

# **A DECISÃO PELA NÃO-DEMOCRACIA: A RECUSA DA INICIATIVA POPULAR DE EMENDAS NA CONSTITUINTE BRASILEIRA**

## **THE DECISION FOR THE NON-DEMOCRACY: THE REFUSAL OF POPULAR AMENDMENT INITIATIVE IN THE BRAZILIAN CONSTITUENT PROCESS**

Jairo Lima  
Matheus Conde Pires  
Universidade Estadual do Norte do Paraná

**SUMÁRIO:** I INTRODUÇÃO. II. DEFINIÇÃO DAS REGRAS DO JOGO: A TRANSAÇÃO PARA A TRANSIÇÃO. III. AS CARAVANAS E A REBELIÃO CONSERVADORA. IV. A ÂNCORA CONSTITUCIONAL E O FECHAMENTO DE PORTAS. V. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

**Resumo:** O processo constituinte brasileiro de 1987-1988 é marcado pela intensa presença popular e pela disputa reiterada do controle da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Tal fato faz com que este episódio seja marcado por inúmeras antíteses, que acabam tornando este evento ainda mais complexo. Visando contribuir para a elucidação de alguns pontos deste momento a presente investigação se desenvolve mediante a seguinte questão: como se deu o processo de abertura e fechamento constitucional no processo de 1987-1988, em especial a sedimentação de uma Constituição que impossibilitasse a iniciativa popular de emendas? Para o deslinde desse problema, a pesquisa se desenvolve mediante o método histórico documental, principalmente a partir dos anais da constituinte e revisão bibliográfica das produções bibliográficas sobre a temática. Nesse sentido, em um primeiro momento a investigação se volta para o início do processo de redemocratização, que partiu do próprio regime ditatorial no intuito de manter as estruturas básicas do período autoritário, assim como impedir uma transição “revanchista”. Posteriormente, o foco se dirige para as dinâmicas estabelecidas na ANC, identificando que estas acabaram favorecendo um bloco identificado como “progressista”. Tal feito possibilita compreender as influências das pautas ligadas a grupos minoritários no processo constituinte, assim como a definição da agenda durante este trajeto. Por fim, apresenta-se as proposituras e demandas relativas à inclusão da iniciativa popular de emendas na Constituição, além do processo de recusa deste instituto em que o “Centrão” conseguiu fazer valer o seu posicionamento.

**Abstract:** The 1987-1988 Brazilian constituent process is known by an intense popular presence and by the repeated dispute for the control of the National

Constituent Assembly (ANC). This fact makes this episode distinguished by numerous antitheses, which end up making this event even more complex. In order to contribute to the elucidation of some points of this moment the present investigation is developed through the following question: how was the process of constitutional opening and closing in the process of 1987-1988, in particular, the sedimentation of a Constitution that made impossible the popular amendment initiative? To solve this problem, this research is developed through the documental historical method, mainly from the proceedings of the ANC and bibliographic review of texts related to the subject. In this sense, at first, the investigation turns to the beginning of the democratization process, which started from the dictatorial regime in order to maintain the basic structures of the authoritarian period, as well as to prevent a “revanchist” transition. Subsequently, the focus turns to the dynamics established in the ANC, identifying that these ended up favoring a group identified as “progressive”. This achievement makes it possible to understand the influences of agendas linked to minority groups in the constituent process, as well as the definition of the agenda along this path. Finally, it presents the proposals and demands related to the inclusion of the popular initiative for amendments in the Constitution, in addition to the rejection process of this institute in which the “Centrão” managed to assert its position.

**Palavras-chave:** Supremacia Constitucional; Soberania Popular; Constitucionalismo; Democracia.

**Keywords:** Constitutional Supremacy; Popular Sovereignty; Constitutionalism; Democracy.

## I. INTRODUÇÃO

O processo constituinte de 1987-1988 se apresenta como um episódio central na redemocratização brasileira. Iniciado pelo próprio regime ditatorial militar o momento constituinte é marcado por uma ampla participação popular e por certas continuidades do período antecedente. Diante desta questão, a presente investigação se desenvolve mediante a seguinte questão: como se deu o processo de abertura e fechamento constitucional no processo de 1987-1988, em especial a sedimentação de uma Constituição que impossibilitasse a iniciativa popular de emendas? A escolha do instituto da iniciativa popular de emendas se dá em razão de ser um mecanismo que retira da elite política o domínio integral dos mecanismos institucionais de alteração constitucional. Mais além, tal abertura esteve presente no momento constituinte de 1987-1988, sendo uma ferramenta importante e capaz de levar os anseios populares para dentro dos debates constituintes.

Para tanto, em um primeiro momento a pesquisa remonta o início do processo de distensão com o período autoritário vigente desde 1964. Procura-se destacar os elementos relacionados ao controle do processo de transição, assim como os

eventos que propiciavam uma ruptura mais enfática. Isso se faz importante para a percepção do potencial democrático que iniciava o processo de escrita da chamada Constituição Cidadã.

Posteriormente, envereda-se às dinâmicas estabelecidas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e a abertura popular deste processo. Tal percurso se faz importante para a percepção dos instrumentos dispostos para que os constituintes pudessem apresentar suas demandas e estabelecer a agenda da Lei Maior que estava por vir. Em outras palavras, procura-se apontar se os mecanismos dispostos oportunizavam um certo protagonismo de algum grupo constituinte específico. Neste momento também se apresenta a polarização de dois blocos durante os debates constituintes, os “conservadores” e os “progressistas”. Oportuniza-se uma ênfase a este conflito, pois ele tem relação direta com o objeto central da pesquisa, a iniciativa popular de emendas.

Por fim, em um último momento, localiza-se o potencial democrático da ANC e seu arrefecimento, analisando especificamente o processo de recepção das propostas relativas à iniciativa popular e sua recusa no novo desenho Constitucional. Cabe destacar que esta investigação se fez possível por meio da revisão literária de artigos jornalísticos, atas da ANC, anteprojeto constitucionais, propostas populares de emenda no processo constituinte e estudos atinentes à temática.

## II. DEFINIÇÃO DAS REGRAS DO JOGO: A TRANSAÇÃO PARA A TRANSIÇÃO

Com o fim do “milagre econômico”, em meados de 1973, iniciava-se também o fim do regime ditatorial militar no Brasil<sup>1</sup>. Porém em 1974 a situação eleitoral foi diferente. Em 1974, os militares acreditavam que a situação era plenamente favorável, a ponto de Ernesto Geisel indicar que não buscava uma supremacia, pois uma derrota do MDB que liquidasse a oposição prejudicaria a imagem de legalidade<sup>2</sup>. No entanto, tentativa de emplacar uma “distensão lenta, gradual e segura” começava a enfrentar obstáculos. Ao avaliar a implementação de abertura política, dois objetivos eram levados em consideração, a manutenção das estruturas concebidas durante o regime militar e uma transição não “revanchista”<sup>3</sup>. De certo modo, este último objetivo foi alcançado, uma vez que a redemocratização foi realizada em meio de inúmeras conciliações, nas quais não se buscou ampliar a discussão pública a respeito do legado autoritário<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988)*: um estudo das demandas por direito. Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015, pp. 21.

<sup>2</sup> Elio Gaspari, *A ditadura derrotada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, pp. 448.

<sup>3</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 470.

<sup>4</sup> Jorge Zaverucha, “Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988”, em Edson Teles e Vladimir Safatle (org.) *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, pp. 41.

Entretanto, a crise econômica atrelada às cisões internas da ditadura militar, assim como às mobilizações sociais, foram relevantes catalizadores no processo de transição<sup>5</sup>.

No dia 15 de novembro de 1974 o MDB conquistou 16 das 22 cadeiras no Senado e aumentou sua representação na Câmara para 165 deputados, sinalizando o desgaste do regime ditatorial<sup>6</sup>. A expressão do MDB refletia nas eleições de cidades estratégicas como: São Paulo, Rio Grande do Sul, Amazonas, Acre e Estado da Guanabara<sup>7</sup>. Durante a apuração de votos, o MDB liderava em 18 estados, sendo que a ARENA estava garantida somente no Maranhão e na Bahia, onde não tivera oponentes<sup>8</sup>. Apesar de derrotada, a “anticandidatura” de Ulysses Guimarães colocava o MDB em uma oposição mais agressiva, que denunciava o governo autoritário e arregimentava mobilizações sociais<sup>9</sup>.

A eleição da oposição retirava de Geisel a autonomia para emplacar o processo de “distensão”, impedindo-o do controle da maioria necessária para realizar reformas constitucionais como bem entendesse, vez que a oposição se fazia relevante e necessária para qualquer aprovação congressional<sup>10</sup>. Em resposta ao fracasso eleitoral, buscou-se neutralizar a vitória da oposição por meio das medidas chamadas de “Pacote Abril”, nas quais se determinava a eleição indireta de governadores e senadores, assim como a restrição de propagandas eleitorais por meio da ampliação da Lei Falcão<sup>11</sup>.

A partir deste momento as mobilizações populares começaram a se generalizar, em especial entre os anos de 1977 e 1985, escapando dos círculos político-partidários<sup>12</sup>. Em 1971, a “Carta de Recife” marca o posicionamento de oposição do MDB em prol de convocação da ANC<sup>13</sup>. No dia 8 de agosto de 1977, reunidos no Pátio das Arcadas na Universidade de São Paulo (USP), o jurista Goffredo Teles Júnior lê a “Carta aos Brasileiros”<sup>14</sup>. Neste ato, além do conclamo em torno das *Diretas Já*, também se reafirmou a soberania popular nos seguintes termos: “a fonte legítima, primária é a comunidade a que as leis dizem respeito; é o Povo ao qual elas interessam, comunidade e Povo, em cujo

---

<sup>5</sup> Lucas Coelho Brandão, *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, pp. 35.

<sup>6</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017, pp. 12.

<sup>7</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. *op. cit.*, p. 12.

<sup>8</sup> Elio Gaspari, *A ditadura derrotada*. *op. cit.*, pp. 460.

<sup>9</sup> Lília Moritz Shwarcz, e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia*. *op. cit.*, pp. 468.

<sup>10</sup> GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. *op. cit.*, pp. 471.

<sup>11</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito*. *op. cit.*, pp. 22.

<sup>12</sup> Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, pp. 165.

<sup>13</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. *op. cit.*, pp. 11.

<sup>14</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. *op. cit.*, pp. 13.

seio as ideias das leis germinam, como produtos naturais das exigências da vida”<sup>15</sup>. Com o avanço das mobilizações sociais, o MDB passou a endossar mais veementemente a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sob supervisão de Ulysses Guimarães, o senador Agenor Maria e os deputados Alceu Collares, Celso Barros, João Gilberto e Aldo Fagundes redigiram o “Manual do Constituinte”, no qual questionavam a legitimidade das normas que não provinham de representantes eleitos e reivindicavam liberdades democráticas<sup>16</sup>. Ainda em 1977 o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) organiza a primeira mobilização em prol da anistia, que passou a ter posteriormente o apoio da Igreja Católica, da OAB e da ABI<sup>17</sup>.

Em 1979, João Figueiredo assume a presidência com o apoio de Geisel, perfazendo um discurso de “novo tempo”<sup>18</sup>. O “Pacote Abril” surtira seus efeitos, o governo assegurava a maioria no Senado e sofreu com um pequeno aumento das cadeiras do MDB na Câmara, que agora passava a ter 189 deputados eleitos<sup>19</sup>. O processo de abertura continuou com a Lei 6.683/1979 (de Anistia) e com a extinção do bipartidarismo (Lei 6.767/1979)<sup>20</sup>.

Por sua vez, no ano de 1980, a OAB redige a “Carta de Manaus”, em que rejeita os “remendos constitucionais” e participa de mobilizações em favor de uma constituinte em conjunto com lideranças do PMDB, PP, PDT, metalúrgicos, UNE e Movimento Contra Carestia<sup>21</sup>. No ano seguinte a OAB realiza o Congresso “Pontes de Miranda”, resultando na propositura de uma nova Constituição para o Brasil, a fim de assegurar as liberdades democráticas, as garantias individuais e os direitos dos cidadãos e da pessoa humana<sup>22</sup>. Em 1982 o Presidente do Conselho Federal da OAB, Bernardo Cabral, reiterou a necessidade da convocação de uma ANC, na IX Conferência Nacional dos Advogados.

As mobilizações eram patentes, e o governo, por meio de uma mudança legislativa, buscava amenizar os efeitos da oposição na eleição que estava por vir. Acreditava-se que a proximidade dos candidatos com as bases eleitorais iria atrair votos nas eleições majoritárias. Essa impressão fez com que o regime ditatorial alterasse a legislação eleitoral para que se votasse por chapa, ou seja, os candidatos ao Senado, às câmaras estaduais e federais e o governador do estado deveriam ser

<sup>15</sup> Goffredo Telles Júnior, “Carta aos brasileiros”, Crônicas das Arcadas, *Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade De São Paulo, 92, 599-612, 1997, pp. 412.

<sup>16</sup> Essas informações podem ser observadas na matéria intitulada como “MDB Começa a Distribuir O *Manual Da Constituinte*”, *Jornal de Brasília*. Brasília, 4, novembro, 1977.

<sup>17</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 13.

<sup>18</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016, p. 136.

<sup>19</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 123.

<sup>20</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 13 – 14.

<sup>21</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito. op. cit.*, pp. 22.

<sup>22</sup> Essas informações podem ser observadas na matéria intitulada como “OAB Propõe Nova Constituição”, *Correio Braziliense*. Brasília, 1, junho, 1981.

do mesmo partido no momento do voto<sup>23</sup>. Contudo, a realidade foi completamente oposta à expectativa dos militares e pela primeira vez, desde 1964, a maioria congressual deixava de ser do regime<sup>24</sup>.

Na eleição de 1982, o governo perdera a administração de 10 estados, mas ainda mantinha o domínio do colégio eleitoral, o controle do Senado e um número de cadeiras próximo à maioria na Câmara<sup>25</sup>. Entre estes estados em que os militares saíram derrotados, destacam-se São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Isto pois, colocava-se fim ao mais longo período de centralização administrativa da história Republicana; estas localidades representavam 59% da população, 75% da produção e 72% da arrecadação federal<sup>26</sup> (GASPARI, 2016, p. 229). As manobras da situação oportunizaram o sucesso do PMDB, que passava a buscar uma superação do regime por dentro dele mesmo<sup>27</sup>.

O desgaste do governo era patente e os atentados acabaram fortalecendo ainda mais a oposição<sup>28</sup>. O cenário era favorável à abertura, e uma emenda desprezível foi utilizada para articular essa demanda, ficando conhecida como Dante de Oliveira, em razão do nome do deputado que a protocolou. O representante do PMDB não tinha muita relevância no cenário político, mas a Executiva Nacional do partido selecionou a sua proposta com cerca de 15 linhas e passou a organizar uma frente suprapartidária de oposição, com o mote *Diretas Já!*<sup>29</sup>. Enquanto Ulysses Guimarães investia na aprovação da emenda, seu correligionário, Tancredo Neves, descrente com a possibilidade, começava a articular a sua candidatura em uma eleição indireta<sup>30</sup>. Nesse sentido, o PMDB buscava cooptar as manifestações a seu favor e, assim, neutralizar as influências do PT e demais organizações de esquerda nas campanhas das “Diretas Já!”<sup>31</sup>.

Em que pese a mobilização popular tenha sido relevante<sup>32</sup>, a percepção do político mineiro estava certa e, sua atuação moderada somada à abertura para negociações fizeram com que o opositor fosse bem visto pelo general Figueiredo<sup>33</sup>. O próprio Tancredo chamou a imprensa manifestando sua intenção de liderar uma conciliação com as forças do governo<sup>34</sup>. Três fatores se fizeram importantes para a eleição de Tancredo Neves: a indecisão de Figueiredo quanto à escolha de um candidato governista; ausência de um nome capaz de unir o bloco

---

<sup>23</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 228.

<sup>24</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 469.

<sup>25</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 229.

<sup>26</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 229.

<sup>27</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito. op. cit.*, pp. 22.

<sup>28</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 481 – 482. Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 24 – 181.

<sup>29</sup> Lilia Moritz Shwarcz e STARLING, Heloisa Murgel, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 482.

<sup>30</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 266.

<sup>31</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 281.

<sup>32</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito. op. cit.*, pp. 23.

<sup>33</sup> Lilia Moritz Shwarcz e, Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 482.

<sup>34</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 485.

governista; e, a escolha de Maluf como candidato do PDS, que tinha forte oposição, inclusive do próprio presidente do regime ditatorial<sup>35</sup>.

A articulação política de Tancredo Neves rendia seus frutos e, por meio da mediação do próprio Vice Presidente, recebeu a notícia de que sua a chapa de candidatura à presidência seria completa com o nome de José Sarney<sup>36</sup>. O apoio militar à sua candidatura passara a ser público, assim como as denúncias a respeito de “negociações”<sup>37</sup>. Não obstante, tal relação não era de todo harmônica, a ponto do presidente do PMDB informar, em uma entrevista publicada pelo *Jornal do Brasil* no dia 17 de janeiro de 1985, sua preocupação com a possibilidade de um golpe e afirmar “Tenho que avisá-lo de que se vier o golpe, virá a resistência e haverá derramamento de sangue”<sup>38</sup>.

Embora existissem alguns atritos, a “Aliança Democrática” estava formada com o objetivo de pautar o caminho da redemocratização de modo a manter as estruturas e a essência do regime ditatorial militar<sup>39</sup>. O manifesto assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça e, Marco Maciel<sup>40</sup>, conhecido como “Compromisso com a Nação”, marca este momento com o seguinte compromisso: “o PMDB e a Frente Liberal, conscientes de suas responsabilidades perante a Nação, decidiram reunir seus esforços no propósito de promover as inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige”.

A vitória de Tancredo Neves foi sacramentada nas eleições indiretas, mas o arquiteto da conciliação não tomou posse em razão de problemas ligados a um Leiomoma<sup>41</sup>. No *Jornal O Estado de São Paulo* a manchete indicava a posse de Sarney, mas não mencionava o falecimento de Tancredo Neves. Com o título “Tancredo Operado. Sarney assumirá a Presidência”<sup>42</sup> a notícia apenas relatava, erroneamente, que a internação do presidente eleito decorria de uma crise “aguda de apendicite”. Em suma, este episódio apresenta três pontos em seu encerramento: Sarney não queria assumir; o próprio Ulysses Guimarães, indica à Sarney que ele deveria assumir a presidência; e, não houve, ao menos concretamente, nenhum ato de obstrução por parte dos militares<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia. op. cit.*, pp. 485 - 486. Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 266.

<sup>36</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 285.

<sup>37</sup> Conforme se nota nas seguintes matérias: “Figueiredo Considera Tancredo um ‘Nome Confiável’”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 25, abril, 1984, pp. 04; e “Para Lula, Proposta É de Transação e não de Transição”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 25, abril, 1984, pp. 04.

<sup>38</sup> Essa informação está presente na matéria intitulada “As Revelações Sobre o Temor de um Golpe”, *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 17, janeiro, 1985, pp. 02.

<sup>39</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 16.

<sup>40</sup> Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e Marco Maciel, “Compromisso com a Nação”. En Marco Maciel, *Compromisso com a Nação, Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, 2010, pp. 15.

<sup>41</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 309.

<sup>42</sup> As informações indicadas estão presentes na matéria intitulada “Tancredo Operado. Sarney Assumirá A Presidência”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 15, março, 1985, pp. 01.

<sup>43</sup> Elio Gaspari, *A ditadura acabada. op. cit.*, pp. 308.

A faixa presidencial caiu sob os ombros de José Sarney, mas isso não foi um fator impeditivo para o cumprimento do acordo da Aliança Democrática. Em mensagem nº 48, de 1985-CN (nº 330/85, na origem) o novo presidente encaminhava a PEC 43/85 ao Congresso e indicava “Cumpro o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática”<sup>44</sup>. Esta emenda estabelecia que o Congresso iria se reunir unicameralmente em uma ANC para, de forma livre e soberana, se instalar sob a direção do presidente do STF, a fim de conduzir a eleição da mesa responsável por dar sequência nos trabalhos<sup>45</sup>. É justamente esta proposta que inicia os primeiros embates parlamentares a respeito do momento constituinte.

### III. AS CARAVANAS E A REBELIÃO CONSERVADORA

Um mês após o envio da proposta de emenda, Sarney também publica o Decreto 91.450/1985, no qual instituiu a “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, mais conhecida como Comissão Afonso Arinos, em razão do nome do jurista presidente responsável pela elaboração do projeto da nova constituição<sup>46</sup>. Esta iniciativa por parte do novo governo deu ensejo aos primeiros embates entre os “conservadores” e “progressistas”, pois estes viam nos referidos atos uma tentativa de interferir na agenda temática da Constituição e minimizar sua autonomia<sup>47</sup>. Ocorre que o resultado final da Comissão Afonso Arinos não agradou o próprio Presidente Sarney, que ignorou o documento e não o enviou ao Congresso<sup>48</sup>. A Comissão funcionou durante 1 ano e 2 meses, contando com a participação de 50 personalidades heterogêneas, dando ensejo a um Anteprojeto de caráter bastante progressista<sup>49</sup>. Por esta razão a “Comissão de Notáveis” se aproximou mais aos interesses emergentes da época do que às expectativas governistas<sup>50</sup>. Dessa forma, os esforços do governo se dirigiam para a aprovação da proposta de convocação da ANC. Em agosto de 1985 uma Comissão Mista se reunia para analisar a PEC 43/85, sendo presidida pelo Senador Helvídio Nunes (PDS) e tendo como relator o constituinte Flávio Bierrenbach (PMDB)<sup>51</sup>.

Paralelamente, a sociedade se organizava a fim de pressionar a aprovação de uma ANC exclusiva. No dia 14 de setembro de 1985 a Folha de S. Paulo divulga a mobilização da Igreja Católica liderada por D. Paulo Evaristo Arns, com a

---

<sup>44</sup> José Sarney, *MENSAGEM Nº 48, de 1985-CN*. Brasília, 28, junho, 1985.

<sup>45</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. op. cit., pp. 18.

<sup>46</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito*. op. cit., 2015, pp. 25 – 26.

<sup>47</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 21.

<sup>48</sup> Vinicius Parolin Wohnrath, *Constituindo a Nova República: agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88*. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2017, pp. 48.

<sup>49</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito*. op. cit., pp. 26.

<sup>50</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. op. cit., pp. 21.

<sup>51</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988* op. cit., pp. 20.

matéria intitulada “Igreja detona campanha por Constituinte independente”<sup>52</sup> D. Paulo Evaristo Arns foi um relevante opositor do regime militar e um personagem importante em relação às reivindicações pró participação popular na Constituinte. Dentre seus trabalhos, enumerou 10 propostas da Igreja Católica para a Constituinte que giram em torno dos seguintes temas: participação popular nas ações estatais; distribuição de renda e terras; liberdade cultural; reforma fiscal e fundiária; instituição de uma corte constitucional aberta ao povo; estruturação sindical com representação autêntica; positivação dos direitos humanos; proteção de dados pessoais; e, a promoção de mecanismos que assegurem o avanço científico, tecnológico e de informações<sup>53</sup>.

Em meio às mobilizações sociais, chama a atenção o projeto “Diga Gente e Projeto de Constituição”, da própria constituinte, que oportunizou milhares de sugestões populares para a constituinte<sup>54</sup>. Inúmeros Plenários, Comitês e Movimentos pró ANC foram articulados visando a consolidação de um processo de transição participativo. Dentre estes, pode-se indicar: Movimento Nacional pela Constituinte; Plenário Pró-Participação Popular; Congresso Brasileiro de Professores; a Reunião dos Sindicatos; o Primeiro Ciclo de Debates sobre a Assembleia Nacional Constituinte; Comitê Mineiro pela Constituinte e pelas Eleições Diretas; o I Ciclo de Estudos em Prol da Assembleia Nacional Constituinte; Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária<sup>55</sup>. Neste momento, o isolamento geográfico de Brasília começa a ser rompido pelas caravanas de diversos lugares do país<sup>56</sup>.

Embora o posicionamento generalizado entre estes movimentos buscasse uma constituinte exclusiva, a emenda provinda da Aliança Democrática foi aprovada sob o nº 26/85 dando ensejo ao processo de 1 ano e 8 meses que tornou o Congresso em um centro expressivo da vida pública nacional<sup>57</sup>. Entre novembro de 1986 e setembro de 1988 ocorreram ao menos 225 eventos de mobilizações populares, ou seja, uma média mensal de 9,78 ações durante a ANC<sup>58</sup>. Este número aumenta para 250 quando se nota que em um evento podem ser empregadas mais de uma forma de mobilização<sup>59</sup>. Em suma, tem-se o seguinte quadro de mobilizações e suas respectivas ações:

<sup>52</sup> Pode-se notar as informações na referida matéria: “Igreja Detona Campanha Por Constituinte Independente”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 14, setembro, 1985.

<sup>53</sup> Vinicius Parolin Wohnrath, *Constituindo a Nova República: agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88*. *op. Cit.*, pp. 63.

<sup>54</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. *op. cit.*, pp. 23.

<sup>55</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito*. *op. cit.*, pp. 23 – 24.

<sup>56</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. *op. cit.*, pp. 17.

<sup>57</sup> Lilia Moritz Shwarcz e Heloisa Murgel Starling, *Brasil: uma biografia* *op. cit.*, pp. 488.

<sup>58</sup> Lucas Coelho Brandão, *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. *op. cit.*, pp. 81.

<sup>59</sup> Lucas Coelho Brandão, *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. *op. cit.*, pp. 83.

**Tabela 1<sup>60</sup>** – Mobilizações Durante o Processo Constituinte.

<b>Tipo de Mobilização</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Percentual</b>
Greve	1	0,4%
Demonstrações/Manifestações/Comícios	40	16,0%
Caravanas à Brasília/Lobby nos Corredores e Plenário do Congresso	27	10,8%
Atos de Coleta de Assinaturas	15	6,0%
Atos de Entrega de Emendas Populares	17	6,8%
Envio de Proposta ou Carta Pública ao Governo/Constituintes	20	8,0%
Reuniões com Constituintes	35	14,0%
Reunião com Poder Executivo Federal (Ministros/Presidente/Assessor Direto do Presidente)	4	1,6%
Apresentação das Emendas Populares na Comissão de Sistematização	2	0,8%
Divulgação à População do Voto dos Constituintes	6	2,4%
Exposições artísticas sobre os temas	1	0,4%
Propaganda Televisiva	2	0,8%
Reuniões/Encontros de Articulação entre os Movimentos	42	16,8%
Reuniões de Formação/Consolidação do Movimento	36	14,4%
Levantamento de Fundos	2	0,8%
<i>TOTAL</i>	<i>250</i>	<i>100%</i>

Como se nota, “Reuniões/Encontros de Articulação entre os Movimentos” e “Demonstrações/Manifestações/Comícios” totalizam cerca de um terço das atuações populares durante a constituinte. Este fato demonstra a intenção popular de se organizar coletivamente e influir nos rumos constitucionais. Tal fato fica ainda mais evidente quando se destaca o terceiro tipo de mobilização que mais ocorreu “Reuniões de Formação/Consolidação do Movimento”. Somado a isto, tem-se as “Reuniões com Constituintes” e “Caravanas à Brasília/Lobby nos Corredores e Plenário do Congresso”, o que permite afirmar que a ANC foi permeada pela presença popular e sua respectiva participação ativa durante o processo constituinte.

Consumada a decisão de uma ANC congressional, as eleições de 1986 transformavam-se em pleitos para a constituinte<sup>61</sup>. Herdados os 23 senadores

<sup>60</sup> Lucas Coelho Brandão, *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. op. cit.*, pp. 83.

<sup>61</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, p. 21.

de 1982, a eleição que estava por vir preencheria 487 cadeiras na Câmara e 49 no Senado<sup>62</sup>. Havia uma ampla vantagem do PMDB com a maior bancada parlamentar, sendo seguido pelo PFL que não detinha metade das cadeiras da maior representação partidária. Contudo o “bloco conservador” ainda tinha a vantagem numérica; enquanto a “bancada progressista” era composta pelo PCB, PC do B, PDT, PSB, PT e uma fração minoritária do PMDB, o grupo que viria a ser chamado de “Centrão” detinha o PDS, PFL, PL, a fração majoritária do PMDB e, salvo algumas exceções pontuais, o PDC e o PTB<sup>63</sup>. A composição da ANC refletia o “predomínio de conservadores na sociedade e na política brasileira”<sup>64</sup>. Em uma classificação de Luziano Pereira Mendes de Lima<sup>65</sup>, a composição da ANC era da seguinte maneira: 33% dos parlamentares poderiam ser identificados como de direita, 25% como centro-direita; 11% como centro; 14% como centro-esquerda; e, 17% como esquerda.

A ANC estava instalada sob a presidência provisória do ministro do STF José Carlos Moreira Alves. Logo após 1 minuto de silêncio em homenagem a Tancredo Neves, os conflitos se iniciaram com uma questão de ordem de Plínio de Arruda Sampaio (PT)<sup>66</sup>, em razão de sua irresignação com a presença dos senadores “biônicos”: “A participação dos Senadores eleitos em 1982 constitui uma afronta brutal ao princípio de legítima representatividade constituinte que deve ser o guia maior dos trabalhos da Assembleia instalada no dia de ontem”. Logo em seguida, Roberto Freire (PCB) endossa a questão de ordem. Em oposição, o constituinte Fábio Lucena (PMDB) é o primeiro a manifestar contrariedade à questão de ordem, indicando que “a Constituição não distingue entre Senadores eleitos em 1982 e em 1986, muito menos em 1990”<sup>67</sup>. Em seguida, José Lourenço (PFL) solicita a palavra como Líder do partido, a qual foi deferida pela presidência, para defender a presença de todos os representantes no processo constituinte. Este episódio possui extrema relevância para o processo constituinte, pois consolida a figura dos líderes e assegura às pequenas bancadas a mesma capacidade de expressão, de forma a incorporar essa prática ao longo de todo o processo da ANC<sup>68</sup>.

Seguindo os debates, a decisão do Ministro Moreira Alves veio de maneira favorável aos conservadores: “Como o texto salienta que são os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que se reunirão em Assembleia Nacional Constituinte, esta Presidência decide que os Senadores eleitos em 1982, [...], têm direito de voto nesta eleição”<sup>69</sup>. Entre os 23 senadores, pode-se identificar

<sup>62</sup> Vinicius Parolin Wohnrath, *Constituindo a Nova República: agentes católicos na Assembleia Nacional 1987-88. op. cit.*, p. 48.

<sup>63</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo op. cit.*, p. 13.

<sup>64</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, p. 41.

<sup>65</sup> Luziano Pereira Mendes Lima, *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 120.

<sup>66</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, Brasília: 1987a, pp. 09.

<sup>67</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, *op. cit.*, pp. 09.

<sup>68</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 25.

<sup>69</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, *op. cit.*, pp. 12.

16 deles como conservadores e 6 como progressistas, de modo que se estes fossem descredenciados da participação na ANC, representaria 10 votos a menos ao lado do futuro “centrão”<sup>70</sup>.

Diante desta decisão, Plínio de Arruda Sampaio (PT) recorreu ao plenário. Antes que a votação se iniciasse José Genuíno (PT) pediu a palavra para apresentar sua questão de ordem, indicando que “os Senadores que correspondem exatamente ao objeto desta votação não podem votar nesta questão, porque é causa própria”<sup>71</sup>. Sem muitas delongas, a questão foi decidida de maneira favorável aos Senadores de 82, dando sequência à votação. Após as orientações partidárias, o resultado foi de 394 votos “SIM”, em favor da presença dos Senadores de 82 no processo constituinte e 124 votos “NÃO” em desfavor aos referidos Senadores, além de 17 abstenções<sup>72</sup>. Em que pese a votação ter marcado a primeira derrota do bloco progressista na ANC, ela também demonstrou a capacidade do grupo em aglutinar votos 5 vezes maior do que a soma de suas respectivas cadeiras, além de expor a habilidade de determinar a agenda do 2º dia de Sessão e forçar uma votação nominal com o Plenário inteiro<sup>73</sup>.

Superada essa questão, a discussão se enveredou, ainda na mesma sessão, para a escolha do Presidente da ANC. O adversário de Ulysses foi indicado em plenário pelo constituinte José Fernandes (PDT): “embora reconhecendo a gloriosa trajetória do Deputado Ulysses Guimarães, não posso também deixar de dizer que temos nomes dignos, como o que quero apresentar ao exame dos Companheiros, o do Deputado Lysâneas Maciel”. Sem muitas surpresas, a vitória do candidato do PMDB veio apoiada com 425 votos, contra 69 votos ao candidato do PDT e 28 abstenções<sup>74</sup>.

Embora Ulysses tenha saído vitorioso no plenário, sofreu uma derrota dentro de seu partido. Antes da definição do Regimento Interno e das mesas de cada comissão e subcomissão, um fato influencia de maneira expressiva os rumos da ANC, a eleição do líder do PMDB. Ulysses Guimarães passara a ser criticado por alguns grupos internos do partido em razão da centralização decisória que ele emplacava; por sua vez, Mario Covas se identificou com essas críticas, apresentando-se como candidato opositor para a liderança do partido<sup>75</sup>. Saiu vitorioso diante do oponente apoiado pelo presidente da ANC, o Deputado Luiz Henrique (PMDB).

A eleição de Mario Covas como líder do PMDB se faz importante em razão de dois fatores: as dinâmicas da ANC ofereciam protagonismo aos líderes, conforme já exposto; e, o PMDB detinha a maior bancada, de modo que se Mario Covas conseguisse aglutinar os liderados, possuiria um poder político relevante. Diante

---

<sup>70</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 24.

<sup>71</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1 *op. cit.*, pp. 12.

<sup>72</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, *op. cit.*, pp. 13.

<sup>73</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. *op. cit.*, pp. 27.

<sup>74</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, *op. cit.*, pp. 17.

<sup>75</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. *op. cit.*, pp. 53. Cristiano Paixão, “Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 43, n. 1, pp. 415-458, 2014.

disto a Aliança Democrática estava agora desmanchada e a ANC passara a ser marcada pelo embate entre progressistas e conservadores<sup>76</sup>. A polarização formada pode ser observada nos embates entre Covas (PMDB) e Lourenço (PFL) que passavam a articular os blocos progressistas e conservadores, respectivamente<sup>77</sup>.

O primeiro item a ser debatido na constituinte era a formulação de um regimento interno capaz de atender as excepcionalidades daquele momento. O Relator do projeto do RIANC foi o constituinte Fernando Henrique Cardoso (PMDB). As discussões sobre o regimento giraram em torno da soberania da ANC, dos procedimentos que seriam adotados para a formulação da nova Constituição e a compatibilização com as atividades ordinárias<sup>78</sup>. Em que pese as divergências e conflitos em torno da aprovação do RIANC, este foi aprovado mediante a atuação de todos os líderes partidários, como se pode inferir a partir da fala de Ulysses Guimarães que fez questão de mencionar o nome de cada um após e enfatizar que “O Regimento da Assembleia Nacional Constituinte é obra condominial dos Líderes dos Partidos com representação nesta Casa”<sup>79</sup>.

Em resumo o RIANC estabelecia: um organograma com 34 foros de deliberação; agenda temática extensiva; 132 cargos de presidente, vice-presidente e relatores nas comissões e subcomissões; amplo poder de agenda para os relatores; possibilidade da substituição do líder pela maioria absoluta da sua respectiva bancada; amplo poder de emenda aos constituintes; possibilidade do presidente da ANC solicitar horários de emissoras para divulgar fatos de interesse relevante; e, possibilidade de alteração do texto do regimento mediante atuação da Mesa Diretora ou requisição de 94 deputados<sup>80</sup>. A partir deste momento, definiam-se as dinâmicas e procedimentos que seriam percorridos ao longo do processo constituinte.

Esses fatos colaboram para a descentralização dos trabalhos, que sem um Anteprojeto para definir a agenda do processo constituinte, remetia às subcomissões a responsabilidade de pautar os primeiros temas que seriam discutidos. Se os progressistas haviam sofrido uma derrota com a manutenção da presença dos Senadores de 82 durante o processo constituinte, agora conquistavam uma vitória relevante, vez que asseguravam um ambiente propício para o predomínio do bloco nas primeiras fases da ANC. O método de elaboração da futura Constituição favorecia a incorporação de suas pautas, que mesmo sendo grupo minoritário no processo constituinte, estava mais coeso e mais bem articulado quando comparado aos conservadores<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 65.

<sup>77</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, pp. 53.

<sup>78</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 45 – 62.

<sup>79</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Resolução nº 2 de 1987. Ano I – nº 33. Brasília: 25 de mar. de 1987b*, pp. 273.

<sup>80</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.* 51 – 52.

<sup>81</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 65.

Um personagem se sobressai em meio às articulações que viabilizaram essas vitórias, Mario Covas (PMDB). Durante o processo de elaboração do RIANC, foi o referido constituinte do PMDB que protocolou a emenda de nº 942, a qual assegurava a propositura popular de emendas ao anteprojeto constitucional. Em seu parecer, Fernando Henrique Cardoso (PMDB) acolheu a proposta de Mario Covas (PMDB), indicando que “A forma que adotei no parecer pretende conciliar o princípio da participação com a ideia de representação [...] se propõe que sejam trinta mil pessoas, a fim de que haja a inscrição de uma proposição”<sup>82</sup>. Neste posicionamento, Fernando Henrique Cardoso acaba ilustrando a oposição entre participação e representação, indicando que a proposta de Mario Covas consistia em uma maior permeabilidade popular no processo constituinte. Em resumo, as deliberações seguiram e a medida foi aprovada no artigo 24 do RIANC, permitindo não somente a iniciativa popular de emendas ao anteprojeto constitucional, como também a oportunidade de que um de seus signatários tivesse 20 (vinte) minutos para sustentar a proposta em sua respectiva Comissão.

Uma segunda intervenção importante de Mario Covas (PMDB) foi em relação à composição de cada uma das comissões e subcomissões da constituinte. As duas maiores bancadas, PMDB e PFL, realizaram um acordo sobre a composição das mesas de cada *locus* deliberativo, que assegurava uma composição partidária proporcional<sup>83</sup>. Neste acordo, ficou decidido que cada líder partidário iria indicar um membro para ocupar a cadeira a que tinha direito, de modo que o protagonismo dos líderes partidários ficava ainda mais evidente<sup>84</sup>. Essa conciliação resultou em uma distribuição da seguinte maneira:

**Tabela 2<sup>85</sup>** - Distribuição de Presidências e Relatorias na ANC

Cargos/Partidos	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	PDC
Presidências de Comissões	-	7	1	-	-	-	-
Relatoria de Comissões	8	-	-	-	-	-	-
Relatoria de Subcomissões	13	5	2	1	1	1	1
Presidência de Subcomissões	15	5	1	2	1	-	-
Total Geral	36	17	4	3	2	1	1

Como pode se ver, o PMDB ficou com a maior parte das relatorias, obtendo inclusive a integralidade das relatorias nas comissões. Diante disto, Mario Covas (PMDB)

<sup>82</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano I, nº 1, *op. cit.*, pp. 421.

<sup>83</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. *op. cit.*, pp. 64.

<sup>84</sup> Marcus Vinicius Fernandes Bastos, *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 104

<sup>85</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. *op. cit.*, p. 64.

como líder do partido, deu preferência à nomeação de constituintes ligados ao bloco progressista<sup>86</sup>. Dos 8 relatores das comissões, 6 estavam ligados ao bloco progressista, 1 alinhado aos conservadores e 1 poderia ser considerado moderado<sup>87</sup>. Importante destacar, que os presidentes e relatores das comissões, assim como os relatores das subcomissões, tinham lugares garantidos na Comissão de Sistematização. Dessas 40 vagas, 18 estavam reservadas aos progressistas, 20 nas mãos dos conservadores e 2 restavam aos moderados<sup>88</sup>. Essa disposição de constituintes gerou uma vantagem importante aos opositores mais enfáticos do regime ditatorial militar, uma vez que conseguiram pautar a agenda da maioria das comissões e levar um anteprojeto que se aproximava de seus principais anseios para o plenário<sup>89</sup>.

Até a Comissão de Sistematização, com um relator progressista, as pautas alinhadas ao que se pode identificar genericamente como “esquerda” conseguiram se sustentar no Anteprojeto da Constituição<sup>90</sup>. Em razão deste relativo sucesso em emplacar suas propostas, os conservadores organizaram o que Adriano Pilatti<sup>91</sup> chamou de “rebelião conservadora”, na qual paralisaram a ANC até perfazerem reformas no RIANC que entendessem favoráveis para a neutralização dos avanços progressistas. Os conservadores aproveitaram do momento em que se apresentavam certas particularidades entre os constituintes: os componentes da ANC queixavam o fato de estarem à mercê dos 93 membros da Comissão de Sistematização; haviam irresignações com relação à composição da Comissão de Sistematização em razão da articulação de Mario Covas que proporcionou uma presença progressista desproporcional à composição do Plenário; não houve oportunidade para que vários constituintes pudessem apresentar seus destaques na Comissão de Sistematização e, agora também não poderiam apresentar emendas; por fim, a Comissão de Sistematização entrava em choque com os “moderados” do plenário<sup>92</sup>.

A “rebelião conservadora”, que buscava alterar o caminho pelo qual o texto constitucional se dirigia, marca não somente um arrefecimento relevante do potencial democrático da Constituinte de 1987-1988 como também o nascimento do grupo que se autointitulava centro democrático, o “Centrão”. As caravanas que marcavam o processo constituinte agora encontravam um obstáculo para que pudesse permanecer presente na formulação e reformulação constitucional.

---

<sup>86</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 67.

<sup>87</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, pp. 64.

<sup>88</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, pp. 65.

<sup>89</sup> Natália Neris da Silva Santos, *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito. op. cit.*, pp. 33 – 34.

<sup>90</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 183.

<sup>91</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, pp. 196.

<sup>92</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. op. cit.*, pp. 198.

Dentre as medidas tomadas por este bloco irresignado com a Constituição que estava por vir estava a retirada da iniciativa popular de emendas constitucionais, conforme se verá a seguir.

### III. A ÂNCORA CONSTITUCIONAL E O FECHAMENTO DE PORTAS

Como dito anteriormente, uma “Comissão de Notáveis” foi instituída a fim de desenvolver um anteprojeto constitucional antes da instalação da ANC. Enquanto a oposição via nessa medida uma tentativa de interferência nos trabalhos que iriam se iniciar, o próprio executivo viu que o resultado não atendia os interesses do governo, conforme já mencionado em tópico anterior. Contudo, este não foi o único anteprojeto formulado a fim de influenciar a Constituição vindoura. Rodrigo Mendes Cardoso<sup>93</sup> destaca 11 anteprojetos com mecanismos de participação popular, sendo que 5 deles instituíam a iniciativa popular de emendas constitucionais.

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul em conjunto com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul apresentaram um projeto em que previa em seu artigo 137 a iniciativa de emenda constitucional popular com a subscrição de ao menos 50 mil eleitores<sup>94</sup>. A iniciativa também foi endossada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil<sup>95</sup>, que por meio de uma declaração pastoral indicava a necessidade do Poder Legislativo “considerar também projetos de lei propostos por um número significativo de cidadãos, inclusive em matéria constitucional”. Por sua vez, Henry Macksoud<sup>96</sup> também propunha o mesmo mecanismo no artigo X.I.2, exigindo como requisito mínimo o apoio de 0,3% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos 1/3 dos Estados, com não menos de 1% em cada um deles. Fabio Konder Comparato<sup>97</sup> também redigiu um anteprojeto em que permitia, em seu artigo 234, a subscrição de 30 mil cidadãos para a propositura de emendas constitucionais. De maneira análoga, Luís Pinto Ferreira admitia em sua proposta a iniciativa popular em matéria constitucional, sendo exigida a assinatura de 50 mil cidadãos<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, pp. 24 – 25.

<sup>94</sup> Ordem Dos Advogados Do Brasil – RS e Instituto Dos Advogados Do Rio Grande Do Sul, *Proposta de uma Constituição Democrática para o Brasil*. Rio Grande do Sul, 1981, pp. 35.

<sup>95</sup> Conferência Nacional Dos Bispos Do Brasil, *Por uma nova ordem constitucional: Declaração Pastoral*. 24<sup>a</sup> Assembleia Geral. São Paulo: Edições Paulinas, 1986, pp. 19.

<sup>96</sup> Henry Macksoud, *Proposta de Constituição para o Brasil*. São Paulo: visão, 1988, pp. 140.

<sup>97</sup> Fábio Konder Comparato, *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp. 148.

<sup>98</sup> Jane Reis Pereira, A Iniciativa Popular no Sistema Constitucional Brasileiro: Fundamentos Teóricos, Configuração e Propostas De Mudanças, *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1707-1756, 2016, pp. 1729.

Pode-se notar que duas comissões estabeleciam a iniciativa popular de emendas constitucionais em seus anteprojetos. A primeira é a I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher<sup>99</sup> estabelecia em seu artigo 15, inciso III, que a soberania poderia ser exercida por meio de iniciativa na elaboração da Constituição, não indicando nenhum requisito mínimo para tal exercício. Por sua vez, a III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo<sup>100</sup> descreve de uma maneira mais completa em seu artigo 33, parágrafo único, a possibilidade de iniciativa popular de emendas, com a subscrição de no mínimo 0,3% do eleitorado nacional distribuído em ao menos 5 Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores em cada um deles.

Algumas iniciativas populares de emenda no projeto constitucional, permitidas pelo art. 24 do RIANC, buscaram assegurar a permanência da iniciativa popular de emendas por meio das PE00021-1; PE00022-9; PE00056-3. A primeira foi subscrita por 303.538 mil eleitores e organizada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz-RJ, Associação Brasileira de Imprensa-RJ e Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte-SP. A PE00022-9, por sua vez, obteve o apoio de 40.538 eleitores, sendo organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio Grande do Sul, Ação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG e Sindicato dos Trabalhadores de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba. Por fim, a última emenda referida obteve a subscrição de 35.000 eleitores e foi organizada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais e Unibairros<sup>101</sup>.

As propostas guardavam semelhanças entre si. Enquanto as PE00021-1<sup>102</sup> e a PE00056-3<sup>103</sup> autorizavam a iniciativa popular de emenda quando assinadas por ao menos 1% do eleitorado nacional, a PE00022-9<sup>104</sup> prescrevia o mesmo e garantia tramitação prioritária no Congresso Nacional. Sendo assim, a demanda por participação popular na formulação e reformulação ao longo do tempo do texto constitucional era uma demanda que adveio antes do início dos trabalhos da ANC e permeou os debates instalados na constituinte. O referido dispositivo foi preservado no projeto constitucional da ANC até o início do 1º Turno no plenário, momento em que ocorre o já mencionado episódio da “rebelião conservadora”.

---

<sup>99</sup> Assembleia Nacional Constituinte, *Anteprojeto da Comissão*. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Vol. 69. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987a, pp. 19.

<sup>100</sup> Assembleia Nacional Constituinte, *Anteprojeto da Comissão*. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Vol. 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987b, pp. 20.

<sup>101</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. Vol. 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, pp. 21 – 56.

<sup>102</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. Vol. 258. *op. cit.*, pp. 21.

<sup>103</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. Vol. 258. *op. cit.*, pp. 56.

<sup>104</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. Vol. 258. *op. cit.*, pp. 22.

**Tabela 3**<sup>105</sup> - Evolução nos Projetos de Constituição da Iniciativa Popular de Emendas

Substitutivo 1 (26/8/1987) Comissão de Sistematização	Substitutivo 2 (18/9/1987) Comissão de Sistematização	Projeto A (24/11/1987) Plenário (início do 1º Turno)	Projeto B (5/7/1988) Plenário (início do 2º Turno)	Projeto C (15/9/1988) Plenário (final do 2º Turno)	Projeto D (21/9/1988) Comissão de Redação Final
<b>[ art. 93 ] § 2º</b> A <b>iniciativa popular</b> pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de <b>emenda à Constituição</b> devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.	<b>[ art. 71 ] § 2º</b> A <b>iniciativa popular</b> pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de <b>emenda à Constituição</b> devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.	<b>[ art. 75 ] § 2º</b> A <b>iniciativa popular</b> pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de <b>emenda à Constituição</b> devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.	<b>[ art. 63 ] § 2º</b> A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles.	<b>[ art. 61 ] § 2º</b> A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.	<b>[ art. 61 ] § 2º</b> A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Embora bem sucedida a contraofensiva conservadora, ela não foi suficiente para garantir seu predomínio no plenário, forçando o “Centrão” a articular acordos e conciliações com outros grupos parlamentares. O início da votação no plenário foi marcado pela derrota da emenda substitutiva apresentada pelo “Centrão” que tinha como objeto a alteração do Preâmbulo, por uma votação de 251 a 226, havendo 9 abstenções; tal realidade demonstrou que o bloco conservador não era capaz de fazer valer seus interesses, forçando-o a se abrir para as negociações<sup>106</sup>.

Na realidade, estava-se diante de um impasse, pois nenhum dos grupos poderia emplacar seus interesses sem algum tipo de negociação ou cooptação

<sup>105</sup> João Alberto de Oliveira Lima, *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013, pp. 175.

<sup>106</sup> Adriano Pilatti, *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo op. cit.*, pp. 229 – 236.

das forças do lado oposto. Pode-se ver este fato refletido na aprovação da emenda substitutiva 2P02040-2, conhecido como Emenda “Centrão”. Ao indicar as razões pelas quais sua bancada era orientada a votar contra o substitutivo, o constituinte Ademir Andrade (PSB) explica o que se estava em discussão: “o texto do ‘Centrão’ que votaremos em seguida tem cerca de trinta diferenças em relação ao texto básico da Sistematização, entre elas algumas fundamentais, como a retirada da iniciativa popular para a mudança da Constituição [...] votaremos contra”<sup>107</sup>. As orientações partidárias e os votos dos partidos foram dispostos da seguinte maneira:

**Tabela 4**<sup>108</sup> - Disposição de Votos 2P02040-2

PARTIDO	ORIENTAÇÃO	SIM <sup>109</sup>	NÃO	ABSTENÇÃO	TOTAL
PMDB	SIM	206	34	2	240
PFL	SIM	95	4	2	99
PDS	SIM	30	2	1	32
PDT	NÃO	2	22	-	24
PTB	SIM	12	1	-	13
PT	NÃO	1	12	-	13
PL	Sem orientação no Plenário	3	1	-	4
PDC	Sem orientação no Plenário	4	-	1	5
PC do B	Sem orientação no Plenário	-	3	-	3
PCB	SIM	3	-	-	3
PSB	NÃO	1	2	-	3
PMB	Sem orientação no Plenário	1	-	-	1
PSC	Sem orientação no Plenário	1	-	-	1
TOTAL	-	359	81	6	446

O bloco progressista, que vinha se apresentando de maneira coesa nos primeiros momentos da constituinte, se desmanchou durante essa votação. O único partido a votar integralmente contra a emenda substitutiva foi o PC do B, enquanto o único partido, com mais de uma cadeira, a votar integralmente a favor foi o PCB. Contudo, a maior derrota do bloco veio da dissidência dos constituintes do PMDB, que seguiram, em sua grande maioria, as orientações do líder Mario Covas. Apenas 4 partidos penderam para a recusa da alteração, PDT, PT, PSB e o

<sup>107</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano II, nº 306, Brasília: 1988a, pp. 87.

<sup>108</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano II, nº 306, *op. cit.*, pp. 86 - 89

<sup>109</sup> Cabe um destaque para o fato do voto de Ulysses Guimarães ter constado como “abstenção” no painel eletrônico, sendo que posteriormente manifestou seu voto em concordância. Ademais, dois constituintes não haviam registrado seu voto, solicitando ao presidente da sessão que fosse feito o devido registro favorável à proposta em Ata, são eles: José Carlos Coutinho (PL/RJ) e Gidel Dantas (PMDB/CE). Para a feitura da tabela, foram utilizados os dados constantes no painel eletrônico, ou seja, contando como “abstenção” o voto do presidente da ANC e desconsiderando os votos manifestados posteriormente pelos dois constituintes.

já mencionado PC do B. A fragmentação da esquerda nessa votação levou a uma vitória acachapante da Emenda “Centrão”. Contudo, tal derrota se deu em razão de um acordo, uma vez que “não tinha outra alternativa senão buscar o consenso através de concessões ao bloco conservador”<sup>110</sup>.

Tradicionalmente vista como alinhada aos interesses progressistas, a retirada da iniciativa popular de emendas da Constituição se mostra não só como uma derrota para o bloco como também um elemento relevante para a tensão entre a democracia e constitucionalismo. A impossibilidade popular de iniciar o emendamento faz com que este processo fique restrito às elites políticas. Em que pese a interpretação da possibilidade da iniciativa popular de emendas diante do texto constitucional posto é necessário destacar que o constituinte optou por restringir tal medida às leis ordinárias<sup>111</sup>. Não se trata meramente de um lapso em que a ANC deixou de deliberar sobre a possibilidade, pelo contrário, a omissão do dispositivo foi desejada e intencional. Tal fato faz com que haja um arrefecimento da potencialidade democrática da emenda constitucional no Brasil<sup>112</sup> e afasta a atuação do poder soberano<sup>113</sup>.

Em momento de epílogo do processo constituinte de 1987-1988, Ulysses Guimarães (PMDB) profere em seu discurso: “Hoje é o alvoroço da chegada, com a âncora da Constituição achatada no chão da democracia”<sup>114</sup>. É interessante o uso do termo “âncora”, pois oferece justamente o sentido de fechamento, como um barco que atraca para nunca mais sair. Assim se apresenta a Constituição Cidadã, marcada por uma intensa participação popular e pelo fechamento das portas para o “povo” vindouro no âmbito do texto constitucional.

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entre um processo constituinte com uma participação popular singular na história nacional e uma tentativa reiterada de controlar a autonomia da ANC por parte dos grupos advindos do regime ditatorial militar, tem-se o nascimento da chamada Constituição Cidadão. Em que pese ser possível identificar uma certa vitória progressista no resultado final, o documento redigido em 1988 é marcado intensamente pelas conciliações realizadas no processo de reabertura constitucional. Tal fato não importa necessariamente em um demérito, apenas oferece um caminho para explicar certas continuidades e a permanência de certos signos autoritários.

---

<sup>110</sup> Rodrigo Mendes Cardoso, *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988. op. cit.*, 2017, pp. 188.

<sup>111</sup> José Duarte Neto, *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pp. 123.

<sup>112</sup> Jairo Lima, *Emendas constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 218.

<sup>113</sup> Ilana Aló Cardoso Ribeiro, E m defesa da participação: Análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 113 – 128, 2019, p. 114.

<sup>114</sup> Diário Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Plenário*. Ano II, nº 306, Brasília: 1988b, pp. 199.

Pode-se perceber que a redemocratização brasileira nasce do próprio regime autoritário, que buscava tutelar este processo, de modo a manter as principais estruturas militares e impedir uma transição “revanchista”. Pode-se dizer que estes objetivos foram alcançados, ao menos em parte, contudo os militares e seus políticos apoiadores não conseguiram controlar de maneira integral este processo. Não bastassem as derrotas eleitorais da base governista no início da abertura política, as dinâmicas da ANC favoreceram os grupos minoritários. Neste momento Mario Covas (PMDB) se apresenta como personagem importante para a vitória progressista até a fase intermediária da constituinte, momento em que se assegurava inclusive a iniciativa popular de emendas.

A chamada “rebelião conservadora” mostra não somente a irrisignação deste grupo com os rumos do novo desenho constitucional, como também ilustra a incapacidade que este teve de fazer valer seus interesses em boa parte do processo constituinte. Mesmo diante da reforma do RIANC, o bloco conservador não se mostrou capaz de aprovar suas proposições sem algum tipo de acordo. Em razão disso, várias conquistas do bloco progressista conseguiram ser preservadas na redação final. Este foi um momento marcado por acordos e pressões de agentes externos, como por exemplo as articulações de Sarney visando preservar a vigência de seu mandato o máximo possível.

Entre as negociações realizadas, nota-se um instituto importante que ficou para trás, a iniciativa popular de emendas constitucionais. Este mecanismo não só retiraria das elites políticas o domínio integral das alterações constitucionais, como também permitiria uma formulação popular da Constituição ao longo do tempo. Contudo, essa abertura ficou restrita aos representantes políticos, de forma a possibilitar uma dissonância entre os anseios populares e as alterações perpetradas no texto constitucional durante mais de 30 anos. O fechamento de portas constitucionais ao povo se mostra intensificado na realidade brasileira em razão das tradicionais famílias enraizadas no seio político nacional. Fatos como estes podem oferecer um caminho para se compreender a crise constitucional brasileira, que teve como epicentro o ano de 2016, contudo tal objeto foge o escopo do presente estudo. Pode-se considerar que a sedimentação do último processo constituinte brasileiro apresentou um entrave para a permanência da participação popular no âmbito constitucional.

Fecha de envío / Submission date: 11-01-2022

Fecha de aceptación / Acceptance date: 1-02-2022