusive da discussão do sistema político na elaboração constitucional, não conseguiram vencer sua dinâmica fragmentária.

---

[2] Aprovada por 474 dos 495 presentes (pp. 14321).

[3] Dutra, Olívio - “Os deputados do PT na Constituinte” (30/09/88), revista Teoria e Debate, SP, nº 4, 1988.

Embora a contraposição ideológica entre a centro-esquerda/esquerdas e a centro-direita/direita, a partir do surgimento do Centrão, também levasse, eventualmente, à paralisia decisória da Assembleia (na anulação da sistematização ocorrida, nos “buracos negros” em Plenário), ela resultou, predominantemente, da inarticulação política e conseqüente dinâmica fragmentária do processo político. A rigor, o surgimento do Centrão **reduziu** a fragmentação da Assembleia e, por não resolvê-la, propiciou nova ocasião política para a intervenção organizadora das lideranças partidárias, galvanizadas pelo centro ideológico e, especialmente, pelo Presidente da Mesa, na condução do processo constituinte, durante as votações plenárias do primeiro turno.

O peso da fragmentação política superou o da polarização ideológica na problematização do processo constituinte: foram 65.809 **emendas**, mais do que as propostas apresentadas em **todas** as Constituintes anteriores<sup>[4]</sup>. A cada um dos 9 projetos formais de Constituição elaborados corresponderam reaberturas de prazos em função da pressão, difusa entre os membros da Assembleia, para apresentação de novas emendas. O próprio movimento do Centrão canalizou este anseio centrífugo da Assembleia com a maioria que expressou na mudança do regimento interno.

Como as articulações, internas à Assembleia, não se definiam quanto ao arranjo institucional, o qual era considerado menos importante ou mesmo condicionado à redução ou manutenção do mandato presidencial vigente, as próprias divergências conjunturais não possuíam base para resolução negociada por uma ampla aliança que orientasse o processo político. Sem fórmulas comuns para o futuro próximo da institucionalidade democrática a ser estabelecida, os atores políticos se limitavam a meros portadores, em graus variados, da oposição ou da sustentação ao mandato do (governo vigente) Presidente Sarney.

Mesmo as orientações políticas voltadas para outros temas, diversos do mandato governamental e da próxima eleição presidencial, os absolutizavam, em detrimento da ordenação política do País. De modo que temas como as relações de capital e tra-

---

[4] Coelho, op.cit., pp. 57.

balho, da participação popular, dos serviços essenciais (públicos ou não) ou da criminalidade, se fracionavam incessantemente por não serem relacionados à democracia – único tema geral que poderia abrangê-los na conjuntura da transição democrática.

A sorte destes temas, além de sua inscrição constitucional, dependia do desenho institucional conferido ao Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, aos Conselhos Gestores de políticas sociais, à estrutura do poder local (municipal), aos mecanismos de fiscalização administrativa (especialmente as Cortes de Contas), às competências legislativas, e, portanto, também à disciplina do sistema político-eleitoral e partidário. Igualmente, dependia das prerrogativas, limites e sentido de atuação do Poder Executivo numa sociedade moderna e complexa como a brasileira do final da década de 1980.

O processo constituinte foi penoso para os membros da Assembleia, que não conseguiam cumprir nenhum dos prazos estabelecidos por si mesmos, e para a sociedade brasileira, cujo compasso de espera sobre temas básicos ao País, extrapolou o período de 1 ano. O que o tornou desgastante foi a inarticulação política generalizada cuja solução, pela institucionalização das lideranças partidárias em torno da Mesa Diretora, acelerou a elaboração constitucional de modo a realizá-la, efetivamente, em 5 (!) meses (de março a julho de 1988)<sup>[5]</sup>. A Constituição foi elaborada, de fato, no plenário da Assembleia, especialmente através das fusões que permearam seu arco ideológico.

Promulgada em 05/10/88 pelo Presidente da Assembleia, cujo discurso<sup>[6]</sup> reproduziu os termos políticos da resposta às críticas do chefe do Executivo em julho, a Magna Carta resume um processo político sobre o qual muitas especulações dos analistas, ao longo das décadas, podem ser reavaliadas pelas pesquisas.

**A Assembleia Constituinte foi hegemonzada pelo nacional-desenvolvimentismo:** Segundo este argumento, a ampla maioria dos membros da Assembleia não tinham consciência do esgotamento do modelo de desenvolvimento

---

[5] Vols. 14 a 21, “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”.

[6] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 14380 a 14382.

econômico, calcado no Estado e suas empresas, que vigorava no País, ao menos, desde 1930. Neste sentido, o processo constituinte se atrasou quanto à modernização da ordem econômica brasileira, sem acolher as tendências, inclusive disseminadas no plano internacional, de fortalecimento do mercado como vetor de desenvolvimento<sup>[7]</sup>.

Embora um modelo de desenvolvimento calcado no mercado não tenha sido projetado pelas correntes dominantes da Assembleia – mesmo pelo Centrão – a orientação resultante de sua confrontação e interação com os campos da centro-esquerda e das esquerdas, não foi a mera reprodução do modelo econômico vigente. Os debates sobre as competências governamentais de exploração das atividades econômicas e de prestação dos serviços públicos levaram a priorizar sua realização através de concessionários (contratados), ao invés da operação direta pelo Poder Público. Excetuando o monopólio estatal do petróleo, o aperfeiçoamento do poder concedente do Estado e a conseqüente realização indireta de atividades públicas, foi um consenso político sólido entre os campos da sistematização e do Centrão.

A decisão sobre as competências federal (de telecomunicações<sup>[8]</sup>) e estadual (de gás canalizado<sup>[9]</sup>) adveio da aprovação de emendas fundidas entre a centro-esquerda e a centro-direita. Igualmente, a contratação de atividades em âmbito municipal foi consagrada pela aprovação de emenda individual do líder Mário Covas, com a anuência prévia do Centrão, sob a única ressalva de salvaguardar os contratos perante o eventual arbítrio do prefeito<sup>[10]</sup>.

No entanto, a abertura do texto constitucional aos contratos pela Administração Pública, ainda que inovações institucionais alheias ao modelo econômico vigente, revela importantes limitações pela atribuição de exclusividade, federal e estadual, da conces-

---

[7] Couto, Cláudio Gonçalves - “A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil” in: Dados, vol. 41, nº 1, RJ, 1998.

[8] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 8081.

[9] Ibidem, pp. 8143.

[10] Ibidem, pp. 8242.



são a empresas públicas. O saneamento desta contradição só adviria com as reformas constitucionais, a partir da década de 1990. Conclui-se, pois, que o **processo** constituinte (não alguma de suas correntes) não se orientou por um modelo de privilegiamento do mercado, nem pela ratificação do modelo vigente, mas para um padrão de parcerias entre Estado e mercado – sob a responsabilidade do primeiro.

A análise específica das votações sobre a Ordem Econômica e Financeira também corrobora a hipótese de que o processo constituinte de 1987/1988 foi, na verdade, um palco da confrontação entre as 2 tendências fundamentais da política brasileira, desde então. De um lado, os adeptos de um desenvolvimento do País baseado na articulação direta entre o mercado interno e o processo de globalização emergente no plano internacional; de outro lado, os adeptos de um desenvolvimento do País baseado na maximização do mercado interno pelo Estado. Na dinâmica da Assembleia, a primeira corrente se concentrou no agrupamento do Centrão, enquanto a segunda corrente se concentrou no agrupamento em torno da comissão sistematizadora. O foco do debate era o conceito de empresa nacional.

Segundo Gerson Peres (PDS/PA): “Uma conceituação não pode ser eminentemente amarrada, mesmo porque a evolução da ordem econômica dos países do mundo não é estancada, não é estática, ela é evolutiva, ela se modifica, se transforma durante o tempo (...) Países em crises muito piores que o nosso atualmente – e eu citaria o Japão do após-Guerra – não se amarraram em conceitos estanques. O Japão, pela sabedoria de seus legisladores, conseguiu o seu grande milagre, expulsando o absolutismo da conceituação de empresa nacional na sua Constituição (...) e não através de uma Constituição que, por certo, por dispositivos táticos, irá entravar o progresso e o desenvolvimento de nosso País”<sup>[11]</sup>.

Para Luiz Alfredo Salomão: “Queremos, Sr. Presidente, uma fronteira nítida sobre o que seja empresa nacional (...) distinguindo as empresas que não têm o seu centro de decisão aqui que serão brasileiras segundo a nossa proposta, mas

---

[11] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9881 – sessão de 27 de abril de 1988.

que não serão nacionais nem terão esse atributo especial que queremos distinguir, para a elas deferir vantagens especiais, visando criar condições propícias para o seu desenvolvimento em concorrência. E só podemos fazer isto em relação àquelas empresas que tenham o seu controle de capital detido por residentes e domiciliados no País”<sup>[12]</sup>.

Tal como na primeira votação do Preâmbulo constitucional, também não havia acordo prévio na Assembleia para a emenda coletiva do Centrão (nº 2.043) sobre a ordem econômica, rompendo uma prática adotada, até então. Como ressaltou Mário Covas: “Sr. Presidente, hoje vamos votar o texto, o primeiro dos textos, o primeiro que se vota sem uma negociação. O primeiro em que uma negociação foi feita supostamente e de boa fé (...) nos vieram dizer que o texto tinha sido negado porque o Centrão quer votar”<sup>[13]</sup>. Mesmo a voz conciliadora de Bernardo Cabral questionou o texto-base oferecido: “Sr. Presidente, se o texto da comissão de sistematização não reflète o que há de melhor, o texto do Centrão, por sua vez, não encontra este caminho (...) O primeiro caminho é recusar a aprovação ao texto do Centrão e, a seguir, Sr. Presidente, encontraremos o caminho”<sup>[14]</sup>. Gastone Righi (PTB/SP) indicou a abstenção à sua bancada<sup>[15]</sup>.

O resultado foi outro “buraco negro” no qual o impasse bloqueou a decisão sobre o tema: dos 516 presentes, 27 se abstiveram, 210 apoiaram e 279 (!) foram contrários ao texto do Centrão<sup>[16]</sup>.

Conseqüentemente, a Assembleia reinstaurou o procedimento da aprovação de texto do Centrão, condicionando-a a reformas posteriores, especialmente mediante fusões de emendas entre os campos da centro-direita e da centro-esquerda. Neste sentido, conforme o regimento interno, o texto foi reapresentado para votação 24

---

[12] Ibidem.

[13] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9883 – sessão de 27 de abril de 1988.

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

[16] Ibidem.

horas depois, mas agora sob amplos entendimentos, sendo aprovado por 519 dos 534 presentes (6 abstenções)<sup>[17]</sup>.

Portanto, o núcleo da ordem econômica na Constituição de 1988 é um amálgama de ambas as correntes do desenvolvimento brasileiro: a modernização via redução continuada dos custos pelas empresas associadas aos capitais externos e a modernização via impulsionamento estatal de vantagens comparativas. Foram maiorias consensuais entre as 2 grandes correntes constituintes que decidiu a ordem econômica constitucional.

É o que atestam as fusões de emendas que reformaram o texto-base aprovado (e negociado). Fusão de centro e centro-direita (Aluizio Campos, Walmor de Luca, Dionísio Dal Prá, Antero de Barros, Luis Eduardo e Carlos Virgílio) foi aprovada por 518 dos 526 presentes (5 abstenções) para colocar o trabalho humano como fundamento anterior à livre iniciativa na ordem econômica. Também acrescentou a busca do pleno emprego como objetivo<sup>[18]</sup>.

Isoladamente, a centro-direita teve aprovada apenas uma fusão (Virgildásio de Senna, Sandra Cavalcanti, Naphali Alves de Sousa, Luiz Leal e Carlos Virgílio) que conferia à lei o disciplinamento de investimentos estrangeiros. O acordo para sua aprovação foi anunciado pelo Presidente da Assembleia<sup>[19]</sup>.

A maioria das fusões de emendas aprovadas unia centro-esquerda e centro-direita. Uma fusão (Mário Covas e Adroaldo Streck), conferindo tratamento favorecido às micro e pequenas empresas só teve 1 voto contrário e foi aprovada por 362 dos 366 presentes<sup>[20]</sup>. Outra fusão (Severo Gomes, Virgildásio de Senna, Luiz Leal, Fernando Lyra, Domingos Leonelli, Ricardo Fiuza, Nelton Friedricia, Maluly Neto, José Elias Moreira) limitava a exploração econômica pelo Estado em hipóteses extraconstitu-

---

[17] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9894 – sessão de 28 de abril de 1988.

[18] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9896 e 9897 – sessão de 28 de abril de 1988.

[19] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9916 e 9917 – sessão de 28 de abril de 1988.

[20] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10.120 – sessão de 30 de abril de 1988.

cionais e o incumbia de combater o abuso de poder econômico<sup>[21]</sup>21, sendo aprovada por 464 dos 475 presentes (5 abstenções)<sup>[22]</sup>.

Uma fusão incluiu a esquerda em articulação de centro-direita e centro-esquerda (José Fogaça, Carlos Virgílio, Aluizio Campos, Albano Franco, Severo Gomes, Adroaldo Streck Vladimir Palmeira, Haroldo Lima, Aldo Arantes) regulamentando os benefícios especiais às empresas brasileiras de capital nacional e incluindo capitais externos no rol das empresas brasileiras (em geral) pela mera submissão à legislação do País<sup>[23]</sup>. Foi aprovada por 499 dos 520 presentes (5 abstenções)<sup>[24]</sup>.

A transcorrência das votações mediante acordos de centro-esquerda e centro-direita para a ordem econômica foi destacada pelo próprio relator Bernardo Cabral: “Devo louvar – e ontem eu dizia para rejeitarmos a emenda do Centrão – a grandeza com que o Centrão se houve (...) O Centrão fez concessões quanto ao controle decisório efetivo, à titularidade permanente e ao controle tecnológico. Isto é, quis fazer a fusão”<sup>[25]</sup>.

Concessões mútuas entre ambas as tendências do desenvolvimento brasileiro; o mesmo padrão que predominou na arquitetura da ordem pública prevaleceu na ordem econômica. Enquanto uma fusão de centro-esquerda e centro-direita (Mário Covas e Luis Roberto Ponte), regulando a inserção de empresas e da Administração Pública em procedimentos licitatórios, era aprovada por 415 dos 421 presentes (6 abstenções), sem nenhum voto contrário<sup>[26]</sup>, iniciativas menos amplas não prosperavam. Fusão de centro-direita (Albano Franco e Luís Eduardo), dificultando a concessão de benefícios às empresas de capital nacional, foi rejeitada por 304 dos 498 presentes (9 abstenções)<sup>[27]</sup>. As esquerdas foram rechaçadas no

---

[21] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9919 – sessão de 28 de abril de 1988.

[22] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9920 – sessão de 28 de abril de 1988.

[23] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. pp. 9901 – sessão de 28 de abril de 1988.

[24] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9904 – sessão de 28 de abril de 1988.

[25] *Ibidem*.

[26] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9933 – sessão de 28 de abril de 1988.

[27] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9909 – sessão de 28 de abril de 1988.

destaque de César Maia (PDT/RJ) privilegiando as empresas estatais<sup>[28]</sup> e na fusão (Amaury Muller, Fernando Santana, Paulo Macarini) estatizante da distribuição de petróleo e derivados<sup>[29]</sup>.

**O procedimento da elaboração constitucional** (no primeiro regimento interno) **tolheu a formação de amplos consensos**: Neste argumento, a divisão do debate constituinte nos departamentos temáticos das subcomissões e comissões teria impedido a ulterior produção de um projeto de Constituição, pela sistematização, dotado de ampla base consensual na Assembleia<sup>[30]</sup>.

As pesquisas indicam ter ocorrido o contrário deste suposto neoinstitucionalista. Embora as regras decisórias sejam relevantes para os resultados, a agenda do processo político (ou a lacuna desta) é mais importante na definição de sua dinâmica. Foi a ausência de consenso sobre a prioridade do sistema político, em geral, que impossibilitou a aprovação prévia de qualquer dos vários projetos de resolução neste sentido, medida compatível com as discussões nas subcomissões e que, aliás, as politizariam em termos não-ideológicos.

A prevalência da orientação política da Assembleia sobre a sua organização interna, para a fixação de sua dinâmica, também se expressa na articulação de amplos consensos apesar da fragmentação estrutural do processo político ter persistido até o final, inclusive nas votações em plenário sem um texto global de referência. A exceção do tema do sistema de governo também indica que seu déficit consensual adveio mais da inarticulação política das lideranças parlamentaristas e presidencialistas.

**A Assembleia Constituinte foi decidida por maiorias aritméticas e não-consensuais**: Neste argumento, no processo decisório teria predominado a formação de maiorias impositivas e sem interação profunda entre as correntes políticas principais<sup>[31]</sup>.

---

[28] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9924 – sessão de 28 de abril de 1988.

[29] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10072 – sessão de 29 de abril de 1988.

[30] Gomes, Sandra “O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte” in DADOS v49 RJ, 2006

[31] Maués, op.cit., pp. 21.

A análise das votações sobre a ordem pública, em plenário, refuta esta tese. O predomínio das emendas fundidas, sua pluralidade ideológica e até mesmo a aprovação negociada das emendas coletivas do Centrão (imposta pelo “buraco negro” desde o confronto político sobre o Preâmbulo da Constituição), evidenciam a preferência pela produção de maiorias através de concessões mútuas entre as tendências principais da Assembleia. Com a inserção unificada do centro político e ativa do Presidente da Mesa, as concessões mútuas alcançaram até os pólos ideológicos de esquerda e direita na formação de maiorias consensuais sobre temas fundamentais à ordem democrática.

Também na ordem econômica a maioria aritmética ocorreu apenas em 2 temas: a reforma agrária em terras produtivas e o tabelamento de juros bancários.

Após 2 “buracos negros”, inviabilizando a aprovação do texto-base do Centrão (sessões de 05/05/88 e 06/05/88) sobre a reforma agrária<sup>[32]</sup> o texto da comissão sistematizadora foi, **desta vez**, apreciado pelo Plenário na sessão de 06/05/88. **Rejeitado** por 365 dos 521 presentes (27 abstenções), ensejou<sup>[33]</sup> a apresentação de um texto formulado pelo relator Bernardo Cabral que, amalgamando elementos das propostas anteriores, conseguiu um acordo aprovado pelo Plenário<sup>[34]</sup> na sessão de 11/05/88, por 528 dos 536 presentes (4 abstenções e apenas 4 votos contrários).

A maioria consensual e as concessões mútuas promovidas, diretamente, pelo relator Bernardo Cabral, porém, foram vulneradas por um expediente regimental (destaque para votação em separado) que pedia a retirada de expressão sobre a desapropriação de propriedades produtivas. Sob manifestações que revelavam confusão do Plenário<sup>[35]</sup>, com interpretações variadas do significado dos conceitos em votação e pedidos de esclarecimentos, a Assembleia suprimiu a frase referente às terras produtivas **ao não mantê-la**: 267 votos favoráveis, 253 contrários a ela e 11 abstenções em 531 presentes na mesma sessão (11/05/88).

---

[32] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10255 e 10263.

[33] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10267.

[34] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10303.

[35] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10314, 10315, 10316 e 10317).

Uma maioria aritmética também suplantou a configuração de maioria consensual no tema dos bancos privados. Embora o consenso por concessões mútuas tenha regido o assunto pela aprovação negociada de texto-base do Centrão sobre o sistema financeiro<sup>[36]</sup> na sessão de 12/05/88, tornando, como registrou Cid Sabóia de Carvalho (PMDB/BA), a futura Carta na primeira Constituição brasileira a tratar o tema, inclusive agregando, desde logo, elaborações das comissões temáticas pertinentes<sup>[37]</sup>, o mesmo não ocorreu com uma emenda individual de Fernando Gasparian (PMDB/SP).

Sua emenda estabelecia valor máximo de 12% ao ano para as taxas de juros cobradas no País, criando ainda a figura penal do crime de usura. Ela foi aprovada por 314 dos 460 presentes (com 34 abstenções) na mesma sessão de 12/05/88, sob intervenções descontraídas que revelavam incompreensões do Plenário sobre eventuais conveniências e inconveniências de sua aprovação. Ensejou até mesmo uma intervenção de Delfim Netto (PDS/SP), ex-Ministro da Fazenda em governos militares, levando o próprio relator, que se posicionara contrariamente e anteriormente (por escrito), a abrir espaço para sua explicação pelo autor da iniciativa<sup>[38]</sup>.

A tese se tornou vitoriosa, apesar das resistências do Centrão e dos principais economistas da centro-esquerda (José Serra – PMDB/SP) e esquerda (César Maia – PDT/RJ), graças a uma reviravolta política advinda do apoio das lideranças do PTB e do PDC<sup>[39]</sup>, configurando, assim, uma maioria aritmética e episódica, neste tema.

Embora a maioria aritmética tenha prevalecido na definição inicial do sistema de governo, também aqui a formação de maioria consensual foi utilizada, posteriormente. A recusa de uma articulação majoritária de concessões mútuas, pelas correntes presidencialista e parlamentarista, foi seguida pelo consenso acerca da ratificação (o plebiscito de 1993) ulterior da decisão constituinte de 1988. Foi este consenso político entre as correntes principais que assegurou a proposta da mino-

---

[36] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10348 e 10349.

[37] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10348.

[38] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10365.

[39] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 10364 e 10365.

ria monarquista (emenda popular) da consulta popular nas disposições transitórias da Magna Carta<sup>[40]</sup>.

**A base da Assembleia Constituinte foi o projeto da sistematização:** Neste argumento, verdadeiro lugar comum dos analistas sobre o processo constituinte, a produção da comissão sistematizadora forneceu o texto-base da elaboração constitucional, cuja espinha dorsal consistiria nos debates das subcomissões e comissões temáticas.

A metodologia, adotada pela Assembleia, de aprovação negociada das emendas coletivas do Centrão demonstra, sobejamente, que, na verdade, este movimento político-constituinte de centro, centro-direita e direita, foi a base efetiva da elaboração constitucional. Tanto em seu aspecto formal (a fixação de textos-base para votações plenárias), quanto em seu aspecto político (a negociação ampla partia da salvaguarda de interesses e razões provenientes do Centrão).

A negociação de concessões mútuas também presidiu o núcleo da ordem econômica, exceto os tópicos acima destacados, e a generalidade da ordem social da futura Constituição. Neste sentido, a disposição política da Assembleia para articular maiorias consensuais se revelou no desmembramento da ordem social, votando-a capítulo a capítulo. Em todos os temas, foram usados os textos-base do Centrão, previamente negociados.

O próprio caráter negociado dos textos-base do Centrão, porém, implicava a incorporação – ainda que seletiva – de interesses e razões da sistematização. Conseqüentemente, supunha a não marginalização da centro-esquerda e das esquerdas, mas a maximização de suas posições e, principalmente, a produção de fórmulas inovadoras em Plenário, que dependeram de articulações ainda mais amplas no espectro ideológico da Assembleia. Essencialmente, o conteúdo da Carta de 1988 proveio da decomposição progressiva do movimento político do Centrão, e não da sistematização das comissões temáticas.

**A Assembleia Constituinte foi hegemonzada pela centro-esquerda:** Neste argumento, ligado ao anterior, se destaca a projeção assumida por lideranças de centro-

---

[40] Art. 2º do ADCT da CRFB/1988



-esquerda da Assembleia, especialmente pelo líder Mário Covas (PMDB/SP) e pelo relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), na condução do processo político.

As pesquisas também refutam a suposta hegemonia de centro-esquerda, embora denotem a relevância de ambas as lideranças políticas. A Constituição de 1988 resultou, basicamente, do consenso político **entre** a centro-esquerda e a centro-direita: os “buracos negros” nos temas da ordem (focando o tema da participação na vida política) foram impasses entre ambos os campos ideológicos da Assembleia, como se deu nas votações de qualificação da soberania popular, durante a apreciação do preâmbulo constitucional, e de institucionalização da iniciativa legislativa por eleitores, proposta por 3 emendas populares. A **liberdade política** é a marca da Carta de 1988, ressaltada pelas correntes constituintes, ao fim do processo, especialmente por ser o único valor ideológico comum às centro-direita e centro-esquerda.

Mesmo fora do tema da ordem pública, o impasse quanto à definição do âmbito social da propriedade privada indica a mesma contraposição ideológica<sup>[41]</sup> entre centro-direita e centro-esquerda. O tema da propriedade privada fôra tão polêmico que sequer integrou o acordo que aprovou a emenda(2038) do Centrão sobre direitos fundamentais, como texto-base, na sessão de 02/02/88. Formulações do Centrão e da Sistematização, votadas na sessão de 10/02/88 não lograram maioria, o que remeteu o assunto à incumbência regimental do relator Bernardo Cabral para formular nova proposta consensual. Confrontavam-se 2 concepções relevantes :

De um lado, se enfatizava a legitimidade do exercício da propriedade somente para cumprimento de obrigações sociais, inclusive ambientais. Neste sentido, os defensores da comissão sistematizadora, como Antônio Mariz (PMDB/PB): “Desde Leão XIII que está assegurada na consciência cristã e no sentimento social (...) essa condição essencial da propriedade moderna, sua função social, sua subordinação ao bem-estar coletivo (...) é impossível consagrar a propriedade se não subordinada ao interesse social” (sessão de 06/02/88).

---

[41] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 7201, 9891 a 9893, 9902 e 9903.

De outro lado, se enfatizava a fundamentalidade do direito vinculado ao exercício privado da propriedade, inclusive como anterior ao Estado. Neste sentido, líderes do Centrão, como Bonifácio de Andrada (PDS/MG): “Propriedade é garantia de liberdade. Não há liberdade sem propriedade” (sessão de 10/02/88). “Como admitir que uma Assembleia Constituinte possa votar uma Constituição num mundo ocidental sem se fazer referência ao direito de propriedade? (...) artigos que não se refiram à propriedade privada(...)” (sessão de 05/02/88).

Amalgamando ambos os impulsos ideológicos, o relator Bernardo Cabral conseguiu amear um consenso majoritário na Assembleia, que sufragou seu texto-sugestão por 446 dos 490 presentes (4 abstenções) na sessão de 11/02/88. Segundo o Presidente Ulysses Guimarães “Após sucessivas reuniões (...) com as lideranças, surgiu um texto da responsabilidade do Relator, após ter ouvido as forças representativas” (sessão de 11/02/88). A fórmula contém os dispositivos sobre o tema, inseridos no art. 5 da Carta de 1988, definindo a propriedade como direito cujo exercício particular **apenas não pode se opor** à sua função social, sendo saudada por Mario Covas (PMDB/SP) e José Lourenço (PFL/BA) como um entendimento político satisfatório. Dentre os 40 votos contrários, a bancada petista, o ecologista Fabio Feldman e o PC do B, através de Aldo Arantes (GO): “Mas, não querendo deixar de marcar posição (...) desapropriação em dinheiro não condiz com a tradição do Direito Constitucional moderno” (sessão de 11/02/88).

O líder Mário Covas (PMDB/SP) teve arrebatada, pela organização do Centrão (incluindo expressivo segmento de seu partido), a hegemonia **regimental** que desfrutara na sistematização. As confrontações entre os membros das comissões temáticas e vários relatores da centro-esquerda peemedebista revelam a precariedade que sempre marcou suas pretensões hegemônicas.

Já o relator Bernardo Cabral (PMDB/AM) expressava uma orientação de centro-esquerda mais próxima do centro que da esquerda. Sua escolha pela bancada peemedebista, além de alheia à decisão do líder Mário Covas (PMDB/SP), se deu em detrimento de 2 lideranças da centro-esquerda interna, Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP) e, principalmente, Pimenta da Veiga (PMDB/MG) em 2º turno. Sua rela-

toria também apresentou contrastes significativos com a maioria da comissão sistematizadora, cuja orientação se inclinava mais à esquerda em temas como estabilidade no emprego, participação popular direta, idades eletivas e mandato do governo de transição. A maioria das aprovações em Plenário seguiu o voto da relatoria, o qual possibilitava, portanto, uma **ponte política** entre os campos ideológicos de centro-esquerda e centro-direita.

**O Partido dos Trabalhadores (PT) não se comprometeu com a nova ordem constitucional:** A bancada petista votou contra o texto final aprovado no Plenário, como posicionamento partidário de crítica à Constituição emergente<sup>[42]</sup> e denúncia do bloqueio político ou mesmo retrocesso de direitos sociais. Demarcava um posicionismo mais intenso, porque insatisfeito não apenas com a recusa constituinte das eleições presidenciais diretas ao término da Carta, mas também com uma suposta lacuna de benefícios sociais ao povo brasileiro.

**Na verdade, porém, o PT integrou efetivamente o conjunto da ordem pública delineada pelos amplos acordos políticos.** A postura petista de sustentação dos largos entendimentos políticos na Assembleia também não se limitou aos âmbitos econômico e social da Magna Carta<sup>[43]</sup>, nem ao tema mais imediato do mandato presidencial vigente. Espalhou-se pelas questões centrais da ordem, incluindo a greve de servidores civis, a magnitude da participação popular na política, as prerrogativas legislativas do Parlamento, o poder local, o sistema de governo do País.

Seu posicionamento **real**, malgrado o discurso partidário, por vezes, de minimização dos temas institucionais, adveio da pressão dupla dos segmentos constituintes de esquerda e centro-esquerda, e das emendas populares compatíveis com os objetivos petistas. Um alheamento do PT ao processo constituinte propiciaria maior capitalização dos movimentos sociais (cuja representação política é uma especialidade

---

[42] Ibidem, pp. 14321.

[43] Significativo é o discurso de Vladimir Palmeira (PT/RJ), durante a qualificação da empresa brasileira: “Esta definição, portanto, por ser resultado de um acordo, não tem as qualidades que nós, da esquerda, gostaríamos que tivesse, mas ela evita o confronto, que nos poderia ser prejudicial (...)”, Ibidem, pp. 9903.

genética do partido) por outras forças políticas de seu campo ideológico. De fato, o PT canalizou expressivas demandas sociais do sindicalismo de trabalhadores ao processo constituinte, destacando-se, formalmente, a atuação de Paulo Paim (PT/SP) na subcomissão temática específica.

Nos temas da ordem pública, a bancada petista demarcou sua identidade através de iniciativas constituintes para a redução do *status* institucional (Vladimir Palmeira) das Forças Armadas<sup>[44]</sup> e na luta política, inclusive alinhando-se a segmentos de centro-direita (e do Centrão), pelo princípio da pluralidade (José Genoíno) na representação sindical<sup>[45]</sup>, costurando amplo bloco político, embora derrotado em plenário. A liderança interina da bancada por José Genoíno (PT/SP) esteve presente em todas as definições fundamentais da ordem pública pela Assembleia, enquanto Vladimir Palmeira (PT/RJ) se destacou durante a configuração da ordem econômica.

O Partido dos Trabalhadores também foi a única organização **partidária** a se responsabilizar **como tal** pela captação de assinaturas e apresentação de uma emenda popular (pela eleição presidencial em 1988), que cumpriu as exigências regimentais da Assembleia (de subscrições de eleitores), ao processo constituinte e dele participando através deste mecanismo, além de por seus representantes eleitos. Ela foi defendida, perante a comissão de sistematização, pelo próprio líder da bancada constituinte do partido, Luiz Inácio Lula da Silva.

**A Assembleia Constituinte foi hegemônica pelo Centrão:** Neste argumento, associado ao anterior, destaca-se o predomínio deste movimento político-constituente na reformulação do regimento interno da Assembleia. A maioria conservadora, ao se articular, teria imposto, desde então, uma dinâmica contrária à elaboração constitucional anterior, especialmente aos avanços sociais previstos para os trabalhadores, os servidores públicos, os pobres e os marginalizados<sup>[46]</sup>.

---

[44] Ibidem, pp. 9401/9402.

[45] Ibidem, pp. 7854 a 7856.

[46] Fernandes, Florestan - "A Constituição inacabada", SP, Estação Liberdade, 1989.

Embora o Centrão seja um ingrediente essencial do processo constituinte efetivamente realizado no plenário, as pesquisas detectaram tendências (centristas) internas ao movimento, cujo alinhamento tático com o mesmo se coadunava com uma estratégia de maximização posterior do centro político, de modo a torná-lo fundamental aos amplos entendimentos na Assembleia.

De fato, embora a identidade ideológica do centro político possuísse fortes afinidades com a centro-direita e a direita da Assembleia, as tendências centristas sempre expressaram a consciência de que o seu peso político aumentaria, dada a composição ideológica do Congresso Constituinte, à medida que a Carta fosse elaborada por acordos envolventes do máximo de segmentos representados.

Ainda que a formação do Centrão estivesse baseada na aproximação dos setores de direita e centro-direita, ameaçados pelo bloco de centro-esquerda/esquerdas, a infusão de tendências centristas tanto propiciou a mudança do regimento interno, quanto permitiu, inclusive com a divisão interna da centro-direita, a decomposição seletiva do movimento, durante votações relevantes: a participação política, o âmbito social da propriedade privada, as competências governamentais de serviços públicos, a greve de servidores civis.

Ademais, a impotência **hegemônica** do Centrão no processo constituinte também é aferida pelo condicionamento, sistematicamente praticado desde o “buraco negro” na votação do Preâmbulo, da aprovação de suas emendas coletivas a ajustes que inseriam princípios políticos distintos, inclusive, eventualmente, elencados no projeto da sistematização. Os capítulos constitucionais contidos nos seus textos-base foram substancialmente alterados, nos temas mais significativos e polêmicos da ordem pública, pelas iniciativas reformadoras dos mesmos, especialmente as emendas fundidas de caráter plurideológico.

**O Centrão era apenas uma coalizão de veto na Assembleia Constituinte:** Este argumento considera o movimento político conservador como uma unidade amor-

fa, sem orientação programática comum aos seus componentes, o que explicaria sua incapacidade de conduzir o processo político em votações posteriores relevantes<sup>[47]</sup>.

O teor das emendas coletivas do movimento, as manifestações políticas de suas lideranças no Plenário e, principalmente, o sentido assumido pela elaboração constitucional a partir da emergência do Centrão e das negociações com o mesmo, indicam que havia um fio programático comum aos seus membros. Consistia na **lógica de mercado**, até então, parcamente acolhida nas formulações constituintes oficiais, embora sua presença fosse indiscutível na Assembleia, inclusive galvanizando algumas subcomissões e comissões temáticas.

Além de valores ínsitos à orientação ideológica de seus membros, a canalização da dimensão do privado **era uma necessidade política** do movimento, especialmente para amear segmentos centristas menos próximos da direita vinculada ao regime autoritário-burocrático. Neste sentido, demarcava politicamente o campo, legitimando as críticas à orientação publicista do projeto de Constituição da comissão sistematizadora.

A contribuição do Centrão, como coalizão de veto, foi reduzir a fragmentação do processo constituinte, embora tentasse promovê-la em termos mais favoráveis ao conservadorismo da Assembleia. Ao bloquear a elaboração constitucional anterior, tornou imperiosa a necessidade de amplas recomposições políticas para sua continuidade. Também propiciou a oportunidade política para as novas tentativas, que seriam exitosas, de condução do processo pelas lideranças partidárias. Mas o Centrão também contribuiu para inserir considerações privatistas no texto constitucional, especialmente no fortalecimento do mecanismo das concessões de serviços públicos e atividades econômicas. **Como núcleo programático**, o movimento atingiu, embora parcialmente, seus objetivos.

**A Assembleia Constituinte foi caracterizada pela cisão política entre suas tendências, principalmente as agrupadas no Centrão e na sistematização:** Neste argumento, as dificuldades de elaboração constitucional são creditadas a uma con-

---

[47] Souza, Márcia Teixeira de - “O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais” in: Revista Lua Nova, SP, nº 58, pp. 45/46.

frontação ideológica tão acentuada que problematizaria amplas articulações políticas na Assembleia<sup>[48]</sup>.

As pesquisas não constataram qualquer incompatibilidade ideológica absoluta no processo constituinte. Representações extremadas à direita e à esquerda eram tão minoritárias na Assembleia que suas iniciativas isoladas não prosperaram, sendo rechaçadas pela quase totalidade de seus membros, como demonstram as derrotas políticas das propostas de Roberto Campos (PDS/RJ) e Vladimir Palmeira (PT/RJ), respectivamente, contra o *status* constitucional à advocacia<sup>[49]</sup> e pelo fim do serviço militar obrigatório<sup>[50]</sup>.

Um núcleo programático expressivo entre as propostas do Centrão (reconhecido por suas lideranças) e as da sistematização também relativiza a contraposição ideológica de ambas as tendências. Esta confluência era, inclusive, a base política que legitimava as iniciativas centristas no sentido de promover consensos amplos na Assembleia. Para isso, o centro até mesmo se desgarrava, eventualmente, do movimento conservador, não para alinhar-se à esquerda na Assembleia, mas com equidistância suficiente para ser o foco dos entendimentos políticos entre ambos os campos.

Dado que a valorização do privado informava, programaticamente, o movimento do Centrão, o reconhecimento de princípios de proteção ao contribuinte pelo plenário da Assembleia denota o efetivo acolhimento destas tendências privatistas, marginalizando apenas suas expressões mais radicais, derrotadas por amplas maiorias<sup>[51]</sup>.

---

[48] Lamounier, Bolivar (ed.) - “A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira” in: “De Geisel a Collor: o balanço da transição”, SP, Sumaré, 1990.

[49] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9265/9266.

[50] *Ibidem*, pp. 9377/9378.

[51] Neste sentido, foram rejeitadas as emendas que vedavam qualquer interferência do Poder Público em cooperativas (por 324 dos 360 presentes); que asseguravam descontos genéricos e integrais com educação no Imposto de Renda (234 dos 312 presentes); que dispensava o controle, pelo Congresso Nacional, da exploração mineral em terras indígenas (399 dos 447 presentes); e da fusão de centro-direita (Mussa Demes, Adolfo Oliveira, Fernando Velasco, Paulo Roberto e Aluizio Bezerra) que vedava a fiscalização alfandegária à Polícia Federal, ao lado da Receita Federal (389 dos 414 presentes). Ver pp. 9562/9563, 9472/9473, 8529/8532 e 9397/9399, dos “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”.

Mesmo a divisão do Partido majoritário (PMDB) na Assembleia, que o marcou durante quase todo o processo, alimentando tanto o movimento político da sistematização quanto o do Centrão, deve ser relativizada. Pois, **nas decisões em plenário**, o PMDB esteve unido (malgrado a hostilidade entre suas lideranças internas de centro-direita e centro-esquerda) nas configurações majoritárias que delinearão a ordem pública da Constituição.

Os acordos promovidos pelo Presidente da Assembleia, mediante concessões mútuas de ambos os campos, e mais ainda quando envolveram outros setores, o repuseram na liderança **efetiva** de seu partido, da qual fôra, informalmente, deslocado pela eleição de Mário Covas na bancada, no início do processo. As intervenções de Ulysses Guimarães (PMDB/SP) produziram efeitos políticos unificadores da Assembleia, das tendências contrapostas (Centrão e sistematização), das tendências centristas (entre si) e do próprio PMDB.

Embora não tenha conseguido evitar a defecção que formou o PSDB, entre o primeiro e o segundo turno do Plenário, restaurou a relevância do centro interno peemedebista como referência das demais tendências centristas da Assembleia, também expressa na incorporação de Luiz Henrique (PMDB/SC) à comissão redatora do texto final da Constituição e cuja liderança do partido se ativera, desde sua derrota para a representação constituinte da bancada, à Câmara dos Deputados.

**A Assembleia Constituinte repeliu a tendência parlamentarista na constituição da ordem pública:** Alguns analistas consideram que a opção presidencialista da Assembleia cancelou a elaboração precedente favorável ao sistema de gabinete<sup>[52]</sup>.

Embora a derrota parlamentarista seja indubitável, como padrão das relações Executivo/Legislativo no Brasil, a aprovação que produziu a opção presidencialista estava eivada de institutos do sistema de gabinete. Além do Presidencialismo aprovado conter dispositivos híbridos, outro indício da relevância parlamentarista no processo constituinte é a própria oposição ao regime presidencial, expressiva na As-

---

[52] Coelho, op.cit., pp. 27 e Bonavides, Paulo - "A Constituição aberta", SP, Malheiros, 1996.



sembleia, e, posteriormente, ao seu aperfeiçoamento no sentido de aproximar os sistemas de governo.

Outro elemento significativo da tendência parlamentarizante do sistema político foi a inscrição das medidas provisórias (instituto tipicamente parlamentarista) cuja aprovação, por ampla maioria, precedeu a do sistema presidencial de governo. Porém, se sua inserção na Constituição contou com o apoio parlamentarista, **sua manutenção** no texto final expressava o descompromisso político, desta importante corrente da Assembleia, com o assentamento institucional do Presidencialismo brasileiro, após a derrota do sistema de gabinete em Plenário.

Esta resposta da corrente parlamentarista, negando-se a interferir na estruturação do Presidencialismo vitorioso, reforçou as lideranças presidencialistas mais aversivas ao sistema de gabinete, a rigor, delegando-lhes a responsabilidade política pelas condições institucionais de operacionalidade do sistema. A opção parlamentarista, após sua derrota constituinte, se concentrou, exclusivamente, na contestação posterior da decisão da Assembleia, durante o futuro plebiscito sobre a forma e o sistema de governo do País.

Ainda assim, além da permanência das medidas provisórias, foram mantidas, pelas lideranças presidencialistas (com a ratificação dos parlamentaristas), as leis delegadas<sup>[53]</sup> (provenientes da breve experiência parlamentarista no Governo de João Goulart) e institutos próximos do sistema de gabinete. A supressão da moção de censura individual a ministro não eliminou a hipótese de sua destituição, por desrespeito à convocação do Legislativo<sup>[54]</sup>. No *impeachment* presidencial continuaram figurando hipóteses políticas de retirada do chefe de governo por colisões com direitos fundamentais da Constituição e com os demais Poderes do Estado<sup>[55]</sup>.

O próprio processo constituinte, ao ser desbloqueado em plenário pelas articulações entre as lideranças partidárias, impulsionou um papel coadjuvante dos partidos

---

[53] Artigo 68 da CF/88.

[54] Por emenda constitucional posterior, esta hipótese foi inserida na Carta pelo § 4º do art. 55.

[55] Art. 85, incisos II e III da CF/88.

na organização da Assembleia que caracteriza os Legislativos nos sistemas parlamentares de governo. Afinal, foi durante o processo político da elaboração constitucional que se estruturou o Colégio de Líderes<sup>[56]</sup> como instância constituinte **efetiva** de antecipação e equacionamento dos conflitos políticos pela Mesa Diretora (especialmente, sua Presidência). A experiência foi tão significativa que o Colégio de Líderes foi institucionalizado, posteriormente, nas Casas Legislativas do Congresso Nacional.

---

[56] Figueiredo, Angelina e Limongi, Fernando - “Os partidos políticos na Câmara dos Deputados” in: “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional”, RJ, FGV, 1999.



# Capítulo VII

## O caminho da democracia brasileira

Nas democracias ocidentais sólidas, o regime democrático foi o resultado da sedimentação progressiva dos direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Nas experiências democratizantes intentadas desde o fim do século XX em Portugal, Espanha e nos continentes africano, asiático e latino-americano, as democracias emergem com a missão institucional de viabilizar os direitos de cidadania, cuja efetivação deve resultar das práticas democráticas entre Estado e sociedade. Os regimes democráticos não consistem em pontos de chegada; são as bases institucionais para o desenvolvimento da cidadania em seus Países.

Qualquer avaliação da ordem democrática formalizada pela Constituição de 1988 deve considerar este critério na análise do regime político inaugurado pela Magna Carta, inclusive para detectar suas vulnerabilidades e incongruências institucionais. Neste sentido, o conhecimento do seu processo constituinte permite compreender que o regime democrático-burocrático brasileiro depende de 3 equilíbrios essenciais para o seu pleno funcionamento.

O primeiro equilíbrio essencial à potencialidade democrática da ordem pública brasileira é a parceria entre as elites burocráticas de Estado e os movimentos sociais organizados. Sendo os segmentos da sociedade brasileira que **efetivamente** montaram a democracia constitucional, o sistema político precisa que a cooperação entre ambos seja um padrão insuplantável por suas disputas.

Como já examinado, a Assembleia Constituinte foi o fórum que reuniu os pólos constitutivos da “cidadania regulada”: os organismos estatais reguladores, cuja representação foi majoritária entre os membros da Assembleia; e as entidades (especialmente sindicais) da sociedade civil, cujas demandas emancipacionistas da regulação autoritária também pugnavam por sua inserção no aparelho do Estado. Embora minoritários na Assembleia, nela se inseriram, eficazmente, através da pressão política

das emendas populares ao projeto da sistematização e, posteriormente, às emendas coletivas do Centrão. A ampla maioria foi absorvida na nova Constituição.

A cidadania **regulativa** delineada na Magna Carta implica, assim, que os movimentos sociais sejam coadjuvantes efetivos dos órgãos estatais de regulação da sociedade. Onde a sociedade civil não for incorporada ao exercício das funções regulatórias, segundo os específicos termos constitucionais estabelecidos, o sistema não atinge sua plenitude democrática. É o que ocorre quando as entidades associativas não têm acesso ou não o exercem nas audiências das comissões técnico-legislativas; no acionamento do controle de constitucionalidade pelo STF; de auditorias administrativas pelas Cortes de Contas; nos ajustamentos de condutas lesivas a interesses coletivos pelo Ministério Público; nos núcleos especializados em defesa coletiva da Defensoria Pública; nos Conselhos Executivos de direitos coletivos (sindicais, sexistas, étnicos, etários, etc.), nos vários níveis federativos.

Seu funcionamento também é problematizado pela inércia dos órgãos estatais reguladores – cuja prevenção é reforçada pela presença das entidades associativas – pois sua atuação específica, especialmente pelo seu monopólio virtual da **coleta** das informações técnicas, pertinentes aos temas, é essencial para o seu equacionamento, em conjunto com a sociedade civil.

A relevância de ambos os segmentos, diretamente envolvidos na regulação social, no processo constituinte, pode ser aferida, especialmente, pela solução do tema constitucional da greve em serviços públicos. As dificuldades de aprovação da matéria, com 2 “buracos negros” de tentativas frustradas através de emendas fundidas<sup>[1]</sup>, expressam a tensão inerente às relações entre as elites estatais e os movimentos sociais. Seu deslinde contrasta com o equacionamento mais fácil dos temas

---

[1] Na sessão de 15/03/88, não se conseguiu aprovar (por 257 dos 365 presentes) fusão de esquerda (Eduardo Jorge) e centro-direita (Dionísio Hage e Geraldo Campos) sobre o assunto, apesar dela contar com o apoio do relator Bernardo Cabral e ser substitutiva de iniciativa anterior e análoga da esquerda. Ver pp. 8399 e 8402, “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”.

das greves<sup>[2]</sup> e representação sindical<sup>[3]</sup> em geral, onde Estado e sociedade civil se distinguem substantivamente.

A própria fusão de emendas sobre o tema, consistiu na emenda fundida com menor índice de aprovação dentre as fusões de amplitude plurideológica (75%). Todas as demais iniciativas que, como ela, contaram com membros da esquerda à direita da Assembleia, obtiveram aprovação superior a 80%. Creio que esta diferença se deve aos conflitos, subjacentes à Assembleia, entre as razões e interesses do Estado e da sociedade civil, sustentando a polêmica mesmo diante do condicionamento da greve à continuidade de serviços essenciais e de acordo firmado (para a fusão) por **todas** as lideranças partidárias para sua regulamentação em legislação posterior. Ou seja, foi o tema no qual as maiorias consensuais mediante postergação da decisão e concessões mútuas menos galvanizaram a Assembleia.

O episódio da inscrição constitucional da greve em serviços públicos revela, porém, a cooperação que, malgrado as tensões, precisa ser resguardada entre as elites burocráticas e as entidades associativas, para o modelo de democracia contido em nossa Magna Carta. Mas há outros personagens do regime político, cuja inserção ativa nas funções regulatórias do Estado foi insuficientemente disciplinada pela Constituição.

Os partidos políticos também são elementos centrais no regime democrático-burocrático. Além de, teoricamente (em qualquer democracia moderna), intermediarem as sociedades política e civil<sup>[4]</sup>, foram constitucionalizados como associações de caráter privado (rompendo a tradição constitucional brasileira que os tornava entes públicos); nacional; fidelistas de seus membros; e postuladores de instrumentos na esfera jurídica.

Tal delineamento constitucional dos partidos se coaduna com o modelo burocrático de democracia da Carta de 1988, pois lhes confere autonomia para a repre-

---

[2] Aprovada fusão da esquerda à direita, com apoio do Presidente da Assembleia, por 436 dos 493 presentes. Ver pp. 7871 a 7874, “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”.

[3] Ibidem, pp. 7860 a 7862.

[4] Gramsci, Antônio - “Maquiavel, a política e o Estado moderno”, RJ, Civilização brasileira, 1978, pp. 18 a 20.

sentação de interesses da sociedade civil perante o Estado. À medida que restringem suas atividades ao período eleitoral e não exercem os instrumentos constitucionais de mobilização do Estado e da sociedade civil, que lhes foram conferidos, também prejudicam a potencialidade democrática do regime instaurado.

Para além das orientações políticas de cada formação partidária e sua maior ou menor permeabilidade às novas atribuições constitucionais, no entanto, cabe registrar a insuficiência regulamentar da Carta sobre o papel dos partidos no regime democrático-burocrático. Essencialmente, faltou a definição de padrões de fidelidade entre seus membros, meramente anunciada em legislação futura<sup>[5]</sup>.

A incongruência reside na fixação do ativismo participativo de **todas** as associações civis (e não só as sindicais), sem uma maioria igualmente consensual para completar o mesmo delineamento para os partidos políticos. Embora eles fossem incumbidos, como todas as entidades associativas, de instrumentos aptos ao ativismo social de direitos<sup>[6]</sup>, seu novo papel continuou carente do princípio fundamental à sua especificidade como associação: a fidelidade partidária. Neste tópico, o consenso produzido no texto-base do Centrão e inalterado em plenário, se limitou a postergar a fidelidade para discussões legislativas ulteriores, sequer enunciando seus termos.

Sem a fixação constitucional da disciplina partidária (e portanto, eleitoral) o ativismo partidário de direitos coletivos se torna problemático, à medida que sua unidade associativa não dispõe de uma salvaguarda eficaz para se impor a outros interesses difusos, inclusive externos, que perpassem sua vida interna. A liberdade de organização partidária, ainda que ancorada em ampla maioria constituinte, embora propicie a existência e pluralidade de partidos, não lhes assegura o seu ativismo na sociedade civil, exceto a formações partidárias cujas tendências internas reproduzam movimentos sociais autônomos.

O segundo equilíbrio fundamental à democracia constitucional brasileira é a composição entre as 2 tendências fundamentais de desenvolvimento econômico,

---

[5] Art. 17, inciso IV da CF/88.

[6] Arts. 5º, inciso LXX, alínea a; 103, inciso VIII; 73, § 2º.

emergentes das possibilidades do País ao final da década de 1980 e do ciclo modernizante implementando pelo regime político anterior. Na Assembleia Constituinte, ambas as tendências se digladiaram, explicitando suas razões e interesses e, por fim, amalgamaram um consenso que abarcou toda a ordem econômica (inclusive mediante formulações do relator Bernardo Cabral), exceto as questões da reforma agrária de terras produtivas e do tabelamento prefixado de juros bancários.

De um lado, a corrente política, perpassando vários campos ideológicos e bancadas partidárias, que apontava a necessidade de reciclar o modelo nacional-desenvolvimentista de modo a garantir sua continuidade em novo momento histórico. Neste viés, o desenvolvimento econômico do País ainda seria impulsionado pelo Estado, através de condicionamentos administrativos do mercado e do fortalecimento das empresas estatais, desde que o dotassem de instrumentos adequados, respectivamente, ao financiamento da progressiva capacitação tecnológica do mercado interno e à flexibilização da gestão nas empresas públicas.

Segundo esta tendência constituinte, o modelo econômico nacional-desenvolvimentista merecia ser **atualizado** através do estabelecimento de um sistema de recompensas, pelo Poder Público, da adoção de inovações empresariais, pelos setores público e privado da economia, que maximizassem nossas vantagens comparativas no plano internacional e, portanto, no processo de globalização já em curso. Dentre tantas manifestações, o conteúdo e a magnitude desta tendência na Assembleia pode ser aferida pelas intervenções plenárias de César Maia e de Maurício Fruet no debate da ordem econômica (sessão de 27/04/88).

Para César Maia (PDT/RJ): “Os países de desenvolvimento atrasado enfrentam-se [*sic*] à necessidade de acelerar o crescimento sem perder a perspectiva própria. Não se trata de um simples processo de expansão quantitativa, mas de um processo que ocorre dentro e buscando garantir e desenvolver valores que explicam a unidade nacional (...) garantir condições diferenciadas, transitórias, sob condições, a empresas nacionais, em certos segmentos, não é estabelecer privilégios. Ao contrário: significa impedir que privilégios conquistados, quase sempre à custa de relações coloniais pre-



téritas, sejam mantidos (...) Ninguém de bom senso, até porque nesta altura do desenvolvimento tecnológico seria ingênuo, imagina criar um Estado autárquico e isolado. O que se deseja na verdade é exatamente o contrário: desenvolver a capacidade de concorrer, em condições sustentadas e progressivas”<sup>[7]</sup>.

Maurício Fruet (PMDB/PR) expôs a relevância desta tendência no partido majoritário da Assembleia, destacando seu acolhimento na Convenção partidária (18 e 19 de julho de 1987) que discutiu o tema: “Com relação à ordem econômica, 84,09% dos convencionais definiram (...) que deve ser fundada na justiça social e valorização do trabalho, com preferências para a empresa nacional, abrindo espaço para as empresas estatais em coexistência com as empresas privadas. Sobre o mesmo tema, 89,11% do PMDB determinaram que seus representantes devem adotar, na Constituinte, uma definição de empresa nacional que garanta a sua condição de genuinamente brasileira (...) Consultados sobre o que é empresa nacional, 93,28% dos peemedebistas entenderam que as atividades das empresas nacionais, que a lei considerar estratégicas para a defesa nacional ou para o desenvolvimento tecnológico, poderão ter proteção temporária (...)”<sup>[8]</sup>.

De outro lado, havia a emergente corrente política, permeando também vários campos ideológicos, bancadas partidárias e extrapolando o movimento constituinte do Centrão, que apontava a necessidade de refundar o desenvolvimento brasileiro de modo a permitir que os mecanismos de mercado acessassem diretamente o processo de globalização econômica. Neste viés, o desenvolvimento econômico do País, dado o estágio já alcançado pela nossa infra-estrutura tecno-industrial, seria ampliado à medida que conexões diretas, reduzindo-se ou mesmo eliminando intermediações burocráticas, entre as empresas sediadas no território nacional e os capitais externos, se disseminassem.

Segundo esta tendência constituinte, o modelo econômico precisaria ser **substituído** mediante a emancipação do mercado como instância efetivamente indutora do

---

[7] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9874.

[8] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9875.

desenvolvimento. Suas propostas apostavam na adaptação continuada de nossas empresas à competitividade internacional, agora globalizada, apoiadas na diminuição de seus custos econômicos provenientes da incidência estatal, cujo afastamento progressivo forneceria novas bases de investimento e o aproveitamento da oportunidade histórica da globalização econômica em curso. Dentre tantas manifestações, a delimitação desta tendência na Assembleia pode ser atestada pelas intervenções de Ricardo Fiuza (um dos expoentes do Centrão) e de Siqueira Campos (aliado esporádico do movimento).

Para Siqueira Campos (PDC/GO): “Não é em nome da soberania nacional que se obterá o enfraquecimento da economia, para que continuemos, na rote [sic] de 500 anos, como economia primário-exportadora. O nosso desenvolvimento científico, tecnológico e agrário precisa de *know-how* e insumos produzidos no estrangeiro. Não podemos, em nome de um nacionalismo xenófobo, fechar nossas fronteiras ao ingresso de capitais, desde que bem regulamentado para as empresas nacionais, ou seja, aquelas instaladas no País, sejam quais forem seus proprietários (...)”<sup>[9]</sup>.

Ricardo Fiuza (PFL/PE) assentava as divergências, inclusive como referência crítica de seus adversários políticos e mesmo de segmentos organizados: “Com essa proposição, cria-se, infelizmente, mais um cartório, o que inibe o crescimento tecnológico e a livre concorrência na empresa nacional (...) e alguns empresários que defendem a livre iniciativa querem ter seus cartórios e gozar dos benefícios da ausência de concorrência (...) Srs. Constituintes, peço a V. Exas., em nome da democracia que se deseja, que não criem mais esse tipo de cartório, que se diz de livre iniciativa, mas vive atrás de privilégios”<sup>[10]</sup>. “Na Constituinte, há o setor moderno, que deseja o desenvolvimento do País e adequar sua economia ao nível de desenvolvimento internacional e há o grupo que se diz nacionalista, mas na verdade é atrasado e cartorial”<sup>[11]</sup>.

Ambas as tendências de desenvolvimento econômico eram extremamente representativas na Assembleia. Afinal, sua confrontação levou a 3 impasses (“buracos ne-

---

[9] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9877.

[10] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9912.

[11] “Anais da Assembleia Nacional Constituinte”, pp. 9849.

gros”) seguidos até a definição de um texto-base, o qual só adveio pelas negociações políticas diretas entre elas e outras intervenções do relator Bernardo Cabral.

À primeira tendência devemos, na Constituição de 1988: o planejamento pelo Estado como fornecedor de parâmetros econômicos, as definições de setores estratégicos para a economia; a presença estatal em determinados serviços públicos e atividades econômicas. À segunda tendência devemos, na ordem constitucional: a fixação da iniciativa privada como padrão geral de investimentos produtivos; a noção genérica de empresa para a qualificação dos fatores produtivos, incluindo os provenientes de fora do nosso território; os princípios de proteção ao contribuinte tributário.

A equivalência política das 2 correntes, durante o processo constituinte de 1987/1988, indica ser um desafio constante da democracia brasileira a composição ideológica e política de ambas. Pois o processo decisório da Assembleia só foi desbloqueado pela combinação das tendências de desenvolvimento econômico, levando à inscrição constitucional de consensos entre ambas que abrangeram: o combate a abusos de poder econômico no mercado; o tratamento diferenciado às micros e pequenas empresas; a proteção aos consumidores nas relações de consumo. Mesmo a supressão do artigo 171(diferenciador das empresas brasileiras), por emenda constitucional posterior, não implicou, a meu juízo, a subestimação da relevância política de ambas as correntes, cuja conciliação, em processos políticos posteriores, continua a ser pertinente.

O terceiro equilíbrio necessário à democracia brasileira é a compatibilização entre os elementos que compõem o seu sistema de governo. Dado que o Presidencialismo constitucionalizado agrega dispositivos parlamentaristas em seu funcionamento, os mesmos devem estar delineados de modo a contribuir para o exercício da parceria governamental entre o Congresso Nacional e a Presidência da República.

A congruência entre os dispositivos parlamentaristas inseridos no regime presidencial e a ordem constitucional implica funcionarem como garantias de fortalecimento do Poder Legislativo no co-governo do País (evidentemente, sem cancelar as iniciativas presidenciais). Como expressão institucional da pluralidade social (es-

pecialmente a Câmara dos Deputados) uma inserção efetiva das Casas Legislativas na governança e governabilidade do País ensejaria a projeção da sociedade sobre o Estado, característica do regime democrático-burocrático.

Ocorre que a manutenção dos institutos parlamentaristas no regime constitucional de governo se deveu à mais grave cisão, no processo constituinte, entre as correntes presidencialista e parlamentarista.

Mais do que sua confrontação até a votação decisiva, foi a dissociação política resultante do **distanciamento** entre ambas as correntes que comprometeu a sintonia do sistema de governo, efetivamente adotado, com a ordem constitucional. Com a derrota em plenário, a opção dos parlamentaristas, nos diversos partidos, foi a renúncia política pela continuidade dos ajustes no sistema de governo. A contrapartida dos presidencialistas foi a opção pelo enrijecimento do regime presidencial fixado.

Dentre todos os dispositivos parlamentaristas, a rigor, mantidos na Constituição, a medida provisória é um instrumento presidencial que, tal como delineado na Carta de 1988, confere prerrogativas excepcionais em condições de normalidade constitucional, desapropria (formal e politicamente) a pauta do Congresso Nacional e gera situações generalizadas cujo equacionamento posterior não é de responsabilidade do Executivo, mas do Legislativo e do Judiciário.

O resultado do **descompromisso político** entre as correntes sobre o sistema de governo, no processo constituinte, foi a estruturação de um **Presidencialismo diverso** até mesmo quanto ao regime de governo aprovado em 23/03/88. Mantendo a medida provisória proveniente de votação anterior e despindo ou reduzindo o alcance dos demais institutos parlamentaristas, os ajustes posteriores à definição do sistema de governo configuraram um **Presidencialismo imperativo**, no qual a Presidência da República exerce um poder sobreposto aos demais, inclusive impondo-lhes o ritmo de funcionamento.

Alheio às tendências subjacentes ao conjunto da Assembleia – de descentralização, participação e controle do Poder Público em geral; de garantias ao Legislativo; de fortalecimento do Judiciário; da instituição de órgãos públicos autônomos para apoio

à cidadania – a indisponibilidade recíproca para um consenso positivo entre os adeptos do regime presidencial e do regime de gabinete assentou um Presidencialismo no qual a atuação do Executivo, especialmente pela edição politicamente ilimitada e irresponsável de medidas provisórias, condiciona o funcionamento do Judiciário e, principalmente, do Legislativo. Seu padrão é centralizador de prerrogativas regulatórias, infenso a controles externos efetivos, condicionador de eventuais interferências posteriores do Legislativo e do Judiciário e; no limite, até mesmo substitutivo, na prática, de instâncias estatais distintas da Presidência da República.

Ao contrário de um Presidencialismo de coalizão<sup>[12]</sup>, no qual o Presidente dependeria de maiorias continuamente negociadas pelas lideranças partidárias, no Congresso Nacional, para governar, um Presidencialismo de dissuasão política<sup>[13]</sup>, no qual o exercício ordinário da Presidência da República bloqueia a pauta legislativa, detém vantagens comparativas, sobre qualquer liderança parlamentar, para negociações políticas e instabiliza as jurisprudências dos Tribunais. Independente do ocupante do cargo, a Presidência da República, delineada no sistema de governo, é incongruente com a ordem constitucional estruturada.

Evidentemente, não se trata de inadmitir legislações presidenciais de urgência ou em outras hipóteses especiais, casos, aliás, apoiados pelo conjunto da Assembleia, tanto os adeptos do sistema de gabinete, quanto os presidencialistas. Constatado, apenas, que a trajetória política do regime de governo durante o processo constituinte, conduziu a um resultado inesperado e indesejado por ambas as correntes, em virtude da inviabilização de concessões mútuas, cuja articulação, em outros temas da ordem pública, produziu um consenso sólido.

A Constituição de 1988, portanto, é uma engenharia política inacabada. Apesar da estruturação institucional inovadora – porque frutos de maiorias consensuais por

---

[12] Abranches, Sérgio - “Presidencialismo de coalizão” in: Dados, nº 31, 1988.

[13] Refiro-me à capacidade de dissuasão como um componente intrínseco às relações entre os Poderes, tão característico da tripartição funcional do Estado (de Direito) moderno quanto a independência (ênfatisada no Presidencialismo) ou a cooperação (ênfatisada no Parlamentarismo) entre aqueles (n.a.).

amplas concessões mútuas – quanto à arquitetura do Legislativo, à inserção do Judiciário, ao fortalecimento de órgãos públicos fiscalizadores, ao acesso de cidadãos e da sociedade civil, falta-lhe uma disciplina específica para os partidos políticos e, principalmente, para a Presidência da República. Sua complementação por uma reforma política, **neste sentido**, é uma exigência inadiável para nossa vida democrática.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão in: Dados, nº 31, 1988.
- AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- Anais da Assembleia Nacional Constituinte vols. 1 a 25. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaria de Anais / Secretaria de Documentação e Informação)
- Anais da Assembleia Nacional Constituinte - SUPLEMENTOS. Brasília: Senado Federal, 1994 (Subsecretaria de Anais / Secretaria de Documentação e Informação)
- Averburg, Marcello. Plano Cruzado: crônica de uma experiência in: Revista do BNDES, RJ, vol. 12, nº 24, dezembro de 2005.
- BARBOSA, Rui. *O Liberalismo e a Constituição de 1988: textos selecionados*. Organização de Vicente Baretto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- BLACKBURN, Simon. *Dicionário de Oxford*. Tradução de Desidério Murcho [et. all.]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. Quais as alternativas para a democracia representativa? in: O marxismo e o Estado, Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BODEI, Remo. Gramsci: vontade, hegemonia, racionalização in: Instituto Gramsci - Política e História em Gramsci. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1978.
- BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- \_\_\_\_\_. História Constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 461.
- \_\_\_\_\_. A Constituição Aberta. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CALDEIRA, Cesar (org.). Dossiê Constituinte I: as grandes questões nacionais e as propostas populares. Rio de Janeiro: CEDI (Centro Ecumênico de documentação e informação), 1987.

- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, Estadania, Apatia in: *Jornal do Brasil* de 24/06/2001
- CERRONI, Umberto - Universalidade + Política in: Instituto Gramsci - Política e História em Gramsci. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1978.
- Couto, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil in: *Dados*, vol. 41, nº 1, RJ, 1998.
- Dutra, Olívio. Os deputados do PT na Constituinte (30/09/88), *Revista Teoria e Debate*, SP, nº 4, 1988.
- FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2005.
- Fernandes, Florestan. *A Constituição inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FIGUEIREDO, Angelina e LIMONGI, Fernando. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados in: “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional”, RJ, FGV, 1999.
- FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte in: Coelho, João Gilberto Lucas (org.). *O Processo Constituinte – 1987/1988*, Brasília, Agil/UnB, 1988.
- Gomes, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) in: *Dados*, vol. 49, nº 1, RJ, 2006.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- Jardim, Afrânio Silva - *Direito Processual Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, vol. 1.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.
- LAMOUNIER, Bolivar e SOUZA, Amaury de. *A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira*, in B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: O balanço da transição*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1990.



- MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Party discipline in the brazilian constitution working paper*. nº 235, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1997.
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change*. New York: St. Martin's Press, 1996.
- Maués, Antonio G. Moreira. Os acordos no processo constituinte: Brasil e Espanha. Mimeo, 2002
- NEGRI, Antonio. *O Poder Constituinte*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 1993.
- Nunes, Marcos Alonso. *Agências executivas: estratégias de reforma administrativa*. Brasília: ENAP, 1997.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informação sobre a Assembleia Nacional Constituinte: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- PETERS, Guy B. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Pinter, 1999.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SHARE, Donald e MAINWARING, Scott. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, 1986
- SCHMITTER, Philip (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- SIEYÈS, Emanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Tradução de Norma Azeredo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório e alianças. Dados*, vol. 44, n° 3, 2001.
- SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais in: *Revista Lua Nova*, SP, n° 58, 2002
- VIANNA LOPES, Julio Aurelio. *A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o Mercado e a Moral*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e Cidadania: o novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O espírito de 1988*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2003.
- VIRILIO, Paul. *Velocidade e política*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Estado Liberdade, 1996.
- WERNECK VIANNA, Luiz Jorge. *Travessia – da abertura à constituinte 86*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.
- WHITAKER, Francisco (org.) - *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989
- WOLKMER, Antônio Carlos (org.). *Os “Novos Direitos” no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

## Anexo A – Declarações das lideranças

**Bernardo Cabral (relator da Assembleia)**, em 23 de setembro de 1988: “Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a caminhada, ao longo destes 19 meses – árdua, em certas horas; tormentosa, às vezes, dramática, em circunstâncias inesquecíveis, é forçoso declarar, sempre palmilhada com a independência que caracterizou esta Assembleia Nacional Constituinte –, chega, hoje, aos seus derradeiros instantes. Por esta razão, não posso, não quero nem devo silenciar. A minha função de Relator – quando dela me desincumbo, em definitivo – impõe que faça um especial agradecimento a todos os eminentes colegas constituintes, sem exceção (...) pela compreensão, colaboração, estímulo e incentivo que a mim sempre deram. Não fora isso, não me teria sido possível chegar ao final do honroso cometimento que, um dia, Deus me colocou sobre os ombros. (...) já que (...) sabia que o objetivo maior era dar a minha contribuição para que o País possa sair da excepcionalidade institucional – que o marcou no passado – para o reordenamento constitucional, que o espera no presente. (...)”

**Afif Domingos (PL/SP)**, em 23 de setembro de 1988: “De nada adianta uma ordem social avançada, como aquela que foi escrita, em termos de direitos, se temos uma ordem econômica defasada no tempo e no espaço, um capitalismo sem capital, onde o sistema brasileiro hoje necessita de ingresso de recursos externos para poder gerar os empregos necessários. Teremos um choque evidente entre a ordem econômica e a social. Daí por que, Sras. e Srs. Constituintes, aqui faço este registro, pois tenho certeza de que na reforma constitucional que deveremos fazer no ano de 1993 esta realidade vai aparecer.”

**Haroldo Lima (PC do B/BA)**, em 23 de setembro de 1988: “O texto constitucional torna praticamente intocável a grande propriedade latifundiária, inviabilizando uma

verdadeira reforma agrária. E atribui a estrangeiras a denominação de ‘empresas brasileiras’ comprometendo interesses nacionais. Essas são as questões que configuram a fisionomia da nova Carta, que assim é essencialmente conservadora, retrógrada, aquém das expectativas populares e das necessidades do País.”

**Siqueira Campos (PDC/GO)**, em 23 de setembro de 1988: “Nunca se viu, num Congresso Nacional Constituinte, o conflito de tantas opiniões discordantes. (...) Na verdade, muitas questões ficaram para ser plenamente definidas pela legislação ordinária ou complementar, com a delimitação e a complementação de alguns dispositivos laboristas; (...) A administração pública aparece racionalizada, com tendência à mais ampla unificação de princípios gerais, punidos os atos de improbidade administrativa com maior vigor, (...) Juntos, constituintes brasileiros, homens e mulheres que mudamos o País, vamos percorrer os novos e iluminados caminhos abertos pela nova Constituição do Brasil, que elaboramos nestes históricos vinte meses de trabalho tão árduo quanto profícuo.”

**Oscar Corrêa, Luiz Eduardo, Gilson Machado, Paes Landim, Roberto Campos e Irapuan Costa Junior (declaração conjunta)**, em 23 de setembro de 1988: “Ao assinarmos o texto da nova Constituição brasileira, não podemos calar a paradoxal sensação que experimentamos: de um lado, nela se inscrevem normas modernas e liberais, que nos autorizam prever-lhe a feliz acolhida da Nação: de outro, dispositivos retrógrados que significarão considerável recuo na caminhada do País para o desenvolvimento e a justiça social. Não é hora de enunciá-los, se nosso voto em plenário os verberou, embora a maioria da Constituinte os tenha aprovado (...) Temos Constituição. Pode não ser – e não é – a que cada um de nós desejou para o Brasil. Apesar de nossas discordâncias e insatisfações impõe-se que se cumpra.”

**Luiz Inácio Lula da Silva (PT/SP)**, em 23 de setembro de 1988: “Mentiras e mais mentiras foram veiculadas através dos meios de comunicação. Tentava-se passar a

ideia de que, a partir da promulgação da Constituição, este País iria explodir, este País não iria ter jeito, tal a quantidade de conquistas que a classe trabalhadora havia alcançado. O Partido dos Trabalhadores fez um estudo minucioso, através da sua Bancada e da sua direção, e chegou à conclusão de que houve alguns avanços na ordem social, de que houve avanços na questão do direito dos trabalhadores, mas foram avanços aquém daquilo que a classe trabalhadora esperava acontecesse aqui, na Constituinte. (...) E o Partido dos Trabalhadores, por entender que a democracia é algo importante – ela foi conquistada na rua, ela foi conquistada nas lutas travadas pela sociedade brasileira –, vem aqui dizer que vai votar contra esse texto, exatamente porque entende que, mesmo havendo avanços na Constituinte, a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte. (...) É por isto que o Partido dos Trabalhadores vota contra o texto e, amanhã, por decisão do nosso diretório – decisão majoritária – o Partido dos Trabalhadores assinará a Constituição, por que entende que é o cumprimento formal da sua participação nesta Constituinte”.

**Brandão Monteiro (PDT/RJ)**, em 23 de setembro de 1988: “Sr. Presidente, da Constituição que votaremos dentro em breve, em sua redação final, destaco cinco pontos fundamentais: o seu conteúdo liberal no plano político; o seu caráter descentralizador no plano administrativo; na questão econômica, a consagração da defesa do nacionalismo e, sobretudo, das riquezas do nosso País, do social, setor moderadamente reformista, e seu forte espírito corporativista. (...) Dissemos muitas vezes que, se as forças que se arvoravam de donas da Constituinte quisessem impedir o avanço democrático que conquistamos, não assinaríamos a Carta. Mas devo dizer que no balanço que fazemos, com deficiências, com fragilidades, com erros e com derrotas, temos um saldo positivo, porque esta Constituição é a Constituição do Brasil real, da correlação de forças, a Constituição que vai permitir, sobretudo, o avanço do processo democrático brasileiro. (Muito bem! Palmas.)”

**Gastone Righi (PTB/SP)**, em 23 de setembro de 1988: “Não tenho notícias de que no mundo alguma Assembleia Constituinte tenha sido mais transparente do que esta, mais democrática do que esta, com maior acesso e maior participação popular do que esta. (...) Mas, ao concluir esse trabalho, desejo proclamar daqui que temos a Constituição mais moderna e mais avançada do mundo, acasalando toda a vocação do povo brasileiro, toda a sua ansiedade e o seu desejo, todo o pensamento popular através dos tempos. Em matéria de direito social e trabalhista, nenhuma outra foi tão ampla, tão cuidadosa, atendeu tanto à classe trabalhadora quanto esta. (...) Enfim, Sr. Presidente, a V. Exa. são as minhas últimas palavras. (...) Afirmo-lhe, Sr. Presidente, sem V. Exa. não teríamos uma nova Constituição neste País! Nós a escrevemos, mas foi V. Exa. que, nos fez escrevê-la. (Muito bem! Palmas.)”

**Jarbas Passarinho (PDS/PA)**, em 23 de setembro de 1988: “Nesta Casa não olhamos nossos adversários de ontem como agitadores incendiários, nem eles a nós como menos patriotas. A convivência há de nos ter feito repensar conceitos, que tínhamos por definitivos, e a abandonar estereótipos, que a propaganda criou. (...) Força é atentar para o fato de que a democracia, como qualquer conceito social, submete-se a permanente processo de mutação. Deve ser reexaminada constantemente, de modo a adaptar-se aos tempos de mudança e incorporar suas forças dinâmicas à vida da sociedade. Vai, pois, a Constituição ser submetida à dura prova da eficácia, na prática. O futuro dirá se ela, que não é fruto de um só homem, de um só grupo, nem mesmo de um só partido, resistirá aos embates do tempo. Ingovernável, ela certamente não torna o País. Requererá, isso sim, talento para o exercício do governo. (Palmas.)”

**Roberto Freire (PCB/PE)**, em 23 de setembro de 1988: “Apoiados em nossa já provada convicção democrática, nossa bancada encaminha voto favorável ao texto que ora se submete à aprovação para posterior assinatura. (...) Neste sentido, o novo texto constitucional está muito aquém da Carta que almejamos para o nosso País. Uma Carta que defina o primado do trabalho sobre o capital, onde os monopólios deixam

de ser contemplados e onde o latifúndio transforme-se em apenas uma lembrança triste e equivocada do passado. Porém, para nós, comunistas, o texto a ser hoje aprovado, democrático, moderno e avançado, abre espaços reais para o jogo democrático, sem golpes e sem espertezas, lutarmos por uma sociedade onde a exploração do homem pelo homem desapareça definitivamente.”

**Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP)**, em 23 de setembro de 1988: “Sei que alguns reclamam – e me junto à voz dos que protestam contra o espírito corporativista – do excesso de medidas introduzidas na Constituição, que visam a salvaguardar interesses particulares. (...) Não defendo o corporativismo, mas defendo, isto sim e com veemência, em nome do meu partido, os chamados avanços sociais que conseguimos inscrever na Constituição. (...) Em nome do meu partido, devo dizer que se mais não fizemos foi porque mais não pudemos. Temos confiança de que esta Constituição que será votada aqui há de ser, sim, um marco que despertará, como despertou a consciência do Direito, despertará o País, para que se organize a fim de lutar não apenas pelos direitos e deveres aí inscritos, mas para que possamos avançar ainda mais.”

**José Lourenço (PFL/BA)**, em 23 de setembro de 1988: “Nossa posição é por demais conhecida. Não ignoramos, ao contrário, aplaudimos, o quanto avançamos em termos de assegurar um Estado democrático, com o equilíbrio de forças entre os três poderes e capaz de garantir direitos e liberdades individuais as mais amplas e generosas. (...) Na área social estamos aprovando uma Constituição de direitos, quase nunca de deveres, influenciados por uma lógica corporativista que pretendeu transformar em preceito constitucional interesses específicos e particularizados, em detrimento dos interesses maiores da Nação.”

**Nelson Jobim (PMDB/RS)**, em 23 de setembro de 1988: “As palavras dos meus colegas que aqui falaram lembraram tudo o que esta Carta tem, mas precisamos lembrar, isto sim, aquilo que esta Carta impõe a nós como renúncia, a nós como competência,

a nós como lucidez o comando da vida pública. (...) Entraremos, logo a seguir, num processo de elaboração legislativa, entraremos num processo de concretização de normas de inferior grau que possibilitarão, no prosseguir do tempo e no desenrolar do tempo, a vigência real e efetiva deste texto constitucional. Sras. e Srs. Constituintes, não mais Constituintes amanhã, e sim Srs. Deputados e Srs. Senadores, se este texto falhar, se aquilo tudo que aqui discutimos e criamos falhar, a responsabilidade será também nossa ou talvez exclusivamente nossa, porque nós é que temos a responsabilidade real e política de introduzir a vigência efetiva, a transformação deste texto na realidade concreta das relações individuais e sociais.”

**José Sarney (juramento como Presidente da República)**, em 05 de outubro de 1988: “Prometo manter, defender, cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

**Rafael Mayer (juramento como Presidente do STF)**, em 05 de outubro de 1988: “Prometo manter, defender, cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

**Afonso Arinos (em nome dos Constituintes)**, em 05 de outubro de 1988: “Srs. Constituintes, concluída está vossa tarefa preferencial, mas outro dever se abre ao vosso cuidado e esforço. Este dever indeclinável é sustentar a Constituição de 1988 (Muito bem! Palmas), apesar de quaisquer divergências com sua feitura; é colaborar nas leis que a tornem mais rapidamente e mais eficazmente operativa, apesar das dificuldades referidas; é colaborar na sua defesa contra a onda que se avoluma e propaga no seio do povo, e que visa a atacá-la, tão desabridamente, que esses ataques passaram a envolver toda a classe política. (...) Lembremos aos brasileiros de boa-fé que política é exatamente governo, e por detrás da campanha insidiosa que atinge milhões de brasileiros de boa-fé pode haver a intenção de acabar não com a política, que não acaba nunca, nem pode acabar, mas acabar com as liberdades que estão garantidas na Constituição



que elaboramos, como nunca estiveram garantidas em nenhuma outra. (Muito bem! Palmas.) (...) Srs. Constituintes de hoje, Srs. Congressistas de amanhã, nosso dever é fazer política, isto é, defender e praticar a Constituição brasileira em vigor, acreditar nela, convocar a Nação para defendê-la, se estiver em risco, reagir contra esses riscos disfarçados. Em suma, praticar e defender a liberdade.”

**Ulysses Guimarães**, na promulgação da Carta, em 05 de outubro de 1988: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. (Palmas.) (...) Tipograficamente é hierarquizada a precedência e a preeminência do homem, colocando-o no umbral da Constituição e catalogando-lhe o número não superado, só no art. 5º, de 77 incisos e 104 dispositivos. (...) Soma-se à nossa atividade ordinária, bastante dilatada, a edição de 56 leis complementares e 314 ordinárias. Não esqueçamos que, na ausência de lei complementar, os cidadãos poderão ter o provimento suplementar pelo mandado de injunção. (...) Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. (...) Recorde-se, alvissareiramente, que o Brasil é o quinto País a implantar o instituto moderno da seguridade, com a integração de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, assim como a universalidade dos benefícios para os que contribuam ou não, além de beneficiar onze milhões de aposentados, espoliados em seus proventos. (Palmas). É consagrador o testemunho da ONU de que nenhuma outra Carta no mundo tenha dedicado mais espaço ao meio ambiente do que a que vamos promulgar. (...) Nosso desejo é o da Nação: que este Plenário não abrigue outra Assembleia Nacional Constituinte. (Palmas prolongadas.) Porque, antes da Constituinte, a ditadura já teria trancado as portas desta Casa. (...) A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.”

## Anexo B – O desafio republicano de junho de 2013

Com a sua consolidação pelo impeachment do Presidente Collor (cuja orientação retomara propostas do “Centrão” sem êxito constituinte), a ordem de 1988 se tornou um *continuum* institucional sólido o suficiente para suportar novos desafios políticos. Suas potencialidades e dificuldades, tal como a própria construção constitucional, exprimem o grau no qual articulações governamentais se aproximam ou se distanciam da reprodução política da amplitude alcançada pelas alianças – entre liberais, igualitários e conservadores – de sua gênese.

O Governo Itamar Franco – vice de Collor que assumira desde seu afastamento – emergiu com a consciência desta contingência política, abrindo-se a alianças com o conjunto do espectro ideológico brasileiro. Apesar disso, inclusive se orientando em sentido oposto ao dos programas fundamentais ao governante anterior (generalização de privatizações e redução do funcionalismo público em geral), teve suas iniciativas recusadas pelos principais atores partidários brasileiros, cujo cálculo eleitoral apostava na degradação econômica (escalada inflacionária com tendências recessivas) legada pelo fracasso das tentativas de controle pelo Governo Collor.

Tornado alvo preferencial das críticas políticas – à direita e à esquerda – o Governo Itamar assumiu a centralidade política do tema inflacionário (renitente desde o Governo de transição do Presidente Sarney) para equacioná-lo ainda durante seu mandato (restante do conferido a Collor): adotando medidas drásticas, híbridas entre formas ortodoxas e heterodoxas de controle macroeconômico, sua implantação do chamado “Plano Real” foi exitosa tanto pela adesão populacional quanto pelo alargamento de sua base política ao conferir a operacionalidade do programa a Ministro (Fernando Henrique Cardoso) advindo de um dos novos atores brasileiros relevantes: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), fundado durante o processo constituinte.

Com sua eleição presidencial em seguida (1994), Fernando Henrique Cardoso inaugurou o primeiro ciclo político – de agenda e alianças governamentais definidas – durante a ordem de 1988. Entre 1995 e 2002, a hegemonia do PSDB foi ampla como o arco ideológico na gênese constitucional, mas com sinal trocado. Nucleada por liberais e conservadores, embora inclusiva de valores igualitários, foram retomadas, afinal, as iniciativas constituintes do “Centrão” mais relevantes: reformulando os nexos entre Estado e mercado na administração pública em geral, contendo o crescimento do funcionalismo público e seus custos específicos, liberalizando e amparando bancos privados, efetivando a autonomia do Banco Central, privatizando variados setores estatais e esmaecendo a distinção institucional sobre empresas nacionais.

Seu reformismo constitucional – característica já encontrada em governos anteriores e que permaneceriam em governos posteriores, denotando a fragilidade dos acordos pontuais (embora amplos) que tecem a ordem de 1988 – intensificou a centralização federativa, introduziu a reeleição presidencial (sendo a de Fernando Henrique a primeira em 1998) e delineou o Sistema Único de Saúde (SUS) no sistema orçamentário. Devido ao exitoso controle inflacionário, largas e vulneráveis parcelas da população foram incluídas, ineditamente, no mercado de consumo de bens e serviços, no qual o empreendedorismo se alargou (inclusive popular), alavancado por desregulações conferidas pelo governo. Uma experiência institucional que prestigiava a solidariedade, focando-a com eficiência administrativa, de segmentos médios a excluídos sociais foi iniciada (Comunidade Solidária).

Sua hegemonia não foi deslocada por alternativa oposicionista, mas corroída pela incapacidade de suas lideranças reciclarem a agenda liberal-conservadora que a compunha: ao esgotamento da maximização do consumo popular – acarretada pelo controle inflacionário, mas cujos instrumentos (especialmente altas de juros) continham, progressivamente, o crescimento econômico – não correspondeu um incremento suficiente dos programas igualitários pouco prestigiados (embora formulados) em seu interior.

Neste vazio hegemônico se gestou a alternativa que formularia nova hegemonia a partir da esquerda. Sua principal liderança (e de seu maior partido), Luiz Inácio da Silva (Lula), após 03 derrotas seguidas em disputas presidenciais, assumiu a centralidade política do consumo – especialmente popular no mercado de bens e serviços – para articular ampla composição ideológica, inclusive de conservadores e permeando liberais. Rompendo tradição – não longa, mas fundamental – política do Partido dos Trabalhadores que centralizava alianças em torno do tema do trabalho, especialmente de suas corporações organizadas - embora sem as renegar - Lula se credenciou para desbloquear a ampliação do consumo tanto pela contrariedade à estagnação econômica quanto sem hostilizar o empresariado, em geral.

A hegemonia petista resultante, vitoriosa em 2002, compôs o segundo ciclo (2003 a 2016) político da ordem de 1988 e pelo qual a esquerda se imiscuía, igualmente, entre liberais e conservadores no exercício governamental. Sua magnitude correspondia à das alianças componentes da gênese constituinte, sem se contrapor ao sentido nela adotado, o que desacelerou o reformismo constitucional neste período – embora sem obstá-lo.

Mediante políticas públicas – dentre os quais bolsas de proficiência (especialmente educacional) social – de incremento ao consumo, principalmente popular também com promoção inédita do salário mínimo real, se solidificou um mercado interno de consumo, tornando-o massivo. A inclusão social via mercado teve seus instrumentos compartilhados entre parceiros partidários advindos dos vários quadrantes ideológicos, de modo a isolar o PSDB como adversário político. Impulsionadas pela esquerda hegemônica, instâncias de democracia direta – nos mesmos moldes constituintes propostos – se disseminaram e fortaleceram.

O êxito hegemônico da aliança, formulada por Lula em torno da ampliação – progressiva e sem rupturas – da cidadania no Estado e do consumo no mercado lhe granjeou tanto a reeleição quanto (em 2010) a vitória de Dilma Rousseff, sua ministra e candidata à sucessão presidencial. Mesmo a descoberta de esquema remuneratório obscuro entre parceiros da coalizão governamental (conhecido por “mensalão”) e se-

melhante ao encontrado em governo do PSDB mineiro, anteriormente, não prejudicou a adesão populacional à continuidade política do ciclo petista.

O maior desafio à ordem de 1988 emergiu em junho de 2013 – ainda durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Roussef – quando manifestações, por contingentes majoritariamente juvenis e estudantis da população, articuladas via redes sociais e reativas a reajustes das tarifas de transporte público concomitantes em todo o País, se disseminaram em centenas de cidades brasileiras e nas maiores capitais. Através da ocupação sistemática (semanal) de ruas, vocalizaram críticas à qualidade da vida comum - semelhantes às de outros movimentos durante a década, como o 15M espanhol (maio de 2011), o americano Occupy Wall Street (setembro de 2011) e o turco Taksim Platform (maio de 2013), em sua composição etária, modus operandi e por ética cívica – que não se limitavam ao tema das tarifas de transporte e questionavam o conjunto da representação política brasileira, não apenas do governo petista.

Como movimento difuso de crítica cívica à qualidade geral do sistema representativo e de serviços públicos, os protestos de junho de 2013 transcorreram fora das esferas nas quais elites de Estado e corporações civis se conjugam para o exercício da democracia de 1988. Foram sintomáticos de sua insuficiência democrática para a sociedade brasileira que emerge, cada vez mais, no século XXI, vocalizando a necessidade de reformas republicanas que ensejem maior controle dos representantes eleitos e dos serviços públicos essenciais. Seu descolamento crônico e cotidiano da população se tornou, com o movimento durante todo o mês de junho de 2013, um senso comum à sociedade brasileira.

Também foi a melhor oportunidade histórica perdida para a reforma do sistema político (governamental, eleitoral e partidário) – seja inovando-o ou aperfeiçoando-o – pelas lideranças brasileiras, especialmente a Presidenta Dilma que recebeu o núcleo associativo (Movimento pelo Passe Livre) que detonara o movimento na cidade de São Paulo. Inicialmente vocalizando uma proposta de convocação legislativa de plebiscito sobre reforma política, nunca se empenhou por ela no Parlamento, o qual, retomando a tramitação de projetos que regulamentavam direitos de

usuários de serviços públicos – ao longo de junho – a cessaram assim que o mês (e o movimento) terminou.

Do movimento de junho de 2013 proveio a vocalização crítica da corrupção do Estado brasileiro como obstáculo imediato ao seu controle social e eficiência universal: os manifestantes exigiram, estritamente, que o gasto público – então escandalosamente privilegiado em estádios de futebol – fosse transparente e carreado a serviços básicos à população, em geral. Radicalizou a exigência republicana – já presente ao menos desde o impeachment do Presidente Collor – como impulso cívico à democracia e, portanto para incrementar (ao invés de se contrapor) à ordem de 1988. Embora não se esgote nisso – junho de 2013 expôs as insuficiências do arranjo democrático brasileiro tanto quanto maio de 1968 o fez com a V República francesa – também é um movimento ético-político que, ao emergir o tema da sociedade em rede no Brasil como luta por uma sociedade democrática (não só dotada de regime político democrático), converteu a difusa crítica da corrupção da política formal brasileira em tema especificamente republicano. Um republicanismo democrático – embora não doutrinário nem sistemático – animava, claramente, os jovens cidadãos de junho de 2013.

Com sua dissolução ao fim do mês, 02 reações ao movimento de junho ensejaram interpretações opostas do mesmo e da crise – por ele destacada – da democracia constitucional de 1988. Ambas cristalizaram, a partir de 2013, polos políticos que cindiram a sociedade brasileira, mas alheios ao potencial republicano animado pelos manifestantes de junho.

A primeira interpretação toma o tema republicano, em geral e a denúncia da corrupção do Estado brasileiro, em particular, como um diversionismo político – intencional ou não – da desigualdade social (extrema no Brasil), considerada a questão central à democracia moderna de 1988. Residindo à esquerda do espectro ideológico (especialmente em seu principal partido), este viés assim escolheu defender a hegemonia petista – sob a Presidência Dilma Rousseff - reagindo à crítica ética do movimento de junho de 2013, considerando-a infensa à inclusão social promovida pelos governos petistas ou mesmo acusando-a de contrária a seus avanços sociais. Tal in-

terpretação, porém, evita refletir sobre a óbvia importância fundamental dos serviços públicos para a qualidade de vida coletiva, especialmente, dos socialmente excluídos.

A segunda interpretação assumiu a denúncia da corrupção do Estado brasileiro como tema republicano em sentido – a República admite muitos – conservador, enfatizado (quando não exclusivo) como estritamente policial e/ou judicial. Considerando as instâncias democráticas inerentemente corruptas, formulou um republicanismo em prol do fortalecimento inaudito – ainda maior do que o já conferido pela ordem de 1988 – de policiais, juízes e membros do Ministério Público. Também atribuía à esquerda hegemônica uma tendência corruptora incubada em sua opção preferencial por gastos sociais e se afastava, igualmente, da inspiração republicana de junho de 2013, na qual a integridade do Estado era objeto de mobilização cívica por seus usuários: esquecia, assim, a profusão – no fim da ditadura militar – de denúncias de corrupção durante o regime autoritário e anteriores à hegemonia petista.

Enquanto afinidade eletiva entre esta crítica difusa da corrupção do Estado – projetada em junho de 2013 e apropriada, seletivamente, pelo emergente republicanismo conservador – e os órgãos de controle (fiscais, policiais, ministeriais e judiciais), especialmente prestigiados pela ordem de 1988, é que surge e se afirma a “Operação Lava Jato” que, entre outras congêneres concomitantes e posteriores, passa a conjugar tais elites burocráticas de Estado no desvendamento ampliado do corrompido Estado brasileiro. Incrementando sua eficiência – agora conjugada – investigatória, visibilizaram fontes empresariais crônicas da corrupção estatal e alcançaram elites econômicas, tradicionalmente impunes no sistema brasileiro de Justiça, além de seus parceiros na classe política. Condenados neste diapasão, se prendeu algumas das mais expressivas lideranças brasileiras, como Paulo Maluf, Eduardo Azeredo e até o ex-Presidente Lula – principal liderança política do País (não só da esquerda).

O Judiciário brasileiro - inclusive o STF (a instituição de Justiça mais fortalecida pela ordem de 1988) - se dividiu entre magistrados mais liberais e mais republicanos: respectivamente, que enfatizam ora seu papel de imparcialidade formal, ora de guardiões contra a impunidade real. A Corte Constitucional, ainda no desempenho insti-

tucional moderador entre Poderes que lhe fora conferido em 1988, tornou-se o centro de gravidade da política brasileira nos 02 momentos mais graves da crise política gestada a partir de 2013. Pois a reeleição da Presidenta Dilma, em 2014, não estancou o esvaimento de sua base parlamentar – em curso desde seu primeiro mandato - a ponto dela recorrer, reiteradamente, a manobras orçamentárias sem controle legislativo para seu exercício governamental ordinário.

Um deles foi durante o processo de impeachment da Presidenta Dilma, no qual o STF interveio – provocado pela defesa jurídica governamental – para sustar um golpe parlamentar em curso pela Câmara dos Deputados, substituindo o procedimento adotado e cuja celeridade impedia tanto a defesa presidencial efetiva quanto o debate rigoroso da acusação de crime orçamentário. Ao recompor o procedimento parlamentar, o STF assumiu nele um papel ainda mais proeminente que na destituição do Presidente Collor, definindo a formalidade democrática seguida até seu desfecho.

Outro momento grave da crise política – já no Governo Temer (que assumira como vice da Presidenta deposta) – no qual o STF foi fiador institucional da democracia consistiu em assegurar a regularidade de investigações policiais e ministeriais conjuntas envolvendo o recente Presidente Temer, inclusive mediante gravações in loco, acarretando sua conversão em acusações criminais levadas à Câmara dos Deputados. Seu indeferimento parlamentar – no qual sua Presidência se ancorou mediante acordos pontuais - não o eximiu de cristalizar a maior impopularidade presidencial, desde 1988, ao longo de seu mandato restante.

Nesta crise de renovação democrática, detonada pelo movimento de junho de 2013 e que sabotou a legitimidade de ambos os governos petista e peemedebista – não mais aliados políticos desde o impeachment da Presidenta Dilma em 2016 – bem como das demais lideranças relevantes do País, subjaz outro elemento fundamental: assim como o projeto político do PSDB não mais interpelava a população, à medida que não reciclara sua agenda limitada à contenção inflacionária, também o PT fora incapaz de reciclar seu projeto de massificação do consumo, cada vez mais bloqueado pelo endividamento generalizado das famílias.



Mas a reciclagem destes ou a formulação de outros projetos políticos, doravante, tem de conter o tema da ética pública no Estado brasileiro: saneando privilégios burocráticos em todos os seus Poderes, inclusive no Judiciário onde também se tornam, progressivamente, mais evidentes para a população. A construção ampla de alianças não precisa ser exclusivamente pragmática – senão abrindo espaço à corrupção de partidos políticos – mas ser calcada – tais como as que confeccionaram a ordem constitucional de 1988 – em consensos tão transparentes quanto programáticos.

A renovação da ordem de 1988 será republicana: qual republicanismo (atual ou não) será adotado pela população brasileira dependerá das orientações formuladas por suas lideranças. Mas a melhor versão de República a ser realizada (pois formalizada ela já está desde o fim do século XIX) também foi proclamada pelo movimento de junho de 2013: na qual ela é um instrumento cívico no caminho para uma sociedade democrática no Brasil.