



CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA
fone (5511) 3871.2966 – fax (5511) 3871.2123
e. mail: cedec@cedec.org.br -- homepage: www.cedec.org.br

*Artigo escrito para o número especial da revista Lua Nova – Dossiê
Constituinte, n. 88 -- abril de 2013*

GENEALOGIA DA CONSTITUINTE

Do autoritarismo à democratização

Antônio Sérgio Rocha*¹

Introdução

Era possível a volta do Brasil à democracia sem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88? Por que o formato adotado foi o de um Congresso Constituinte? Como entender o resultado de suas atividades?

Neste artigo, argumentamos que o regime instalado a partir de 1964 se proveu de atributos institucionais que efetivamente exigiram que a redemocratização se desse através de um processo constituinte. A reiterada constitucionalização das normas antidemocráticas e das medidas de exceção por parte dos militares e dos seus aliados civis, conjugada ao déficit de legitimidade da ordem autoritária, tornaram incontornável o recurso a uma Assembleia Constituinte para a instauração de uma institucionalidade democrática no país.

O dédalo da transição política brasileira lançou raízes no híbrido institucional construído no autoritarismo. Não se pretende recontar aqui essa transição. O foco do trabalho recai nas escolhas políticas feitas pelos protagonistas – tanto da oposição quanto do regime -- a partir das instituições postas pela ordem autoritária. Busca-se evidenciar os momentos críticos dessa longa, complexa e sinuosa jornada rumo à transformação do regime, encadeando e integrando eventos, atores e contextos de decisão a partir de episódios ordinariamente tratados de forma separada: autoritarismo, transição política e Constituinte. O recurso à diacronia intenta destacar as linhas de continuidade e as inflexões

*¹ Docente de Ciência Política da Unifesp, membro do Conselho de Pesquisa do Cedec.
Contato: as.roxa@gmail.com

dessa trajetória. Almeja-se com isso estabelecer as bases para a construção de uma narrativa que possa prestar-se à ulterior discussão de questões relativas à mudança política e construção institucional em termos de processos constituintes comparados.¹

I

A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO AUTORITARISMO

Na época como ainda hoje, a caracterização *institucional* do período 1964-85 constituiu-se em objeto de dissenso entre os analistas, pelos atributos heteróclitos que estavam presentes naquela configuração política. Indubitavelmente um regime repressor e violador de direitos humanos, e desde logo calcado na Doutrina de Segurança Nacional, a ambígua moldura institucional que se estabeleceu a partir de sua instalação o fez receber denominações diversas: “situação autoritária” (Linz, 1969; Cardoso, 2006); “híbrido institucional” (Kinzo, 1988); e “regime burocrático-autoritário” (O’Donnell, 1990, Hagopian, 1996). Não é, entretanto, a discussão e a adequada classificação do período *qua* regime político que importam aos propósitos deste artigo, e sim pôr em evidência as restrições e os incentivos que as instituições representativas postas pelo autoritarismo exercerão sobre as escolhas políticas dos atores -- em especial, suas consequências sobre a dinâmica da mudança da ordem constitucional instaurada pela coalizão civil-militar que empalmou o poder em 64.

Militarismo e Instituições Representativas

A concepção tutelar das Forças Armadas sobre a política brasileira teve traços formativos muito ambivalentes. Ainda que se pusesse em xeque a possibilidade de democracia no país e se buscasse excluir outros atores do núcleo decisório, também se procurou salvaguardar a instituição militar e colocar em prática uma certa versão de governo representativo. Assim, desde o início, houve um esforço de montagem de uma *concepção impessoal de governo*. Ao tempo que desconfiava e desprezava os civis, as FFAA temiam que, ao assumir o controle do sistema político, sofressem um processo de autodesagregação. O temor maior era o surgimento de lideranças caudilhistas, com o potencial de antagonizar lideranças militares e esfacelar a organização -- como era o exemplo visível das demais nações latino-americanas. Nesse sentido, os doutrinadores militares estabeleceram uma cuidadosa separação das funções de governante das funções de membro das Forças Armadas, pela criação de regras rígidas para evitar a politização entre os militares, do que são exemplos (i) a ida obrigatória para a reforma para lideranças carismáticas (ii) a manutenção da Presidência da República como cargo eletivo -- ainda que pela via de um Colégio Eleitoral -- e

(iii) da manutenção dos limites tradicionais à duração do mandato, juntamente com uma norma contra a reeleição.

Operando *in tandem* com esse aspecto, buscou-se a *preservação de um sistema representativo*. Se é verdade que os militares manipularam contínua e sistematicamente as condições nas quais as eleições ocorreram nos vinte anos do regime, também é fato que eles não tentaram eliminar o sistema eleitoral em si, ou substituí-lo por uma doutrina de representação inteiramente distinta – por exemplo, pelo corporativismo –, e ininterruptamente ocorreram eleições no país de 1965 a 1982. Mesmo com um sistema partidário artificial e compulsoriamente criado (em 1965 como em 1979), nunca se deixou de contar com uma agremiação oposicionista atuando abertamente no sistema político. Ao contrário dos demais regimes militares na América do Sul – ou do Estado Novo varguista--, o Congresso Nacional permaneceu aberto durante a maior parte do tempo, funcionando ao menos como *locus* de vocalização e resistência por parte da oposição parlamentar. Em termos institucionais, tratava-se de um regime político incompletamente autoritário.

Aparato Constitucional: a legalidade-*sine*-legitimidade

Já em abril de 1964, poucos dias após o golpe militar, o senador Aluísio de Carvalho Filho² subia à tribuna do Legislativo federal para pedir publicamente a convocação de uma Assembleia Constituinte. A constitucionalização do novo regime, no entanto, só se daria daí a três anos: incorporando o arbítrio dos Atos Institucionais e das dezenas de Atos Complementares promulgados até então, a Carta Constitucional de 1967 criava um sistema político com vasta concentração de poderes no Executivo e no nível da União. *De facto* como *de jure*, ficavam abolidos os controles verticais e horizontais sobre os detentores do poder político. A Presidência da República se tornava o órgão máximo do regime. Buscava-se institucionalizar sua reprodução por meio de um Colégio Eleitoral, como se lia no art. 76 da Carta: “O Presidente da República será eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal”.³ A escolha de Governadores de Estado, prefeitos de capitais e de municípios em área de segurança pública ficaria como atribuição exclusiva do Chefe de Estado.

Do ângulo da sociedade, os direitos civis dos brasileiros eram virtualmente aniquilados. Conquanto tenha havido certa expansão de direitos sociais, sua regulação seguiria sob férrea tutela do Estado.⁴ Mas, no caso, dos direitos políticos, houve ambiguidades (Carvalho, 2010). Muitas levas de cassações de mandatos e de incapacitação eleitoral eliminavam aquelas lideranças que o regime considerava inaptas para jogo político que praticava. Mas, no eleitorado em geral, mantinha-se o direito de voto em pleitos proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) e para Senado Federal. E, embora dificultosa, não se vedava formalmente a criação de novas agremiações políticas.

A Emenda 1/69 feita à Carta de 1967 extremaria a dimensão repressora do regime, constitucionalizando o liberticida Ato Institucional-5. No mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional de 1969 estabeleceria a pena capital para vários crimes de natureza política (Moreira Alves, 1984). A ambiguidade cessava. Entravam em latência as instituições representativas até então criadas. O regime se tornava abertamente ditatorial.

Mesmo profusa e minuciosamente escorada em Constituições, Atos e diplomas legais,⁵ a coerção *per se*, entretanto, não se bastava como meio para consolidar o domínio político do “Movimento de Março”. Era o seu futuro que colocava dúvidas: como estabilizar a nova ordem política – ao menos no indefinido período de preparação para um retorno à democracia prometido pelos militares?⁶ Faltaria, talvez, o elemento que Célio Borja apontou mais tarde: “A questão é saber por que não veio da elite civil a doutrina autoritária que, acredito, teria sido a fórmula de estabilização do regime.”⁷

A hipótese do déficit de legitimidade seria elaborada de forma sistemática por Linz (1969), em seu clássico estudo sobre o caso brasileiro:⁸

(...) No Brasil, a existência de uma situação autoritária (...) é uma evidência das dificuldades que se apresentam para a institucionalização desse tipo de regime. (...) As duas fórmulas de legitimação apartidária – a carismática e a corporativa – não parecem estar disponíveis para os governantes brasileiros. (...) No melhor dos casos, os governos se sucederão administrando a economia, mas adiando quase indefinidamente qualquer projeto sério e consistente de institucionalização política. Falando de forma pragmática, tal processo, combinando a administração, manipulação, decisões arbitrárias, campanhas aparentes e frequentes mudanças de pessoal, pode vir a ser bem sucedido enquanto a economia for bem. Isso poderia assegurar a continuidade da situação atual, mesmo deixando para o futuro um vácuo político aterrador.⁹

Muito antes da crise econômica que, vaticinava Linz, derruiria o regime, suas principais lideranças encetariam passos de afastamento do autoritarismo puro e duro. Uma nova dinâmica se instalará no sistema político.

II

O HÍBRIDO SE MOVE

Nem regime militar nem ditadura, mas uma “democracia relativa”.¹⁰ Tal era a avaliação e essa era a imagem que as lideranças das FFAA faziam da ordem política que instalaram no país. Para eles, a própria ideia de democracia não era assumida como um não-valor, e pretendiam que a repressão seria uma medida excepcional -- algo com duração temporária.

Tentativas de liberalizar o regime ocorrerão desde o seu início. Castello assumiu a Presidência comprometendo-se com o retorno à democracia em dois anos; a linha-dura o obrigará a adiar continuamente a promessa, afinal descumprida. Desde a sua posse, Costa e Silva anunciava a alvorada da

democracia – mas presidirá o mergulho do país na ditadura escancarada pelo AI-5. Mesmo sob Médici, com o país convulsionado pela virulência repressiva, o ministro Leitão de Abreu tomara a iniciativa de encomendar ao politólogo norte-americano Samuel Huntington¹¹ um estudo para balizar a estratégia política do governo rumo a uma pretendida liberalização.¹² Longe da imagem de grupo monolítico e do discurso da coesão interna, no interior das FFAA havia na realidade uma funda e continuada disputa entre as facções ditas linhas-dura e reformistas acerca dos rumos do regime.

No seio da oposição, existia igualmente uma vincada divisão acerca das visões e das estratégias da luta pela superação do autoritarismo. Um caso exemplar dessa disputa se dá em setembro de 1973, quando o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos apresentou um trabalho sobre a reorganização institucional do Brasil no plenário do Congresso Nacional. Ele sugeria que a ordem política fosse descomprimida por etapas, buscando-se evitar os riscos de uma “recompressão”, a ser desencadeada pelas forças extremistas.¹³ A tese de Santos gerará imediata reação da ala da oposição parlamentar composta pelos ‘autênticos’ do MDB, que criticará e combaterá duramente a concepção gradualista da mudança de regime. Assim como a oposição clandestina, os “autênticos” pretendiam não menos que uma ruptura frontal com o regime. Também os opositores se fraturarão em duas alas frequentemente irreconciliáveis.

Será em 1974, com a posse do general Geisel na Presidência da República, que passos efetivos para distensão do regime afinal ocorrerão, introduzindo alterações no padrão de relacionamento regime-oposição. Da parte do Governo, buscava-se uma gradual redução dos custos da coerção, ao tempo que operava para conter a crescente autonomia do aparato da repressão. Da parte da oposição, havia a exploração sistemática dos espaços políticos que surgiam a cada momento. A revitalização das instituições representativas do regime faz com que o MDB logre se organizar como uma poderosa força eleitoral, capaz de extrair importantes concessões junto às lideranças governamentais. Ainda assim, haverá um implacável fogo cruzado entre os extremistas do regime e da oposição, e a abertura política geiseliana se dará se forma lenta, gradual e segura.¹⁴ *Eppur se muove.*

Constituinte: o MDB e o *Projeto Democrático*

A agenda política da oposição institucional se construirá 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 (Kinzo, 1988). Por certo, a prioridade e a sequência de tais conquistas não eram e não podiam ser objeto escolha deliberada – em parte, pela adversas

circunstâncias políticas em que se vivia, mas, em parte, também pelas disputas no interior da própria agremiação oposicionista.

O *projeto democrático* emedebista 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 de 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, muitos 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 de 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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, 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 partido, há nova invocação por uma Constituinte. Ao encaminhar a votação no plenário do Colégio Eleitoral, discursava Ulysses:

Repito que o Movimento Democrático Brasileiro estrategicamente aceitou a via indireta com a esperança e o compromisso, se vitoriosos seus candidatos, de enxotá-los da vida pública brasileira, com a imediata convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte e a consequente eleição, pelo voto direto, universal e secreto do presidente da República, dos governadores de Estado, dos prefeitos municipais e dos senadores (...).¹⁷

Em 1979, logo em seguida à sanção da lei 6.767/79, recriando o 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 (...).¹⁸

A partir de então, o MDB 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 reunião no final de 1981, divulgava-se no boletim do partido:

As principais preocupações do partido voltam-se agora para 1982. Trata-se de utilizar o pleito direto para aprofundar a luta pela democracia e contra a política econômico-financeira antinacional e antipopular, para conquistar grande vitória eleitoral e acelerar a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.¹⁹

Em preparação para a campanha eleitoral de 1982, o PMDB elabora o documento *Esperança e mudança*. Mais uma vez, lá se escrevia: “O MDB lutará por uma Assembleia Nacional Constituinte”. Consumadas as eleições, e com as expressivas vitórias para Governo de nove Estados, a prioridade do partido se inclinará pelas alternativas para chegar à Presidência da República. A Constituinte terá então de esperar.

Os juristas e a luta pelo Estado 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.²⁰

O ano de 1977 marcará uma inflexão nessa postura, com a eleição do jurista e historiador Raymundo Faoro para a presidência nacional da Ordem. A partir daí, “toda a advocacia mais ligada ao projeto de abertura democrática filiou-se à corrente que Raymundo Faoro liderava na OAB, e a Ordem cindiu-se entre aqueles que se engajavam no processo de abertura e aqueles que não tinham esse engajamento.”²¹

Mesmo entre os advogados progressistas, haverá dissensões quanto à estratégia de retorno ao Estado de Direito. Tão logo assume, Faoro se afasta de duas das principais bandeiras do *projeto* opositorista: convocação de uma Assembleia Constituinte e promulgação de uma anistia política. O presidente da OAB prefere transferi-las 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”.

Para o representante da OAB, a requalificação 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 o caminho para todo tipo de disputa política, rompendo a frente contra a ditadura, contra o “entulho autoritário” então vigente”.²² E 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”.

A implementação dessa estratégia leva Faoro a buscar negociações com o núcleo reformista do governo Geisel – Golbery, Leitão de Abreu e, sobretudo, Petrônio Portella. 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 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.²³

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 coisa só: *o Estado de Direito já*.²⁴

Sob o influxo desses acontecimentos, em maio de 1980, com a presidência de Bernardo Cabral, acontecia o Congresso Anual da OAB em Manaus, em que se levantava explicitamente a bandeira da Constituinte. 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.

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.

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, 2010). Aqui, fora nítida a opção do regime por desideologizar essa relação. Neste caráter desmobilizador do caso brasileiro, Linz (1969) 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 -- em outros termos, nada menos que o desmonte do próprio sindicalismo corporativista no país. 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 acuoamento do regime pelas vitórias eleitorais oposicionistas, uma “abertura por meio de greves” foi elemento decisivo na transição política (Noronha, 2009).

Novos personagens entram em cena. Com eles, uma vasta e heterogênea agenda de direitos se delineia 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 debatem 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 movimentação-cidadã tem um encontro marcado com a futura Constituinte.

Ao veio político-institucional da transição se agregaria, então, a vertente dos movimentos sociais. E parcela ponderável dessa vertente, mercê dos vínculos que estabelecem entre si, com a Igreja Católica e os sindicalistas, conflui na constituição de um Partido dos Trabalhadores. O impacto da nova agremiação e o efeito sobre a dinâmica política nacional é assim resumida: “A criação do PT em 1980 como um partido fortemente ligado aos sindicatos e aos movimentos sociais nascentes criou uma divisão de trabalho entre as oposições. Ao PMDB, coube a bandeira da democracia; ao PT, a da igualdade” (Noronha, 2009).

Não serão apenas as forças populares a se vertebrarem e a organizarem suas reivindicações. A mobilização social alcança igualmente o empresariado. Cardoso (2005) assim pontua a mudança: “O regime era até então sustentado pela burguesia, satisfeita e industrializando pelas benesses a que tinha acesso. A relação era tão próxima que, por muito tempo, Estado e burguesia pareciam ser a mesma coisa. Se, no entanto, desfrutava os benefícios, a burguesia não decidia. Com a liberalização do regime, os empresários percebem a brecha e se lançam ao controle da hegemonia, à busca de comandar as decisões da economia”. E começam a se dessolidarizar com o regime. Tem início a campanha pela “desestatização” da economia (Velasco e Cruz, 1995), que cada vez mais colocará parte ponderável do empresariado numa postura de crítica às instituições econômicas do regime.

Os meios de comunicação desempenham um papel de muito peso no reconhecimento público dos atores sociais em constituição. Golbery havia aberto a imprensa para controlar a repressão; a partir da retomada da liberdade nos meios de comunicação, a própria mídia investirá na construção dos atores – sejam aqueles ligados ao novo sindicalista, sejam empresários considerados progressistas: Bardela, Antônio Ermínio, Midlin. Em parte, essas novas lideranças empresariais aderem às teses da oposição e elaboram um discurso tomado ao MDB: distribuição de renda, ênfase no social, maior participação nas decisões econômicas.

Se os tremores advindos de uma sociedade em intensa movimentação escavam um fosso na capacidade de controle do regime, abalo mais forte provirá

do âmbito da economia. Em fins de 1982, o México declara moratória de sua dívida externa, levando ao pânico o mercado financeiro internacional. Era o ‘setembro negro’. As fontes externas de financiamento da economia brasileira secam subitamente, forçando os *policy-makers* do governo a manobras extremadas para evitar a insolvência do país. Na percepção pública, firma-se a imagem de que somente sob uma democracia a política econômica readquirirá racionalidade e a indispensável defesa dos interesses nacionais.

A crise econômica desmonta o último pilar da reivindicação de legitimidade clamada pelas figuras centrais do autoritarismo. Àquela altura do governo Figueiredo, a margem de manobra do regime reduzia-se agudamente.

Aliança Democrática – remédio autoritário para o autoritarismo?

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. No sistema federativo, a conquista dos dez principais Estados projeta os governadores de oposição 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.²⁵ O impacto dessa perda para a entropia do regime não pode ser subestimado. Será também aí, no Legislativo federal, que as oposições buscarão, de dentro das instituições do regime, obter a sua superação: primeiramente, pela via disruptiva da emenda das *diretas-já*, e, no seu malogro, pelo uso do próprio Colégio Eleitoral – coração da reprodução da ordem autoritária.

Mas sigamos a cronologia. No dia 02 de março de 1983, o deputado Dante de Oliveira (PMDB -MT) apresentava a PEC - Proposta de Emenda Constitucional n. 05, visando à extinção do Colégio Eleitoral e ao restabelecimento das eleições diretas para Presidência da República em 1984. A proposta apresentada pelo deputado da esquerda peemedebista alterava profundamente o rumo que a agremiação oposicionista vinha seguindo até então, cujo principal objetivo, como vimos, era o retorno do país à institucionalidade democrática através de uma Assembleia Nacional Constituinte (Leão, 2004). Poucos dias após a apresentação da PEC, o líder Freitas Nobre constituiria uma comissão de cinco deputados para elaborar um documento de defesa das diretas presidenciais. Em 11 de março, o grupo encaminha à Executiva Nacional um plano para a campanha nacional pelas diretas. Nascida no Congresso Nacional, organizada pelos políticos profissionais e apoiando-se prioritariamente nos partidos – em especial, no PMDB – somente depois é que as diretas para Presidência receberá

a adesão dos movimentos sociais e da população dos grandes centros, ativada e ainda mobilizada pelas greves de 1978.

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 Emenda. Ainda assim, e por pequena margem, a PEC das *diretas-já* seria, afinal, derrotada 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 (...).”²⁶

No partido do governo, a conversão de um grupo de deputados pedessistas 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 PDS, culminando numa dissensão de próceres governistas que, na sequência, deixariam o partido e abandonariam o regime.

A cizânia nas hostes do governo tem seu epicentro em junho de 1984, quando Sarney, na presidência do PDS, propõe publicamente a realização de prévias eleitorais para escolha do candidato governista. Combatidas pelos malufistas e desautorizado pelo próprio presidente Figueiredo, a convenção partidária rejeita as prévias em 11 de julho, desimpedindo o caminho para a consagração da candidatura de Maluf. Com o resultado, Sarney renuncia de imediato à presidência e também à sua filiação partidária, abrindo uma crise sem precedentes no PDS. Como recorda o senador Bornhausen, “A solução virá na madrugada o dia 10 para o dia 11 de junho de 1984. Foi acertado que Sarney renunciaria à presidência do PDS e eu a assumiria. Mas, na segunda reunião, eu também renunciaria, e essa seria a senha para a formação da Frente Liberal” (Echeverria, 2010). Em 05 de julho, a dissidência rompe com PDS e formaliza a Frente Liberal. O ciclo se fecha. Civis levaram ao golpe de 64. Civis encerrariam o regime que ajudaram a criar.

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 *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. Havia a PEC 35/84, apresentada pelo governo dias antes da votação da Dantes de Oliveira, no calor da mobilização nacional, e que propunhas diretas presidenciais para 1988. Com a mudança de cenário e ante a disposição dos oposicionistas de emendar a proposta e antecipar as eleições para 1985, o governo prestamente retira a sua

PEC. Pelo lado da oposição, restava ainda a Emenda Theodoro Mendes,²⁷ e, no começo de agosto, o líder Freitas Nobre pressiona a Mesa do Congresso para colocar em pauta a sua votação. Essa e outras tentativas fracassariam. A conquista da Presidência da República pela via das eleições diretas estava inviabilizada para o PMDB. Restava a alternativa do Colégio Eleitoral. Passo a passo, a direção nacional e a maioria do partido caminhariam para um acordo com os políticos da Frente Liberal.

A via da eleição indireta, 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”.²⁸ 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.²⁹ No correr mesmo da campanha, há evidências de que essa facção já trabalhava com a possibilidade de derrota da Emenda Dante de Oliveira.³⁰ Como resumia em sua coluna o jornalista Castello Branco, o governador de Minas Gerais manobrava nos bastidores um novo movimento, articulado pelos moderados mas com apoio mais geral, que “(...) pode ser chamado de Tancredo-Já, ao invés de diretas-já”.³¹

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 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 -- urdidura a ser tecida, com os recortes aí colhidos, na vestimenta a ser usada no desfile final da ordem autoritária.

Na negociação entre frentistas e tancredistas, pesam e operam mais uma vez as regras institucionais do regime. Na composição, Marco Maciel era o preferido da ala dos “autênticos” para ocupar a candidatura de vice-presidente na chapa do PMDB. A Emenda Constitucional 11/78, no entanto, impunha perda de mandato ao candidato que disputasse eleições trocando de legenda partidária. A vedação atingia Maciel mas não alcançava José Sarney, que havia sido eleito senador em 1978 – e era o preferido de Tancredo. Novamente, os membros históricos do partido protestam e rejeitam a chapa com José Sarney na vice-presidência. Ulysses fecharia a questão: “Não dá, aritmeticamente falando, para elegermos Tancredo sem os votos da Frente Liberal, que, como contrapartida, ganhou o direito de indicar o vice e indicou. Ou vocês acham que devemos deixar o Maluf eleger-se?”³²

O *dixit* do ex-“Sr. Diretas” encerraria, afinal, a contestação interna ao ex-presidente do PDS, e, em 07 de agosto, a Aliança Democrática de PMDB e Frente Liberal é anunciada ao país. 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.”

A intenção é formalizada dias depois, quando se lança o *Manifesto à Nação*, assinado pelo PFL e pelo PMDB, fixando as metas políticas para a nova ordem institucional:

(...) É urgente a necessidade de proceder-se à reorganização institucional do país. Uma nova Constituição fará do Estado, das leis, dos Partidos políticos meios voltados para a realização do homem – sua dignidade, sua segurança e seu bem-estar. (...) Esse entendimento possibilita a Aliança Democrática estabelecer como compromissos impostergáveis e fundamentais com a Nação brasileira:

- restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal, para Presidente da República, Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais e dos declarados de interesse da segurança nacional. Representação política de Brasília;
- convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituição; [...]

No meio do caminho, havia, porém, uma pedra: a disputa com Maluf no Colégio Eleitoral. E esse era um caminho pleno de armadilhas sortidas, que os aliancistas sabiam ter de desarmar. Como parte de sua estratégia para a eleição presidencial em 1985, o governo havia promulgado a Emenda Constitucional n. 22, ocorrida em agosto de 1982. A nova regra estipulara que os delegados das assembleias estaduais não mais representariam o Estado, e sim o *partido majoritário* na Assembleia Legislativa. Em outras palavras, os seis delegados que cada Estado agregava à composição do Colégio Eleitoral passavam a ser escolhidos apenas pela agremiação política com o maior número de cadeiras na Assembleia Legislativa daquela unidade federada.³³

Da parte do candidato aliancista, prosseguiram as negociações para a batalha contra Maluf e a montagem do futuro governo. De público, Tancredo negava-se a comentar a convocação de uma Constituinte, embora se soubesse que ele discretamente recolhia propostas e sugestões técnicas de como fazê-la.³⁴

Em 08 de janeiro de 1985, a poucos dias da reunião do Colégio Eleitoral, Ulysses Guimarães entregaria ao candidato Tancredo Neves o plano de governo da Aliança Democrática, intitulado “Nova República”.³⁵ Nele, estavam previstas eleições diretas nas capitais em 1985 e eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte em 1986.³⁶ E, no discurso em que lançou a Nova República,

proclamaria Tancredo: “Ela será iluminada pelo futuro Poder Constituinte, que, eleito em 1986, substituirá as malogradas instituições atuais por uma Constituição que situe o Brasil em seu tempo.”

III

NOVA REPÚBLICA -- O CÁLCULO DA CONSTITUINTE

No início de 1985, às vésperas da posse do novo governo, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária. O objetivo era dar os primeiros passos rumo à nova institucionalidade democrática, por meio da eliminação de alguns dos principais entraves legais postos na ordem pública pelo autoritarismo. Tratava-se do que à época se chamou “remoção do entulho autoritário”. A empreitada era operada também no âmbito do Ministério da Justiça, sob comando de Fernando Lyra, antigo militante da ala dos emedebistas “autênticos” convertido em liderança tancredista. De imediato, se pretendia despojar o híbrido institucional do *ancien régime* daqueles dispositivos que tolhessem a definição dos parâmetros a presidir a convocatória da longamente almejada Assembleia Nacional Constituinte – quando, afinal, se restabeleceria a ordem democrática em sua plenitude.

A definição e a escolha de tais parâmetros se arrastariam por cerca de dois anos, consumidos pelo fragor dos debates e das manobras pelas distintas alternativas institucionais para a nova ordem: Constituinte derivada ou originária? Exclusiva ou congressual? Provida de Anteprojeto ou não? No mais das vezes, as disjuntivas implicavam polarização entre as forças políticas. Personagens das correntes progressistas e conservadoras multiplicavam seus argumentos, seus escritos e pressões, em incontáveis reuniões, mesas-redondas e conferências nas universidades, nos jornais, nas televisões, em centros de pesquisa (como no próprio CEDEC), nas comunidades de base e nos partidos políticos, numa campanha aberta e incisiva para obter a prevalência de suas visões e de seus interesses.³⁷ O país vivia uma *situação constituinte*.

No plano institucional, entretanto, os membros da cúpula da Aliança Democrática operavam para manter sob controle o processo de construção constitucional. A emenda convocatória da ANC, instituindo um Congresso Constituinte em bases derivadas da CF 67, foi agenciada pelo ramo pefelista do consórcio político. Do lado do PMDB, Ulysses Guimarães interviria decisivamente para abortar a proposta de plebiscito sobre a questão, tal como previsto no Substitutivo elaborado por um relator defenestrado pessoalmente pelo grande timoneiro da transição. Por fim, o próprio Presidente Sarney rebarbaria e tentaria legar ao oblívio das gavetas do Ministério da Justiça o meticuloso e progressista Anteprojeto Constitucional da Comissão Arinos. A Nova República parecia “um imenso pastiche da transição”,³⁸ e pessimismo e apreensão quanto aos trabalhos da futura Constituinte rondam as forças

progressistas. No que se segue, apontaremos os principais aspectos preliminares da ANC.

A Reforma Política do PMDB

Com relatoria do deputado João Gilberto Lucas Coelho (PMDB-RS), a Comissão Interpartidária apresentou a proposta que resultou na Emenda Constitucional n. 25.³⁹ Modificações profundas eram introduzidas no sistema político do país. Ficava liberada a criação de novas agremiações, inclusive aqueles anteriormente ilegais; concedia-se o direito de voto aos analfabetos; punha-se fim ao instituto da fidelidade partidária, permitindo aos políticos a livre troca de agremiação; ficava abolida a sublegenda; revogava-se o artigo que previa a adoção do sistema distrital misto; suprimia-se o voto vinculado; eliminavam-se as restrições da ‘Lei Falcão’ à propaganda eleitoral; coligações para eleições proporcionais voltavam a ser permitidas; eram suspensas as cassações políticas e sindicais; concedia-se representação política ao Distrito Federal, de modo que Brasília passaria a eleger três senadores e oito deputados federais; e, por fim, introduzia-se a eleição direta para Presidente da República e Vice-Presidente, em dois turnos.⁴⁰

Nesse mesmo período, Coelho – um parlamentar oriundo da ala dos emedebistas ‘autênticos’ – também ficaria responsável pela relatoria de dois outros projetos de lei. Num deles, introduzia alterações na Lei Orgânica dos Partidos Políticos concedendo às agremiações a possibilidade de registro na Justiça Eleitoral prescindindo da publicação de estatuto previamente aprovado em convenção nacional, bastando apenas que se provasse o funcionamento e a organização de diretórios regionais, convenções e executivas nacionais.⁴¹ Completando a reforma política sob patrocínio peemedebista, Coelho relataria também o projeto que alterava o Código Eleitoral e determinava o restabelecimento, em novembro de 1985, das eleições nas capitais dos Estados, dos municípios considerados área de segurança nacional e das estâncias hidrominerais, suspensas desde 1968.

Os direitos políticos dos brasileiros estavam plenamente restabelecidos. Parte do *projeto democrático* do antigo MDB se materializava, derogando, em ampla medida, as instituições representativas criadas pelo autoritarismo. Uma ordem poliárquica despontava no país.

Exclusiva ou Congressual? A Batalha da Convocatória

Ao correr da transição política, argumentos os mais variados foram esgrimidos por vozes ligadas ao regime para combater a convocação duma Assembleia Constituinte. Para esses juristas, um alegado Poder Reformador do Congresso Nacional (à exceção da República e da Federação) seria o instrumento adequado para depurar, da ordem pública em vigor, os excessos autoritários introduzidos

pela Emenda Constitucional n.1/69. Nessa ótica, a reconstitucionalização do país demandada pela oposição poderia ser alcançada através do retorno puro e simples à moldura da Constituição de 1967.

A tese recebe dura e frontal contestação em livro que Raymundo Faoro publica em 1981. Para o ex-presidente da OAB, nenhum remendo constitucional à guisa de reforma contemplava o que realmente estava em jogo no país: a recuperação da legitimidade da ordem política. O livro e a cerrada argumentação de Faoro exerceriam considerável impacto no debate nacional. Uma versão menos intransigente da reconstitucionalização passaria a tomar corpo entre os partidários do regime. Tratava-se da alternativa de criação da nova ordem institucional por meio de um Congresso Constituinte. Na defesa do modelo, um celebrado constitucionalista, conspirador de primeira hora do movimento de 64.

Em agosto de 1981, discursando na tribuna do Senado Federal, Afonso de Arinos de Melo Franco proclamava que “a situação do Brasil (...) só se resolverá por meio de uma Assembleia Constituinte Instituída”, a ser promovida pelo Legislativo, que traria “uma solução jurídica, quanto à sua essência, mas política, quanto à sua forma”. E propunha, no fim, “a outorga de poderes constituintes ao futuro Congresso Nacional, a ser eleito em 15 de novembro de 1982”, já que a concessão desses poderes constituintes é “a melhor solução, e mesmo a única, em termos jurídicos, para o restabelecimento indispensável da ordem constitucional”.⁴²

No ano seguinte, a Casa de Rui Barbosa (RJ) abriga um ciclo de conferências acerca da Constituinte, sob o título geral de *Reforma Constitucional*. Num dos encontros, o jurista Célio Borja também faria a defesa da Constituinte Instituída, a ser instalada no Congresso Nacional. Meses mais tarde, já como assessor do presidente Sarney, Borja redigirá a emenda convocatória da ANC calcada em idêntica base doutrinária. Sigamos o argumento.

(...) Havendo Governo, “reforma-se” a ordem normativa existente. Mas como a reforma constitucional tem o mesmo efeito jurídico do ato constituinte – uma vez que repele a invocação do direito adquirido sob a lei velha – é, muitas vezes, tida pelo Direito e seus cultores como da mesma natureza do poder de constituir os fundamentos da lei e do Governo.

(...) Daí resulta que, enquanto não dissolvido o Governo, isto é, as instituições governativas, não caberia criar outro órgão que possa ostentar o atributo de depositário do poder constituinte originário, pois ter-se-ia por dissolvido ou inexistente o Governo emanado da ordem constitucional preexistente; ou, em defesa desta, estariam os governantes autorizados a resistir a essa verdadeira revolução (*apud* Machado e Torres Jr, 1997).

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. A Constituinte era declarada livre e soberana, sem qualquer restrição (mesmo a de rever a república e a federação), composta por senadores e deputados federais e funcionando paralelamente às atividades normais do Congresso. A eleição dos constituintes coincidiria com o pleito de 1986 para governador, senador e deputado federal.

No início de agosto, forma-se uma Comissão Mista para analisar a PEC da convocatória. Por quatro meses, no Congresso e em diversos outros fóruns que aconteciam no país, o relator da PEC, Flavio Bierrenbach (PMDB-SP), participaria de 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 tópicos. À medida que os trabalhos avançavam, evidenciava-se a tensão no governo, no Congresso Nacional, em setores militares e na sociedade, sobre a fórmula adotada para a futura Constituinte. Finalmente, no dia 15 de outubro, o relator surpreendia com um relatório contendo alternativas inovadoras, em que propunha um plebiscito, para que os brasileiros escolhessem uma Constituinte congressual ou exclusiva; a separação das eleições para constituinte e para governador de Estado; aprofundamento da ‘remoção entulho autoritário’ da ordem constitucional em vigor, para efetivamente permitir uma Constituinte livre e soberana;⁴³ ampliação da anistia para civis e militares afastados no regime militar; o funcionamento de uma comissão legislativa congressual, enquanto estivesse sendo elaborada a Constituição; a coleta de sugestões à ANC através das Câmaras Municipais.

No momento de apresentação de seu parecer, o relator abriu diante da Comissão Mista uma mala contendo setenta mil telegramas e cartas recebidas de todo o país. Eram as manifestações em favor de uma Constituinte exclusiva. A reação do governo e a alta cúpula do PMDB é dura e imediata, e um Substitutivo alternativo é preparado para derrubar o parecer do relator. Oficialmente, a autoria era do deputado Valmor Giavarina, e seu texto estipulava a convocação de um Congresso Constituinte. A destituição de Bierrenbach da relatoria da PEC se dava no último dia de trabalho da Comissão, no momento em que o parlamentar se preparava para ler o seu Substitutivo, como ele evoca:

Tive uma conversa com o Dr. Ulysses dois ou três dias antes da votação do meu Relatório. Eu não sabia que iria ser destituído; essa foi uma solução que, acredito, tenha sido decidida na véspera. 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. Essa fórmula foi forjada pela ala-PFL da Aliança Democrática; acredito que tenha sido feita pela mão do Marco Maciel. O episódio da minha destituição ocorreu no Plenário da Comissão Mista. Alguém lá propôs que substituíssem o relator e que nomeassem um relator substituto, e o deputado Valmor Giavarina já estava com tudo pronto. Giavarina apresentou o substitutivo dele de última hora.⁴⁴ O comentário que eu fiz a respeito do seu substitutivo foi de que era “mediocre na forma e covarde no conteúdo”. Nunca tive vontade nem coragem de lhe perguntar se foi ele mesmo que fez. Foi só isso que eu disse ali. Me retirei da Comissão e fui embora. Nunca perguntei a ninguém os motivos, nunca passei recibo da minha destituição.⁴⁵

A Constituinte brasileira seria congressual, como desejavam o governo e o PMDB ulyssista.

O notável Anteprojeto dos “Notáveis”

Atribui-se a Tancredo Neves a ideia de criar uma comissão para elaborar 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.⁴⁶ Sarney levaria adiante o projeto de Tancredo, instituindo, em 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. No país, várias das experiências constituintes anteriores contaram com a preparação de anteprojetos. Mas, no clima político da Nova República, a elaboração de um anteprojeto constitucional se converteria em outro ponto de discórdias entre as diversas forças políticas.

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.⁴⁷ Ademais, sua composição majoritariamente conservadora deixava entrever a produção de um documento pouco afinado com o que desejavam as forças progressistas no país.⁴⁸

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 temáticos⁴⁹ que os representantes do grupo “progressista” tiveram, como assinalado por Ney Prado:

Os chamados conservadores são homens com múltiplas atividades e não podiam comparecer com assiduidade. Os progressistas, mais determinados, começaram a frequentar mais as reuniões. E ficou tão marcante a divisão que alguns conservadores até desistiram. Eles diziam: “O que adianta ir, se os nossos pontos de vista estão sendo triturados?”⁵⁰

Impondo-se nas atividades da Comissão, desde o início o campo progressista imprimiu aos trabalhos uma diretriz orientada pela chamada doutrina constitucional *comunitarista*, a partir do Anteprojeto de Constituição elaborado por José Afonso da Silva (Cittadino, 2000). A influência desse escrito seria

marcante. Segundo a autora, uma nítida linha de continuidade doutrinária (e mesmo de passagens literais) percorre anteprojeto feito por Silva, o documento promulgado pela Comissão Arinos e o texto final da Constituição Federal de 1988. Baseado em artigos das Constituições portuguesa e espanhola – que, por sua vez, haurem inspiração no dito ‘novo constitucionalismo alemão’ do pós-guerra --, o Anteprojeto José Afonso da Silva apresentava um completo e exaustivo sistema de direitos e garantias individuais e coletivas.⁵¹ O decisivo, entretanto, era a criação de mecanismos processuais para materializar e tornar eficaz o rol de direitos humanos que se propunha. O temor de que a nova Constituição viesse a padecer, como as anteriores, de uma espécie de inoperância crônica o levava a propor novos institutos processuais, consagrando o *dever de prestação* por parte do Estado.⁵²

O Anteprojeto Silva propunha também a criação de um Tribunal Constitucional. Com a função essencial de ‘guardião da Constituição’, seus pronunciamentos a propósito da constitucionalidade das leis obrigariam não apenas todos os órgãos do Poder Judiciário como os demais poderes do Estado.

Mas não apenas da contribuição do anteprojeto Silva viveu a Comissão Arinos. Outros juristas e militantes dos direitos humanos, como o professor Candido Mendes, aportaram importantes contribuições ao relatório final. Além disso, milhares de sugestões de entidades e de cidadãos lhes foram encaminhadas. 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 instituiria.

O Presidente José Sarney não contava que a proposta tivesse feições tão inovadoras e progressistas – e, sobretudo, que recomendasse o sistema parlamentarista. Sarney decide por não enviar o Anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte, remetendo-o, por despacho presidencial em 24 de setembro, ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado. O Anteprojeto tampouco será objeto de debate público no país. Tudo levava a crer que a empreitada resultara inútil.

Mas há evidências de que o Anteprojeto não dormitou inerte nos arquivos. Dividido em partes, o documento seria apresentado como sugestão à Mesa da Constituinte pouco tempo depois. Afonso Arinos, eleito senador pelo Rio de Janeiro (PFL) e escolhido para a presidência da Comissão de Sistematização da ANC, tinha dúvidas acerca da conveniência de apresentar formalmente o Anteprojeto da Comissão, receando que seu gesto fosse interpretado como uma limitação à soberania dos constituintes. Entretanto, no dia 24 de abril de 1987, o Senador receberia um telefonema do Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Constituinte, solicitando que apresentasse a proposta dos “Notáveis” à Mesa da Assembleia.⁵³

O material circularia nos bastidores do Congresso Nacional das mais variadas maneiras. Informalmente, partes significativas do seu texto eram copiadas por constituintes na elaboração de suas propostas, o que levou o deputado Manoel

Moreira (PMDB-SP) a observar: “No lugar de plagiar, vamos examinar logo o original.”⁵⁴ Ademais, vários dos membros da Comissão Arinos participariam direta e intensamente dos trabalhos da ANC.⁵⁵

Vox Populi: A Igreja e o “Plenário Pró-Participação Popular”

As atividades da elite política e dos atores partidários nos prolegômenos à Constituinte encontravam seu duplo na outra vertente a atuar na transição democrática: as forças populares. E o seu principal polo de irradiação de trabalhos era a Igreja Católica.

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 setenta. Ironicamente, os setores do catolicismo progressista aproveitarão intensamente as comunidades eclesiais de base, 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 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. De modo que, ao lado das Ligas Camponesas, aparece a Comunidade Eclesial de Base. 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 que aceitava e reconhecia 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.⁵⁶

Anos mais tarde, em depoimento, o líder social católico Francisco Whitaker lembraria que a inflexão política da Igreja rumo à reconstitucionalização 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 lançado em 1975, em Paris, e que era a evolução de um projeto que a CNBB tinha decidido, numa assembleia no Brasil, fazer algo no exterior com relação ao problema dos direitos humanos no país. No primeiro momento, ainda não se falava em ordem constitucional, mas em restauração da normalidade democrática, da liberdade e do Direito. A experiência convocaria inúmeros juristas de persuasão católica a atender à ampla mobilização popular que se formava.

Na década de 80, essas movimentações passariam a colocar explicitamente em pauta a atuação popular numa futura Assembleia Constituinte. Um dos mais

importantes instrumentos de ação foi a criação do *Projeto Educação Popular 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”.⁵⁷

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. No Rio, 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 Cândido Mendes.

Em São Paulo, também há movimentação por uma Constituinte com ampla participação social. É quando se cria o “Plenário Pró-Participação Popular”, seguindo o princípio das *Jornadas Internacionais* ocorridas na França, numa opção metodológica pela prática política horizontal, como novamente recorda Whitaker: “Era um movimento -- porque não tinha dirigentes, sendo um espaço aberto a todos aqueles que achavam que era preciso haver participação popular na Constituinte. Isso se expressava no slogan que a gente criou aí: *Constituinte sem povo não cria nada de novo.*”

Desde logo, o Plenário Pró-Participação Popular adota posição e campanha pela Constituinte exclusiva. Com a derrota do Substitutivo Bierrenbach, o grupo passa a trabalhar em propostas a serem levadas diretamente à ANC – quando então receberiam a designação de ‘Emendas Populares’.

Eleições 1986 – o PMDB vai ao paraíso

Com a institucionalidade do país renovada e liberada pela reforma política no início da Nova República, a sociedade aflui com vigor na criação de novas agremiações políticas. E, nas eleições municipais daquele ano, concorrerão 29 partidos – aqueles cinco que já haviam disputado o pleito de 1982 e outras vinte e quatro novas agremiações. Principal legenda opositora e *condottieri* da transição, o PMDB colhe magros resultados. A principal derrota é em São Paulo, onde Jânio Quadros bate Fernando Henrique Cardoso e revigora as forças conservadoras. Em 1986, os resultados serão inteiramente diversos.

Ainda que tenham sido as eleições para Constituinte a atrair a cobertura da imprensa, o interesse dos eleitores se dirigiu para a disputa dos comandos dos Estados. Tratava-se da segunda eleição para governador desde 1965 e a primeira feita sobre a égide sob a nova institucionalidade política. Esse fenômeno extra incidiria com força nessas eleições. Graças ao impacto do Plano Cruzado, PMDB desfrutava de elevadíssima popularidade. A legislação da época não exigia filiação partidária um ano antes da eleição; por meio dessa brecha, vários

políticos do PDS deixariam o partido para concorrer pela agremiação oposicionista. Em Alagoas, Fernando Collor sai do PDS e se filia ao PMDB, vencendo as eleições para o Estado. No Rio de Janeiro, Moreira Franco deixa o PDS e igualmente se elege governador pelo PMDB. Com exceção de Sergipe, a legenda venceria em todos os Estados da federação.

O *landslide* peemedebista implicaria uma espécie de transbordamento do voto do governador para as bancadas no Congresso Nacional. Em geral, a formação da chapa para os cargos proporcionais se organiza em torno do Executivo estadual. Acresce que, no contexto institucional-eleitoral de 1986, não havia mais o voto vinculado, os partidos voltavam a poder coligar e não havia eleição casada para prefeito, como a de 1982. Isoladamente, o PMDB amealha 260 das 487 cadeiras na Câmara dos Deputados.⁵⁸ 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 da contas, da legenda de sustentação do autoritarismo. Conjugado aos números obtidos pelo PFL, a Aliança Democrática detinha sozinha a maioria absoluta na futura ANC. O parceiro na superação do regime de 64 seria também o sócio na construção da democracia?

IV

UMA ASSEMBLEIA, DUAS CONSTITUINTES

Foram 583 dias de atividades – o mais longo processo constituinte que se tem notícia. 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. Exauria-se ali o pacto político que havia criado a Nova República -- perempto o seu intento originário e heterogêneos em demasia os parceiros. 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.⁵⁹ De modo a destacar essa que nos parece ter sido a clivagem essencial dos trabalhos da Constituinte, simplificaremos e estilizaremos as duas forças políticas em confronto sob a denominação de *Sistematização* e de *Centrão*.

Desde suas prístinas atividades, essas duas forças travarão embates, confrontos, blefes, ameaças, impasses. Os “buracos negros” – matérias do Projeto de Constituição nas quais nenhum dos dois blocos tinha força e voto para aprovar ou rejeitar cabalmente, implicando a paralisação do processo constituinte -- seriam sua mais perturbadora expressão. Mas igualmente ocorrerão composições, convergências e conciliações, quando os dois ex-sócios políticos se veriam obrigados a transigir, a negociar e a firmar acordos sobre as questões em disputa -- sob a pena capital de não conseguirem produzir Constituição alguma. A fusão de emendas coletivas seria o seu mecanismo

preferencial de avença. O padrão decisório da ANC se constituiu, assim, num **modelo conflitivo-consensual**, pelo qual os confrontos passaram para o texto final da CF 88 sob forma de compromissos agenciados pelas lideranças partidárias a representar os dois blocos dominantes – numa espécie de “casamento na polícia” dos antigos parceiros aliancistas.

À dinâmica conflito-consenso dos dois blocos nos trabalhos da ANC se associa uma escansão temporal a vincar os vinte meses, demarcando duas amplas fases e padrões de atividades, nítidas a ponto de merecerem distintas nomeações. Vive-se, de início, a fase da “Constituinte Popular”, resultante de um arcabouço de funcionamento altamente descentralizado, consagrado pelo Regimento Interno da ANC, ensejando e trazendo para o interior do Congresso a participação de vasto rol de atores extraparlamentares: movimentos sociais os mais diversos, frenética atividade de *lobbies* e acutilante pressão dos interesses organizados sobre os legisladores. Esse período recobre a fase do trabalho nas 24 subcomissões e 8 comissões temáticas, cujo arremate se dará na “Grande Comissão” – a instância agregadora que regimentalmente elaboraria o Projeto de Constituição. Capitaneado, sobretudo, pelo senador Mário Covas, o bloco da *Sistematização* comanda essa primeira fase, que transcorre de fevereiro a fins de 1987.

Na virada do ano, a insatisfação latente e dispersa da massa de constituintes deixados à margem dos trabalhos da “Grande Comissão” dá corpo a um núcleo de parlamentares hostis ao primeiro Projeto de Constituição, dando origem ao *Centrão*. O novo bloco levará o Congresso à fase da “Constituinte Partidária”. Aí, perderiam nitidez os alinhamentos ideológicos e as demandas corporativas da fase anterior, e os acordos demandarão minudentes, laboriosas e exaustivas negociações entre os principais líderes de partidos. Da Mesa Diretora, a sobrepairante figura de Ulysses Guimarães arbitraria as contendas e induzia os parlamentares ao rito do voto. Esse período recobre o ano de 1988, quando as votações nominais do 1º e 2º. turnos se desenrolam no Plenário do Congresso Nacional.

A longa sombra da Presidência da República se projetaria sobre as duas fases da Constituinte. Desde a sua instalação até os derradeiros momentos da ANC, o governo Sarney atuaria de molde a condicionar, interferir e mesmo a pautar o processo constituinte. O Congresso Nacional reagiria de forma oscilante, ora cedendo às pressões do Executivo, ora confrontando-o e rejeitando a sua agenda. Não é um enigma menor atinar o que efetivamente pretendia Sarney. Para que ele queria os cinco anos de mandato? Por que a insistência na preservação do presidencialismo? A conquista dessas duas reivindicações, note-se, não aplacará as críticas e pressões que ele seguirá movendo contra a ANC. Não é desconhecido que, em contextos de transição política, as forças da velha ordem tendem a convergir para o Executivo -- sobretudo para o Presidente da República -- em busca de garantias de que seus interesses serão preservados (O’Donnell e Schmitter, 1986) Assim havia ocorrido com Tancredo Neves, nos

acordos explícitos e implícitos que patrocinou. Que garantias buscavam então com Sarney, a ponto de levá-lo a um ativismo pontuado por mudanças de estratégias, e até mesmo de estrategistas, no cerceamento sistemático à ANC?⁶⁰

Ao enigma-Sarney se acresce a charada fundamental acerca dos trabalhos constituintes: como uma assembleia de majoritária composição conservadora logrou produzir um documento final de natureza indubitavelmente progressista? Na literatura dedicada ao tema, autores avançaram a hipótese de que as regras de funcionamento da ANC instituídas pelo PMDB no Regimento Interno privilegiaram a decisão de membros da centro-esquerda em postos-chave do processo, atuando em aberta dissonância com as preferências da maioria que compunha o corpo coletivo (ver em especial Gomes, 2002). As duas fases da ANC, porém, transcorreram sob bases institucionais muito distintas, e mesmo as novas regras regimentais patrocinadas pelo *Centrão* não lhes conferiu capacidade de remover do texto constitucional as inovações progressistas. A explicação institucionalista não parece suficiente para solver o quebra-cabeça.

Há também hipóteses que pretendem explicar a extensão, o grau de detalhamento e de particularismos e as inconsistências presentes na versão final da Constituição pela combinação de uma sistemática de trabalhos legislativos ultradescentralizados com a lógica do cálculo político dos deputados e senadores -- na pele de constituintes mas com interesses eleitorais inabalados e prevacentes em sua atuação na ANC. O texto final -- extenso, detalhista, em que atendimentos corporativos são visíveis a olho nu -- expressaria cabalmente o efeito dessas duas lógicas a operar nos trabalhos constituintes.⁶¹

Tais questões remanescem inconclusivas até hoje. Passemos então ao consabido, aos episódios estelares de cada fase da ANC e suas vicissitudes.

SISTEMATIZAÇÃO E A “CONSTITUINTE POPULAR”

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 o movimento social não foi cooptado. As comunidades populares e o movimento sindical vieram paralelamente a isso. E nós colocávamos eles todos para dentro. Entravam conosco no Plenário, usávamos as nossas prerrogativas de deputados federais no limite.

Não seriam apenas as forças populares a comparecer e a se infiltrar maciçamente no Plenário e nas galerias. Forças Armadas, membros do Judiciário, polícias, representantes de bancos, de entidades patronais, estatais, multinacionais, mineradoras etc. transitarão com desembaraço pelos corredores

e dependências do Congresso Nacional. 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 subcomissões da ANC. O país desejado ali se delineava.

“Todo poder à Constituinte”?

Vencidas mas não convencidas na convocatória de uma Assembleia exclusiva em 1985, as forças progressistas lançarão uma arremetida por uma Constituinte soberana tão logo a ANC se instale. No cerne da contenda, a natureza da transição política brasileira e suas implicações para a construção da nova ordem institucional.

Na opinião pública como no Plenário do Congresso, as duas correntes travariam uma luta radical. Inconformados com o possível atrelamento da nova ordem constitucional ao poder constituído anterior, aqueles que consideravam a Constituinte plenamente soberana pressionavam para que os parlamentares assumissem desde logo o controle sobre a situação política do país, confirmando ou não o presidente da República no cargo e estabelecendo um calendário da transição para o novo governo -- além de adotar decisões que revogassem de pronto os institutos autoritários ainda vigentes. Aqueles que insistiam no caráter incontornavelmente derivado da Constituinte defendiam a limitação do corpo constituinte à elaboração do novo documento constitucional, sem interferir na força institucional anterior à promulgação; alarmados pelos riscos do “todo poder à Constituinte”, sustentavam que a integralidade de suas prerrogativas somente haveria de se manifestar com a vigência da futura Constituição. Para tais forças conservadores, a inexistência de ruptura no processo político brasileiro desqualificava a convocação de uma Constituinte originária.⁶²

O governo Sarney logo tomaria posição pela segunda opção, procurando preservar seus poderes e limitar o campo de ação dos constituintes. Na equipe presidencial, Saulo Ramos era o principal e mais agressivo propagandista da tese antisoberanista: “Só há Constituinte originária se há ato revolucionário que implique quebra, ruptura da ordem jurídica, sob pena de a Constituinte revelar-se derivada e, portanto, submetida à ordem jurídica em vigor”. Ramos iria mais longe, e, em escrito publicado em pleno funcionamento da ANC,⁶³ sustentaria as limitações da Constituinte em onze amplos aspectos temáticos, mercê de sua natureza de emenda à CF 67. O opúsculo, assim como seus constantes pronunciamentos na mídia atacando a ANC, possivelmente suscitaram aos constituintes a ideia e a propositura do que chamaram de *projeto de decisão*. Tratava-se de um recurso jurídico para “sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas na Assembleia Nacional Constituinte”. Na prática, o Congresso Nacional passaria a deter o comando político do país. Mas o instituto não encontraria acolhida no seio da ANC; submetido a votação, a maioria congressual o derrotaria.

O governo persistia na pressão sobre a atuação dos constituintes. Em 19 de maio, discursando nas rádios e TV, Sarney faz um pronunciamento à nação, no qual manifestava divergências em relação aos trabalhos de elaboração constitucional e a seu conteúdo. Anunciava, em especial, que abria mão de um ano de mandato constante na Carta Constitucional então vigente -- seis anos -- e definia unilateralmente a duração de seu mandato em cinco anos. O país conhecia um novo “Dia do Fico”.

A definição do núcleo político

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 ‘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.⁶⁴ 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”, no que seria dissuadido por membros mais moderados, inclusive pelo então Ministro da Educação, Marco Maciel.⁶⁵ O episódio, no entanto, estremeceria as relações no interior da Aliança Democrática. O seu término formal se daria nesse episódio.

A querela do Regimento Interno

Entre fins de dezembro de 1986 e princípio de 1987, a assessoria da Câmara dos Deputados, por inspiração 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 Câmara dos Deputados, Fernando Lyra advertia os parlamentares para o risco de criar-se uma grande comissão, cuja composição prevista era de 80 constituintes, um relator geral e vários auxiliares. Sua extensão e prerrogativas implicariam o risco de repartir o Congresso em constituintes de primeira e de segunda classe. Lyra alegava também que não haveria como ocupar o tempo dos parlamentares que ficassem ociosos aguardando a preparação do Anteprojeto, a dar-se no recinto privilegiado da “Grande Comissão”.

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, responsável por montar o Anteprojeto. O deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) evoca a concepção quase lúdica que orientou a montagem das instâncias de trabalho:

(...) tivemos de criar um imenso modelo, extraordinariamente complicado, de criação de 24 subcomissões. (...) Surgido o problema, pegamos os três volumes que reuniam as constituições ocidentais editadas pelo Senado e recortamos com tesoura os nomes de títulos capítulos de todas aquelas constituições. E, durante uma noite inteira, colocando no chão, terminamos a distribuição daquilo tudo. E aí surgiu o seguinte: houve nomes de títulos e capítulos que se reproduziam em todas as constituições. Chamamos, então, de matéria absolutamente constitucional. Houve nomes de títulos e capítulos que se repetiam na maioria das constituições. Chamamos de matéria relativamente constitucional. E houve um número de títulos de capítulos que se repetiam na minoria das constituições, menos de 50%. Chamamos de matéria relativamente não constitucional. (...) Neste modelo é que foram elaboradas as 24 subcomissões, que se centravam em grandes temas: eram as oito comissões temáticas, que eram os oito títulos da Constituição de hoje.⁶⁶

Duas consequências adviriam do formato delineado no RI. Em termos substantivos, as oito Comissões Temáticas na realidade *predefiniam* os capítulos da vindoura 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.⁶⁷

O Regimento Interno 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*.⁶⁸ 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 12.277.423 assinaturas.⁶⁹ Desse montante, 83 emendas populares seriam admitidas no processo constituinte.

Covas e a estratégia da Sistematização⁷⁰

O passo seguinte foi organizar as Comissões Temáticas (CT) e suas Subcomissões, além da poderosa Comissão de Sistematização (CS). Na definição política dos cargos internos de Comissões e Subcomissões, o PMDB, partido majoritário da ANC, conseguiu assegurar a maioria das relatorias, distribuindo presidências e vice-presidências entre as demais agremiações. Para as forças progressistas, foi um momento decisivo: em troca da cessão do cargo da presidência de cada uma das Comissões Temáticas, Covas firmou acordo com José Lourenço, líder do PFL, para obter sete das oito relatorias em jogo. E escolheu a dedo, dentre parlamentares progressistas do PMDB, esses relatores, que seriam também membros natos da Sistematização. O circuito se fechava. Do recolhimento das matérias apresentadas à elaboração do Anteprojeto, o PMDB covista exercia seu predomínio.

Em 26 de junho de 1987, o Relator-Geral Bernardo Cabral dava a público a primeira tentativa de organizar as partes votadas nas Comissões Temáticas. Era um Anteprojeto de Constituição com 501 artigos, distribuídos em dez títulos. Em 15 de julho, começava a tramitar o “Projeto Zero” -- o primeiro texto oficial da futura Constituição. A Constituinte percorrera cinco meses e meio para chegar ao seu ponto de partida formal. Uma crise política se instala, e o deputado José Richa (PMDB-PR) propõe suspender por um mês o funcionamento da ANC. Acabaria voto vencido.

No mês de outubro de 1987, torna-se necessária mais uma prorrogação de prazo para a CS. Os trabalhos seriam consideravelmente embargados pelas divergências que se acentuavam e que estavam originando um grupo que pretendia modificações regimentais. No plenário da Constituinte, ocorria uma revolta da maioria dos parlamentares, que ficavam sem uma participação direta,

enquanto a CS deliberava e votava. Em 18 de novembro, a Sistematização conclui o Projeto da nova Carta Política. As polêmicas que desencadeia arrojam a ANC em nova fase de funcionamento.

CENTRÃO E A “CONSTITUINTE PARTIDÁRIA”

Em fins de 1987, forma-se um bloco parlamentar que se autodesigna ‘Centro Democrático’ (*Centrão*).⁷¹ O estopim de sua organização, entretanto, vem de muito antes. Preliminarmente, nas divergências quanto ao quórum de deliberações ainda no momento de formação do Regimento Interno: 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 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”.

A fase marca a ascensão das lideranças partidárias no papel preponderante e organizador das deliberações, barganhas e acordos para viabilizar as votações no Plenário. Um “Colégio de Líderes”, instância informal de consulta e decisão se forma a partir dessas continuadas reuniões, passaria a centralizar as atividades constituintes.

A reforma do Regimento pelo *Centrão* implicaria também uma apreciável concentração de poderes no presidente da ANC, Ulysses Guimarães -- seja por sua intervenção direta, seja pela necessidade de que ele, a todo momento, interpretasse as normas de funcionamento e tomasse as decisões gerais. Sob as novas bases institucionais, Ulysses passaria a ser o elemento-pivô do processo de negociação das lideranças partidárias

A virada do *Centrão*

Já no final dos trabalhos da Comissão de Sistematização, 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 Regimento Interno da Constituinte. 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.

Controvérsias e negociações conduzem finalmente à aprovação da Resolução nº 3, publicada em 5 de janeiro de 1988. Desaparecia a Comissão de Sistematização, substituída pela figura individual do Relator-Geral. Para a

redação final do Projeto, é prevista a criação de uma comissão específica. Além das emendas individuais e coletivas, são previstos os instrumentos de destaques para uma emenda e do requerimento de preferência. A votação de 1º. Turno em Plenário tem início com a Assembleia Constituinte já datando um ano de sua instalação.

Confrontos e Composições: a dinâmica política no Plenário

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 Comissão de Sistematização era recuperado em sua maior parte.

Em julho de 1988, cinco meses após terem sido iniciadas, as votações em 1º. turno estavam concluídas. As votações de 2º turno iniciam-se sob elevada tensão. Havia surgido propostas para uma revisão geral, no mérito, do que já tinha sido aprovado. Ou mesmo de recomeçar a tarefa constituinte. E as divergências entre o Governo e setores da Constituinte aprofundavam-se, em pronunciamentos oficiais e por meio da imprensa. Em cadeia de rádio e TV, o Presidente da República critica frontalmente os conteúdos do Projeto B:

(...) há o receio de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversos à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. (...) E que o povo, em vez de enriquecer, venha a empobrecer; e possa regredir, em vez de progredir. Em suma: os brasileiros receiam que a Constituição torne o País ingovernável.⁷²

Sarney é rebatido, no dia seguinte, com uma declaração incisiva de Ulysses Guimarães, também levada ao ar em cadeia nacional de rádio e televisão:

(...) Não ouvimos o *establishment*, encarnado no Velho do Restelo, conclamando, na praia alvoçada da partida, Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral e Camões para permanecerem em casa, saboreando bacalhau e o caldo verde, ao invés da aventura das Índias, do Brasil e dos Lusíadas e amaldiçoando “o primeiro que, no mundo, nas ondas velas quis em seco leão.”

Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo.

(...) A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida, é que são ingovernáveis.

(...) Repito: esta será a Constituição cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros.

(...) Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada.

O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo.

Viva a Constituição de 1988.
Viva a vida que ela vai defender e semear.⁷³

A votação do texto em globo alcança expressiva maioria, confirmando o trabalho de 1º turno. Nessa segunda rodada de deliberações pelo Plenário, os trabalhos ganharam mais velocidade, o número de destaques postos a voto é reduzido, as sessões alongam-se pelo dia inteiro e em parte da noite, em “esforço concentrado”. Domina o conjunto da Assembleia a necessidade de concluir e promulgar a Constituição.⁷⁴ Desde a sua instalação, os trabalhos constituintes consumiram vinte meses. Antes da Comissão de Sistematização, 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 Assembleia 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. Representando as delegações estrangeira, Vitor Crespo, presidente da Assembleia Legislativa de Portugal, saúda da tribuna um Brasil democrático e reconstitucionalizado. Sarney não discursa; a fala do Presidente não está prevista. Ao lado de Ulysses Guimarães, aguarda o momento em que deve jurar a Constituição brasileira. Com as mãos trêmulas, estende o braço para o pronunciamento. O papel que segura, contendo umas poucas palavras protocolares, treme 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.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, F. H. *A arte da política. A história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- _____. *Relembrando o que escrevi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARVALHO, J. M. de. *A cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.
- CITTADINO, G. *Pluralismo, Direito e justiça distributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- DELGADO, T. *A história de um rebelde*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2006.
- ECHEVERRIA, R. *Sarney. A biografia*. São Paulo: Leya, 2011.
- FAORO, R. *Assembléia Nacional Constituinte. A legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.
- FRANCO, A. A. de M. “A constituinte instituída”. *Revista de Ciência Política*, v.1, n.1, p.3-17. Rio de Janeiro, 1982.
- GOMES, S. N. *A Assembléia Nacional Constituinte e o Regimento Interno*. Dissertação de mestrado, FFLCH/USP, 2002.
- HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KINZO, M. D. G. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB, 1966/1979*. São Paulo: Vértice, 1988.
- 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.
- LYRA, F. *Daquilo que sei*. São Paulo: Iluminuras, 2009.
- MACHADO, M. B. e TORRES JR., I. V. G. (orgs.). *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1997.
- MOREIRA ALVES, M. H. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- NORONHA, E. “Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007”. São Paulo: Lua Nova, n. 76, 2009.
- O’DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- FERREIRA, O. S. *Uma Constituição para a mudança*. São Paulo: Duas Cidades, 1986.
- PRZEWORSKI, A. “Some Problems in the Study of Transitions”, in O’DONNELL and SCHMITTER (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*. _____ . “Games of Transition”. Unpublished manuscript. University of Chicago, 1990.

- RAMOS, J. S. *Assembleia Constituinte. Natureza, extensão e limitação de seus poderes*. São Paulo: Alhamabra, 1987.
- SAMPAIO, J. A. L. *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- SANTOS, W. G. *Poder e política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- _____. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SOARES, G. A. D. *Colégio Eleitoral, Convenções Partidárias e Eleições Diretas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- VELASCO E CRUZ, S. *Empresariado e Estado na transição brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1995.

NOTAS

¹ Este texto é uma versão compacta do material produzido pela pesquisa iniciada em 2008 no CEDEC, sob amparo financeiro do CNPq, intitulada “Em busca do processo constituinte, 1985-88” e em curso de renovação. Os diversos depoimentos colhidos, a ampla documentação primária levantada e coligida e a literatura consultada formam a base dos cinco volumes da *Memória da Constituinte* atualmente em preparação pelo autor.

² Membro da UDN (BA) e suplente de Octavio Mangabeira. Depois se filiar à ARENA, vencendo a eleição para o Senado Federal em 1966.

³ Prescrevia-se a composição do Colégio eleitoral através dos membros do Congresso Nacional e por três delegados indicados por cada Assembleia Legislativa estadual, adicionados de mais 01 delegado a cada 500 mil eleitores inscritos no Estado, não podendo nenhum deles ter menos de quatro delegados. A eleição do Presidente se faria por maioria absoluta dos votos. Uma Lei Complementar regularia os procedimentos do órgão.

⁴ Com a manutenção e mesmo incremento da concepção de “cidadania regulada” (Santos, 1979).

⁵ Em depoimento à equipe do CEDEC, Célio Borja opina: “Esse vezo da linha-dura em ter Constituições, emendas, é algo ínsito à organização militar, por tratar-se de uma organização toda ela minuciosamente regulada. De modo que esse conjunto de atos e emendas dos militares de fato não tinha nada a ver com constitucionalização. Era na verdade um grande RDE, uma ampliação do Regulamento Disciplinar do Exército”.

⁶ Mas as tentativas de dotar o regime de um arcabouço institucional ocorreram também de fora do governo. Em 1965, o jurista Goffredo Telles lançava a obra *A democracia e o Brasil -- Uma doutrina para a Revolução de Março*. Em 1966, o sociólogo e jornalista Oliveiros Ferreira colaboraria intensamente no recolhimento de sugestões para a equipe de redatores da CF 67, como relataria mais tarde (1986). Em 1972, o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho apresentava, na primeira edição do seu livro *A democracia possível*, um projeto minucioso de institucionalização do regime. 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 (...) nem é apta a assegurar a continuidade da obra da Revolução de Março. (...) Tanto assim é que a sobrevivência da Revolução tem sido garantida, segundo muitos pretendem, pelo Ato Institucional nº 5, que, na verdade, a suspende. [...] Essa é tarefa política magna: *A democracia possível para o Progresso na Ordem.*”

⁷ É possível que os ideólogos-juristas do regime tenham pressentido essa falta irreparável na montagem da nova ordem política, ao antecipadamente sustentarem que havia uma legitimidade intrínseca no movimento civil-militar de 64, conforme se lê no prólogo do primeiro Ato Institucional: “A Revolução vitoriosa se investe no Poder Constituinte. [...]. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma”.

⁸ Mas, para uma crítica ao conceito de crise de legitimidade como explicação para a saída do autoritarismo e a transição política, cf. Przeworski (1986).

⁹ Usamos aqui o trecho da matéria publicada na revista *Veja* (5 de dezembro de 1973, pp. 03 a 12), por ocasião da visita de Juan Linz ao país.

¹⁰ “Eu discordo da denominação *regime militar* para o período de 1964 a 1985 no Brasil. Porque regime militar foi aquilo que eu vi no Peru, quando lá estive como representante da nação brasileira. Vi o Presidente da República, general Velasco Alvarado, em reunião com seu ministério – todos eram da caserna, todos estavam fardados. Para mim, esse é que foi um regime militar. No caso do nosso país, vou pedir ajuda ao general Geisel para definir o que tivemos: o regime foi uma democracia relativa.” (depoimento de Jarbas Passarinhos à equipe do CEDEC. Brasília, 2010).

¹¹ Carlos Castello Branco, “Liberar sem transferir poder”. Entrevista à revista *Isto É*, n. 265, p.68-70, 20 jan. 1982.

¹² Huntington formulará uma proposta de “mexicanização” do país, por meio da transformação da ARENA em um partido dominante ao estilo do PRI. A proposta não terá acolhida pelo regime.

¹³ O trabalho será posteriormente publicado no livro *Poder Política. Crônica do autoritarismo brasileiro* (1978).

¹⁴ A frase de Geisel foi dita em 29 de agosto de 1974, em reunião com dirigentes da ARENA. Geisel destacava que promoveria o máximo de desenvolvimento econômico, social e político com o mínimo de segurança indispensável. E agregava que pressões para que esse processo fosse mais acelerado seriam um erro: “Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão.”

¹⁵ Depoimento de Fernando Lyra ao autor (Recife, julho de 2012).

¹⁶ A Emenda Constitucional n. 8/77 modifica também a composição do Colégio Eleitoral: além de incorporar os senadores “biônicos” ao órgão, passava a adicionar 01 delegado para cada um milhão de *habitantes* de cada Estado-membro, diminuindo ainda mais a representação daqueles Estados com número elevado de eleitores por delegado, ao passo que

umentava de 01 delegado a representação dos Estados onde aquele número era baixo (Soares, 1984).

¹⁷ Cf. Delgado (2006) para a íntegra do discurso.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Flavio Bierrenbach, depoimento à equipe do CEDEC (São Paulo, 2010).

²¹ *Idem.*

²² Depoimento da professora Maria Victoria Benevides à equipe do CEDEC (São Paulo, 2008).

²³ Seu brado – “Estado de Direito, já” – seria reaproveitado, em 1984, na pressão popular pelo restabelecimento da votação direta para Presidente da República.

²⁴ Grifos no original.

²⁵ O PDS elegeu 235 representantes, enquanto que os quatro partidos de opção (PMDB, PDT, PTB e PT) obtiveram 244 cadeiras.

²⁶ *Diário do Congresso Nacional* de 27 de abril de 1984, p. 2531.

²⁷ Apresentada em 02 de agosto de 1983, tratava-se da PEC 20/83.

²⁸ Discurso de Luiz Henrique (PMDB-SC). Cf. *Diário do Congresso Nacional* de 16 de maio de 1984, p. 0971.

²⁹ 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”.

³⁰ Tancredo Neves foi a única ausência política importante da oposição no palanque do comício do dia 25 de janeiro de 1984, que reuniu cerca de 300 mil pessoas no centro da cidade de S. Paulo. O governador mineiro dizia-se favorável às diretas, mas, na data do comício, preferiu receber o então Presidente Figueiredo na exposição de gado em Uberaba (MG). Segundo Hagopian (1996), ali Tancredo deixava claro sua opção de criar espaço no regime para ser o fiador de uma transição negociada com as Forças Armadas, caso se confirmasse a derrota da Emenda das *Diretas-Já* na Câmara, três meses mais tarde.

³¹ Coluna de 27 de maio de 1984. Disponível em <www.carloscastellobanco.com.br>.

³² Citado em Echeverria (2011), p. 284.

³³ No Rio de Janeiro, do total de seus 5,5 milhões de eleitores, apenas aquele 1,5 milhão que votou no PDT ganhou representação no Colégio Eleitoral. No Rio Grande do Sul, seriam representados somente os 1,25 milhão de eleitores que votou no PDS; os demais 2,5 milhões, não.

³⁴ Sabia-se que Tancredo havia incumbido o jurista Clóvis Ramalhete de elaborar um esboço da convocação da Assembleia Constituinte, assim como de um projeto de Constituição (Salgado, 2007, p. 114). Ramalhete havia sido Consultor-Geral da República no governo Figueiredo. Antes, elaborara parecer favorável à extensão unilateral mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas. Colaborou também no projeto da Lei de Anistia (1979).

³⁵ Expressão criada pelo publicitário Mauro Salles, cf. depoimento de Fernando Lyra ao autor (Recife, 2012).

³⁶ Note-se que o programa político do PDS também contemplava a convocação de uma Constituinte.

³⁷ Por limitação de espaço, não indicamos aqui esse rico elenco de publicações – que se saiba, pendente até hoje de organização e análise.

³⁸ Expressão empregada por Guillermo O’Donnell em entrevista à revista *Senhor* (26 de agosto de 1986).

³⁹ Promulgada em 15 de maio de 1985.

⁴⁰ As eleições eram marcadas para 15 de novembro de 1990, já que o mandato presidencial continuava sendo de seis anos, tal como definido na EC 1/69.

⁴¹ Mas note-se que a lei partidária de 1979 não é alterada. A legislação infraconstitucional para formar partidos continuou em vigor e só mudará em 1995, com a promulgação de uma nova lei partidária.

⁴² Seu discurso seria posteriormente publicado na *Revista de Ciência Política* (Franco, 1982).

⁴³ Deveriam ser excluídos da CF 67--EC 1/69 o estado de emergência, as medidas de emergência e o art. 181, que versava sobre a aprovação e exclusão de apreciação judicial os atos da “Revolução” desde 1964.

⁴⁴ Isso ocorreu em 13 de outubro de 1985. Giavarina era deputado federal pelo Paraná e antigo militante da ala dos ‘autênticos’ do MDB. Tinha sido Vice-Líder do PMDB na Câmara Federal e cabeça-de-fila do grupo *Só Diretas*. Em setembro de 1984, discursara no Congresso Nacional sobre as alternativas de convocação de uma ANC. Também havia escrito um opúsculo sobre a Constituinte que lhe valera um bilhete elogioso de Tancredo Neves.

⁴⁵ Depoimento concedido à equipe do CEDEC (São Paulo, 2010).

⁴⁶ Em seu discurso no final da ANC, Arinos lembraria: “Em 1985, já eleito pelo Colégio Eleitoral, o Presidente Tancredo visitou o presente orador, no Rio, e o convidou para presidir uma Comissão incumbida de redigir o anteprojeto da Constituição.” (Salgado, 2007).

⁴⁷ A entrevista de Arinos concedida à revista VEJA (*Páginas Amarelas*, 4 de junho de 1986) em nada contribuiria para dissipar a imagem de comissão de “notáveis”, alheios ao sentimento geral: “A OAB tem muitas restrições à Comissão Arinos e à idéia de anteprojeto. Como é fazer um anteprojeto de Constituição praticamente brigado com a OAB? O senhor tem qualquer contato com a entidade ou com seu presidente, Hermann Baeta? Não conheço o Hermann Baeta e não dou nenhuma importância ao que ele diz. Ele é presidente de uma instituição de classe, e não tem uma situação relevante no meio jurídico. Não é um líder da ciência jurídica do país. Por causa desse tipo de afirmação, o senhor muitas vezes é acusado

de elitista...Sou elitista. Sou professor de Direito, e ele não. Fiz concurso. Essa falta de intercâmbio com a OAB causa prejuízo à Comissão? Somos uma emanção do governo federal. Nós não procuramos ninguém. (...) Quero ver se a VEJA vai fazer uma entrevista nas Páginas Amarelas com o Hermann Baeta.”

⁴⁸ Logo no início dos trabalhos da Comissão, a imprensa pretendeu identificar dois grupos em confronto: no campo majoritário, considerado “conservador”, havia “ideólogos de direita” (em que pontificavam Ney Prado, Miguel Reale e Gilberto Ulhôa Canto) e empresários (como Sergio Quintella e Luís Eulálio Bueno Vidigal); o campo “progressista” era composto por juristas, professores e jornalistas, como José Afonso da Silva, Barbosa Lima Sobrinho, Cândido Mendes, Evaristo de Moraes Filho e Joaquim de Arruda Falcão.

⁴⁹ A Comissão Arinos era integrada por dez comitês temáticos distintos, tendo cada um deles um coordenador, um secretário e um relator. Os comitês temáticos eram os seguintes: 1º) Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional, Organização Internacional e Declaração de Direitos; 2º) Federação e Organização Tributária; 3º) Poder Legislativo e Organização Partidária; 4º) Poder Executivo; 5º) Poder Judiciário e Ministério Público; 6º) Educação, Cultura e Comunicações; 7º) Condições Ambientais, Saúde, Ciência e Tecnologia; 8º) Ordem Econômica; 9º) Ordem Social; 10º) Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas.

⁵⁰ Jornal *Folha de S. Paulo* de 19/09/86.

⁵¹ Estavam previstos, dentre outros, o direito à cultura, ao meio ambiente, à associação sindical, à proteção jurídica, à informação, à escusa de consciência, ao lazer, à integridade moral e imagem, de acesso aos registros informações, de greve etc.

⁵² Mais tarde, no texto final da Constituição de 1988, esses institutos se tornariam o ‘mandado de injunção’, que obrigava o Congresso Nacional a legislar para suprir a norma faltante, e a ‘ação de inconstitucionalidade por omissão’.

⁵³ Segundo Cittadino (*op.cit.*), tanto o *Jornal de Brasília* quanto o *Jornal do Brasil*, do mesmo dia, publicaram reportagens intituladas, respectivamente: “Congresso terá como base Anteprojeto de Notáveis” (p.4) e “Arinos apresenta proposta” (p.2), informando não apenas sobre o telefonema de Ulysses Guimarães como da decisão do Senador Arinos de distribuir os capítulos do Anteprojeto dos Notáveis às subcomissões da Constituinte.

⁵⁴ Declaração dada ao jornal *O Globo*, em 18/4/87. *Apud* Cittadino (2000).

⁵⁵ José Afonso da Silva foi o principal assessor, durante todo o processo constituinte, do Senador Mário Covas (PMDB-SP), líder da maioria na Assembleia. Carlos Roberto de Siqueira Castro assessorou a liderança do PDT na Assembléia Constituinte, além de ter destacada participação, conforme revelam suas atas, na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. E ambos os constitucionalistas integraram a Comissão de Redação, responsável pelo texto final da Constituição.

⁵⁶ Depoimento à equipe do CEDEC (São Paulo, 2008).

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Dos trinta partidos que participaram do pleito, treze deles conseguiram eleger pelo menos um representante para a Constituinte.

⁵⁹ Nem todos os enfrentamentos ocorridos na ANC decorreram de alinhamentos sistemáticos entre os polos políticos formados a partir de PMDB e de PFL. Ao que parece, não há uma lógica única de explicação para as ações, decisões e votações ocorridas na Constituinte. No entanto, a dicotomia captura a generalidade dos contenciosos ali havidos.

⁶⁰ Sarney mobilizou de militares a governadores do PMDB. Entre seus estrategistas mais próximos, estavam Marco Maciel, Paulo Brossard e Saulo Ramos. E consultava-se com frequência com Jarbas Passarinho e os jornalistas Carlos Chagas e Carlos Castello Branco.

⁶¹ O que a ‘hipótese dos detalhamentos corporativistas’ não enxerga é o aspecto da implementação exitosa da nova Constituição -- a faceta do alto grau de estabilidade que a Constituição de 1988 logrou alcançar nesses 25 anos que se seguiram à sua promulgação, graças, possivelmente, ao reconhecimento, da parte as mais diversas forças políticas do país, de terem seus interesses contemplados no texto constitucional.

⁶² Mas, na obra de 1981, Faoro já havia rebatido de antemão o argumento de que somente uma revolução propiciaria os fundamentos de uma Constituinte soberana, ao escrever que “É duvidosa tese de que só as revoluções vitoriosas podem convocar constituintes. Assembleias Constituintes podem ser o meio de enfrentar uma crise em perspectiva e lançar bases da transição, como sucedeu no Brasil, em que a Constituinte de 1823 foi convocada *antes* da Independência, pelo Decreto de 3 de junho de 1822”.

⁶³ Setembro de 1987.

⁶⁴ Que tinha sido seu Vice-Líder no MDB em 1969, quando ambos foram cassados pelo AI-5.

⁶⁵ Que depois iria integrar a ANC, na condição de senador e ativa liderança do *Centrão*.

⁶⁶ Nelson Jobim, *in* Sampaio (2004), pp. 11-12.

⁶⁷ Mas é notável que, ao lado de tão inusitado mecanismo de abertura social, o plenário da ANC tenha resistido à submissão do futuro texto, em algum momento de sua elaboração, ao plebiscito da nação. Para mediar essa questão, o RI previu um prazo e um momento para a apreciação de propostas de referendo ou plebiscito, sem que nenhuma delas lograsse êxito.

⁶⁸ Houve um precedente remoto dessa modalidade de participação na Assembleia Constituinte de 1823, na figura das ‘sugestões de cidadãos’.

⁶⁹ Cada eleitor podia subscrever até três propostas. A efetiva mobilização e a participação popular, portanto, foi da ordem de quatro milhões de cidadãos.

⁷⁰ Originalmente, a Mesa da CS era a seguinte: Presidente: Afonso Arinos (PFL-RJ); 1º Vice-Presidente: Aluísio Campos (PMDB-PB); 2º vice-presidente: Brandão Monteiro: (PDT-RJ). Em vistas dos impasses, acrescentaram-se mais dois vice-presidentes, que teriam participação positiva para organizar e acelerar as deliberações: Jarbas Passarinho (PDS-PA) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP).

⁷¹ Suas lideranças eram as seguintes: Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP); Afif Domingos (PL-SP); José Lourenço (PFL-BA); Ricardo Fiúza (PFL-PE); Delfim Netto (PDS-SP); Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP); José Maria Eymael (PDC-SP); Gastone Righi (PTB-SP); Roberto Jefferson (PTB-RJ); Paes Landim (PFL-PI); Expedito Machado (deputado, PMDB-CE); Sólon Borges dos Reis (PTB-SP).

⁷² Cf. Delgado, 2006, para o texto integral.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Com a saída de Mário Covas para a fundação do PSDB, a função de líder do PMDB fora atribuída ao deputado Nelson Jobim (RS). A ele caberia papel essencial nos momentos de divergência e negociação ao longo do 2º turno de votação.