

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

O Cálculo da Constituinte.

SERGIO ANTONIO ROCHA.

Cita:

SERGIO ANTONIO ROCHA (2010). *O Cálculo da Constituinte*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/675>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

V CONGRESSO LATINOMERICANO DE CIENCIA POLITICA

Area Tematica: Instituciones e procesos políticos

Subarea Tematica: Congreso e Legislatura

Ponencia:

O CÁLCULO DA CONSTITUINTE

Brasil, 1985-86

Trabalho preparado para o *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Ayres, 25-28 de julho 2010. Pede-se não citar, por tratar-se de pesquisa ainda em andamento.

ANTÔNIO SÉRGIO ROCHA

Professor da Universidade Federal do ABC e pesquisador do CEDEC.(Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), em São Paulo. Contatos: asergio@cedec.org.br.

RESUMO

No Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) foi precedida de vários episódios, rumo ao retorno ao Estado de direito e à redemocratização, que historiamos aqui. Mais especificamente, três aspectos da ‘fórmula constituinte’ foram debatidos intensamente: a composição da Assembleia (exclusiva ou congressual); a sua natureza (originária ou derivada); e a existência ou não de projeto prévio. Esta comunicação visará discutir em que medida as escolhas estratégicas dos principais atores do jogo político incidirão nas decisões efetuadas, buscando analisar o efeito de tais decisões sobre o funcionamento da Constituinte e forma final do texto.

Introdução

“Na Constituinte, o importante é o que vem antes”. Desse modo se expressou o ex-deputado federal Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), em seu depoimento à equipe de pesquisa do CEDEC. Ela própria subexplorada academicamente, os estudos das etapas que conduziram aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) são virtualmente inexistentes. Nesta comunicação, tentamos apontar os principais episódios da longa trajetória rumo à reorganização institucional brasileira, como prolegômeno a um ulterior exame sistemático de seus legados essenciais no que resultaria na Constituição Federal de 1988.

1. O ENCONTRO MARCADO: A BUSCA DA CONSTITUINTE, DA DITADURA À ABERTURA

Ao longo do regime militar brasileiro (1964-85), a idéia da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi lançada formalmente, pela primeira vez, na chamada Carta de Recife, em reunião convocada logo após a renúncia do prefeito de Olinda, Marcos Freire. Os resultados eleitorais, depois de uma fase de mutilações e cassações e em pleno ‘milagre econômico’, eram adversos à oposição legal, e parte do MDB pregava a sua autodissolução como forma de protesto contra o regime militar. Da clandestinidade, muitos grupos contestavam essa convivência com as regras autoritárias. A Carta de Recife definia a Constituinte como uma necessidade e um objetivo.

Por longo tempo, houve resistência à pregação ampla e à luta por uma ANC também no movimento social. Para muitos, a complexidade dos assuntos constitucionais e o seu distanciamento do cotidiano do cidadão impediriam a popularização de uma campanha pela Constituinte. Alguns agrupamentos ideológicos resistiam à idéia por terem uma visão de saídas revolucionárias a curto prazo para o país. Do outro lado, o cerne do regime autoritário combatia qualquer especulação contra a Constituinte e, no caso de um programa de abertura, preferia a reconstitucionalização, retornando à Constituição de 1967 ou reformando-a.

O debate acontecia muito nos limites de argumentos como o de que o Congresso tinha poderes para reformar tudo, à exceção da República e da Federação, e, portanto, desnecessária seria a convocação de uma Constituinte. Por trás dessa linha de raciocínio, havia a negação do poder constituinte originário da população e o medo da velocidade e do rumo que o processo poderia tomar.

A Estratégia de normalização institucional de Geisel/Golbery

A decisão de “abrir” o regime sempre foi vocalizada enfatizando a disposição de o seu controle não ser repartido, devendo constituir, por conseguinte, monopólio do núcleo de poder que ocupava o aparelho de Estado, à frente do qual se situava o grupo que ascendera com o general Geisel.

Durante o próprio governo do general Médici, o ministro Leitão de Abreu aventou a necessidade de descompressão, tendo mesmo encomendado um estudo ao cientista político Samuel Huntington estudos para balizar a estratégia do governo.¹

Também o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (USP) apresentou, em 1972, na primeira edição do seu *A democracia possível*, um projeto minucioso de institucionalização para o país. Partindo de uma perspectiva inteiramente favorável ao regime militar e à justeza dos pressupostos que tal regime vocalizava, considerava que

[...] a construção política que ora se impõe reclama a elaboração de uma nova Constituição. A de 1967, embora retocada em 1969, pela Emenda Constitucional nº 1, não atende às exigências da institucionalização revolucionária. De fato, ela não traz um modelo capaz de realizar a Democracia no Brasil, nem apto a assegurar a continuidade da obra da Revolução de Março. Isto, aliás, salta aos olhos de qualquer um. Tanto assim é que a sobrevivência da Revolução tem sido garantida, segundo muitos pretendem, pelo Ato Institucional nº 5, que, na verdade, a suspende. [...].

Assim,

A Democracia [...] não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas os povos. Ao contrário, ela pode e deve ser ajustada para cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuidar cada povo de encontrar sua democracia possível, que concilie a ordem com o progresso. Essa é tarefa política magna: *A democracia possível para o Progresso na Ordem*.

A réplica de Wanderley Guilherme dos Santos

Em setembro de 1973, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos apresentava um trabalho no plenário do Congresso Nacional sobre a reorganização institucional do Brasil. Ele sugeria que a ordem política fosse descomprimida por etapas, buscando-se evitar os riscos de uma “recompressão”.² A tese será duramente criticada no meio acadêmico e pelos ‘autênticos’ do MDB.

Faoro e o *timing* de retorno ao Estado de Direito

Na presidência nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Raymundo Faoro se afasta das principais bandeiras da propaganda oposicionista, que eram a convocação de uma Assembléia Constituinte e a promulgação de uma anistia. Como vimos, a primeira surgira em 1971, durante um seminário do MDB no Recife. Servia mais para demarcar a divisão entre autênticos” (que a defendiam) e moderados (que a condenavam) do que para mobilizar o partido. Já a anistia ganhava corpo desde que Therezinha Zerbini organizou os primeiros núcleos do Movimento Feminino pela Anistia, em março de 1975. Ao contrário da Constituinte, tinha a força da rua. Colocadas no campo das premissas, anistia e Constituinte pressupunham a queda ou a radical transformação do regime. O representante da OAB transferiu-as para o elenco dos objetivos: “A Constituinte é um dos caminhos. Mas não é o único. [...] A anistia é um passo desta pacificação. Não é, talvez, um passo prévio”. [...].”

¹ BRANCO, Carlos Castelo. “Liberar sem transferir poder”. Entrevista. **IstoÉ**, São Paulo, n.265, p.68-70, 20 jan. 1982.

Para o presidente da OAB, as primeiríssimas exigências da luta política no país eram o *habeas corpus* e as garantias da magistratura. Como é sabido, a idéia de Estado de Direito não se sustenta sem a instituição secular do *habeas corpus*, como reconhecimento de um direito. Raymundo Faoro tinha duas obsessões: *habeas corpus* e garantias da magistratura. E ele analisava que dar prioridade a um processo constituinte naquela hora seria abrir o caminho para todo tipo de disputa política, rompendo a frente contra a ditadura, contra o chamado “entulho autoritário”. Para Faoro, um processo constituinte seria o segundo passo, absolutamente necessário, mas a luta pelo *habeas corpus*, as garantias da magistratura e a anistia – que interessavam a todos da frente - manteria uma unidade, importantíssima naquele momento.

Faoro achava, portanto, que a Constituinte, naquele momento, ia dividir o movimento pela democratização. Ele dizia: “Quem é que vai ser contra o *habeas corpus*, ou contra as garantias da magistratura, ou contra ampliar os direitos dos anistiados? Vamos nos concentrar nisso!”. Em relação à anistia, Faoro insistiu muito a garantia de que os anistiados retomassem os direitos políticos amplos: direito de votar e direito de serem eleitos. Mas no plano da negociação com o governo – ou seja, com Golbery, Geisel, Leitão de Abreu e Petrônio Portela – a atuação de Faoro foi muito importante.

De acordo com Elio Gaspari, “A agenda enxuta do presidente da OAB retomava a “estratégia incremental” proposta por Wanderley Guilherme dos Santos. Passados quatro anos, o caminho delineado por Santos mostrava-se não apenas funcional, mas também inevitável. O “Pacote de Abril” e a cassação de Lysâneas Maciel e Alencar Furtado haviam neutralizado a vanguarda oposicionista. Um dos primeiros críticos de Santos fora o próprio Lysâneas. Ele, como todo o bloco da esquerda parlamentar, supusera possível um restabelecimento da democracia semelhante àquele que, a seu juízo, ocorrera em 1945, com as Forças Armadas derrubando a ditadura. Em 1977, ficou claro que, se os quartéis se movessem, o general Sylvio Frota derrubaria Geisel”

1977: ‘Pacote de Abril’, Carta aos Brasileiros e a OAB

Em 1977, o Pacote de Abril, o recesso forçado do Congresso e a cassação do líder do MDB, Alencar Furtado, levaram o partido a uma série de reuniões tensas em busca de uma forma do regime e de resistência mais vigorosa do que as suas repetidas “notas de protesto”, confluindo numa grande convenção.

Dessa crise interna do MDB surgiu a fixação da Constituinte como prioridade suprema, decidindo desencadear uma campanha nacional pela sua convocação. A partir de então, o MDB passou a promover atos, editar publicações e realizar seminários sobre a Constituinte, generalizando-se a discussão nos quadros partidários e em vários setores da sociedade.

Em 08 de agosto, o jurista Gofredo Telles lê um manifesto na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, repudiando a ditadura militar e exigindo a imediata restauração do Estado de Direito. A Carta é subscrita por dezenas de juristas e personalidades políticas, e gera um impacto profundo no país. Seu brado – “Estado de Direito, já” – seria reaproveitado, em 1984, na pressão popular pelo restabelecimento da votação direta para presidente da república.

Conjugando forças, houve também a mobilização em favor da convocação de uma Constituinte por decisão da Ordem dos Advogados do Brasil. A partir dessa tomada de

posição, a OAB convocou uma reunião nacional específica – o Congresso Pontes de Miranda – realizado em Porto Alegre em 1981, no qual aprovou anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição.

2. NÊMESIS DA TRANSIÇÃO? DAS DIRETAS-JÁ À CONSTITUINTE SOBERANA

Segundo depoimentos já colhidos nesta pesquisa, (Dallari, 2008; Genoíno Neto, 2008), a matriz da movimentação popular a partir do regime autoritário decorreu do envolvimento da Igreja Católica. Como relata Dallari,

No Brasil, quem criou no Brasil a Comunidade Eclesial de Base foi Dom Eugênio Sales, que depois ficou com a imagem do bispo reacionário, ultraconservador. Mas ele era bispo do Rio Grande do Norte, e sabia da situação muito séria, de marginalização, de discriminação ali. E criou a Comunidade Eclesial de Base, que de certo modo era para se contrapor às Ligas Camponesas. A idéia básica então era essa: não são só os comunistas que estão preocupados com justiça social, nós também estamos, a Igreja também se preocupa com justiça social. Então, ao lado das Ligas Camponesas, aparece a Comunidade Eclesial de Base. Isso depois se divulgou muito, há um livro do Frei Beto sobre as Comunidades de Base que conta toda essa história. Elas depois se disseminaram pelo Brasil inteiro, e tiraram o nome Eclesial. Descobriram uma Comunidade de Base. É a organização básica da sociedade. E isso teve uma importância enorme. Tinha muito brasileiro que não era comunista e que não queria o comunismo, mas aceitaram e reconheceram a importância da organização comunitária, e isso teve muita importância no combate à ditadura. São elementos que vão se somando e que vão ter como resultado a Constituinte.

O depoimento de Genoíno Neto segue na mesma linha:

Do ponto de vista social, a Igreja teve um papel fundamental na questão dos movimentos populares. É bom lembrar que nessa época a Igreja não tinha a influência conservadora e meio fundamentalista que tem hoje com Bento XVI. A Igreja tinha uma visão mais abrangente, e as bandeiras sociais da Igreja foram muito importantes. A CNBB foi muito importante para apresentar as emendas populares. Essa é uma particularidade da transição no Brasil, o movimento popular não foi cooptado pela transição pelo alto. O PT e a esquerda ficaram meio uma ala esquerda, sem ser domesticado, e o movimento social não foi cooptado. As comunidades populares e o movimento sindical vieram paralelamente a isso.

Na época, as lideranças dos movimentos sociais participaram com a clareza de que na Constituinte -- o que não ocorria na classe média -- deveriam estar garantidos os velhos e novos direitos dos trabalhadores. Era gente que vinha das lutas, das greves de 1977/78/79. E que viram que, pela correlação de forças, tinham tido algumas vitórias, mas que havia faltado muita coisa.

Um *slogan* importante na época, e bastante mobilizador, era “A luta faz a lei”. Em 1985, esse e outros encaminhamentos à ação dos movimentos sociais seriam catalisados na criação, no Instituto *Sedes Sapientes*, na cidade de São Paulo, do *Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte*. A idéia essencial era a de que, tendo pedido a batalha das Diretas-já, não se poderia perder de novo na Constituinte.

3. NOVA REPÚBLICA, 1985-86

No que se referia à Constituinte, o candidato Tancredo Neves cuidou de publicamente não falar no assunto, enquanto desenvolvia negociações na área militar. Em julho de 1984, quando se reuniu com setores da esquerda, o provável candidato negou-se a comentar a convocação de uma Constituinte, embora se soubesse que ele discretamente recolhia propostas e sugestões técnicas de como fazê-la. Logo adiante, no ato de criação da Aliança Democrática, já se falava abertamente em “Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana”.

Mas, em que medida a *composição* de uma Assembléia Constituinte influencia o resultado do texto constitucional final e, sobretudo, afeta a natureza e a dinâmica dos seus trabalhos legislativos? Ao longo do ano de 1985, tal questão seria uma das dimensões essenciais no debate a respeito da convocatória da Constituinte brasileira. Diferentes atores e distintas perspectivas informavam esse debate.

A iniciativa do Executivo buscou condicionar fortemente a natureza e os parâmetros da futura Assembléia, ao defini-la como congressual e derivada. No Congresso Nacional, uma Comissão Mista se tornaria o *locus* de pressões, debates e negociações entre partidos, movimentos sociais e correntes de juristas acerca, sobretudo, da natureza exclusiva e originária da Constituinte.

O foco analítico recai sobre o formato eleitoral a ser escolhido. Uma Constituinte exclusiva implica que também candidaturas não-partidárias são admitidas. Nessas circunstâncias, o emprego de um sistema proporcional torna-se inapropriado. Mas a adoção da modalidade majoritária atua em desfavor das minorias nos distritos, solapando um dos pontos essenciais do desiderato representativo que a natureza de constituinte exclusiva almeja realizar. Como essa questão foi percebida e tratada pelos diversos atores? Que alternativas propuseram?

3.1 A Emenda Constitucional n. 25/85. Partidos e a eleição de 1986

Na véspera da posse do novo governo, para evidenciar o compromisso com a reconstitucionalização do país, o Congresso Nacional instalou sua Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária. Era a tentativa de remover alguns dos principais entraves legais do regime militar.

A Comissão Interpartidária, integrada por representantes de todos os partidos em funcionamento e tendo como relator geral o deputado João Gilberto Lucas Coelho (PMDB-RS), apresentou a proposta que resultou na Emenda Constitucional no. 25, de 15 de maio de 1985, assim como outros projetos sobre o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos (que terminaram não sendo transformados em lei). Por essa modificação constitucional, foi liberada a criação de novos partidos políticos, inclusive aqueles anteriormente ilegais, concedido direito a voto aos analfabetos, convocadas eleições em municípios que não tinham direito a eleger prefeito e adotadas outras medidas de reforma eleitoral e partidária. A falta de complementação dessas medidas prejudicou, em parte, seus efeitos liberalizantes na eleição seguinte.

A Emenda Constitucional 25/85 liberara a criação de partidos políticos, mas a legislação a respeito não chegou a ser alterada pelo Congresso Nacional, que deixou de apreciar em tempo hábil as propostas da mesma Comissão Interpartidária que redigira a emenda. Desse

modo, os novos partidos concorreram com meras habilitações. A legislação que regulou o pleito compreendeu o Código Eleitoral, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei das Inelegibilidades, a Lei de Transporte e Alimentação, a Lei das Sublegendas e três leis específicas para essa eleição.

Trinta partidos puderam participar do pleito. Com registro na Justiça eleitoral, disputaram: PDS, PDT, PT, PTB e PMDB. Os demais concorreram com apenas habilitados provisoriamente para a eleição: PPB, PDC, PMC (Partido Municipalista Comunitário), PTN (Partido Trabalhista Nacional), OH, PSC, PL, PCB, PC do B, PFL, PMB, PN (Partido Nacionalista), PTR (Partido Trabalhista Renovador), PLB (Partido Liberal Brasileiro), PASART (Partido Socialista Agrário e Renovador Trabalhista), PCN (Partido Comunitário Nacional), PNR (Partido da Nova República), PMN (Partido da Mobilização Nacional), OS, PRT (Partido Reformador Trabalhista), PJ (Partido da Juventude), PND (Partido Nacionalista Democrático), PRP (Partido Renovador Progressista), PDI (Partido Democrático Independente), PSB. Desses, treze conseguiram eleger pelo menos um representante para a Constituinte.

A Emenda 25 de Abril terá sido a medida mais importante para re-configurar o sistema partidário e a vida política até a Constituinte. Ali se deu a fundação de novos partidos, inclusive os que tinham registro cassado, sobretudo para proteger a fundação dos partidos comunistas e do PSB, explicitamente, a emenda diz isso. A Emenda 25 foi a última emenda constitucional à Carta de 69 antes da convocação da Constituinte. Houve eleição direta para prefeito nas capitais e nas cidades por segurança e estâncias hidrominerais, e em cerca de duzentas cidades que ficaram sem eleição em 1982, por várias razões.

As eleições de 1985 complementam o ciclo de 1982. A partir de 1988 é que o ciclo se alinha. 1988 é a primeira eleição da história brasileira em que todos os prefeitos são eleitos simultaneamente. E mais: acabou a fidelidade partidária; os políticos passaram a poder trocar de legenda, poder se coligar. Ou seja: eleições para as cidades que faltavam, para os cargos que faltam, que era presidente e prefeitos, regras para a permissão de que partidos cassados se registrassem e mais um pequeno artifício ali, que foi o seguinte: os partidos que estavam com registro provisório podiam competir nas eleições. Acabou-se com o voto vinculado. A lei de 1979 não cai, a lei para formar partidos continua em vigor, e só mudará em 1995, com a nova lei dos partidos.

Entre maio e agosto de 1985, foram registradas mais de duas dúzias de partidos no Brasil. Primeiro, o grupo dos partidos que se originaram do PDS, que surgiram como dissidências. O principal deles foi a Frente Liberal, que resolveu se formalizar como partido nesse ano de 1985, e o PL, que nasceu basicamente do esforço de um deputado do Rio, Álvaro do Vale, com uma idéia de fazer um partido liberal europeu, clássico, doutrinário; depois, Afif Domingos em São Paulo também se filiou. No segundo grupo, os partidos que se beneficiaram explicitamente daquela cláusula sobre as agremiações que tinham o registro cassado, como o caso do Partido Comunista, que se registrou Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil e o PSB, que também teve o registro cassado em 1965. E houve um terceiro grupo, os partidos de anônimos (e que outros chamam de nanicos). Eram de figuras que não tinham nada, não tinham cargo, não tinham mandato, ninguém era conhecido. Desse tipo, fundou-se uma dúzia ou mais, porque a legislação eleitoral a isso favorecia. Em 1985, concorreram 29 partidos. Cinco deles provieram de 1982, mais 24 novos.

É nesse contexto institucional-eleitoral que sucede a eleição de 1986. São esses partidos anônimos, mais os três partidos de esquerda, de centro-esquerda, mais doutrinários, PL, PT, PFL e os cinco. A eleição de 1986 é feita nessas circunstâncias: os partidos podiam se coligar, não havia mais o voto vinculado, não tinha eleição casada para prefeito como a de 1982, de vereador. Eram eleições para dois terços do Senado, governador, deputado estadual e

deputado federal. Serão 30 partidos nessa eleição, com apenas um deles novo em relação à eleição anterior.

O que acontece em 1986 é que como fenômeno extra que contamina muita eleição: primeiro, é importante dentro da eleição para governador, ainda que tenha eleição para Constituinte que atraiu a cobertura da imprensa, o interesse dos eleitores se ligou à eleição para governador. Era a segunda eleição para governador, a primeira feita sobre a égide do regime democrático. O PMDB, em decorrência ao impacto do Plano Cruzado, estava com altíssima popularidade. Em 1985, o partido foi mal nas urnas, com a derrota de Fernando Henrique Cardoso na cidade de São Paulo para Jânio, e não foi bem em outras capitais. A legislação da época não exigia filiação um ano antes. PMDB estava em alta, vários políticos do PDS se filiaram ao partido para concorrer, todo mundo buscou o PMDB, inclusive Collor, que saiu do PDS e se filiou ao PMDB para ser candidato a governador e saiu vitorioso.

Isso aconteceu em vários estados. No Rio, Moreira Franco deixou o PDS e foi governado. E o PMDB ganhou o governo do estado em todos os estados. Isso contaminou muito, porque a formação da chapa para governo de estado, a organização da bancada, da chapa para deputado federal em torno do governador. Há uma espécie de transbordamento do voto do governador para deputado federal, e isso ajudou muito a bancada do PMDB, que afinal, deteria a maior bancada na futura Assembleia Nacional Constituinte.

3.2 A Emenda Convocatória. A querela da ‘Fórmula Constituinte’

Em 28 de junho de 1985, o presidente Sarney encaminhava o seu projeto de convocação da Assembleia Nacional Constituinte. A forma escolhida foi a de uma emenda à Constituição em vigor, que receberia críticas por ligar a construção de uma nova ordem às regras do *status quo* constitucional.

Essa Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tomou o número 43, e foi lida na sessão do Congresso Nacional de 07 de agosto de 1985. Algumas de seus itens eram os seguintes:

- a Constituinte era declarada livre e soberana, sem qualquer restrição, mesmo a de rever a república e a federação;
- seria uma Constituinte congressional, eleita na forma de senadores e deputados federais e funcionando paralelamente às atividades normais do Congresso (“sem prejuízo de suas atribuições constitucionais...”);
- a eleição dos constituintes coincidiria com o pleito normal já previsto para governador, senador e deputado federal.

A proposta governamental contrastava com os movimentos sociais em favor de uma Constituinte exclusiva, ou originária, que fosse eleita especificamente para fazer a futura Constituição. Havia alguns percalços práticos para a viabilização de uma Constituinte exclusiva:

- ou ela funcionaria paralela ao Congresso (como propunha a OAB então), e teria de ser prevista a possibilidade de impasses Constituinte/Congresso;
- ou seria um corpo unicameral apenas para elaborar a futura Constituição, enquanto o presidente da república usaria o decreto-lei para suprir a legislação ordinária;

- ou, ainda, a Constituinte seria um corpo único, com prioridade de elaborar a Constituição, mas que definiria alguma forma de como atender às necessidades urgentes de outros tipos de leis ou decisões (por exemplo, uma comissão legislativa).

O debate a respeito estaria presente em todo o processo parlamentar de discussão e convocação do ato convocatório (assim como retornaria logo na instalação da ANC). Parcelas mais organizadas da sociedade que já se envolviam plenamente no debate sobre a Constituinte inclinavam-se pela forma exclusiva. Dentre os documentos, havia o que Goffredo Telles Júnior, em nome do *Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte*, propusera publicamente

Lida a mensagem presidencial, tem início a tramitação da PEC 43/85. É formada uma Comissão Mista (CM). Essa Comissão é instalada em 4 de agosto, com prazo inicial até 06 de setembro (que terminaria prorrogado). À PEC foram anexadas outras propostas em tramitação que tratavam do mesmo assunto.³

Algumas emendas apresentadas não haviam conseguido o número de assinaturas (1/3 na Câmara e 1/3 no Senado) até o momento de sua entrega. Depois de intensos debates, a Comissão aceitou a complementação dessas assinaturas, beneficiando várias emendas.

Ao longo de seus trabalhos, a Comissão Mista deliberou ouvir representantes da sociedade. Os depoimentos geraram longos debates sobre o caráter da Constituinte, a forma de eleição, plebiscito, proporcionalidade na representação, funcionamento do Congresso, a questão dos senadores eleitos em 1982 e outros. À medida que os trabalhos avançavam, evidenciava-se a tensão no governo, no Congresso, em setores militares e na sociedade. A questão da anistia tomou muito o tempo do relator, envolvido em negociações entre os que foram atingidos por atos autoritários e os assessores militares. O Senado Federal, pela sua maioria de membros, passou a adotar uma posição de desconfiança de que uma assembléia pudesse abrir caminho para a sua futura extinção; as bancadas de senadores agiam de forma intransigente nos bastidores.

Finalmente, no dia 15 de outubro, o relator surpreendeu com um relatório apoiado num grupo de juristas de São Paulo, contendo propostas inovadoras. Em seu parecer, Flavio Bierrembach (PMDB-SP) propôs a realização prévia de um plebiscito para que o povo se definisse por uma Constituinte congressional ou exclusiva, a não coincidência da eleição constituinte com a dos governadores, o funcionamento de uma comissão legislativa enquanto estivesse sendo elaborada a Constituição, a coleta de sugestões através das Câmaras Municipais e outras.

O relator foi mais longe. No momento de apresentação de seu parecer, abriu diante da Comissão Mista uma mala contendo 70 mil telegramas e cartas recebidas de todo o país. Eram as manifestações por uma Constituinte exclusiva.

O governo e a liderança do PMDB reagiram duramente. Prepararam um substitutivo para derrubar o parecer do relator. Oficialmente, a autoria era do deputado Valmor Giavarina.

Houve intransigência e rompimento do diálogo entre Congresso e sociedade civil, que causariam graves repercussões na continuação do processo. As bancadas do Senado não cediam. Nem as pré-constituintes municipais, como forma de participação, defendidas enfaticamente pela CNBB, foram aceitas nas tensas negociações reservadas. Nas dramáticas

votações que se seguiram, o parecer do relator foi derrotado, sendo aprovado o voto assinado pelo deputado Giavarina.

No Plenário, o debate e a votação se iniciaram em outubro, estendendo-se por todo o mês de novembro. O jogo dos destaques ocupou a cena. A Emenda Jorge Ueques sobre a anistia ganhou a votação para ser destacada, ocasionando tensões na área militar, e terminou derrotada no mérito; com pequenas alterações, também nesse assunto permaneceu o texto do deputado Valmor Giavarina.

O grande impasse ocorreria com a vitória de um destaque do deputado Bonifácio de Andrada (PFL-MG), retirando as palavras “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais”. Isso lhe permitia declarar-se exclusiva, sem o funcionamento paralelo do Congresso. A idéia tinha sólido apoio na Câmara e completa oposição no Senado. Uma questão de ordem urdida foi resolvida anti-regimentalmente pela Mesa para evitar esse tipo de decisão; houve recurso à Comissão de Constituição e Justiça e a votação foi suspensa durante vários dias. Finalmente, a norma regimental foi aplicada e, na votação, a Câmara retirou a expressão. Na época, os líderes assinaram um documento dizendo que se tratava apenas de uma questão técnica. Ali, no entanto, estava a base do também longo e difícil debate, após a instalação da ANC, sobre seu papel, sua prioridade sobre o Congresso e o funcionamento paralelo deste.

Aprovada em 1º. turno, a emenda teve ainda dificuldades no 2º. Na primeira tentativa, faltou quorum no Senado, onde o desagrado e o temor continuavam. Finalmente, no dia 22 de novembro, a emenda atingia quorum e conseguia 55 votos no Senado. A promulgação solene iria ocorrer no dia 27 de novembro de 1985. A Constituinte brasileira seria congressional, como desejavam as forças conservadoras.

3.3 Comissão Arinos: o Anteprojeto Constitucional

Foi de Tancredo Neves a idéia de uma comissão que elaborasse um anteprojeto de Constituição. Dizia que seu papel era ser o “sal da terra”, de modo a provocar o debate nacional e despertar a participação da cidadania.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi instituída pelo Decreto n. 91.450, em 18 de julho de 1985, assinado pelo presidente Sarney, logo após o envio da PEC 43.

Desde o início, a Comissão foi malvista, por consideráveis posições e correntes. Havia o temor de que o resultado de seu estudo confluísse num “projeto de Constituição do governo”, a ser encaminhado à ANC como forma de pressão dos poderes constituídos.

Desde logo batizada de “Comissões de Notáveis”, foi tema de muitos debates e discursos na campanha eleitoral. Havia uma quase unanimidade de críticas.

Milhares de sugestões de entidades e de cidadãos foram encaminhadas. Audiências com debates públicos e longas jornadas de trabalho marcaram a atuação da Comissão, que somente conseguiu concluir sua tarefa em 18 de setembro de 1986 – mais de um ano após o decreto que a instituíra.

Que diferença fez e que impacto teve um prévio projeto de Constituição nos processos de construção constitucional? Cittadino (2000) disputa a versão corrente, ao apontar o alto grau de continuidade entre as formulações dessa Comissão, os relatórios das Comissões Temáticas na ANC e a CF 88, no que se refere ao “conjunto principiológico” da nova

Constituição. Entrevistas já realizadas no CEDEC aludem ao papel central que o Anteprojeto Arinos (AA) desempenhou nos episódios de impasse nas deliberações na ANC – seja na etapa das subcomissões, das relatorias temáticas ou da Comissão de Sistematização --, quando então se lançava mão, às vezes de modo literal, das disposições desse anteprojeto. Aqui, a tarefa empírica será identificar os demais tópicos em que o AA marcou presença nos diferentes produtos elaborados nos dezenove meses da ANC e no texto constitucional final.

Do ponto de vista analítico, a modalidade altamente descentralizada de funcionamento da ANC (Guran, 1988; Martinez-Lara, 1996) aparentemente não prescindiu de um instrumento de coordenação de suas atividades. A pesquisa que atualmente se desenvolve no CEDEC busca aclarar esse e outros aspectos da relação do documento Arinos e a Constituição Federal de 1988.

BIBLIGRAFIA

- BIERRENBACH, Flavio. *Quem tem medo da Constituinte*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CABRAL, J. Bernardo. *O poder constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- GURAN, Milton. *O processo constituinte, 1987-1988*. Brasília: AGIL-UnB, 1988.
- MARTINÉZ-LARA, J. *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. Londres: MacMillan Press, 1996.
- RAMOS, J. Saulo. *Assembleia Constituinte. Natureza, extensão e limitação de seus poderes*. São Paulo: Alhamabra, 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Poder e Política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Forense, 1978.
- SHUBSKY, Maurício. *Estado de Direito, já*. São Paulo: Lettera, 2007.
- WHITAKER, Francisco. *Cidadão Constituinte. A saga das Emendas Populares*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.