

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAWRENCY ALMEIDA LIMA

**PERCURSOS DO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO DE 1987-1988: UMA
ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE A FORMAÇÃO E OS TRABALHOS DA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

BRASÍLIA
JULHO 2020

LAWRENCY ALMEIDA LIMA

**PERCURSOS DO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO DE 1987-1988: UMA
ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE A FORMAÇÃO E OS TRABALHOS DA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques.

**BRASÍLIA
JULHO 2020**

LAWRENCY ALMEIDA LIMA

**PERCURSOS DO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO DE 1987-1988: UMA
ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE A FORMAÇÃO E OS TRABALHOS DA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito da Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques.

Brasília, 03 de julho de 2019.

Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques.
Escola de Direito e Administração Pública do IDP (EDAP)
Professor Orientador

Prof.^a. Dra. Laila Maia Galvão
Escola de Direito e Administração Pública do IDP (EDAP)
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Márcio Camargo Cunha Filho
Escola de Direito e Administração Pública do IDP (EDAP)
Membro da Banca Examinadora

**PERCURSOS DO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO DE 1987-1988: UMA
ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE A FORMAÇÃO E OS TRABALHOS DA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

Lawrency Almeida Lima

SUMÁRIO: Introdução. 1. O contexto do processo constituinte: anistia, diretas já e redemocratização. 2. A convocação da assembleia nacional constituinte: o debate sobre a forma exclusiva ou congressual. Os trabalhos da assembleia nacional constituinte: um balanço geral. Conclusão.

RESUMO

O presente trabalho pretende recuperar o percurso histórico do processo constituinte de 1987-1988. O percurso histórico foi marcado por três grandes movimentos, o da anistia, o das diretas já e o da constituinte. Embora a constituinte tenha se consolidado gradativamente no decorrer do tempo, seu processo de formação não foi linear, havia muitas divergências ideológicas sobre a maneira pela qual ela deveria ser composta e como exerceria suas atividades, o que fez desse o processo algo singular na história do constitucionalismo pátrio. O presente trabalho, a partir de um levantamento bibliográfico sobre o tema, pretendeu demonstrar características gerais desse processo constituinte a partir da exposição dos debates mais importantes e fazendo um balanço geral sobre o processo, tais como a sua longa duração, a sua complexidade, heterogeneidade, e legitimidade popular.

PALAVRAS-CHAVE: Percurso histórico. Anistia. Diretas Já. Processo constituinte. Assembleia Nacional Constituinte. Características Gerais. Legitimidade Popular.

ABSTRACT

The present work intends to recover the historical path of the 1987-1988 constituent process. The historical path was marked by three major movements, that of amnesty, that of direct rights and that of the constituent. Although the constituent gradually consolidated over time, its formation process was not linear, there were many ideological disagreements about the way in which it should

be composed and how it would carry out its activities, which made the process something unique in history of national constitutionalism. The objective of the work, based on a bibliographic survey on the theme, intended to demonstrate general characteristics of this constituent process, demonstrating the most important debates and making a general assessment of the process, such as its long duration, its complexity, heterogeneity, and popular legitimacy.

KEYWORDS: Historical route. Amnesty. Direct Already. Constituent process. National Constituent Assembly. General features. Popular Legitimacy.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada por intermédio da Emenda Constitucional nº 26 de 1985. Nesse instrumento convocatório havia a previsão de que ela seria composta pelos parlamentares no exercício de mandato eletivo à época de sua abertura em 1º de fevereiro de 1987, ou seja, os senadores e deputados federais eleitos no pleito de 1986 e, posteriormente, os senadores eleitos em 1982 que exerceriam mandato eletivo até 1990.

Uma vez eleitos os membros da constituinte, duas coisas foram constatadas: o partido político de base do governo (PMDB) obteve 306 das 559 cadeiras do congresso nacional¹; e quase metade dos constituintes (40%) já tinham sido membros do partido apoiador do regime militar². Somadas essas duas questões percebia-se o viés moderado e mais próximo do conservadorismo por parte dos indivíduos que escreveriam a futura Constituição, sendo esse o caso esperava-se uma transição com poucas alterações na estrutura política do país, contudo, promulgada a Constituição em outubro de 1988, verifica-se um texto que amplia a cidadania participativa, confere um *status* de essencialidade aos direitos fundamentais, prevê a proteção de minorias, a seguridade social, inova no que tange a legislação sobre meio ambiente e muitos outros.

Até o momento da instalação da ANC as forças progressistas tinham sido derrotadas em questões relevantes como a votação da lei da anistia, a emenda das diretas já, no apelo por uma

¹ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 5.

² ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 201.

constituente exclusiva e originária, e além desses fatores detinham um quantitativo quase insignificante de parlamentares constituintes, entretanto, o texto final da Constituição se caracterizou altamente progressista e inovador.

Esse paradoxo entre a composição formalmente tradicional e o produto da constituinte demonstra o alto grau de complexidade desse processo que não se deu de forma linear e homogênea. O presente trabalho se debruçará em uma análise bibliográfica com o fim de recuperar o contexto histórico do processo constituinte para demonstrar algumas características gerais que o diferenciam de qualquer outra experiência similar na história nacional.

O primeiro capítulo será uma reconstrução histórica de como o apelo pró-constituente surgiu e se desenvolveu ao longo da década de 1970 e meados da década de 1980 até a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1985. Para isso serão analisados eventos como os pleitos de 1974, 1976, 1978 e seus respectivos contextos, a votação da lei da anistia, a votação da emenda das diretas já e a transição do regime autoritário para a democracia com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney para a Presidência e Vice-Presidência da República, respectivamente.

No segundo capítulo serão abordadas a instalação da comissão mista interpartidária do congresso nacional que seria responsável por elaborar o projeto de emenda convocatória da ANC, bem como o intenso debate entre constituinte exclusiva e congressional ocorrido durante seu funcionamento. Em relação a constituinte exclusiva serão abordadas as ideias de Raymundo Faoro e no que diz respeito a constituinte congressional serão explanadas as concepções de Afonso Arinos e Célio Borja. Também serão discorridos os dois substitutivos feitos no âmbito da comissão mista interpartidária e como a sociedade civil organizada estava se mobilizando a respeito do debate ocorrido no interior do congresso.

O terceiro e último capítulo consiste em um resumo dos trabalhos da ANC e o levantamento de aspectos relevantes sobre o processo constituinte de 1987-1988, tais como: a longa extensão temporal do processo constituinte; como o regime militar perdeu completamente o controle sobre a transição democrática e a constituinte; as diferentes maneiras que o regimento interno da ANC permitiu a participação da população na produção da Constituição; como as forças políticas

encontravam-se fragmentadas; e, por fim, alguns elementos do atual texto constitucional que demonstram a singularidade desse processo constituinte na história constitucional brasileira.

1 O CONTEXTO DO PROCESSO CONSTITUINTE: ANISTIA, DIRETAS JÁ E REDEMOCRATIZAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 não foi uma oferta de redemocratização da classe política para a sociedade brasileira³. Tampouco, fruto de um trabalho de uma elite aristocrata comprometida com a democracia, direitos fundamentais, direitos das minorias e tantos outros constantes no texto constitucional, mas sim o resultado de sucessivos movimentos sociais que culminaram na atual Carta Magna, como se estivessem preparando o caminho de forma lenta e gradual. Os movimentos em prol da anistia, diretas já e redemocratização são exemplos de mobilizações populares ocorridas entre as décadas de 1970 e 1980, que inicialmente não tinham a finalidade direta de instituir uma ANC para promulgação de uma nova Constituição, todavia suas consequências desencadearam esse desfecho.

O Brasil entre o final da década de 1960 até 1986 viveu um regime político autoritário imposto pelos militares a partir de 1964 com o “Movimento de Março”. Esse movimento depôs o então Presidente da República João Goulart e mais tarde, sob o nome de “Revolução Redentora”, investiu as forças armadas com o poder constituinte que legitimou seu governo, a Constituição de 1967 e seus atos institucionais⁴.

Sob a justificativa de, dentre outros, combater a “ameaça comunista” os governos militares se valeram de uma intensa política de segurança nacional, tal política permitiu uma série de ações repressivas por parte do Estado a todos os seus opositores. Essas ações lograram êxito inicialmente, pois nos anos seguintes ao início do regime militar a maioria dos seus opositores, principalmente

³ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

⁴ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 182-187.

os que resistiram por meio do confronto armado, encontrava-se segundo Versiani “exilados, presos ou mortos”⁵.

A primeira manifestação institucionalmente voltada à convocação de uma ANC se deu em 1971 em convenção do MDB e ficou intitulada como “Carta do Recife”, mas a ideia pró-constituente não teve grande repercussão, pois naquela época era tida, mesmo entre os opositores ao regime militar, como demasiadamente radical⁶.

Anos mais tarde, em 15 de março de 1974, Ernesto Geisel assumiu a Presidência da República do Brasil, o seu posicionamento político era mais moderado que o dos seus antecessores em relação à abertura política e repressão do governo à oposição, contudo, naquele mesmo ano em que Geisel fora eleito, o partido de oposição ao governo, o MDB, obteve uma parcela considerável das vagas ao Congresso Nacional, mais precisamente – “16 cadeiras das 22 em disputa para o Senado e 160 cadeiras na Câmara”⁷, o que segundo Paixão e Barbosa representou “um grande golpe para o regime”⁸, pois todas as deliberações políticas, a partir dali, teriam que ser debatidas e negociadas com a oposição.

No processo eleitoral para os municípios em 1976, mesmo tendo as propagandas eleitorais limitadas pelo Governo por intermédio da Lei Falcão⁹, o MDB, nas palavras de Paixão e Barbosa, “obteve a maioria nas Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Campinas e Santos”¹⁰. A fim de não sofrer outra derrota nas eleições de 1978 o Presidente Geisel, em 1977, pôs o Congresso Nacional em recesso e outorgou o “Pacote de Abril”

⁵ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras. 2014.

⁶ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 2.

⁷ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e constituição: o processo de convocação da assembleia nacional constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (ORG). **Cidadania e Inclusão Social Brasília**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2008. P. 122.

⁸ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e constituição: o processo de convocação da assembleia nacional constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (ORG). **Cidadania e Inclusão Social Brasília**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2008. P. 122.

⁹ Ibidem, p. 123.

¹⁰ PAIXÃO, loc. cit.

que consistia em uma reforma eleitoral específica para o pleito do ano seguinte a fim de adiar as eleições diretas para governador¹¹.

Tanto a “Lei Falcão” quanto o “Pacote de Abril” demonstraram uma profunda inconsistência da proposta de governo moderada proposta por Geisel, se por um lado o governo e seus apoiadores alegavam uma estabilidade institucional e uma gradual diminuição da repressão estatal, por outro, constatava-se a intervenção arbitrária do poder político a fim de aniquilar seus opositores sempre que as condições democráticas não lhe eram favoráveis. Ou seja, o governo utilizava-se da coerção estatal para perpetuar-se no poder.

Mesmo com a restauração do habeas corpus e a revogação de diversos atos institucionais e complementares por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional nº 11 de 1978 a conjuntura dos resultados das eleições de 1974 e 1976, na qual o governo perdeu espaço significativo para a oposição somadas às tentativas arbitrárias de intervir nesses processos eleitorais (Lei Falcão e Pacote de Abril), fizeram com que aquela política de abertura e abrandamento da repressão engajadas por Geisel se demonstrasse uma utopia. Nesse contexto, o MDB estabeleceu o apelo pró-constituente como sua agenda política principal, mas ainda com certa moderação tendo em vista que ainda não se vivia em um ambiente de liberdade democrática.

A respeito disso Paixão e Barbosa comentam:

[...] Há quase oito anos não eram editados atos institucionais. As medidas representaram o anticlímax desse processo e, ao mesmo tempo, o momento em que a ficção de normalidade político-institucional armada pelo governo esgarçou-se definitivamente¹².

Esse cenário de posicionamento tímido em favor de uma constituinte mudou a partir do ano de 1979 quando diversas autoridades políticas até então alinhadas ao Governo se posicionaram

¹¹ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e constituição: o processo de convocação da assembleia nacional constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (ORG). **Cidadania e Inclusão Social Brasília**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2008. P. 123.

¹² PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e constituição: o processo de convocação da assembleia nacional constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (ORG). **Cidadania e Inclusão Social Brasília**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2008. P. 123.

em favor da necessidade de uma nova Constituição, desse momento em diante o movimento pró-constituente ganhou ainda mais substancia, não era uma ideia das alas mais radicais da oposição mas sim um pensamento convergente entre os políticos tidos como mais moderados, antigos aliados do regime, imprensa e algumas das elites brasileiras¹³.

Monclaire relata:

No fim do mês de dezembro de 1979, mudara: até então, os grupos de interesse (termo sociológico que engloba os grupos de pressão, os sindicatos, as associações, as ONGs e qualquer organização que enuncie e defenda uma causa socialmente mais ou menos objetivada) tinham permanecido mudos ou muito discretos sobre o assunto; nos dias seguintes, porém, declarações espetaculares (por exemplo, a do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil) começaram a surgir, dando ao debate, ao mesmo tempo, mais importância e eco¹⁴.

Ainda em 1979 ocorreu outro grande acontecimento que culminou no fortalecimento do apelo pró-constituente, a movimentação em torno da lei da anistia. A anistia, quando foi aprovada, não atendeu exatamente aos anseios sociais pleiteados, segundo Versiani, “traduziu uma proposta governamental de uma anistia nem ampla, nem irrestrita e que não preceituava a apuração dos crimes do Estado contra os seus opositores”¹⁵, demonstrando assim a influência que os militares detiveram no processo de votação dessa lei.

Apesar da aparente derrota, a oposição e os movimentos sociais que lutaram pela Anistia enxergaram no resultado do processo avanços significativos. A oposição conseguiu com que uma lei que não era de interesse do governo fosse aprovada embora não tenha sido exatamente nos termos que almejava. Os movimentos sociais, por sua vez, experimentaram a força e a capacidade da sociedade civil organizada no que tange a movimentação política em prol de uma demanda

¹³ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 4. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹⁴ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 5. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹⁵ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

social¹⁶. O resultado do processo em prol da anistia fortaleceu a Constituinte, na medida em que a oposição e a sociedade civil organizada perceberam que essa demanda era uma intersecção de todos os movimentos sociais e políticos contra o autoritarismo inerente ao regime militar.

Percebendo a força que a oposição e os movimentos sociais emergiam ao mesmo tempo em que enfraquecia cada vez mais nos pleitos eleitorais, o governo optou por uma tentativa de diluir suas demandas e conseqüentemente enfraquecê-los por meio do restabelecimento do pluripartidarismo no Brasil¹⁷. A ideia era, basicamente, que a existência de vários partidos faria com que a movimentação em prol da constituinte minguasse diante da heterogeneidade da oposição, pois mesmo dentre os que apoiavam a instituição de uma assembleia constituinte, havia sérias divergências ideológicas.

O resultado do restabelecimento do pluripartidarismo não foi o esperado pelo governo, ao invés de ser dissolvido pelas diferentes demandas da sociedade, o apelo pró-constituinte tornou-se uma intersecção entre todos os novos partidos políticos. A partir dali não apenas os movimentos sociais, mas todos os partidos de oposição estavam em harmonia em relação à necessidade de convocação de uma constituinte, fatores como a sua forma de composição ou quando ela seria instalada eram objetos de sérias divergências, mas a convocação de uma ANC era um ponto comum pacificado¹⁸.

Como já mencionado, a fragilização do governo nas eleições que se sucederam no decorrer da década de 1970, a perda de sua base política e o resultado obtido após o processo de votação da anistia, contribuíram gradativamente para a formação e estabilização do apelo pró-constituinte, tanto no meio político quanto no meio social. Contudo, foi após o movimento das diretas já que a demanda por uma constituinte atingiu seu ápice¹⁹.

¹⁶ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

¹⁹ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

Sarmiento salienta:

Fator decisivo no movimento pró-constituente foi a campanha das Diretas Já, que mobilizou intensamente a sociedade brasileira nos anos de 1983/84. A anticlimática derrota no Congresso da Emenda Dante de Oliveira evidenciou a ilegitimidade do regime constitucional da época, bem como a urgência da instauração de uma nova ordem jurídico-política²⁰.

A emenda das diretas já foi o maior movimento cívico da história brasileira, ela teve por objetivo estabelecer o voto direto para a Presidência da República, mas foi derrotada no âmbito do congresso nacional em 1984. Ao invés de desanimar a sociedade civil e a oposição, fortaleceu o pensamento de que a redemocratização do Brasil dependia da eleição, mesmo que indireta, de um presidente da república civil que assumisse como programa de governo a convocação de uma ANC²¹.

Nesse contexto a chapa Tancredo Neves e José Sarney foi eleita para a Presidência e Vice-Presidência da República, tendo Tancredo Neves assumido durante sua campanha o compromisso de convocar uma ANC, José Sarney, por sua vez, não era um entusiasta da constituinte. O falecimento súbito de Tancredo e a consequente posse de Sarney como Presidente da República, sendo este uma ex-liderança da ARENA e ex-presidente do PDS, fez com que crescesse a expectativa de que seu governo seriam uma manutenção do regime autoritário²². Todavia, ao contrário do que se esperava, Sarney deu prosseguimento à agenda da sua chapa ao instituir, via decreto, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais que apresentaria um anteprojeto de Constituição ao Congresso Nacional, bem como a convocação de uma Assembleia Constituinte²³.

²⁰ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 3.

²¹ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014. P. 10.

²² SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 3-4.

²³ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 197.

Monclaire explica que:

Sarney não tinha o prestígio pessoal, os recursos partidários ou o *savoir-faire* do falecido político mineiro. Por consequência, deveria melhorar a sua imagem e adotar um comportamento apto a obter apoio dentro dos grupos progressistas do PMDB e junto à sociedade brasileira organizada. Assim, rapidamente ele se mostraria favorável a uma nova Constituição, mas sob a condição que fosse escrita pelos membros da próxima Câmara e do próximo Senado Federal, isto é, depois das eleições legislativas e governadorias de novembro de 1986 (solução que apresentava, para ele e para os políticos moderados ou conservadores, menores riscos de marginalização política)²⁴.

O ato do então Presidente da República, José Sarney, estabelecer uma comissão específica com o fim de produzir um anteprojeto de Constituição demonstrava para os que se posicionavam de forma mais progressista como uma participação incômoda do Poder Executivo no processo de convocação da ANC. No decorrer do próximo capítulo o presente trabalho discorrerá mais detalhadamente sobre o encaminhamento do anteprojeto de Constituição ao Congresso Nacional, a formação da Comissão Mista Interpartidária que produziria a EC que convocaria a ANC, bem como sobre o debate que protagonizou os trabalhos da Comissão Mista a respeito da natureza da ANC, se ela seria exclusiva ou congressional.

2 A CONVOCAÇÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: O DEBATE SOBRE A FORMA EXCLUSIVA OU CONGRESSUAL.

Em 28 de junho de 1985 o Presidente da República José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta da organização da constituinte, esta proposta foi elaborada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais²⁵ e para apreciá-la no âmbito do legislativo federal formou-se uma Comissão Mista Interpartidária²⁶. A partir deste momento não há mais que se falar em movimentos pró-constituinte, pois ela já era uma realidade, mas sim em movimentos pró-participação popular e movimentos em prol de uma ANC exclusiva ou congressional, pois embora a

²⁴ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 7. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

²⁵ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

²⁶ VERSIANI, loc. cit.

instituição da constituinte já representasse uma enorme vitória dos que se opunham ao regime militar, a sua composição juntamente com o texto final que ela produziria representava, naquele momento, a maior prioridade dos que almejavam um regime democrático e participativo.

Segundo Monclaire:

[...] A redação de uma nova Constituição significava, obviamente, a possibilidade de modificar mais rapidamente o que poderia ser limado por uma série de emendas constitucionais ou pela edição de numerosas leis novas; significava poder alterar em profundidade a ordem jurídica em vigor (não apenas os capítulos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e dar, notadamente, legalidade e um acréscimo de legitimidade às posições e práticas que se desejava estabelecer ou que já estavam em parte adquiridas; significava, também, oferecer a tais ou quais grupos sociais (que os políticos diziam representar) alguns dos bens jurídicos e simbólicos por eles reclamados e, dessa maneira, permitir o fortalecimento da imagem dos representantes, dos laços entre representantes e representados e do princípio de representação²⁷.

A Comissão Mista Interpartidária formada no Congresso Nacional tinha a finalidade de produzir a proposta de emenda constitucional de convocação da constituinte em que se estabeleceriam as diretrizes da ANC, tal proposta fora denominada como PEC-43 que mais tarde se transformou na EC-26²⁸. Interessante observar que o caráter interpartidário da Comissão Mista traduziu uma situação na qual embora determinados partidos obtivessem formalmente a maioria das cadeiras não significava automaticamente a maioria em relação a algum assunto, pois não havia homogeneidade de pensamentos mesmo entre membros de um mesmo partido²⁹. É nesse contexto de divergências supra e intrapartidárias que se evidencia o debate a respeito da composição da ANC, isto é, se ela deveria ser exclusiva ou congressional.

²⁷ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 7. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

²⁸ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 3.

²⁹ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 11. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

Uma constituinte de natureza exclusiva consistiria em uma assembleia formada por membros eleitos especificamente para a produção do texto que seria a Constituição³⁰. Por sua vez, a constituinte de natureza congressual seria composta pelos membros do congresso nacional, isto é, os deputados federais e senadores no exercício de mandados eletivos³¹.

O debate referente a natureza da constituinte protagonizou as atividades da Comissão Mista, de um lado os conservadores e moderados que apoiavam a constituinte congressual, do outro as forças progressistas que almejavam uma constituinte exclusiva. Ressalte-se que essa discussão transcende a filiação partidária, visto que dentro de um mesmo partido existiam indivíduos mais ligados às concepções moderadas ao mesmo tempo em que comportava outros alinhados ao posicionamento progressista.

Os principais argumentos em favor da constituinte congressual se resumiam na ideia de que conceder poderes constituintes aos indivíduos eleitos pelo povo era uma maneira de suprir o vácuo jurídico sem a instabilidade e incertezas que a ruptura por meio de uma revolução representava³², era uma maneira tida pelo governo e pelos conservadores como segura e pacífica de formação de uma nova ordem jurídica e transição do poder político.

Os que apoiavam a constituinte exclusiva contra argumentavam alegando a impossibilidade de se acumular funções legislativas e constituintes, ora pela dificuldade prática de exercer as duas atividades simultaneamente³³ ora pela possibilidade de os congressistas escreverem a Constituição atendendo os seus próprios interesses em detrimento dos interesses do povo, também alegavam o fato de existirem indivíduos plenamente capazes de exercer as funções de constituintes

³⁰ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

³¹ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 200.

³² ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 200.

³³ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 3.

apesar de não estarem inseridos em uma função legislativa, e por fim, que somente o povo poderia escolher, diretamente, os indivíduos que formariam a ANC tendo em vista a soberania popular³⁴.

A obra de Raymundo Faoro denominada “A legitimidade recuperada: a Assembleia Constituinte” foi uma das mais relevantes na defesa de uma constituinte exclusiva e originária, nela se expõe a questão da ilegitimidade do regime militar e que uma ANC exclusiva seria a única saída legítima possível para restabelecimento da ordem política e jurídica do Brasil³⁵. No que diz respeito a ausência de legitimidade do regime Faoro afirma que desde 1964 o país passava por uma imensa lacuna jurídica que precisava ser preenchida, pois o movimento de março que culminou na revolução redentora se auto investiu do poder constituinte unicamente pela detenção, naquele momento, da força e que desde então todos os atos legais, incluindo as constituições de 1967 e 1969, se fundamentaram em um poder constituinte “usurpado”³⁶, conseqüentemente, nas palavras dele próprio, “a força não se qualificou juridicamente para confessar seu *status* de poder [...] entrou-se [...] pela primeira vez na história brasileira em um período sem Constituição”³⁷. Para suprir esse vácuo jurídico deixado pelo regime militar era necessária uma nova constituinte que transcendesse qualquer poder já instituído.

Outro fator relevante que fazia Faoro e outros progressistas repudiarem a ideia de uma ANC congressional consistia no fato de o histórico das constituintes brasileiras demonstrar o insípido avanço em relação às liberdades e valores democráticos justamente por elas não conseguirem se desvencilhar de elementos basilares do poder anterior.

Nas palavras de Faoro:

O que há no Brasil de liberal e democrático vem de suas constituintes, e o que há no Brasil de estamental e elitista vem das outorgas, das emendas e dos atos de

³⁴ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

³⁵ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 192 e 193.

³⁶ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007. P. 189.

³⁷ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007. P. 190.

força. Nunca o Poder Constituinte conseguiu nas suas quatro tentativas vencer o aparelhamento de poder, firmemente ancorado ao patrimonialismo de Estado, mas essas investidas foram as únicas que arvoraram a insígnia da luta, liberando energias parcialmente frustradas³⁸.

Nesse sentido evidencia-se a necessidade de uma constituinte originária, exclusiva e soberana como solução para o vácuo de legitimidade do regime militar e tantas outras distorções no sistema político e na sociedade brasileira. Faoro afirma que “o Poder Constituinte não pertence aos legisladores, ainda que dotados de poderes de emenda [...] mas ao povo em conjunto [...] o poder constituído, no qual se compreende o poder de emenda, não se substitui legitimamente ao poder constituinte”³⁹, isso porque embora o poder de emenda – poder constituinte derivado – possa incluir, retirar ou modificar trechos de uma Constituição, ainda assim está submetido às limitações impostas pelo poder constituinte originário⁴⁰.

Ainda sobre a defesa de uma constituinte exclusiva, além demonstrar a questão da ilegitimidade do regime até então detentor do poder por causa da usurpação do poder constituinte por intermédio da força e fundamentar os motivos de uma assembleia congressual não ter capacidade de assumir o caráter originário do poder constituinte justamente por estar submetido a ele, Faoro discorre sobre outros dois pontos bastante relevantes no que diz respeito ao debate sobre a natureza da ANC, que são: a possibilidade de coexistência do governo e a constituinte que o sucederia na transição do poder; e necessidade de um maior protagonismo do Poder Legislativo nas questões envolvendo a ANC em detrimento do Poder Executivo.

Os que se contrapunham à constituinte exclusiva alegavam, dentre outros, que era impossível a coexistência entre governo e revolução⁴¹ e por esse motivo era necessário ocorrer a ruptura juridicamente instrumentalizada com a ordem vigente⁴². Contudo, Faoro rebateu tal

³⁸ Ibidem, p. 196.

³⁹ Ibidem, p. 189.

⁴⁰ Ibidem, p. 199.

⁴¹ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 196.

⁴² FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007. P. 196.

argumento discorrendo sobre as constituintes brasileiras que coexistiram com o governo que elas suplantariam futuramente.

Faoro relata:

A constituinte dissolvida em 1823 foi convocada em 3 de junho de 1822, portanto antes da Independência, exatamente para organizar o berço em que esta deveria nascer. Quem conhece alguma coisa da história contemporânea sabe que a constituinte convocada em 14 de maio de 1932 deu-se, embora reconhecida pelo governo provisório, contra o grupo que controlava o poder, graças às pressões de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Foi uma vitória das correntes estaduais, modificadas mas não destruídas, contra o tenentismo. A constituinte eleita em 2 de dezembro de 1945 foi convocada por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro do mesmo ano, ainda vigente o Estado Novo, em ato que foi considerado constituinte pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei Constitucional n.º 13, de 12 de novembro de 1945), com poderes depois reconhecidos como ilimitados, mas inerentes ao próprio ato inicial (Lei Constitucional n.º 15, de 26 de novembro de 1945). Das quatro constituintes de nossa história, três desmentem a tese da preexistência da ruptura formal do poder e consagram o princípio da precariedade do poder diante da legitimidade⁴³.

A tese da queda prévia da ordem existente como pressuposto para a constituinte além de desprestigiar a opinião pública contribui para a perpetuação do *status quo*⁴⁴ – que no contexto anterior a atual Constituição significava a manutenção de um governo autoritário, pouca participação da sociedade civil na política, previsão insuficiente dos direitos fundamentais etc. – tendo em vista que a opinião pública é tradutora da vontade do conjunto de indivíduos titulares do verdadeiro e legítimo poder constituinte e que uma vez ignorada favorece o exercício do poder fundamentado na imposição pela força e não pelo consenso⁴⁵.

O Poder Constituinte quando devolvido ao povo desloca o poder então vigente de um *status* de ilegitimidade para o caminho da constitucionalidade⁴⁶ e é justamente esse o último ponto que ele se debruça, a indagação sobre “quem convoca a constituinte”⁴⁷. O Congresso Nacional é quem

⁴³ FAORO, loc. cit.

⁴⁴ FAORO, loc. cit.

⁴⁵ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007. P. 188-189.

⁴⁶ Ibidem, p. 199.

⁴⁷ FAORO, loc. cit.

representa o poder incumbido de convocar a ANC⁴⁸, nas constituintes anteriores não existia o Legislativo como poder independente, mas naquele contexto ele existia e tinha aptidão para depositar o Poder Constituinte nas mãos de seu verdadeiro e único titular, o povo⁴⁹.

Nas palavras de Faoro:

A experiência histórica do Brasil mostra que o Poder Executivo se incumbiu dessa tarefa [...]. Os precedentes das quatro constituintes demonstram que a devolução e a recuperação [...], ocorreram em momentos em que não existia Poder Legislativo. Hoje a realidade é outra, e, em lugar do Executivo que absorvia as funções legislativas, a convocação pode nascer primariamente do poder que está naturalmente habilitado a convocá-la. Não, é claro, para se perpetuar como Poder Constituinte derivado, mas para se legitimar no Poder Constituinte puro, sem subterfúgios e as falácias de um espaço excepcional [...]. O que se espera é que o Congresso, liberto de sua tutela, se submeta, ele também, ao império do povo. Esta é a sua vez e a sua hora⁵⁰.

Contrariamente à argumentação por uma constituinte exclusiva as forças conservadoras reagiram por intermédio da formação da doutrina da constituinte congressional fundamentada, principalmente, nas ideias de Afonso Arinos e Célio Borja.

Sobre esse fato Rocha relata que:

O livro de Faoro teve amplo impacto no debate Reforma Constitucional versus Assembleia Constituinte, em especial pela base teórica que fornecia às forças progressistas na luta por uma Constituinte soberana, exclusiva e originária. Ainda assim, houve uma contundente contraofensiva por parte dos setores conservadores do constitucionalismo pátrio⁵¹.

Afonso Arinos também reconhecia o *déficit* de legitimidade do poder político que sustentava o regime militar, bem como a existência de uma crise de Direito pela ausência de

⁴⁸ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 193.

⁴⁹ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada**. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007. P. 200.

⁵⁰ FAORO, loc. cit.

⁵¹ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 193.

autoridade⁵², no entanto se distancia do posicionamento de Faoro a partir de sua proposta de solução ao enxergar no congresso nacional uma saída para a crise não apenas como o poder responsável por convocar a constituinte mas para assumir ele próprio o papel de ANC. Nessa ideia, Arinos propôs a outorga de poderes constituintes aos membros do parlamento federal, para ele esta seria uma solução essencialmente jurídica e formalmente política na qual a transição do poder se daria sem a instabilidade e os percalços de uma ruptura⁵³.

Nas palavras de Afonso Arinos:

A oposição fala, sempre, em convocação de uma Constituinte livre e soberana [...]. Para começo de conversa, no Brasil nunca houve uma constituinte originária [...]. Todas elas foram derivadas do poder Executivo preexistente [...]. Nunca houve, portanto, no Brasil, uma Constituinte originária. [...] A situação do Brasil [...] só se resolverá por meio de uma Assembleia Constituinte Instituída. [...] É a única saída histórica pacífica para a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito⁵⁴.

O raciocínio era de que as eleições elegeriam os escolhidos do povo para o congresso nacional, e que por serem os legítimos representantes da vontade do povo, estes mesmos indivíduos poderiam ser revestidos de poder constituinte para produzir uma nova Constituição, e esse aspecto institucional e organizado que o congresso detinha faria com que o processo de transição se desse de forma estável e previsível⁵⁵. Essa exposição de Arinos se deu previamente as eleições de 1982, e o congresso constituinte que ele se referia seria os Senadores e Deputados Federais eleitos nesse pleito e que entrariam no exercício de seus respectivos mandatos em 1983, todavia, a convocação da ANC ocorreu apenas anos depois com a eleição da chapa Tancredo Neves e José Sarney no ano de 1985.

A proposta de constituinte congressual de Arinos se deu na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 1981, e foi publicada em uma revista de ciência política no ano

⁵² Ibidem, p. 194.

⁵³ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 194.

⁵⁴ FRANCO, 1982, apud ROCHA, 2018, p.194.

⁵⁵ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P.194.

seguinte, mas foi no a partir do ano de 1984 que o debate sobre uma nova Constituição ganhou contornos mais acadêmicos⁵⁶.

Célio Borja também argumentava sobre a viabilidade de uma ANC congressual. Por meio do postulado de Carl J. Friedrich, Borja expôs que o poder de revisão constitucional tanto previne uma alteração da ordem por intermédio de uma revolução quanto limita o Governo então existente e é só quando esse poder de revisão não é capaz de cumprir essas prerrogativas, que o poder constituinte surge para estabelecer uma nova Constituição, contudo isso não pode ocorrer via revolução, que não tem aptidão por si só de conceber o poder constituinte, devido a possibilidade de grupos revolucionários também produzirem um regime autoritário, à exemplo de Cromwel e Napoleão. Nessa linha é apenas quando o Governo acaba que o povo diretamente exerce o poder constituinte, isto é, enquanto existir Governo haverá tão somente uma reforma da ordem normativa⁵⁷, e por isso a razão de revolução e governo, segundo Borja, não poderem coexistir pacificamente, das duas uma: ou a revolução derruba o governo e institui a nova ordem, ou o governo repele a revolução mantendo a praxe institucional⁵⁸.

Nas palavras de Célio Borja:

Revolução e Governo são termos antitéticos. Um exclui o outro. Daí porque, na vigência do Governo, a insurgência confere a quem detém o poder o dever de combatê-la. A luta termina pelo alçamento dos insurretos à condição de governantes ou pela manutenção do *status quo ante*. 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. Destarte, havendo Governo, a reforma por ele se dá, isto é, pelas suas instituições entre as quais a representação nacional reunida no Parlamento⁵⁹.

A partir desse pressuposto uma constituinte instituída no legislativo seria uma saída em que as próprias instituições públicas produziriam uma nova ordem política e jurídica por intermédio

⁵⁶ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 195.

⁵⁷ ROCHA, loc. cit.

⁵⁸ Ibidem, p. 196.

⁵⁹ BORJA, 1997 apud ROCHA, 2018, p. 196.

dos indivíduos legitimados pelo povo, pois uma constituinte concentrada no parlamento representava, ao menos para os conservadores e alas mais moderadas, uma transição segura já que se podia prever com quais instrumentos jurídicos se instalaria a ANC e quem seriam os seus componentes.

Mesmo com a articulação e pressão feita pelas forças progressistas para uma constituinte exclusiva e originária juntamente com alguns setores da sociedade civil organizada, foi a tese da constituinte congressual que prevaleceu para a convocação da ANC de 1987-1988, isso se deu no decorrer dos trabalhos da Comissão Mista Interpartidária instalada especificamente para definir os parâmetros pelos quais a ANC seria instituída.

A comissão mista teve como seu primeiro relator o deputado Flávio Bierrenbach (PMDB/SP) que ao cabo de quatro meses e dez audiências públicas com intensas participações de diversos setores da sociedade civil emitiu seu relatório. O relatório de Bierrenbach continha dois pontos relevantes e que foram alvos de muitas discussões, o primeiro deles foi a impossibilidade de candidaturas avulsas para compor a ANC, os membros da constituinte deveriam ser escolhidos via representação partidária pois o Relator apesar de reconhecer que havia pessoas que poderiam exercer formidavelmente as funções constituintes acreditava que o sistema brasileiro era demasiadamente estratificado para comportar candidaturas avulsas⁶⁰. O segundo ponto mais relevante do relatório de Bierrenbach foi a proposta de realização de um plebiscito no qual se decidiria duas questões: se a constituinte deveria ser exclusiva ou congressual; e se os senadores eleitos no pleito de 1982, que exerceriam mandato eletivo até 1990, seriam revestidos de poder constituinte⁶¹.

Se por um lado o relatório de Bierrenbach desagradou os progressistas por vedar as candidaturas avulsas, por outro agradou a estes no que tange a possibilidade de natureza exclusiva da composição da ANC. No entanto, o relatório foi muito criticado pela ala dos conservadores e

⁶⁰ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 198.

⁶¹ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 4.

dos alinhados ao Governo, ou seja, as reações ao relatório foram variadas no âmbito político e na sociedade de modo geral.

Sobre o episódio Rocha menciona:

No Congresso Nacional, as reações ao Substitutivo de Bierrenbach foram variadas. Alguns parlamentares sustentavam que a proposta era completamente irreal, diante da correlação de forças daquele momento; outros, que seu relatório era acanhado. Na imprensa, houve editoriais favoráveis e contrários. Nas associações e entidades, patronais ou de empregados, houve igualmente apoio e oposição [...] ⁶².

Enquanto as atividades da comissão mista ocorriam dentro do congresso diversos movimentos da sociedade civil voltados para a constituinte exclusiva se mobilizaram a fim de repudiar a constituinte congressual, por meio de caravanas destinadas à Brasília-DF e divulgação de slogans propagandas etc. Dentre as caravanas que se dirigiram ao Congresso a fim de pressionar os membros da Comissão Mista criou-se o Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte, e este propagou em âmbito nacional a campanha para os cidadãos escrevessem para o Relator da Comissão Mista cartas de apoio à Constituinte exclusiva em detrimento da congressual ⁶³. O resultado disso foi o envio de 70 mil cartas dos cidadãos brasileiros à comissão mista apoiando a constituinte exclusiva.

Para Versiani:

Mostrava-se, desse modo, bem-sucedida a estratégia do Plenário Nacional Pró-Participação de pedir que a população enviasse por escrito as suas demandas. Mesmo considerando que parte das mensagens enviadas fosse resultado de atendimentos a pedidos de participação, e não um movimento espontâneo é preciso reconhecer que setenta mil mensagens é um volume muito grande e significativo ⁶⁴.

Apesar dos esforços das forças progressistas no Congresso, e dos movimentos populares em prol da constituinte exclusiva a Comissão Mista não apenas reprovou o relatório de Bierrenbach

⁶² ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 199.

⁶³ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

⁶⁴ VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.

como também o destituiu da relatoria do que seria a PEC-43 nomeando para o seu lugar o deputado, também do PMDB, Vitor Giavarina para apresentar um relatório substitutivo ao seu do seu antecessor. O relatório de Giavarina foi votado e aprovado em 13 de outubro de 1985⁶⁵ e estabeleceu que a Constituinte deveria ser composta pelos membros do Congresso Nacional, conforme Rocha: “aprovado o Substitutivo de Giavarina, que se converteria na EC-26, a Assembleia Nacional Constituinte seria, portanto, sediada no Congresso Nacional, a ser eleito em novembro de 1986”⁶⁶.

A EC-26 representou a vitória dos conservadores e conseqüentemente a derrota das forças progressistas em relação a natureza da constituinte. Outro fator que se tornou preocupante foi o resultado das eleições de 1986 em que cerca de 40% dos parlamentares que seriam os constituintes, conforme Rocha: “havia sido, em algum momento de suas carreiras políticas, filiados à Aliança Renovadora Nacional – o partido político de sustentação do regime militar”, não obstante, apesar de a constituinte de 1987-1988 ter sido estabelecida com natureza congressional e parte significativa do congresso constituinte ser composta por membros ligados à legenda conservadora ou moderada, o documento final produzido pela ANC se mostrou progressista e inovador⁶⁷, trazendo um enorme contraste entre a sua composição e seu texto final.

Existiam muitas variáveis na equação da constituinte que ofuscavam o viés meramente ideológico dos membros da ANC, devido ao fato de ela ser congressional, os indivíduos investidos de poder constituinte também eram os mesmos candidatos vinculados a legendas e bases eleitorais pelas quais tinham sido eleitos.⁶⁸ É realmente paradoxal a relação do produto da ANC com o grupo de indivíduos que a concebeu, o que, dentre outros muitos fatores, faz do processo constituinte de 1987-1988 uma peculiaridade entre os demais processos constituintes da história brasileira.

⁶⁵ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 199.

⁶⁶ ROCHA, loc. cit.

⁶⁷ Ibidem, p. 201.

⁶⁸ SARMENTO, loc. cit.

3 OS TRABALHOS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: UM BALANÇO GERAL.

A ANC foi instituída por meio da EC-26 elaborada pela Comissão Mista Interpartidária sob a relatoria de Vitor Giavarina e iniciou seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987. Conforme a emenda convocatória, os parlamentares eleitos no pleito de 1986 seriam os constituintes, mas por intermédio de uma questão de ordem logo em sua segunda sessão, os senadores eleitos em 1982 também puderam ser investidos de poder constituinte⁶⁹. O Presidente da ANC foi escolhido por meio de votação em que Ulysses Guimarães do PMDB venceu Lysâneas Maciel do PDT⁷⁰. Em 25 de março de 1987 entrou em vigor o regimento interno da ANC e a partir dali estavam estabelecidas as regras do curso para elaboração do texto constitucional até a sua promulgação em 5 de outubro de 1988⁷¹.

O processo constituinte de 1987-1988 pode ser considerado como um dos de maior extensão temporal da história constitucional brasileira⁷² e também o mais complexo e trabalhoso⁷³, apenas no que concerne aos trabalhos da ANC contabilizam-se 613 dias⁷⁴, mas o processo constituinte não se confunde com ao funcionamento da ANC, ele é mais amplo e envolve fatores políticos e sociais isoladamente ocorridos ao longo de mais de uma década⁷⁵.

⁶⁹COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 41.

⁷⁰ COELHO, loc. cit.

⁷¹ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 11-12. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁷² MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 5. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁷³ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 57.

⁷⁴MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 1. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁷⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 246. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

Nas palavras de Monclaire:

O processo constituinte, evidentemente, não se restringe aos trabalhos da Constituinte. Ele engloba outros momentos e interpenetra-se com outros confrontos, começando por aqueles travados contra o regime autoritário, sem os quais nem os debates da ANC nem os dispositivos jurídicos finalmente promulgados teriam existido ou sido aquilo que efetivamente foram⁷⁶.

O regime militar desde a sua implantação foi alvo de contraposições, os cinco anos subsequentes à instituição da ditadura pelos AI's foram marcados por confrontos entre o governo e uma oposição tanto no âmbito político formal (partidos políticos) quanto na sociedade civil (estudantes, imprensa etc.). Realmente, diversos setores da sociedade civil apoiaram, de início, a instalação do regime militar, mas o fato é que os conhecidos como “anos de chumbo” resultaram em um contexto de violência tanto por parte dos detentores do poder político como também dos insurgentes ao regime posto. Não obstante, fatores como a crise fiscal e administrativa combinadas com o *déficit* de legitimidade do poder estatal no decorrer da década de 1970 provocaram o desgaste do regime militar diante de uma sociedade civil cada vez mais organizada e aspirante a participar dos rumos políticos do país⁷⁷.

Segundo Leonardo Barbosa:

O processo histórico de mobilização em torno da tarefa constituinte no Brasil coincide, em grande parte, com o surgimento de novos atores e demandas sociais, articulados no bojo de um amplo movimento de crítica ao Estado centralista e interventor, marcado pela noção de planejamento e pela mobilização do espaço público. Esse modelo estatal, normalmente designado por Estado Social, encontrava-se em crise já no curso da década de 70. Essa crise relacionava-se, como se sabe, a uma realidade fiscal sobrecarregada pelo aumento das funções estatais, mas não apenas a isso. [...] Portanto, ao mesmo tempo em que o Estado Social imergia em problemas fiscais e administrativos, novas formas de

⁷⁶ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 1-2. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁷⁷ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 240. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

organização da sociedade civil estruturavam-se e buscavam espaço no cenário político [...]”⁷⁸.

Passado o período de intensa repressão estatal às manifestações antagônicas ao regime permitia-se a divulgação de críticas e opiniões negativas sobre o governo desde que em tom moderado⁷⁹, no entanto mesmo que a oposição fosse tolerada não se ousava defender abertamente a convocação de um Assembleia Nacional Constituinte, ao menos até o ano de 1977 pelo único partido de oposição permitido pelo governo, o MDB⁸⁰. Ao mesmo tempo em que o MDB ganhava mais popularidade, no plano social diversos movimentos em prol do regime democrático e participativo, da tutela de direitos dos trabalhadores, das minorias, e do meio ambiente se articulavam e pleiteavam por espaço para participação ativa e concreta no cenário político⁸¹.

Em 1979 o governo militar perdeu um quantitativo significativo de sua base política para os pró-constituinte, embora nem todos os apoiadores da constituinte o fossem por convicção pessoal⁸², tal derrocada do regime somada às novas demandas sociais por participação no processo político resultou no abandono da ideia de impor reformas na ordem constitucional de 1967/69 em detrimento do apelo pela convocação de uma ANC⁸³. O resultado do projeto de lei da anistia, o movimento das diretas já, e o resultado das eleições de 1982 também foram vetores para o que se chamou de transição para a democracia que se concretizou com a eleição de Tancredo Neves, um civil alinhado com o apelo pró-Constituinte, para a presidência da república⁸⁴. A partir desse momento os militares perderam o controle sobre o processo constituinte mesmo que boa parte dos

⁷⁸ Ibidem, p. 3-5.

⁷⁹ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 2. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁸⁰ Ibidem, p. 3.

⁸¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 242. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁸² Ibidem, P. 4.

⁸³ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 4-5. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁸⁴ Ibidem, P. 6.

constituintes eleitos em 1986 tivessem sido partidários apoiadores do regime militar⁸⁵, pois a conjuntura de fragmentação do poder político, alinhado com a pressão da sociedade civil resultaram em uma maior participação de atores que até então não tinham espaço no campo institucional da política⁸⁶.

Ainda nas palavras de Leonardo Barbosa:

[...] Pela primeira vez na história brasileira, os protagonistas da mudança constitucional não estavam confinados e não se confinaram aos círculos institucionais. O movimento em prol da convocação da assembleia e o próprio processo constituinte envolveram efetivamente vários setores da sociedade civil organizada, cujos interesses e demandas eram múltiplos, às vezes destoantes e, não raro, defendidos de maneira corporativa (MICHILES, 1989, P. 37-38). Ainda que houvesse a possibilidade de traçar algumas demandas comuns, o que irmanava esses novos atores era o empenho em participar do processo, em influenciar os trabalhos, em apresentar argumentos e estabelecer negociações. Em síntese, a crença de que uma “alternativa democrática real” (SOUSA JÚNIOR, 1988, P.33), uma alternativa que reconhecesse a democracia como invenção, criação ininterrupta de novos direitos, e não apenas conservação de direitos já reconhecidos (SOUSA JÚNIOR, 1988, p. 34). Diferentemente do que postulava a insistente narrativa oficial, a Constituinte de 1987-1988 representou uma fratura em nossa experiência constitucional⁸⁷.

Da mesma maneira que aconteceu com os militares, outros atores da política nacional não conseguiram exercer uma hegemonia no processo constituinte⁸⁸. O presidente José Sarney tentou influenciar os trabalhos da ANC por meio da interposição de um anteprojeto de Constituição feito pela Comissão dos Notáveis no seio do executivo federal, e depois da instalação da ANC buscava pressionar quanto à manutenção do sistema presidencialista e da manutenção do seu mandato. O

⁸⁵ ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. P. 201.

⁸⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 242. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁸⁷ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 7. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁸⁸ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 238. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

PMDB⁸⁹ mesmo possuindo a maior parte das cadeiras da constituinte também não conseguiu exercer uma maioria absoluta nas votações⁹⁰. Até mesmo a maior força da constituinte, o grupo suprapartidário denominado centrão também não foi capaz de reunir votos homogêneos⁹¹.

Sobre essa questão Monclaire discorre que:

“Os partidos brasileiros – notadamente aquele que ocupava formalmente a maioria absoluta das cadeiras da ANC (isto é, o PMDB) – não eram politicamente disciplinados, nem centralizados [...]. Quanto mais os partidos são divididos em clãs e em pequenos grupos, mais difícil se torna encontrar uma solução que agrade a todos ou, pelo menos, a uma maioria de parlamentares. Assim, as brigas foram intensas. [...] Assim, porque os partidos da ANC eram (sempre com a exceção relativa ao PT, que, no entanto, ocupava apenas algumas cadeiras) justaposições de feudos, conglomerados raciocinados e complexos de empresas políticas locais, a codificação das regras jurídicas que deveriam organizar o desenrolar dos trabalhos da ANC foi uma obra árdua e longa”⁹².

Além da multiplicidade de bandeiras contrapostas havia ampla rejeição à ideia de um projeto de Constituição prévio (uma das poucas questões pacificadas), seja anterior à instalação seja no seio da ANC.

Nas palavras de João Gilberto Lucas Coelho:

A rejeição à ideia de um Projeto Prévio era muito disseminada na opinião pública e constara, em geral, do discurso de campanha dos constituintes. Direita e esquerda, conservadores e progressistas, moderados e radicais, quase todos haviam criticado a “comissão dos notáveis” ou rejeitado a ideia de um projeto inicial, como perigoso instrumento de controle sobre a Assembleia, quer partisse do governo, dos notáveis ou de uma comissão interna⁹³.

⁸⁹ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 5.

⁹⁰ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 42.

⁹¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 239. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁹² MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, P. 11. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁹³ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 42.

A constituinte de 1987-1988 não teve um anteprojeto de Constituição para ser desenvolvido ou aprimorado no âmbito da ANC, o que era uma tremenda inovação política, mas também representava uma enorme dificuldade técnica e uma série de incertezas quanto ao rumo que o processo tomaria⁹⁴, e essa é uma das marcas mais significativas desse processo, o fato de nenhuma corporação ou partido controlar o projeto de nação que estava sendo traçado⁹⁵.

Embora não tenha existido anteprojeto prévio de Constituição, não há como negar a influência que a ordem jurídica vigente à época do funcionamento da ANC exerceu no processo de elaboração do atual texto constitucional. Os modelos políticos e jurídicos incluídos nas constituições não são institutos sacados do nada sem precedência histórica, todos eles são frutos de algum modelo já existente, até mesmo a mais radical mudança de paradigmas não é capaz de escapar plenamente dos modelos filosóficos, políticos e jurídicos acumulados historicamente.

Existem partes do corpo dogmático da atual Constituição que refletem os mesmos dispositivos da Constituição anterior, tudo isso demonstra que de certa forma houve a utilização de uma ordem pré-existente como parâmetro para a construção do que seria a estrutura política e jurídica do país, mas independentemente da existência de um projeto prévio formal, em maior ou menor grau a atual Constituição sofreu a influência de ideologias existentes à época de sua formação, isso é inerente a qualquer criação humana e não diminui a singularidade que o processo constituinte de 1988 representa até hoje na história nacional.

Outro fator que também pode ser considerado como uma das marcas mais significativas do processo constituinte de 1987-1988 é a participação popular⁹⁶. Diferentes atores da sociedade civil puderam acessar o interior da constituinte para pressionar e negociar suas reivindicações com os

⁹⁴ Ibidem, p. 43.

⁹⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 238. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁹⁶ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 13. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

parlamentares⁹⁷, pois o texto constitucional que estava sendo produzido representava a chance de concretizar, ou até mesmo ampliar, de forma duradoura e *erga omnes* a previsão de direitos e garantias, bem como vincular os atos jurídicos e administrativos a uma nova ótica (princípios)⁹⁸.

O interior da ANC foi marcado por debates e negociações desde as primeiras questões de cunho meramente procedimental até o mérito dos trabalhos. Os principais embates a respeito de procedimentos ocorridos na constituinte estavam relacionados ao Regimento Interno da ANC, tais como: sua soberania, a compatibilização das atividades constitucionais com as legislativas ordinárias; e a maneira pela qual o texto constitucional deveria ser tramitado e votado⁹⁹.

A soberania da ANC era inquestionável para maioria absoluta dos constituintes, o que se debatia ali era sobre como e a partir de que o momento que ela exerceria tal soberania, isto é, se a ANC teria poderes de revogar atos anteriores à sua instalação e assumir o controle político do País assim que instalada, ou se apenas escreveria a nova Constituição tendo poderes institucionais tão somente para elaboração desse texto¹⁰⁰. Essa questão foi resolvida de modo que a ANC se debruçaria apenas na produção da nova Constituição, mas prevendo medidas, no seu regimento interno, para evitar qualquer empecilho aos seus trabalhos¹⁰¹.

Em relação a compatibilização das funções legislativas ordinárias com as funções constituintes o debate girou em torno de duas ideias: por um lado se concebia que as atividades congressuais típicas deveriam ser reduzidas ao mínimo e uma comissão formada por um grupo de congressistas exerceria as funções ordinárias enquanto os demais se concentrariam na constituinte; por outro lado, argumentava-se pela manutenção da normalidade do Congresso, sendo a constituinte uma atividade acessória. A solução se deu pela a manutenção de ambas as atividades,

⁹⁷ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 243. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁹⁸ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 12-13. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

⁹⁹ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 42.

¹⁰⁰ COELHO, loc. cit.

¹⁰¹ COELHO, loc. cit.

porém com a prioridade voltada para os acertos da constituinte em detrimento das demais pautas do Legislativo Federal¹⁰².

Quanto a maneira de elaboração do texto constitucional muito se discutiu sobre questões que foram vetores para o produto do projeto final da constituinte, tais como o funcionamento das comissões temáticas, das subcomissões, a realização de audiências públicas, possibilidade de emendas populares etc.¹⁰³

O Regimento Interno se demonstrou um instrumento de grande valia para que os cidadãos não constituintes pudessem influir de maneira concreta no processo¹⁰⁴. Algumas disposições do regimento interno abriram as portas da política institucionalizada para ouvir os indivíduos que seriam regulados pelas normas que ela produziria e em diferentes fases do processo. O Regimento dividiu a ANC basicamente em: Mesa Constituinte; Comissões Temáticas (e suas Subcomissões); e Comissão de Sistematização.

A Mesa Constituinte seria composta por um presidente – Ulysses Guimarães – dois vice-presidentes, três secretários e mais três suplentes.

As Comissões Temáticas seriam, cada uma delas, composta por três Subcomissões totalizando oito Comissões Temáticas e vinte e quatro Subcomissões, ambas teriam, além dos membros ordinários, uma mesa diretora composta por um presidente, dois vice-presidentes, um relator, fora os demais membros¹⁰⁵.

Monclair explica:

¹⁰² COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 42.

¹⁰³ Ibidem, p. 43.

¹⁰⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 239. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹⁰⁵ MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 11. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

Cada comissão e subcomissão elegia o seu relator e o seu presidente. Em cada subcomissão, o relator elaborava um pré-anteprojeto baseado nas sugestões e propostas recebidas; esse texto era debatido; emendas eram apresentadas e depois votadas. Resultava dessa etapa um anteprojeto que era transmitido à comissão temática à qual, pertencesse a subcomissão. Essa etapa deveria acabar em 18 de maio, mas só foi concluída em 25 de maio, ou seja, com uma semana de atraso [...], o relator da comissão temática deveria fundir, tentando fazer com que fossem compatíveis, os três anteprojetos recebidos. Seu texto daria lugar a um debate, à apresentação e depois ao voto de emendas; resultava daí um anteprojeto votado, transmitido à Comissão de Sistematização. Essa etapa deveria acabar em 2 de junho, mas teve que esperar até o dia 15 de junho, contabilizando 13 dias de atraso¹⁰⁶.

No âmbito das Subcomissões era obrigatória dedicação de 5 a 8 reuniões para a realização de audiências públicas nas quais haveria de ter a presença de diferentes segmentos da sociedade interessados no assunto¹⁰⁷ garantindo uma representação ampla e diversificada. As emendas também eram outra forma de exercício da participação ativa dos cidadãos, pois quando o Relator submetia seu parecer aos outros membros da Subcomissão abria-se prazo para as respectivas emendas¹⁰⁸.

Nas Comissões temáticas o Relator reuniria os resultados obtidos pelas Subcomissões em seguida elaboraria um substitutivo e o submeteria a votação interna (a interposição de emendas também era possível nessa fase)¹⁰⁹. Concluídas as votações nas Comissões Temáticas dar-se-ia início à reunião dos textos produzidos por cada Comissão para formação de seu respectivo anteprojeto, cada eleitor podia propor no máximo 5 emendas. Cerca de 122 das emendas partiram da população, e não dos constituintes, totalizando 12.277.423 assinaturas dentre as quais 83 foram admitidas e submetidas a votação¹¹⁰.

A Comissão de Sistematização seria responsável por juntar o produto do trabalho das Comissões, essa atribuição tão somente organizaria o projeto. A sua composição seria de quarenta

¹⁰⁶ Ibidem, p. 12.

¹⁰⁷ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 45.

¹⁰⁸ COELHO, loc. cit.

¹⁰⁹ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 48.

¹¹⁰ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 50.

e nove titulares originários mais os Presidentes das Comissões e Relatores tanto das Comissões quanto das Subcomissões, ou seja, noventa e três membros ao todo¹¹¹. O Relator da Comissão de Sistematização reuniria os anteprojetos produzidos pelas oito Comissões Temáticas em um texto organizado e que seria, posteriormente, submetido às emendas, debates e alterações para resultar no Projeto de Constituição-A, o protótipo de texto constitucional a ser enviado para apreciação do plenário da ANC¹¹².

Em 13 de agosto de 1987 o prazo para emendas – de cidadãos e constituintes – foi encerrado porém a possibilidade de participação não terminou por aí, pois na Comissão de Sistematização ainda havia a previsão dos subscritores das emendas defenderem pessoalmente suas reivindicações, ou seja, cidadãos comuns poderiam expor suas argumentações a respeito de suas propostas diante da Comissão de Sistematização¹¹³.

Como se pôde observar o regimento interno da ANC permitiu que a sociedade civil participasse do processo de elaboração da Constituição não apenas por meio da eleição dos indivíduos que seriam investidos na função de constituintes, mas também pelo exercício do poder de emendas e da fala em audiências públicas nas comissões e subcomissões¹¹⁴, ainda assim há quem alegue que embora o povo tenha tido a oportunidade de debater e interpor emendas nas comissões temáticas e subcomissões da ANC, pouco ou quase nada desse empreendimento de esforço foi efetivamente utilizado¹¹⁵.

De fato, se considerarmos que apenas 83 das emendas populares chegaram a ser votadas (e não necessariamente aprovadas) temos um quantitativo muito pequeno diante das 20.790¹¹⁶

¹¹¹ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 44.

¹¹² MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo**. [S.I.]: Senado Federal, p. 12. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹¹³ COELHO, loc. cit.

¹¹⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 238. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹¹⁵ Ibidem, p. 244.

¹¹⁶ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 49.

emendas apresentadas no seio da ANC. No entanto, a questão da participação popular na constituinte não é uma tentativa de alegar que a população tomou por completo as rédeas da ANC e que a atual Constituição é democraticamente legítima tão somente pelo perfeito e claro comando do povo no processo. Todavia, pelo fato de ser a primeira vez na história brasileira a ocorrer a institucionalização de um espaço a fim de que, aqueles alijados à política formal, pudessem discorrer sobre suas ideias e serem ouvidos.

Mesmo que a maior parte das emendas populares não tenha sido votada ou aprovada, houve no processo constituinte de 1987-1988 a formalização dos meios pelos quais cidadãos não parlamentares tiveram a oportunidade contribuir na construção do texto constitucional, claro que em um grau de influência e poder de negociação bem mais restrito que uma bancada partidária, mas ANC teve que ouvir esses indivíduos, registrar suas demandas e minimamente debatê-las.

O grau de efetividade da participação popular no processo constituinte realmente é uma questão controversa, contudo, é inegável que esse episódio é um diferencial do processo constituinte que gerou a atual Constituição, e que ter uma sociedade civil engajada no acompanhamento e nos debates da ANC traz uma legitimidade democrática maior que em outras experiências similares do constitucionalismo brasileiro.

O texto constitucional promulgado em 1988 foi elaborado em blocos, isto é, cada parte feita no âmbito de comissões distintas e independentes, resultou em corpo dogmático por vezes contraditório – tendo em vista a pluralidade da sociedade brasileira¹¹⁷ – e corporativista, pois eram incontáveis reivindicações impostas e muitas vezes contrárias entre si, e para superá-las foi necessário muitos diálogos e negociações¹¹⁸, entretanto, não há como negar que o atual texto constitucional carrega uma legitimidade popular sem antecedentes na história constitucional brasileira, visto que a constituinte proporcionou verdadeiramente a oportunidade da população se articular com os parlamentares constituintes¹¹⁹.

¹¹⁷ COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição**. São Paulo. Editora: AGIL. 1988. P. 59.

¹¹⁸ Ibidem, p. 58.

¹¹⁹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 246.

Por fim, um último aspecto bastante relevante da atual Constituição é o seu avanço nas matérias de direitos fundamentais e democracia, demonstrando em sua estrutura uma política de dar maior relevância aos direitos fundamentais como os direitos individuais e coletivos, os direitos dos trabalhadores, direitos políticos, diante de outros como a organização do estado, tributação e sistema financeiro¹²⁰.

Sarmento relata:

O sistema é o ponto alto da Constituição. Ao lado de um amplo e generoso elenco de direitos civis e políticos, a Carta de 88 também garantiu direitos sociais, tanto trabalhistas como prestacionais em sentidos estrito [...]. Ela se preocupou sobretudo com a efetivação dos direitos fundamentais, para que não se tornassem letra-morta, como, infelizmente, era costumeiro em nosso constitucionalismo. [...] Além dos direitos universais, a Constituição também voltou os seus olhos para a proteção [...] de mulheres, de consumidores, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, afrodescendentes, quilombolas, pessoas com deficiência e presidiários. [...] Dentre outras medidas ela consagrou o sufrágio direto, secreto, universal e periódico para todos os cargos eletivos [...] e consagrou instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis¹²¹.

São inúmeros os avanços positivos que a Constituição promulgada em 1988 proporcionou e até hoje tem proporcionado para a sociedade brasileira. Apesar de seus defeitos, ela possui valores que acompanham o cotidiano dos indivíduos por ela regulados. O fato de a Constituição prever tantos dispositivos garantistas e democráticos se deve justamente ao fato de o povo, e não apenas um grupo minoritário e homogêneo, ter tido a oportunidade de influir naquele processo constituinte e demonstrar seus anseios, necessidades e convicções, mesmo que diversificadas e conflituosas entre si, durante a elaboração da Lei Maior do país.

CONCLUSÃO

O processo constituinte de 1987-1988 foi extremamente complexo diante de outras experiências da história brasileira, ele não revelou um único projeto de nação pelo contrário,

Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

¹²⁰ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 15.

¹²¹ SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2012. P. 15 a 16.

refletiu uma pluralidade imensa de anseios, lutas, reivindicações e legendas por vezes antagônicas e inconsistentes entre si.

Embora o atual texto constitucional apresente inconsistências ou até mesmo contradições pontuais e seja demasiadamente analítico e prolixo é bastante atual, pois consegue ser coerente com os valores mais caros à nossa sociedade contemporânea, qualidade esta que resulta na obediência consensual de seus preceitos que, por fim, reflete seu alto grau de legitimidade diante da sociedade que ele regula.

Se a Constituição de 1988 continua legalmente e moralmente válida após 32 anos de sua promulgação, isso se deve ao alto grau de participação popular e outras peculiaridades como a ausência de um projeto prévio formal, e impossibilidade de exercício do controle individual ou restrito no seu processo de formação.

A sociedade brasileira com todos os seus problemas e contradições foi a principal autora da Constituição, seus inúmeros avanços em relação a diversos direitos e mecanismos de proteção alinhados ao estabelecimento de programas com fim de alcançar um ideal de país fazem cair por terra o pensamento retrógrado, que infelizmente ainda paira no imaginário político e social brasileiro, de que o povo é incapaz de assumir o protagonismo dos rumos políticos do Brasil.

O processo constituinte de 1987-1988 é uma prova irrefutável de que o povo brasileiro é plenamente apto a exercer o poder político bem como se organizar em prol de determinada causa mesmo em meio a demasiada heterogeneidade inerente a nossa sociedade. Também é uma demonstração concreta de que a participação popular, apesar de imperfeita, é o instrumento de prevenção a qualquer tipo de autoritarismo e arbitrariedade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança Constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964.** [S.I.]: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. P. 242. Disponível em: < <https://livraria.camara.leg.br/historia-constitucional-brasileira-mudanca-constitucional-autoritarismo-e-democracia-no-brasil-pos-1964>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton. (ORG). **O Processo Constituinte de 1987-1988: Documentação Fotográfica. A Nova Constituição.** São Paulo. Editora: AGIL. 1988.

FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte: A legitimidade recuperada. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A República Inacabada.** Rio de Janeiro. Globo livros: Biblioteca Azul. 2007.

MONCLAIRE, Stéphane. **Um Processo de Longo Prazo.** [S.I.]: Senado Federal, P. 5. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>. Acesso em: 30 de jun. 2020.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e constituição: o processo de convocação da assembleia nacional constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (ORG). **Cidadania e Inclusão Social Brasília.** Belo Horizonte: Fórum. 2008.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Monografia Jurídica Passo a Passo: projeto, pesquisa, redação e formatação.** São Paulo: Método. 2015.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia jurídica: um roteiro prático para os trabalhos de conclusão de curso.** São Paulo: Saraiva. 2012.

ROCHA, Antônio Sérgio. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). **A Constituição de 88 trinta anos depois.** Paraná: UFPR. 2018.

SARMENTO, Daniel; SOUSA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum. 2012.

VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia.
In: QUADRAT, Samanta Viz. (Org). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate.** Rio de Janeiro: 7 letras, 2014.