

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988
Rocha, Antônio Sérgio
Estudios del ISHiR, 20, 2018, pp.107-126. ISSN 2250-4397
Investigaciones Socio Históricas Regionales, Unidad Ejecutora en Red – CONICET
<http://revista.ishir-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaISHIR>

Dossier

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

Rocha, Antônio Sérgio (Universidad de Guarulhos, UNIFESP, Brasil)

¿Redemocratización, estilo brasileño? Transición política desde arriba, proceso constituyente desde abajo, 1974-1988

Resumen

Existe un consenso entre los académicos de que la transición política brasileña se caracterizó por un alto grado de control de las fuerzas políticas del régimen autoritario en su camino hacia la democracia. Por esta razón, dicha transición se dijo "desde arriba" o "pactuada". Sin embargo, el proceso constitucional de 1987-88 escapó al control del bloque político denominado Alianza Democrática, que también quería una reconstitucionalización desde arriba, a través de un Congreso Constituyente. Las coaliciones entre los movimientos populares y los disidentes del PMDB, junto con los partidos de izquierda, dieron al documento constitucional una naturaleza y un perfil progresivo y socialmente avanzado.

Palabras claves: transición política; proceso constituyente; Asamblea Nacional Constituyente; movimientos católicos populares; partido del movimiento democrático brasileño

Redemocratization, brazilian style? Political transition from the top, constituent-making process from bottom, 1974-1988

Abstract

There is a consensus among scholars that the Brazilian political transition was characterized by a high degree of control of the political forces of the authoritarian regime in its route towards democracy. For this reason, such a transition was said "from the top," or "pactuated." Nevertheless, the constitutional-making process of 1987-88 escaped to the control of the political block denominated Democratic Alliance, that also wanted a reconstitucionalization from the top, by means of a Constituent Congress. Coalitions between popular movements and dissidents of the PMDB, along with leftist parties, gave the constitutional document its progressive and socially advanced nature and profile.

Keywords: *political transition; constitution-making process; National Constituent Assembly; popular catholic movements; brazilian democratic movement party*



A literatura dedicada às transições políticas de meados da década de 80 acentua a natureza morosa, incerta e sinuosa da redemocratização no Brasil. Celebrizada por um prócer do regime militar como *lenta, gradual e segura*,¹ o dédalo da transição brasileira receberia de seus estudiosos denominações como “transição transada” (Share e Maiwaring, 1986), “transição pelo alto” (Almeida Mello, 1989), “abertura controlada” (Diniz, 1985), “transição negociada” (Hagopian, 1996), “redemocratização tutelada” (Zaverucha) e outras – convergindo, a despeito da nomenclatura variada, no diagnóstico do alto grau de controle exercido pelas forças políticas do regime sobre os rumos da volta do país aos quadros democráticos. Mas é digno de nota que, em geral, a *transitologia* (Schmitter, 2016) não incorpore a dimensão dos processos constituintes, como marco fundador da nova ordem política poliárquica, em suas análises sobre as vicissitudes da mudança política e da construção institucional nos países estudados.

Por outro lado, a ampla gama de trabalhos acadêmicos sobre as atividades da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 (ANC)² no Brasil cinge-se à dinâmica de funcionamento da arena parlamentar, focando os processos e decisões internos ao Congresso Constituinte, ocupando-se de facetas parcelares, localizadas e específicas das atividades e resultados da ANC, desconsiderando a riqueza e a complexidade das relações e a mútua interferência entre a atuação dos legisladores constituintes e os atores extraparlamentares.

A questão constituinte, no entanto, a ocupou um lugar especial na agenda da transição para a democracia no Brasil. Dessa perspectiva, a preocupação primeira deste texto é articular as atividades desenvolvidas na ANC com a dinâmica da transição política no país, assentado no suposto essencial de que a análise da Constituinte depende de uma interpretação do processo de transição democrática no Brasil, assim como a análise da transição política está na dependência da elucidação dos trabalhos da ANC.

No Brasil, a partir dos anos 80, o debate sobre a convocatória de uma ANC *vis-à-vis* a realização de ampla reforma da Carta de 1967 se tornou um elemento decisivo da cena política do país. As forças do regime insistiam que a transição política sem ruptura desautorizava a hipótese da convocação de uma Constituinte - admitindo-se, no máximo, a possibilidade de alterações constitucionais que depurassem a CF 67/69 de seus dispositivos mais abertamente autoritários. O argumento central deste texto é de que se gestava no âmbito da Aliança Democrática (o grupamento de políticos conservadores que conduziu a transição pelo alto) igualmente um projeto de *reconstitucionalização pelo alto*: pela encomenda de estudos constitucionais prévios ao jurista Clóvis Ramalhete por parte de Tancredo Neves (Salgado, 2005); pelo recurso a uma “Comissão de Notáveis” para o anteprojeto constitucional; pelo aprovação do Substitutivo Giavarina à convocatória da

¹ Em reunião com dirigentes da ARENA em 28 de agosto de 1974, o Presidente Geisel destacava que promoveria o máximo de desenvolvimento econômico, social e político com o mínimo de segurança indispensável. E que pressões para que esse processo fosse mais acelerado eram um erro: “Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da *lenta, gradativa e segura distensão* (grifamos).

² Cf. Pilatti (2008) para uma bibliografia a esse respeito.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

Constituinte, garantindo que o processo se desse no âmbito do Congresso Nacional; pela composição da ANC, em que nada menos que 40% dos parlamentares eleitos haviam sido, em algum momento de suas carreiras políticas, filiados à Aliança Renovadora Nacional – o partido político de sustentação do regime militar (Souza, 1985); e pela “Comissão dos 80”, ideada por Ulysses para conduzir os trabalhos no interior da ANC. Não poderiam ser mais sombrias as perspectivas para o processo constituinte que se avizinhava.

No entanto, a ANC funcionaria *de facto* como uma Constituinte soberana e originária, malgrado o Poder Constituinte Instituído que a havia investido. E, ao cabo de vinte meses de turbulentos e intensos trabalhos, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 produziria um documento final inequivocamente progressista e, em muitos aspectos, deveras inovador – de que é exemplar o seu capítulo sobre o meio-ambiente. Como entender essa notável reversão de expectativas?

Neste texto, argumentamos que houve a convergência de fatores sociais e institucionais para tal resultado. Por um lado, houve a irrupção dos movimentos populares Congresso Nacional adentro, em aliança com a antiga ala “autêntica” do PMDB e com os partidos de esquerda, desmantelando, com isso, os acordos prévios entre as elites políticas, econômicas e militares por uma Constituição liberal-conservadora (Dreifuss, 1989). Em acréscimo, saliente-se a especial habilidade de Mário Covas na atribuição das relatorias de Comissões e subcomissões temáticas a parlamentares progressistas, superando, assim, a ação direta da maioria conservadora da ANC (Pilatti, 2008). E seria também esse parlamentar que romperia o pacto conservador aninhado na dita Aliança Democrática, fruto de sua eleição à liderança do PMDB. O desmanche do condomínio que fundou e geriu a Nova República levou, então, à polarização das forças políticas presentes no processo constituinte, de cujas batalhas emergiria a CF 88 e seu projeto civilizatório para o país.

I. AS OPOSIÇÕES NA VERTENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O Projeto Democrático do MDB

A agenda política da Oposição Legal se construiu em torno de quatro reivindicações fundamentais: o retorno ao Estado de Direito; uma anistia política; eleições diretas para Presidente da República; e uma nova Constituição. Esses pleitos e essas demandas delinearão o *projeto democrático* do MDB para o país (Salgado, 2005).

Esse *projeto* conhecerá contornos efetivos em julho de 1971, quando, pela primeira vez, se lança formalmente a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, na chamada “Carta do Recife”. Num ambiente nacional marcado pelo ‘milagre’ econômico do regime e sua euforia, o partido oposicionista vivia uma fase de mutilações e cassações, numa quadra de persistentes reveses eleitorais. Da clandestinidade, diversos grupos contestavam a convivência da Oposição Legal com as regras autoritárias, e parte da agremiação passou a pregar a sua autodissolução como forma de protesto contra o regime. A Carta do Recife vinha para definir a Constituinte como uma necessidade e um objetivo concreto da luta do MDB contra o autoritarismo.

A tese da Constituinte, no entanto, operava mais para demarcar a divisão entre os emedebistas “autênticos” (que a defendiam) e os moderados (que a condenavam) do que para mobilizar o partido na atuação por uma nova ordem constitucional.³ Este objetivo seria retomado e sistematizado nas movimentações do MDB visando às eleições de 1974, com o lançamento da campanha *Constituinte com anistia*. Nenhum desses dois objetivos vingaria nesse pleito, mas, por outro lado, o partido colheria uma expressiva e inesperada vitória eleitoral – e, detalhe importante, atuando no interior das regras estipuladas pelo próprio regime, demarcando o que um analista denominará de “abertura pela via das eleições” (Lamounier, 1986). A reversão da sorte eleitoral alentaria o grupamento dito moderado da oposição, robustecendo sua convicção da viabilidade da luta no seio mesmo da institucionalidade autoritária.

Tal como Castello em 1965, o Governo Geisel não afronta o resultado adverso das eleições. Mas reage com dureza, de modo a neutralizar a vantagem oposicionista e evitar novo avanço no pleito de 1978. O “Pacote de Abril” (1977) é a sua resposta. O teor autoritário das medidas, o recesso forçado do Congresso e a cassação do líder do MDB, Alencar Furtado, levarão o partido a uma série de reuniões tensas em busca de uma forma de atuação e de resistência mais vigorosa do que as suas repetidas “notas de protesto”. Dessa crise interna do MDB, surgirá a fixação da Constituinte como prioridade suprema para a oposição. Decide-se desencadear uma campanha de âmbito nacional pela convocação constitucional, como se ouviu no discurso feito por Ulysses Guimarães na ocasião: “(...) Um povo só se autodetermina politicamente pela democracia. (...) O caminho histórico e universal indicado pela honestidade política e trilhado pelos democratas sinceros e coerentes é a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, proposta urgente, institucional e salvadora do MDB” (Delgado, 2006). Doravante, o tema da Constituinte será evocado e perseguido sistematicamente pelo MDB.

Em 1978, com a candidatura de Euler Bentes à Presidência da República pelo MDB, há nova invocação por uma Constituinte. Em 1979, logo em seguida à recriação do pluripartidarismo no país, deputados e senadores lançam o “Manifesto dos Fundadores do PMDB”, em que se lia:

(...) O PMDB prosseguirá e intensificará a luta travada pelo MDB em prol das grandes teses democráticas: manutenção do calendário eleitoral, eleições diretas em todos os níveis, defesa da autonomia dos municípios e fortalecimento da Federação, democratização do ensino, anistia ampla, geral e irrestrita, liberdade de informação, restauração dos poderes do Congresso e convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (...).⁴

A partir de então, o PMDB passaria a promover atos, editar publicações e realizar seminários sobre a Constituinte, disseminando a discussão nos quadros partidários e em vários setores da sociedade. Em preparação para a campanha eleitoral de 1982, o PMDB elabora o documento *Esperança e mudança*. Mais uma vez, inscrevia-se no seu Programa de Governo: “O PMDB

³ Depoimento de Fernando Lyra ao autor (Recife, julho de 2012).

⁴ *Idem*.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

lutará por uma Assembleia Nacional Constituinte”. Consumadas as eleições, e com as expressivas vitórias para o governo de nove Estados, a prioridade do partido se inclinará pelas alternativas para chegar à Presidência da República. A demanda por uma Constituinte cederá vez, então, à campanha pelas eleições diretas para Presidente, como veremos adiante.

Os juristas e a luta pelo Estado Democrático de Direito

A campanha pela reconstitucionalização do país não se circunscreveu ao partido oposicionista. Papel fundamental também seria desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O engajamento, entretanto, só se dará tardiamente, como lembra um dos seus membros:

A OAB havia apoiado o golpe em 1964, e, durante muitos anos, foi indiferente à política. Tanto que, em 1970, no auge do AI-5 e da repressão, não houve nenhuma manifestação pela abertura democrática no congresso da OAB aqui em São Paulo, cuja temática foi *A OAB e a Ordem Econômica* -- como se a OAB não tivesse nada a ver com a ditadura militar que estava imperando no Brasil.⁵

Em termos institucionais, a luta por uma Assembleia Nacional Constituinte tem seu início efetivo em 1977, quando o Conselho Federal da OAB a adotou oficialmente como programa de luta e aglutinação política. A mudança de posição política da OAB decorria da posse de Raymundo Faoro em sua presidência, que logo em seguida começa a mobilizar a OAB pela volta ao Estado de Direito.

Para o representante da OAB, o restabelecimento do *habeas corpus* e das garantias da magistratura eram as exigências mais prementes da luta política, como lembra Maria Victoria Benevides: “Faoro analisava que dar prioridade a um processo constituinte naquela hora seria abrir caminho para todo tipo de disputa política, rompendo a frente contra a ditadura, contra o “entulho autoritário” então vigente”.⁶ E completa: “Faoro falava assim: 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”.

A implementação dessa estratégia leva Faoro a buscar negociações com o núcleo reformista do Governo Geisel – Golbery, Leitão de Abreu e, sobretudo, Petrônio Portella (ARENA-PI). E o fará com vigor. Em 1978, já sob a nova presidência, o congresso da Ordem acontece em Curitiba. O encontro se dá sob estranhamento generalizado. Faoro havia convidado Petrônio Portella, então o Ministro da Justiça do regime, para participar da cerimônia inaugural do congresso anual da Ordem. Setores da advocacia mais engajados com o projeto de abertura democrática reagem desconcertadamente, e a conferência do alto membro do governo gerou certa divisão na própria Ordem dos Advogados.

Enquanto o presidente nacional da OAB movia cuidadosamente suas peças no tabuleiro de xadrez das relações regime-oposição, outra vertente de juristas

⁵ Flavio Bierrenbach, depoimento à equipe do CEDEC (São Paulo, 2010).

⁶ Depoimento da professora Maria Victoria Benevides à equipe Cedec (2008).



optará uma manobra direta e estridente. Em 11 de agosto de 1977, o professor Goffredo Telles lia um manifesto na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, repudiando a ditadura militar e exigindo a imediata restauração do Estado de Direito. Sua “Carta aos Brasileiros” era subscrita por dezenas de juristas e personalidades políticas, gerando um impacto profundo no país:

Denunciamos como ilegítimo todo Governo fundado na força. Legítimo somente o é o Governo que for órgão do Poder. (...). Proclamamos a soberania da Constituição (...) e afirmamos que a fonte legítima da Constituição é o Povo; (...) o Poder Constituinte pertence ao povo, e ao Povo somente. Se uma ordem é legítima, por ser obra da Assembleia Constituinte do Povo, nenhuma outra ordem, provinda de outra autoridade, pode ser legítima. (...) a ordem que queremos é a *ordem do Estado de Direito*. A consciência jurídica do Brasil quer uma cousa só: *o Estado de Direito já*.

De volta a Faoro: se, por um lado, o presidente da OAB tem que se haver com as negociações com o Governo Geisel, para obtenção do retorno do *habeas corpus* e das garantias da magistratura, enfrentará também o que ele apodava de “juristões tradicionais”. Em depoimento a José Eduardo Faria,⁷ para matéria no jornal *O Estado de São Paulo*, Faoro declarava:

Esses juristas tradicionais estão todos ultrapassados. Eles só sabem falar de Poder Constituinte originário e Poder Constituinte derivado. Não são capazes de perceber que há uma distinção entre legitimidade, por um lado, e legalidade, por outro lado”. Porque, durante muito tempo, os velhos juristas brasileiros trabalharam com a seguinte mentalidade: “Tudo que é arbitrário é ilegítimo. A lei neutraliza o arbítrio. Logo, a lei é legítima”. Por isso, eles fundem legitimidade com legalidade. Só que, com isso, eles reduzem a legitimidade às regras do jogo, e essas regras têm de ser definidas *a priori*. É óbvio que, com essa mentalidade, os juristões brasileiros não eram capazes de trabalhar numa transição democrática, num momento em que Geisel cada vez mais enfrentava uma crise política, podendo perder espaço para o retorno de uma extrema-direita.

A demanda da OAB por uma reconstitucionalização do país atingia o regime no seu calcanhar-de-aquiles: a sua falta de legitimidade. E o revide se dará em dois campos: o do governo e o do conservadorismo.

No plano do governo, Geisel operou alterações no sistema constitucional, com a eliminação de parte da sua armadura jurídica de exceção. Em 13 de outubro de 1978, promulgava-se a Emenda Constitucional nº 11, cujo artigo 3º revogava todos os Atos Institucionais e Complementares que fossem contrários à Constituição de 1967, restaurando o *habeas corpus*, como parte do projeto geiseliano da distensão política.

A partir da revogação dos Atos Institucionais, deflagra-se no Brasil uma discussão pública em torno da necessidade de uma nova Constituição para inaugurar um regime verdadeiramente democrático, porque muitos entendiam que a Constituição de 1967, emendada em 1969, não atendia, absolutamente, aos novos anseios. A ideia acabou ganhando vários os círculos de opinião, e

⁷ Entrevista com o autor em novembro de 2013.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

não apenas o ambiente das oposições. Logo uma discussão teórica se seguiu. Como efetivar a reconstitucionalização? Esse era o problema.

Em depoimento, Célio Borja, importante jurista e político ligado ao regime, recorda a proposta de reforma constitucional, que começava a se tornar hegemônica no país:

Naquele momento, a ideia que parecia mais viável, a menos utópica, era retirar da Constituição de então -- a Carta de 1967/1969 -- o que era antidemocrático e dar realce ao que nelas era democrático. Eu fiz uma palestra na Escola Superior de Guerra, quando era comandante o general Rodrigo Otávio, e eles me solicitaram uma exposição, com título *Um modelo político para o Brasil*. Eu falava assim: "A Constituição de 1967, que não é a ideal e que não é a nossa, tem virtualidades democráticas que é preciso realçar".⁸

Nesse contexto, um pequeno livro, publicado em 1981, infletiria os rumos do debate: tratava-se de *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. Em mais uma intervenção pública, Raymundo Faoro, já na condição de ex-presidente da OAB, argumentava que o foco da discussão estava deslocado: ao invés das filigranas jurídicas sobre uma eventual reforma da Constituição 1967/69, o essencial era o resgate da *legitimidade* da ordem política nacional, a suceder um sistema jurídico-constitucional em avançado estágio de degeneração. Para reverter o quadro, era imprescindível a convocação de uma Assembleia Constituinte soberana, exclusiva e originária.

Para o ex-presidente da OAB,

A tese de que a constituinte só é possível sobre a ruína do poder esmalta-se com os precedentes brasileiros: três das quatro constituintes de nossa história a desmentem: a Constituinte dissolvida em 1823 foi convocada em 3 de junho de 1822 -- antes mesmo da Independência; a constituinte convocada em 14 de maio de 1932 deu-se contra o grupo que controlava o poder, graças às pressões de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul: uma vitória das correntes estaduais, modificadas mas não destruídas, contra o tenentismo; e a constituinte eleita em 2 de dezembro de 1945 foi convocada por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro daquele ano, ainda vigente o Estado Novo".

A partir dessa tomada de posição, a OAB convocaria uma reunião nacional específica -- o Congresso Pontes de Miranda, realizado em Porto Alegre em 1981 -- no qual aprovaria um anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição. E em 1983, em São Paulo, aconteceria o Congresso de Advogados Pró-Constituinte, com a produção de dois alentados anais, repletos de comentários e sugestões elaboradas para a futura ANC. Em 1985, a categoria exerceria influência e participaria decisivamente da futura Comissão Afonso Arinos e, em seguida, em assessoramentos na própria Constituinte, já em 1987-88.

⁸ Entrevista ao autor em março de 2010.

Constituinte Congressual: a formação da *Doutrina Arinos/Borja*

O livro de Faoro teve amplo impacto no debate Reforma Constitucional vs. Assembleia Constituinte, em especial pela base teórica que fornecia às forças progressistas na luta por uma Constituinte soberana, exclusiva e originária. Ainda assim, houve uma contundente contraofensiva por parte dos setores conservadores do constitucionalismo pátrio. Já em 26 de agosto de 1981 (coetâneo, portanto, do livro de Faoro), o jurista Afonso Arinos lê uma exposição na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em que elabora cerrada argumentação por uma Constituinte Congressual.⁹ Antes de tudo, e mesmo estando nos antípodas de Faoro em termos políticos, surpreende que Arinos inicie sua análise com o mesmo diagnóstico do jurista gaúcho sobre a crise político-constitucional: “Os seis governos revolucionários deixaram de criar qualquer ordenamento capaz de assegurar legitimidade ao poder político”. Mais: “O direito constitucional da Revolução manteve o seu conteúdo negativo, e, por isso mesmo, perdeu completamente a sua autoridade”. E arremata: “Nunca, a não ser a partir de 1964, as Forças Armadas sustentaram tão longo período de poder sem doutrina política e sem direito político”. E então Arinos começa a elaborar os elementos da sua proposta: “O povo, isto é, o eleitorado, vai enviar a Brasília, no próximo ano, os representantes legítimos da soberania nacional. Mas que vão fazer eles na Capital Federal, a não ser construir o edifício constitucional naquele planalto, que oferece, hoje, o maior vazio político da nossa história?”. E se aparta definitivamente de Faoro nos rumos que aponta para a saída da crise:

A oposição fala, sempre, em convocação de uma Constituinte livre e soberana (...), destinada a preencher uma vacância de poder, mas não explica nunca como isso se fará. (...) Para começo de conversa, no Brasil nunca houve uma Constituinte originária, (...) como apregoam os ilustres líderes da Oposição. Todas elas foram derivadas do Poder Executivo preexistente. (...) Em 1823, 1889, 1934 e 1946, na vacância do Poder Legislativo, o Executivo convocou e fez eleger a Assembleia Constituinte. Em 1966, na vigência do Legislativo, o Executivo transformou o Congresso em Constituinte. Nunca houve, portanto, no Brasil, uma Constituinte originária. Todas foram instituídas pelo Poder Executivo”.

E asseverava: “A situação do Brasil só se resolverá por meio de uma Assembleia Constituinte instituída. (...) É isto o que agora se impõe: uma solução jurídica, quanto a sua essência, mas política, quanto à sua forma. (...) É a única saída histórica pacífica para a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito. O Brasil é um país sem ordem jurídica, e todas as outras se ressentem disso”. Arrematando: “Proponho a outorga de poderes constituintes ao futuro Congresso Nacional, a ser eleito em 15 de novembro de 1982. (...) é, ao meu ver, a melhor solução, e mesmo a única, em termos jurídicos, para o restabelecimento da ordem constitucional. E eis o *grand finale* da proposta do decano dos constitucionalistas udenistas para pôr fim à crise constitucional: “ (...) a Revolução se liquidaria juridicamente, e não

⁹ A exposição de Arinos seria posteriormente publicada na Revista de Ciência Política, 25(1): 3-17, jan/abr. 1982. Confira-se, por todos, Dreifuss (1989), que mapeia exaustivamente a máquina de guerra montada por empresários, juristas e militares, por ele considerados de direita e extra-direita, para a defesa de seus interesses na Constituinte.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

revolucionariamente. Haverá alguém que conteste, com fundamentos, as vantagens políticas desse processo?”.

Em termos mais acadêmicos, a discussão a propósito de uma nova Constituição teve lugar na Fundação Casa de Ruy Barbosa, em seminário organizado em 1984. Nesse encontro, o jurista e ex-deputado federal Célio Borja sustentou a possibilidade de convocar uma Constituinte plena, soberana, sem limites -- e no interior do próprio Congresso Nacional.

No documento que apresentou no seminário, Borja se vale do politólogo Carl J. Friedrich, em sua obra *La Démocratie Constitutionnelle*, para extrair argumentos em favor da tese de um Congresso Constituinte. Partindo de um trecho do *The Second Treatise of Civil Government*, de John Locke, Friedrich sustenta existir “o germe de duas importantes generalizações científicas: (a) existe na comunidade política uma tendência a criar um poder de resistência residual e não-organizado que procura frear o Governo; (b) esse poder constituinte não pode entrar em jogo senão quando o Governo não funciona mais”.

Para Borja, o problema do poder constituinte naquela quadra da vida nacional poderia, pois, ser enunciada e desdobrada da maneira seguinte: havendo um Poder Legislativo legitimamente constituído pelo povo para fazer normas jurídicas ordinárias e constitucionais, seria imperativo obter do povo autorização expressa para produzir nova ordem constitucional republicana e federativa? E mais: poderia a Assembleia Constituinte conviver com a legislatura ordinária, enquanto corpos legislativos distintos, ou seria possível ao mesmo corpo representativo exercer, simultaneamente, o poder constituinte delegado pelo povo e a função legislativa ordinária?

Para responder a essas indagações, Borja toma como axiomática uma asserção de Locke no trecho evocado por Friedrich: “Esse poder do povo não se pode exercer enquanto não se dissolve o governo”. Ora bem, raciocina Borja:

Um governo assumiu o Poder Executivo em 15 de março de 1985, sob a égide da Constituição vigente, com o compromisso público de convocar o povo para que faça instaurar uma nova ordem constitucional mais afinada com o regime democrático, a forma republicana do Governo e a federativa do Estado. Isto quer dizer que, enquanto não instaurada uma nova Constituição, vigerá plenamente a Carta atual, com a autoridade e a força de suprema lei territorial do país.
(...) Destarte, havendo Governo, a reforma por ele se dá, isto é, pelas suas instituições, entre as quais a representação nacional reunida no Parlamento.

Às vésperas da Nova República, restava solidamente fincada a tese de uma Constituinte Congressual. Como veremos adiante, o seu principal teórico seria mais tarde investido no papel de operador institucional da convocatória do Congresso Constituinte.

II. A SOCIEDADE CONTRA O ESTADO ?

***Vox Populi*. Das Comunidades Eclesiais de Base às Emendas Populares na ANC**



Apoiadora do golpe de 64 e aliada do regime logo após, a Igreja passa por uma transmutação fundamental a partir de meados da década de 70. Ironicamente, os setores do catolicismo progressista aproveitarão intensamente as comunidades eclesiais de base (CEB), estrutura de alta capilarização social que os conservadores haviam criado e desenvolvido país afora, na sua militância pelos direitos humanos e na luta pela reconstitucionalização, como relata Dallari:

Quem criou no Brasil a Comunidade Eclesial de Base foi D. Eugênio Sales, que, de certo modo, fez isso para se contrapor às Ligas Camponesas. A ideia 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. E isso teve uma importância enorme. Tinha muito brasileiro que não era comunista e que não queria o comunismo, mas que aceitava e reconhecia a importância da organização comunitária, e esse aspecto teve muita importância no combate à ditadura. São elementos que vão se somando e que vão ter como resultado a Constituinte.¹⁰

Anos mais tarde, em depoimento, o líder social católico Francisco Whitaker lembraria que a inflexão política da Igreja rumo à luta pela reconstitucionalização do país decorreu principalmente da experiência da qual tinham participado ele e o bispo (e advogado) D. Cândido Padim, num projeto denominado *Jornadas Internacionais por uma Sociedade Superando as Dominações*. Tratou-se de um encontro mundial ocorrido em 1975, em Paris. No primeiro momento, ainda não se falava em ordem constitucional, mas em restauração da normalidade democrática, da liberdade e do Direito. Na década de 80, essas movimentações passariam a colocar explicitamente em pauta a atuação popular numa futura Assembleia Constituinte, como recorda o mesmo jurista:

Nessa época, já se começa a falar o que é uma Constituinte, o que é uma Constituição. A proposta era de que o povo tivesse intensa participação na Constituinte, inclusive preparando propostas para serem apresentadas lá. Passei a viajar pelo Brasil inteiro, para dar conta dos incontáveis convites de sindicatos, de delegação de mulheres, de diversos movimentos sociais. Me tornei uma espécie de 'caixeiro-viajante' da Constituinte".¹¹

Em 1983, D. Mauro Morelli, bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias (RJ), e o sociólogo Betinho se lançam numa discussão no Brasil inteiro por uma nova Constituição. Forma-se uma ampla frente pró-Constituinte, com a participação de sindicatos, da OAB e de diversos movimentos sociais e de católicos do mundo acadêmico, como o professor Candido Mendes, organizando-se o "Projeto Educação Popular Constituinte". Em São Paulo, criava-se o "Plenário Pró-Participação Popular". A uni-los, a consigna *Constituinte sem povo não cria nada de novo*.

¹⁰ Depoimento à equipe do CEDEC (São Paulo, 2008).

¹¹ *Idem*.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

A partir da derrota da votação das Diretas-Já na Câmara dos Deputados, no dia seguinte começam os preparativos para a Constituinte, como recorda mais uma vez Whitaker: “Perdemos duas batalhas: as *Diretas-Já* e Substitutivo Bierrenbach à PEC 43. Não podíamos perder a guerra da própria Constituinte”. O grupo passa a trabalhar em propostas a serem levadas diretamente à ANC – quando então receberiam a designação de ‘Emendas Populares’, como veremos.

Do temor ao tremor – o abalo que vem da Sociedade

A contrapelo dos casos clássicos, a sustentação do autoritarismo brasileiro não se deu pela via do entrosamento Sociedade-Estado (Cardoso, 2015).¹² Aqui, fora nítida a opção do regime por desideologizar essa relação. Neste caráter desmobilizador do caso brasileiro, Linz (1973) destacaria a fragilidade e a precariedade do arranjo institucional instalado a partir de 1964.

Em seus albores, os eixos da crítica ao regime, vocalizadas pela Universidade, SBBC, Igreja e OAB, centravam-se na denúncia e no combate às violações aos direitos humanos perpetradas pelo aparelho repressor, por meio do maciço e sistemático uso da violência, prisões e tortura contra os “subversivos”. O terror de Estado se prestava a manter silente e obediente a sociedade.

Em fins da década de setenta, a irrupção das greves sindicais no ABC paulista marcaria a reversão do quadro. Inicialmente uma luta dos trabalhadores contra o arrocho salarial, a contestação frontal à política econômica do regime acarretada pelas greves levará o movimento a uma escalada de enfrentamentos que, ao final, inclui na pauta o fim da tutela do Estado nos conflitos trabalhistas. O embate projeta novas lideranças e protagonistas; conjuntamente, sindicalistas e advogados trabalhistas se convertem em novos atores sociais, de marcante presença na cena pública.

A partir da greve na Scania, em maio de 1978, as paralisações se espalham por todo o país. A forte adesão às greves alcança parte substancial das indústrias e daí se dissemina por segmentos diversos das classes médias -- médicos, professores, servidores públicos --, angariando simpatia e apoio de uma opinião pública outrora indiferente. Na década de 1980, em aberto desafio ao marco regulatório do autoritarismo, o Brasil se torna o país com o maior volume de greves no mundo, levando um analista a sustentar que, ao lado do gradativo acuumento do regime pelas vitórias eleitorais oposicionistas, uma “abertura por meio de greves” foi o elemento decisivo na transição política (Noronha, 2009).

Novos personagens entram em cena. Com eles, uma vasta e heterogênea agenda de direitos se delinea e se inscreve no horizonte das mudanças políticas no país. Em 1979, a UNE é reaberta, e os estudantes readquirem visibilidade e protagonismo. Em encontros regionais e nacionais, participantes do movimento sanitaria debate a situação e os rumos da saúde pública no país; educadores formulam diagnósticos e elaboram pauta de reivindicações e de mudanças no quadro educacional do país; o incipiente movimento ecologista toma corpo e firma pauta de exigências para o meio-ambiente. Uma

¹² Entrevista à equipe Cedec/Mackenzie.

movimentação-cidadã passa a ter um encontro marcado com a futura Constituinte.

III. ALIANÇA DEMOCRÁTICA, REDIL DOS “MODERADOS”

Em 1982, a transição política brasileira conheceria seu decisivo ponto de inflexão. Nesse ano, as eleições diretas para governador de Estado, previstas para 1978 e posteriormente adiadas pelo regime, afinal se concretizam. Oposições colhem expressiva vitória eleitoral: a conquista dos dez principais Estados projeta os governadores do PMDB e do PDT como atores com visibilidade e recursos políticos de primeira ordem; cerca de metade dos brasileiros passa a ser governada por partidos oposicionistas, formando-se no país o que um analista denominaria “diarquia política” (Lamounier, 1986). Na Câmara dos Deputados, o avanço do PMDB leva à perda da maioria parlamentar pelo PDS, desarticulando a capacidade governativa do regime nessa arena.¹³ O impacto dessa perda para a entropia do regime não pode ser subestimado.

Ascensão e queda das *Diretas-Já*

No dia 02 de março de 1983, o deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT) apresentava a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 05, visando à extinção do Colégio Eleitoral e ao restabelecimento das eleições diretas para Presidência da República em 1984. Poucos dias após a apresentação dessa PEC, o líder Freitas Nobre constituiria uma comissão de cinco deputados para elaborar um documento de defesa das diretas presidenciais. A partir daí, o movimento empolgará o país. Mesmo as hostes governistas não lhe serão indiferentes. Deputados do PDS formarão o *Grupo Pró-Diretas* na agremiação governista – e, quando a hora chegar, contribuirão com 55 votos favoráveis na votação da PEC. Por pequena margem, as *Diretas-já* seriam, afinal, derrotadas em 25 de abril de 1984.

O resultado da votação evidenciava, contudo, que mudara a relação de forças no Congresso, abrindo a possibilidade de que o governo deixasse de contar com maioria no Colégio Eleitoral. A percepção induz as oposições a repensar sua estratégia, como aventava o senador Márcio Santilli (PMDB-SP) em Plenário: “Devemos formular uma ampla aliança, incluindo os deputados democratas do PDS, para que possamos cacifar uma transição.”¹⁴

No PDS, a conversão de um grupo de deputados à tese das eleições diretas era apenas uma parte da crise que lavrava na legenda. A questão da escolha do candidato governista à sucessão presidencial desencadeara rivalidades e disputas intestinas inconciliáveis; seu acirramento levará à crescente fragmentação do partido do governo, culminando numa dissensão de próceres governistas que, na sequência, deixariam o partido e abandonariam o regime.

A convergência de trajetória entre a novel dissidência governista e a ala dos moderados de oposição não virá de imediato. No dia seguinte à derrota das

¹³ O PDS elegeu 235 representantes, enquanto que os quatro partidos de oposição (PMDB, PDT, PTB e PT) obtiveram 244 cadeiras.

¹⁴ *Diário do Congresso Nacional* de 27 de abril de 1984, p. 2531.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

Diretas-Já, partidos de oposição e o grupo Pró-Diretas do PDS empreendem articulações para que a Mesa Diretora do Congresso Nacional colocasse em votação emendas alternativas para as eleições diretas. Essas outras tentativas também fracassariam. Mas o próprio Governo Figueiredo quase entrega as diretas às oposições, em episódio pouco conhecido.

Logo após a PEC das *Diretas-Já* ser derrotada, o governo deu sua grande cartada: enviou uma proposta de um “Emendão”, alterando vários dispositivos da CF 67/69, de modo a esvaziar a demanda pública por uma Constituinte. Essa PEC estabelecia eleições diretas para Presidente da República, como regra permanente, e eleição indireta para o próximo governo, como regra transitória. Em reunião com as lideranças oposicionistas, o deputado João Coelho (PMDB-RS) lhes explicava que era possível aprovar, por maioria simples, um requerimento de Destaque para Votação em Separado sobre a parte que se referia às próximas eleições nas disposições transitórias. Uma vez separado esse dispositivo – o que implicava o imediato restabelecimento das eleições diretas para Presidente -- o Governo é que teria de aprová-lo no mérito por 2/3 dos votos, “o que seria impossível para eles! Plano perfeito para alcançar as *Diretas-Já*, todos concordaram admirados.”¹⁵ No dia seguinte à reunião secreta dos líderes oposicionistas, a fórmula imbatível foi manchete de primeira página da *Folha de São Paulo*. Acuado, o Governo Figueiredo retirou a proposta imediatamente.¹⁶

Colégio Eleitoral: “Tancredo-Já”

Com as eleições diretas Inviabilizadas, restava a alternativa do Colégio Eleitoral. Passo a passo, a direção nacional e a maioria do PMDB caminhariam para um acordo com os políticos da Frente Liberal.

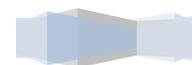
A alternativa, no entanto, gerava intensa rejeição nas bases peemedebistas. No plenário, parlamentares se revezavam na denúncia da “farsa das eleições indiretas brasileiras”, repudiando “o pacto das elites, a costura por cima, o pacto pelo pacto, a conciliação pelo poder”. Não era o que pensavam os moderados – ala do PMDB que as eleições de 1982 infundiram substancial incremento, graças aos efeitos das regras institucionais postas pelo regime. No pleito daquele ano, a lei eleitoral obrigara a vinculação do voto para todos os cargos em disputa, vedando também as coligações em regime proporcional. O regramento inviabilizara o Partido Popular de Tancredo Neves e o levava a pedir reincorporação ao PMDB, de onde havia saído na criação do pluripartidarismo em 1979. Tendo feito escala no PP, ex-arenistas e conservadores estavam agora a bordo da nau oposicionista, inflando a ala dos moderados do partido.¹⁷

Os “históricos” do partido perderão mais essa batalha. A ida ao Colégio Eleitoral se imporia à oposição. Em 23 de julho de 1984, o PMDB e outros

¹⁵ Depoimento ao autor (Porto Alegre, 2016).

¹⁶ Em seu depoimento ao autor, Coelho completa: “O que mais me entristece nessa história é que todos ficaram desconfiados que eu é que tinha vazado a notícia à imprensa. Na reunião sigilosa, estavam as liderança do PMDB, PDS, PDT, PT, e do PTB. E quem era o líder do PTB? Gastone Righi...”.

¹⁷ Que internamente se organizarão no grupo Unidade. Instalado na 1ª. Vice-Presidência do novo partido, Tancredo demarcaria terreno: “O meu PMDB não é o PMDB do Dr. Arraes”.



partidos de oposição lançam Tancredo Neves como candidato indireto à Presidência da República. A aliança com os dissidentes da Frente Liberal traria preciosos votos e incontáveis conexões no mundo interior do regime. No dia 08, Sarney filia-se à agremiação oposicionista. Três dias depois, a chapa seria aprovada na convenção peemedebista. Consumava-se a opção do combate ao sistema “por dentro”. A decisão, no entanto, parecia pesar no encontro. Discursa Tancredo: “Assumo, diante de nosso povo, o compromisso de promover, com a força política que a Presidência da República confere a seu ocupante, a convocação de poder constituinte para, com a urgência necessária, discutir e aprovar a nova Carta Constitucional.”

O notável Anteprojeto dos “Notáveis”

Atribui-se a Tancredo Neves a ideia de criar uma comissão para elaborar um anteprojeto de Constituição. Sarney levaria adiante o projeto de Neves, instituindo, em 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Desde o início, a chamada Comissão Arinos 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. Ademais, sua composição majoritariamente conservadora deixava entrever a produção de um documento pouco afinado com o que desejavam as forças progressistas no país.

Nesse ponto, como em alguns outros, a Comissão Arinos foi uma espécie de laboratório do que aconteceria posteriormente na própria Constituinte: uma intensa controvérsia ideológica entre os membros atravessou o andamento dos seus trabalhos. Ao final, um documento surpreendentemente progressista e inovador indicava qual das tendências havia triunfado na Comissão.

Para Cittadino (2000), foram duas as principais razões para a reversão das expectativas negativas. Inicialmente, por não ter se concretizado o temido pacto entre os ideólogos de direita e os empresários. De outra parte, por não ter havido da parte dos “conservadores” o grau de comprometimento e a assiduidade aos trabalhos dos comitês temáticos que os representantes do grupo “progressista” tiveram.

Audiências com debates públicos e longas jornadas de trabalho marcaram a atuação da Comissão, que concluiria sua tarefa somente em 18 de setembro de 1986 – quatorze meses após o decreto que a instituíra. O Presidente José Sarney não contava que a proposta tivesse feições tão inovadoras e progressistas – e, sobretudo, que recomendasse o sistema parlamentarista. Decide-se por não enviar o Anteprojeto da Comissão à ANC, remetendo-o, por despacho presidencial em 24 de setembro, ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado.

A Convocatória. Substitutivo Giavarina e a vitória da Constituinte Congressual

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

Em seguida, Sarney inicia as providências para a convocatória de uma Assembleia Constituinte, para isso convidando o jurista e ex-deputado federal (da ARENA e da UDN) Célio Borja para a Assessoria Presidencial. Em depoimento, Borja relembra sua atuação no assessoramento a Sarney:

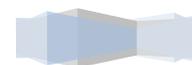
O ponto em questão era de que o exercício do Poder Constituinte derivado, ou exercendo originariamente um poder constituinte que remanesce dentro da organização constituída do Estado, estaria, por assim dizer, inovando com relação à ordem estabelecida, a ordem funcional estabelecida, num certo sentido superando-a, ou concorrendo para que ela fosse superada. Mas o importante é que me foi dado esse trabalho e eu o concebi de uma maneira bastante simples: escrevi o texto da emenda e escrevi também a sua justificação. Eu me limitei ao seguinte: no artigo primeiro, lia-se que: *Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.* Aí estava dito tudo: os constituintes seriam os deputados e senadores com mandato.

No Congresso Nacional, a Comissão Mista de apreciação da PEC 43 despence quatro meses ouvindo e debatendo, em dez audiências públicas, com personalidades e figuras da vida nacional – desde o jurista Dalmo Dallari até o sindicalista Joaquim --, como recorda o Relator Flavio Bienrenbach, em depoimento:

Elaborei o que a sociedade civil pedia, e tive muita colaboração. Meu substitutivo não saiu da minha cabeça: foi fruto de muito debate e de inúmeras discussões. No final, argumentei no meu Relatório que o Congresso Nacional não era um poder constituinte, e sim um poder constituído. Mas optei por deixar a matéria para ser decidida em plebiscito a ser convocado.

Em depoimento, Bierrenbach recorda conversa que teve com o deputado Ulysses Guimarães, então presidente do PMDB e da Câmara dos Deputados, poucos dias antes da votação de seu Relatório: “Dr. Ulysses me disse que meu Substitutivo não ia passar, e que era consensual e majoritária a fórmula original vinda do Palácio do Planalto, elaborada por Célio Borja, como parte da ala-PFL da Aliança Democrática”. A surpresa foi a decisão da Comissão Mista, presidida pelo senador (biônico) Helvídio Nunes (PSD-PI), pela destituição de Bierrenbach da relatoria da PEC 43 e a nomeação do deputado Valmor Giavarina (PMDB-PR) para apresentar um Substitutivo ao relatório do parlamentar paulista. Examinando-se seus principais trechos, resulta nítida a linha argumentativa coincidente com a *Doutrina Arinos/Borja* - inclusive com frases tomadas *ipsis litteris* da exposição de Arinos no Senado, em 1981, como se pode ver:

(...) A alternativa que escolhemos, na presença de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, a ser eleita no dia 15 de novembro do próximo ano, não encontra óbices intransponíveis de natureza constitucional, ética, legal e regimental. E teremos, não uma Assembleia Nacional Constituinte originária, clássica, ao preço de



semelhantes crises, mas uma Assembleia Nacional Constituinte Instituída, viável, possível, que o bom-senso nos impõe a realizar.

(...) A concessão desses poderes constituintes aos futuros deputados e senadores é, ao meu ver, a melhor solução, e mesmo a única solução em termos jurídicos, para o restabelecimento indispensável da ordem constitucional. Será um encontro entre a vontade da sociedade e a média do pensamento congressual. E do governo.

(...) É a única saída historicamente pacífica para a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito.

Aprovado o Substitutivo Giavarina, que se converteria na Emenda Constitucional n. 26, a Assembleia Nacional Constituinte seria, portanto, sediada no Congresso Nacional, a ser eleito em novembro de 1986 – precisamente como desejavam as forças aliancistas. Era a consagração da estratégia de reconstitucionalização pelo alto.

Eleições 1986 – “ARENA conta PMDB”

Graças ao impacto do Plano Cruzado, o PMDB desfrutava de elevadíssima popularidade. Isoladamente, o PMDB amealha 260 das 487 cadeiras na Câmara dos Deputados. No Senador, obteria 38 das 49 vagas em disputa. Era a maior bancada partidária da futura Constituinte – ainda que sob inchaço dos *nouveaux opposants* de 1982 e de 1986, oriundos, no final das contas, da legenda de sustentação do autoritarismo. Conjugado aos números obtidos pelo PFL, a Aliança Democrática detinha sozinha a maioria absoluta na futura ANC. A feitura de uma Constituição liberal-conservadora, ao gosto dos aliancistas, parecia assegurada.

IV. UMA ASSEMBLEIA, DUAS CONSTITUINTES

Foram 583 dias de atividades. Operante para a longa jornada, a ausência formal de anteprojeto a lhe balizar os trabalhos. Mas a implosão e o desmanche da Aliança Democrática foi sua causa eficiente, a acontecer logo após o início dos trabalhos da ANC. Ao cindir-se, a aliança fazia de PMDB e PFL os dois principais polos políticos na ANC, em torno dos quais aliados preferenciais ou circunstanciais orbitarão.

Covas e o rompimento da Aliança Democrática

Nada poderia ser mais ilustrativo da posição conservadora-aliancista que o discurso do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Moreira Alves, na instalação formal da ANC, assinalando que aquele momento significava “o termo final do período de transição, com que, sem ruptura constitucional e pela via da conciliação, se encerra o ciclo revolucionário”.¹⁸ Já no dia seguinte à sua instalação, a escolha da presidência da ANC entrava em pauta. Duas candidaturas almejam o posto: Ulysses Guimarães (PMDB-SP) e Lysâneas Maciel (PDT-RJ) -- replicando, ainda uma vez, a disputa ‘moderados’ e

¹⁸ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, vol. I, p. 53.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

‘autênticos’ durante a transição, quando ambos eram emedebistas. A vitória de Ulysses se dá por larga margem. O 2º. round da disputa no interior do PMDB se dá com a contenda Ulysses vs. Fernando Lyra pela presidência da Câmara dos Deputados. Nova vitória de Ulysses, cumulando-o com uma de tríplice presidência – do PMDB, da Câmara e da ANC.

Seguiu-se o processo de escolha das lideranças partidárias. A maioria das agremiações atribuiu a função de “líder na Constituinte” para um de seus parlamentares que já ocupavam a liderança na Câmara ou no Senado. O PMDB, no entanto, optaria pela escolha de uma liderança específica na ANC, o que motivou disputa renhida entre o senador Mário Covas e o deputado ulyssista Luiz Henrique. A vitória de Covas tornou-se um fato político significativo para todo o processo, ao contestar o comando partidário e imprimir uma orientação de centro-esquerda à legenda. Ali começava o estranhamento PMDB-PFL. Ali se dava o início do fim da Aliança Democrática.

Covas infligiria nova derrota a Ulysses na escolha do Relator-Geral da ANC. Ambicionada por Fernando Henrique, Covas impõe Bernardo Cabral na função. A Cardoso tocaria a nevrálgica relatoria do Regimento Interno, definidor das regras de funcionamento da ANC e de suas instâncias decisórias.

Na composição da Mesa Diretora, a Constituinte conheceria mais um impasse político. Segundo partido em número de constituintes, o PFL impõe várias condições para participar da Mesa da ANC; não conseguindo apoio, termina fora da chapa unitária. No confronto, o PFL, por sua liderança, chegou a ameaçar fazer uma “Constituinte paralela”. O episódio, no entanto, estremeceria as relações no interior da Aliança Democrática. O seu término formal se daria precisamente nesse episódio.

A “Constituinte Popular”

Entre fins de dezembro de 1986 e princípio de 1987, a assessoria da Câmara dos Deputados (CD), por encomenda do presidente Ulysses Guimarães, formulou uma minuta de Regimento Interno da ANC calcada no modelo de 1946, em que se previa a formação de uma Comissão Constitucional para preparar o Anteprojeto (Andrade e Bonavides, 1991). A minuta, entretanto, não prosperaria. Na disputa interna no PMDB pela presidência da CD, Fernando Lyra galgava a tribuna da Casa e advertia com veemência os parlamentares para o risco de criar-se uma grande comissão, cuja composição prevista era de 80 constituintes, um relator geral e vários auxiliares: “O que vai acontecer é que haverá constituintes de primeira classe e constituintes de segunda classe”.

O assunto entraria em debate na primeira reunião ordinária da ANC, desencadeando intenso debate sobre a natureza e formato do processo constituinte. A decisão: não haveria nem Comissão Constitucional nem Anteprojeto prévio. Todos os constituintes participariam direta e igualmente do processo. Ainda a ser elaborado, incumbiria às normas do Regimento Interno (RI) a missão de instituir a estrutura, o calendário, os mecanismos e os procedimentos de elaboração do Projeto de Constituição. O formato adotado consistiria na criação de 24 subcomissões, que se agregariam três a três em oito Comissões Temáticas, por sua vez com matérias englobadas e

consolidadas numa Comissão de Sistematização (CS), responsável por montar o Anteprojeto de Constituição.

Em termos operacionais, a divisão de trabalho em duas dúzias de fóruns decisórios implicava altos custos para uma posterior compatibilização e consistência das matérias apresentadas. Tal incentivo aos particularismos era justificado pelas oportunidades de participação dos atores extraparlamentares, na forma de sugestões iniciais de qualquer associação, assim como das Câmaras Municipais; audiências públicas obrigatórias, nas quais não só especialistas e autoridades poderiam ser convidados como, sobretudo, entidades associativas teriam o direito de apresentar-se e opinar; haveria a possibilidade de apresentação de emendas populares e a defesa de tais propostas ante a Comissão de Sistematização diretamente por um dos seus signatários.

Nessa fase, estima-se que nove milhões de pessoas tenham passado pelo Congresso, e, ao todo, mais de sessenta mil propostas de segmentos diversos da sociedade civil seriam apresentadas às 24 subcomissões da ANC. Represada pelos anos de autoritarismo e reativada pelos eventos do final da década de setenta, uma vasta agenda de direitos se apresenta na fase inicial da ANC. Remobilizados após a derrota das *Diretas-já*, os movimentos sociais fariam da Constituinte uma espécie de revanche da transição política pactuada, como avalia Genoíno Neto, em depoimento:

Essa é uma particularidade da transição no Brasil: o movimento popular não foi cooptado pela transição pelo alto. O PT e a esquerda ficaram numa ala esquerda, sem ser domesticado, e as comunidades populares e o movimento sindical vieram paralelamente a isso. E nós colocávamos eles todos para dentro [da Constituinte]. Entravam conosco no Plenário, usávamos as nossas prerrogativas de deputados federais no limite.

O Regimento Interno (RI) atribuía o direito de emendas a qualquer constituinte, e o número veio a ser expressivo: 20.790. Mas a grande novidade ficava por conta da chamada *Emenda Popular*. Trinta mil eleitores poderiam subscrever uma proposta organizada sob a responsabilidade de pelo menos três entidades associativas e apresentá-la diretamente na ANC. No total, houve 122 emendas populares – portando, nada menos que 12 milhões de assinaturas.¹⁹ Desse montante, 83 emendas populares seriam admitidas no processo constituinte, coroando os esforços das lideranças sociais católicas pela participação popular no processo constituinte.

A “Constituinte Partidária”

Em fins de 1987, forma-se um bloco parlamentar que se autodesigna ‘Centro Democrático’ (*Centrão*). O estopim de sua organização, entretanto, vem de muito antes. Preliminarmente, nas divergências quanto ao quórum de deliberações ainda no momento de formação do RI: para o PFL, o quórum deveria se dar por maioria absoluta de toda a ANC; para as lideranças do PMDB, por maioria simples dos presentes na votação. Decisivamente, quando

¹⁹ Cada eleitor podia subscrever até três propostas. A efetiva mobilização e a participação popular, portanto, foi da ordem de quatro milhões de cidadãos.

Redemocratização à brasileira? Transição política pelo alto, processo constituinte pela base, 1974-1988

a CS aprova a estabilidade no emprego -- sem considerações de tempo de serviço ou outras exigências. Operacionalmente, com a insatisfação frontal e generalizada com o teor do documento produzido pela “Grande Comissão”.

Já no final dos trabalhos da CS, articulava-se uma maioria dos constituintes em torno da bandeira da modificação do Regimento Interno. Apoiando-se inicialmente num documento inspirado pelo Palácio do Planalto, intitulado *Democracia e desenvolvimento*, o *Centrão* estreia com uma demonstração de força, ao aprovar o Substitutivo Cardoso Alves para o RI/ANC. O novo bloco político consegue derrubar o item do RI que conferia preferência às emendas provenientes da CS nas votações em Plenário: agora, passavam a ter preferência aquelas emendas assinadas por metade + 1 dos constituintes. Com esse dispositivo, o *Centrão* conseguia retirar parte considerável do poder da CS em matéria de decidir o andamento da pauta da Constituinte.

Em 27 de janeiro de 1988, surge o primeiro impasse em Plenário, a repetir-se seguidamente: emenda coletiva sobre o Preâmbulo e no Título I da Constituição não obtém os 280 votos para aprovação e tem de ser submetida a uma negociação informal. Doravante, essa forma de se conduzir a votação tipificaria os acordos entre as duas forças majoritárias. A base era o texto do *Centrão*; para que fosse aceito, já se faziam preliminarmente alterações de consenso. Isso, no entanto, não impedia que as divergências restantes fossem a voto, na confrontação das partes. O resultado prático era que o texto da CS era recuperado em sua maior parte.

Domina o conjunto da Assembleia a necessidade de concluir e promulgar a Constituição. Desde a sua instalação, os trabalhos constituintes consumiram vinte meses. Antes da CS, tinha havido quatro Anteprojetos e Projetos de Constituição. Do trabalho do Relator-Geral entre as duas rodadas de Plenário, emergira mais um Projeto. No 2º turno, novo Projeto. Por último, há o Projeto de Constituição feito pela Comissão de Redação Final. Ao todo, seriam nove anteprojetos ou projetos, gestados na longa jornada constituinte.

“Chegamos!”

O final das deliberações se dá na madrugada de 2 de setembro, numa ANC exaurida pela longa jornada de trabalhos. A data de promulgação estava definida desde o final do 2º turno, e a cerimônia acontece no dia 5 de outubro, às 15h30, no Plenário do Congresso Nacional. Pelos constituintes, fala o seu decano, o senador Afonso Arinos. Sarney não discursa; a fala do Presidente não está prevista. Ao lado de Ulysses Guimarães, aguarda o momento em que deve jurar a nova Constituição. Com as mãos trêmulas, estende o braço para o pronunciamento. O papel que segura, contendo umas poucas palavras protocolares, tremelica também.

A fala final é de Ulysses Guimarães. Sereno mas vibrante, enfatiza a ampla e inovadora carta de direitos do documento agora promulgado. A Constituição-Cidadã recebera seu nome de batismo. Estava lançado o projeto civilizatório da CF 88 para o país.



Bibliografía

- ALMEIDA MELLO, L. I. "Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada", in: MOISÉS, J. A. e GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (orgs.), *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- ANDRADE, P. de e BONAVIDES, P. *História constitucional brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DELGADO, T. *A história de um rebelde*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2006.
- DINIZ, Eli. "A transição política no Brasil. Uma reavaliação da dinâmica da abertura". *Dados* 28 (3), 1985.
- DREIFUSS, R. *O jogo da direita*. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.
- ECHEVERRIA, R. *Sarney. A biografia*. São Paulo: Leya, 2011.
- FAORO, R. *Assembléia Nacional Constituinte. A legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FRANCO, A. A. de M. "A constituinte instituída". *Revista de Ciência Política*, v.1, n.1, p.3-17. Rio de Janeiro, 1982.
- HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LAMOUNIER, B. *Authoritarian Brazil* revisado: o impacto das eleições na abertura política, 1974-1982. Rio de Janeiro: revista Dados, vol. 29, n.3, 1986.
- LEÃO, E. *Do MDB ao PMDB*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2004.
- LINZ, J. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", in: STEPAN, A. *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- NORONHA, E. "Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007". São Paulo: Lua Nova, n. 76, 2009.
- PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, conservadores, Ordem Econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SALGADO, E. D. *Constituição e democracia*. Tijolo por tijolo num desenho (quase) lógico. Curitiba: Forum, 2005.
- SHARE, D. e MAINWARING, S. "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". *Dados* 29 (2), 1986.
- SCHMITTER, P. "From Transitology to Consolidology", in: MOHAMEDOU, M-M., and SISK, T. D. (Eds.). *Democratisation in XXI Century. Reviving Transitology*. Londres: Routledge, 2016.
- SOUZA, M. do C. C. de, "A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles", in: STEPAN (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- VELASCO E CRUZ, S. *Empresariado e Estado na transição brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1995.
- ZAVERUCHA, J. *Rumor de sabres*. São Paulo: Ática, 1991.