

**ENTRE O PASSADO E O FUTURO:  
O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-1988**

---

**Mariele Troiano\***

---

**Resumo:** A literatura sobre a Constituição de 1988 é ampla e rica, porém limitada quando se trata do processo constituinte que a antecedeu. O objetivo deste artigo é apontar para um instrumental analítico apropriado ao exame do processo constituinte. Para isso, foram mapeadas as principais discussões sobre os mecanismos institucionais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Neste trabalho, apresento os trâmites regimentais assumidos no processo constituinte de 1987-1988 como reflexo da construção de um novo consenso e da soberania da ANC. Esta pesquisa também tem como finalidade ressaltar a importância do processo constituinte e distanciar de explicações que reduzem o processo constituinte à uma mera ilustração do período de transição democrática.

**Palavras-chave:** constituinte ANC; atores políticos; constituição.

## 1 Introdução

A literatura sobre a Constituição de 1988 é ampla e rica, porém limitada quando se trata do processo constituinte. O objetivo deste artigo é apontar para um instrumental analítico adequado para o exame do processo constituinte. Para tanto, foram mapeadas as principais discussões sobre os mecanismos institucionais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Neste trabalho, apresento os trâmites regimentais assumidos no processo constituinte de 1987-1988 como reflexo da construção de um novo consenso e da soberania da ANC. Diante da arquitetura e do funcionamento do processo constituinte, interpretações que revelam que preferências individuais prevaleceram nas toma-

---

\* Graduada em Ciências Sociais e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

das de decisões, bem como que afirmam que as vontades das principais personalidades políticas como José Sarney e Tancredo Neves representaram uma reorganização de elites políticas remanescentes do regime anterior não são sustentadas. Os mecanismos institucionais dessa arena de negociação refletem uma Constituinte conduzida pela insatisfação de elites anteriores, conseqüentemente, (re) formadoras de novas elites políticas. Argumento que o processo baseado em ações conduzidas por articulações e negociações entre os atores políticos, em muitos casos, demonstrava que a soma das partes integrantes era menos expressiva que a vontade do todo coletivo. Isso aconteceu devido à natureza programática e normativa da Constituinte, que colocou em xeque os interesses de seus próprios atores, mesmo quando esses se mostraram unidos por seus partidos políticos, por exemplo. Foi na Constituinte que o jogo político e os jogadores estiveram nitidamente interligados pelas regras institucionais.

Análises macro-históricas são fundamentais para a percepção de que, em momentos de mudança institucional, como na Constituinte, as regras e os mecanismos institucionais influenciam na formação de preferências dos atores neles envolvidos, criam e recriam coalizões de vetos, aliados e adversários. Com isso, a Constituinte mudava o país pela vontade dos constituintes, enquanto os atores mudavam suas preferências pela própria existência da Constituinte (NORONHA, 2010, p. 6).

Este trabalho tem também como finalidade demonstrar a importância do processo constituinte no perfil atual do sistema político brasileiro e distanciar de explicações que reduzem o processo constituinte a um mero acontecimento do período de transição democrática.

## 2 A Constituinte

Apesar de a Constituinte de 1987-1988 representar um marco perceptível de mudança institucional e de regulamentação dos aspectos sociais, políticos e econômicos, há poucos estudos na Ciência Política que se debruçam nas análises dos trabalhos da ANC<sup>1</sup>. A escassez torna-se mais evidente quando se aproximam os temas: empresariado e processo constituinte.

Conforme levantamento bibliográfico realizado, destaquei dois momentos específicos dessa literatura. O primeiro período datado entre meados e final da década de 1980 pode ser relacionado ao surgimento de uma "literatura da constituinte". Essas obras, com base em seus títulos, refletiram um caráter especulativo do processo constituinte. Entre elas estão *O que é Constituinte* de Garcia (1985) e *Como participar da Constituinte* de Herkenhoff (1986), ambas apresentando definições básicas do que

<sup>1</sup> A bibliografia sobre as mudanças produzidas pela constituição de 1988 é razoavelmente numerosa, porém sua deficiência não foi sanada por completo e há poucos trabalhos que se limitam em discutir o processo constituinte. Como apontou Coelho (1999, p. 8): "Embora a Constituinte marque o ponto de inflexão que separa o Brasil do autoritarismo do Brasil democratizado, expandindo os direitos da cidadania nos campos político, econômico e social, redefinindo as relações entre Legislativo, Executivo Judiciário e redesenhando as relações entre Estados, Municípios e União, pouca ou nenhuma atenção foi dada a esse processo que resultou nas inovações inscritas na constituição de 1988".

seria uma Constituição e uma Constituinte. Há também o livro *Quem tem medo da Constituinte?* de Bierrenbach (1986), uma obra política de caráter explicativo da situação da política brasileira e convencimento do processo inevitável da Constituinte.

É nesse mesmo período que se encontram muitos trabalhos vinculados às pesquisas em universidades e associações de classe com o intuito de analisar o desenrolar do processo. O trabalho de Marchese (1989) intitulado *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*<sup>2</sup>, vinculado ao Núcleo de Estudos Constitucionais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), apresenta a insatisfação do empresariado com os resultados do primeiro turno de votação do texto constitucional e uma maior preocupação e movimentação no segundo turno. Um documento importante para esta pesquisa está em *O empresário e a Constituinte*, vinculado à Fiergs (RIO GRANDE DO SUL, 1986), que fornece a “Proposta de uma Constituição Econômica” organizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e entregue à Comissão Afonso Arinos. Por fim, a pesquisa *Quem foi quem na Constituinte*: nas questões de interesse dos trabalhadores do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) (1988) traz as atuações dos parlamentares especificadas por temas, votações, posicionamentos e notas atribuídas aos parlamentares.

O segundo período, em que estudos da área de Ciência Política se voltam para os trabalhos da Constituinte, situa-se do final dos anos 1990 aos dias atuais, com um ápice em 2008 devido ao aniversário de vinte anos da promulgação da Carta<sup>3</sup>. Essas obras podem ser classificadas como “literatura sobre a Constituinte”, demarcando uma fase de distanciamento e reflexão sobre o período passado, por meio de análises consistentes e baseadas em fontes empíricas. Ressalto que esse período foi o mais produtivo da literatura e muitas obras e autores dessa fase serão explorados nesta pesquisa.

Considero o livro de B. Sallum Jr. (1996) *Labirintos* – dos gerais à Nova República importante obra inauguradora desse segundo bloco de estudos sobre a Constituinte. Sallum Jr. (1996) traça toda a trajetória da transição política (uma transição política que só teria terminado no governo de Fernando Henrique Cardoso) e enfatiza a duração e os trâmites de todo o percurso. O título *Labirintos* dá ao leitor inúmeras possibilidades de reflexão e pode ser entendido como: um emaranhado de caminhos, no qual apenas um dos caminhos levaria com facilidade à tão procurada saída democrática; pode remeter-se às inúmeras tentativas do encontro desse caminho e à frustração dos que lideravam a transição e, além disso, pode estar relacionado à dificuldade de previsão das ações dos atores envolvidos nessa fase de “transitologia”<sup>4</sup>. A meu ver, Sallum Jr. inaugurou uma maneira de interpretar o período de mudança institucional com base no processo, seus trâmites e ações dos

<sup>2</sup> Consideram-se para esta pesquisa as seguintes datas: o primeiro turno das votações, de 27 de janeiro a 30 de junho de 1988, e o segundo turno, de 21 de julho a 2 de setembro de 1988.

<sup>3</sup> Muitos trabalhos analisaram os vinte anos da Constituição, conforme Brandão, Oliven e Ridenti (2008).

<sup>4</sup> “Transitologia” foi o termo utilizado por Brasília Sallum referente a esse processo nítido de mudança institucional, em entrevista concedida em São Paulo, no Centro de Estudos de Cultura Política (Cedec), em 11 de abril de 2008.

atores. Ao argumentar que as mudanças econômicas foram importantes propulsoras das mudanças políticas institucionais o autor lançou uma nova agenda de pesquisa sobre os atores, não mais sobre o poder Executivo, e inseriu na análise da relação entre Estado *versus* Mercado, a participação da Sociedade Civil.

A partir disso, surgiram outros trabalhos com enfoques específicos, muitos deles pautados por grupos temáticos, tais como sobre os direitos da mulher, poder judiciário, meios de comunicação, entre outros<sup>5</sup>. Há três trabalhos que considero excelentes contribuições a essa nova produção sobre a Constituinte, são as obras de Coelho (1999), Pilatti (2008) e Lopes (2008).

A tese central de Coelho (1999) refere-se à coesão dos partidos políticos dentro da ANC e que, diferente do encontrado na literatura específica sobre partidos, esses atuaram como eixos de articulação de interesses e de tomada de decisão no processo constituinte. Durante a ANC, os partidos políticos foram suficientemente coesos para, nos momentos decisivos, atuarem como pontes da articulação das maiorias parlamentares na aprovação de diversos pontos do texto constitucional, enfraquecendo a barganha clientelística, os *lobbies* e os grupos de interesses. Interesses privados, organizações ou articulações parlamentares não partidárias, intervencionismo e clientelismo estatais aparecem nesse estudo entre as características mais marcantes da Constituinte, porém não como foco principal (COELHO, 1999, p. 45).

A tese de Pilatti (2008) rompe com a noção de que haveria um predomínio da maioria quantitativa conservadora frente à minoria progressista em plenário, a partir da apresentação dos mecanismos regimentais do processo constituinte. Conforme a classificação apresentada por Pilatti, os progressistas seriam os constituintes dos partidos: PCdoB, PSB, PCB, PT, PTB e a ala da esquerda do PMDB que, posteriormente, forneceu quadros para o surgimento do PSDB. Os conservadores seriam os constituintes do PDS, PFL, PL, PDC e fração mais conservadora do PMDB que, *a posteriori*, deu formato ao grupo suprapartidário do Centro Democrático (“Centrão”). Na Ordem Econômica, especificamente, os debates foram polarizados por esses dois grupos: progressistas e conservadores<sup>6</sup>, ilustrados pela constante formação de coalizões para aprovação de propostas e formação de coalizões de veto, levando às vitoriosas conquistas no anteprojeto da Comissão e perdas de dispositivos na Comissão de Sistematização.

Conforme o próprio título da tese de Pilatti (2008) indica (*A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*), seu trabalho trata da importância das regras do jogo e tramitações utilizadas no processo constituinte na definição de seus resultados. Alguns mecanismos foram colocados em prática pelos presidentes das Subcomissões, Comissões, Comissão de Sistematização e, principalmente pelo presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB), quando não desejavam prosseguir os trabalhos ou contabilizavam resultados insa-

<sup>5</sup> Ver Diniz e Praça (2008). Há também Freitas (2008-2009) e as relações entre o Superior Tribunal do Trabalho e Gomes (2006), Souza (2003), Arantes e Couto (2006) e o Congresso Nacional.

<sup>6</sup> Farei uso dessa nomenclatura: progressistas e conservadores, ao longo desta pesquisa.

tisfatórios. Logo, eles utilizavam como justificativa a falta de quórum para início de cada sessão, requerimentos para sessões secretas e trancamentos de pautas.

A obra de Lopes (2008) foca-se nos conflitos ideológicos e articulações políticas decisivas nas várias questões debatidas durante a ANC. Assim, ele considera que os trabalhos, quase de forma unânime, foram decididos e debatidos por dois blocos: de um lado, uma ala centro-esquerda, concentrada na Comissão de Sistematização (liderada por Mário Covas e Bernardo Cabral), e de outro, uma ala conservadora a frente do “Centrão”, liderada pelos constituintes José Lourenço e Daso Coimbra.

As características importantes dessas três análises para esta pesquisa são: o poder de negociação dos partidários do PMDB pela ocupação de seus membros em relatorias e presidências (LOPES, 2008); a apresentação de uma engenharia institucional da Constituinte, movida por seus mecanismos regimentais Pilatti (2008); e a existência de uma articulação paralela aos acordos partidários, mesmo que apontada de maneira tímida na obra de Coelho (1999). Apesar das divergências da forma que cada autor conduziu suas narrativas, ressaltou a convergência entre eles ao apontarem para a relevância do período constituinte e as raras menções aos períodos antecedentes e posteriores à ANC.

A partir dos estudos de Noronha (2010), há três modos de analisar o processo constituinte: o primeiro considerando apenas os processos externos à ANC (análise exógena); o segundo considerando os processos internos à ANC (análise endógena) e o terceiro combinando os dois tipos de análises anteriores. O primeiro modo implica um estudo do processo constituinte dependente de uma análise do processo de transição anterior. O segundo modo pode ser aplicado às análises de conflitos internos e coesões que balizaram os temas da Constituinte. Enquanto o terceiro modo de análise apresenta os temas predominantes da Constituinte associados às preferências dos atores, revelando elementos fundamentais para a compreensão das mudanças institucionais resultantes da Constituição de 1988. A última tipologia evidencia um estudo completo sobre o processo constituinte ao considerar e dar a devida relevância às atuações dos atores políticos internos ou externos nos processos decisórios.

### 3 Os antecedentes da Constituinte

O processo constituinte brasileiro legitimou o momento de abertura democrática ao ser precedido por manifestações que exigiram a representação e a participação dos grupos de interesse na arena decisória. Os movimentos em prol da Constituinte, percebidos como a cristalização do sistema democrático, não se limitaram às emblemáticas manifestações das Diretas Já (1983-1984) que reivindicavam eleições diretas para presidente da República. Já nos anos 1970, percebiam-se segmentos da sociedade inclinados à mudança institucional<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Aconteceram muitos movimentos em prol da redemocratização organizados por sindicalistas (Central Única dos Trabalhadores – CUT), membros da igreja católica (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB) e advogados (OAB).

De fato, não há como definir rigorosamente qual foi o marco histórico e político que culminou na convocação da ANC. Admite-se que o lançamento da primeira Carta pela Constituinte aconteceu, em 1971, no Encontro Nacional do MDB e que foi fortalecido pela campanha da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 1980, encabeçada pelo seu presidente Raymundo Faoro<sup>8</sup>. O grupo empresarial também se manifestou no início da transição. Conforme Skidmore (apud BARBOSA, 2009, p. 147), os empresários manifestaram-se publicamente a favor da democracia em 1979. O documento do manifesto foi assinado por grandes empresários do país, tais como: Severo Gomes, José Mindlin, Antônio Ermírio de Moraes e Laerte Setúbal<sup>9</sup>.

Em abril de 1983, foi apresentada a proposta de emenda constitucional, conhecida com o nome de seu autor: Emenda Dante de Oliveira (Emenda n. 26 – BRASIL, 1985), a qual previa a convocação de uma assembleia composta por membros do Congresso Nacional (deputados e senadores). Entretanto, a Emenda Dante de Oliveira foi derrotada na Câmara dos Deputados e, portanto, sequer foi submetida ao Senado Federal (BARBOSA, 2009, p. 155). Com isso, os defensores das eleições diretas teriam que se satisfazer com as votações do Colégio Eleitoral, em 1985, quando elegeram Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente, como presidente e vice-presidente da República.

A ideia de uma nova Constituição havia sido apresentada publicamente nos “discursos de palanque” de Tancredo Neves, favorável ao movimento das Diretas Já. Com o falecimento de Tancredo, José Sarney viu-se obrigado a manter os compromissos políticos e encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de convocação de uma Assembleia Constituinte em 28 de junho de 1985<sup>10</sup>.

## 4 O anteprojeto Afonso Arinos

Tancredo Neves havia idealizado organizar uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por importantes representantes de diferentes setores – juristas, economistas, sociólogos, escritores etc. (PEREIRA, 1987). A lista continha inicialmente 14 nomes escolhidos pelo próprio Tancredo e passou a ter 50 integrantes quando colocada em prática por José Sarney (LAMOUNIER, 2008).

<sup>8</sup> Em 1981, a OAB realizou um congresso em Porto Alegre, que aprovou um texto sugestivo para a futura Carta Constitucional (BARBOSA, 2009, p. 140).

<sup>9</sup> Conforme Velasco e Cruz (1995, p. 210) “Com efeito, é em agosto e setembro de 1977 que se verifica a entrada definitiva dos empresários no debate político-institucional. É verdade, como se indicou, desde fins de 1976, alguns empresários começam a transgredir velhos tabus e passam a expressar publicamente suas reservas em relação à ordem política vigente no país. Mas são atitudes pouco comuns e escassamente compartilhadas. A maioria guarda silêncio, quando não rejeita enfaticamente o comportamento desses seus pares, como o faz ainda em agosto o responsável pela FIESP. Subitamente o quadro se altera, as barreiras caem, as resistências se desfazem e as virtudes da democracia passam a ser cantadas por um grande coral de vozes bem afinadas. Esta mudança pode ser datada com precisão rigorosa: ela se dá no fim do mês de agosto; setembro descobre, no Brasil, um empresariado de alma liberal-democrática”.

<sup>10</sup> A proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte está em BRASIL (1985).

Assim, foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta por 50 membros, chamados de “os notáveis”<sup>11</sup>, com a tarefa de desenvolver estudos e pesquisas de interesses gerais da Nação. Essa comissão tinha como presidente o jurista Afonso Arinos de Melo Franco<sup>12</sup> e entre seus membros estavam, como representantes do empresariado, Antônio Ermírio de Moraes (Grupo Votorantim) e Luís Eulálio de Bueno Vidigal (presidente da Fiesp nos anos 1985 e 1986). O trabalho da Comissão, que durou de julho de 1985 a setembro de 1986, pode ser ilustrado com depoimento de um de seus integrantes, o cientista político Bolívar Lamounier (2008, p. 22):

A Comissão se reuniu, se não me falha a memória, 103 vezes: 103 dias integrais. Três ou quatro vezes em Brasília, outro tanto em São Paulo e a maior parte no Rio, no Hotel Glória, principalmente, e algumas vezes, não me lembro quantas, em Itaipava, onde o Exército possui um excelente centro de treinamento, austero mas funcional, ótimo para se trabalhar. A primeira reunião foi no palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro. Como 15 minutos de discussão, cada um pediu a palavra. Surgiu a proposta de abrir as reuniões para a imprensa. Com isto a comissão ficou, como posso dizer, formal demais, cavalheirescas demais. Muitas intervenções ficaram com jeito de discurso.

A Fiesp já manifestava seus interesses nesse Anteprojeto ao formular um projeto com o título de “Ordem Econômica e Social” composto por proposições entregues à Comissão de Estudos Constitucionais (RIO GRANDE DO SUL, 1986, p. 18). Embora seu presidente Luís Vidigal tivesse ressaltado que a Ordem Econômica deveria ser também uma Ordem Social e demonstrasse a preocupação diante das demandas sociais que afligiam o país, conforme análise do documento na íntegra e comparações com o título III “Da Ordem Econômica e Social” da Constituição de 1967, o texto proposto pela Fiesp pouco havia avançado no sentido social.

No entanto, o texto final do anteprojeto Afonso Arinos apresentava o Título III, artigos 316 a 341, referente à Ordem Econômica, que adiantava as discussões sobre os dispositivos de definição de empresa nacional, intervenção do Estado na economia e disciplina nos investimentos do capital estrangeiro que permaneceram até o texto final da Constituição de 1988. O anteprojeto também era composto pelo Título IV, referente à Ordem Social, artigos 342 a 383, que mesmo tratando da reivindicação de 40 horas semanais, segundo os membros dos partidos progressistas traziam poucos avanços por excluir temas como seguro-desemprego, participação nos lucros e benefícios às classes trabalhadoras não regulamentadas.

Em geral, a Comissão Afonso Arinos pareceu sempre provocar insatisfação e crítica. Os constituintes demonstraram resistência ao trabalho por considerar a ini-

<sup>11</sup> Segundo Bolívar Lamounier essa designação, “comissão dos notáveis”, era pejorativa, utilizada por parte dos adversários e da imprensa (apud DINIZ e PRAÇA, 2008, p. 21).

<sup>12</sup> O jurista Afonso Arinos havia participado do processo constituinte anterior. Com a queda do Estado Novo em outubro de 1945, concorreu por Minas Gerais, em dezembro, às eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e obteve uma suplência. Após a promulgação da nova Constituição e a transformação da Constituinte em Congresso ordinário, ao abrir uma vaga na bancada mineira em janeiro de 1947, ele assumiu uma cadeira na Câmara dos Deputados.



ciativa uma ameaça à soberania da ANC (SOUZA, 2001, p. 517). Contudo, conforme Souza (2001), essa rejeição foi mais retórica que real devido ao fato de muitos atores não terem participado de sua elaboração, conseqüentemente muitos interesses terem sido desconsiderados.

O anteprojeto constitucional (BRASIL, 1986), fruto do trabalho desse grupo, foi encaminhado à presidência da República em 18 de setembro de 1986 (PEREIRA, 1987; ANDRADE; BONAVIDES, 2006; BONAVIDES, 2000; SALLUM JUNIOR, 1996) e, como aponta a literatura analisada, teve seu arquivamento imediato. Porém, conforme as atas analisadas, o anteprojeto Afonso Arinos apareceu como um importante relatório que era consultado toda vez que os constituintes apresentavam dúvidas sobre alguma discussão temática. Além disso, a Subcomissão de Princípios Gerais decidiu seguir a ordem dos temas predefinidos pela Comissão Afonso Arinos.

Conforme a 7ª Reunião Ordinária (1987), quando os constituintes foram questionados se utilizariam o texto escrito pela “Comissão dos Notáveis”, esse foi votado e teve seu uso quase que unanimemente negado. A maioria dos constituintes considerava o anteprojeto prolixo e incompleto. A seguir, foram separados alguns pronunciamentos dos constituintes sobre a utilização do texto, mesmo quando as atividades da ANC já tinham sido iniciadas. Do mesmo modo, essas declarações demonstram que houve o uso indireto do anteprojeto Afonso Arinos para delimitação e ordem dos temas a serem abordados.

**O Sr. Constituinte (Luiz Salomão)** – Eu gostaria de endossar o ponto de vista do Sr. Relator, quanto à utilização do projeto da Comissão de Direitos Constitucionais, presidida pelo eminente Senador Afonso Arinos, como um texto básico para discussão nessa Subcomissão. Apenas, lembrando o fato de que, ao contrário do que foi decidido na discussão anterior, é uma redação detalhista, não sintética, como foi aprovada aqui na Subcomissão.

**O Sr. Constituinte (Joaquim Bevilacqua)** – [...] eu endosso as palavras de S. Ex.<sup>a</sup> – de que, não só a proposta Afonso Arinos, mas também a proposta do Deputado Luiz Salomão, Guerreiro, Gil César, e outras propostas encaminhadas por Constituintes de outras as comissões, através da Mesa, e que já chegaram ao Relator, servissem como elemento de informação para que S. Ex.<sup>a</sup> já fizesse esse texto básico. Não apenas em cima do Projeto Afonso Arinos, mas também, é claro com as próprias ideias do nobre Relator, algumas das quais nós já conhecemos, outras, naturalmente, iluminarão, a discussão, por parte deste colegiado. Essa é a proposição básica. Nós entendemos que o Relator já tem, a esta altura, elementos suficientes para, pelo menos, elaborar um esboço, em cima do qual, nós vamos discutir e debater os detalhes.

**O Sr. Constituinte (Gabriel Guerreiro)** – Sr. Presidente, só para esclarecer, o que se pretende é a sistematização dos temas, não o espírito do texto, já uma ordem lógica no tratamento das questões. É claro que as achegas, o pensamento, a contribuição de proposições dos Srs. Constituintes, todas elas vão ser levadas em conta. Mas nós teríamos um ordenamento já pronto, alguns princípios já definidos, com os quais, os textos de modo geral.

**O Sr. Relator (Virgildásio de Senna)** – Nobre Constituinte, por favor, o que estamos dizendo é que há uma ordem. A proposta da ordem econômica começa por definir o que é ordem econômica. Nós temos em aberto as discussões básicas. Que roteiro para essas discussões básicas seguiríamos? Há uma ordem clássica, clara, na proposição da Comissão Afonso Arinos.

**O Sr. Presidente (Delfim Netto)** – Eu gostaria de dar um esclarecimento. Acho que nós estamos começando a confundir um pouco as coisas. A proposta original aqui é se haveria uma proposta básica ou não. Eu imaginei que a proposta básica seria produzida pelo Sr. Relator. Durante a discussão, houve várias sugestões de que a proposta básica fosse o projeto Afonso Arinos. Contra isso é que houve essa discussão toda que está aqui. Acho que todos nós, segundo entendi, estamos de acordo em que o Relator produza uma proposta básica. Mas, acredito que o Constituinte Roberto Campos acrescentou alguma coisa importante, até o dia seis de maio todos nós vamos apresentar sugestões, e qualquer sugestão, antes de seis de maio, do Sr. Relator ficaria muito prejudicada. Suspeito que chegaremos a um acordo se firmarmos que haverá uma proposta básica, produzida pelo nobre Relator, depois de todas as sugestões terem sido apresentadas a partir de seis de maio (7ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Solo e da Atividade Econômica, p. 51, 28/04/1987) (BRASIL, 2009).

O jurista Osny Pereira foi convidado pelos constituintes para uma audiência pública e também apresentou um texto apontando o que deveria ser mudado no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos.

A extrema-direita brasileira civil e militar, sem o descortino dos japoneses, empenha-se numa guerra sem tréguas contra o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, etiquetado de prolixo, xenófobo, estatizante e utópico, apenas porque arranha os privilégios do capital estrangeiro. Entretanto, há um grave pecado em suas disposições. São programáticas e não impositivas. Falta-lhes a norma coercitiva. Falta-lhes declarar crime a inobservância de seu texto. Na Constituição do Paraguai “*queda prohibida la explotación del hombre por el hombre*”; na Constituição dos militares, incluíram-se disposições da Declaração Universal dos Direitos do Homem, como a liberdade de pensamento e de convicções políticas e filosóficas, o direito de reunião, o de greve etc. As Cartas não passam, nestes casos, de acidente. A contenção dessas falhas estará, sem dúvida, em sugestões adequadas dos Srs. Constituintes, empenhados em defender uma nova ordem, democrática e justa. Na definição de empresa nacional, contida no art. 323 do Anteprojeto Afonso Arinos, subsiste um pequeno lapso, porém crucial. Reconhece que será empresa nacional aquela cujo controle de capital pertença a brasileiros. Está errado. Como todos sabem, as multinacionais da petroquímica dependuram-se na Petrobras e em suas refinarias, como cachos de sanguessugas e ali se encontram sorvendo a seiva dessa empresa estatal (7ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Solo e da Atividade Econômica, p. 36, 27/04/1987) (BRASIL, 2009).

De acordo com a ata da 5ª Reunião da Subcomissão de Princípios Gerais, o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos permeava entre críticas e elogios. Para alguns constituintes, o anteprojeto deixava a desejar por sua extensão, em comparação às Constituições de 1946 e 1967 consideradas longas. Para outros constituintes, o texto era insuficiente por não tratar de temas como seguro-desemprego, participação nos lucros, benefícios às classes trabalhadoras e avanços na ordem social.

Para Delfim Netto (presidente da Subcomissão de Princípios Gerais), a discussão findaria quando os constituintes acreditassem que “a Constituição é como uma mera moldura, onde os princípios estão definidos e a mutação dos costumes das instituições permitem que os tribunais vão ajustando às realidades emergentes e construindo o caráter social da empresa e propriedade” (BRASIL, 1987-1988), bastando colocar tópicos estritamente constitucionais referentes à intervenção do Estado na economia e deixar os termos técnicos, detalhes e análises profundas para a Comissão de Orçamento. Essa foi a última discussão na Subcomissão de Princípios Gerais a respeito da densidade dos textos e não foi retomada na Comissão da Ordem Econômica<sup>13</sup>.

O consenso encontrado na bibliografia selecionada de que a Comissão Afonso Arinos foi arquivada, mantendo a agenda política estabelecida e convocando a população às eleições dos parlamentares (ANDRADE; BONAVIDES, 2006), é oposto à ideia encontrada nas atas analisadas, nas quais se nota claramente a influência do anteprojeto ao estabelecer, por exemplo, a sequência de temas que o texto da Ordem Econômica deveria cumprir e quando, iniciada as discussões, recorriam ao Anteprojeto para eventuais dúvidas de procedimento e tema (BRASIL, 1987-1988).

Apesar de possíveis formas de analisar o uso do anteprojeto Afonso Arinos, a preocupação central a esse respeito foi a formulação de um texto constitucional que fosse escrito por uma ANC soberana e não por um grupo de 50 membros escolhidos por Tancredo e Sarney. Foi em defesa do pressuposto de soberania da ANC, de seus trabalhos e de sua composição que se questionou o uso do anteprojeto Afonso Arinos, do mesmo modo que foi negada a utilização de textos constitucionais anteriores para a formulação da Constituição<sup>14</sup>. Para esse fato, explicações que determinam a Comissão Afonso Arinos como um simples resultado da “vontade de Tancredo” mantida por Sarney desprezam a importância da convocação de uma ANC e relevância de todo o processo constituinte. Assim, a ANC se posicionava definitivamente como um assunto coletivo a ser discutido<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Não houve discussão sobre uso do texto da Comissão Afonso Arinos na Subcomissão de Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.

<sup>14</sup> Esse argumento também serve de justificativa para questões que envolvem a utilização e reforma da Constituição de 1946 ao invés da confecção de uma nova Constituição em 1988.

<sup>15</sup> A discussão sobre uma ANC soberana abrange também análises sobre os poderes derivados e originários de uma Constituição. É possível delimitar dois tipos de Constituinte: uma com poderes originários e outra com poderes derivados. A primeira, diz respeito a um país que não tem, inicialmente, uma Constituição ou que não mais a possui, assim os novos governadores convocam nova Assembleia fundando um Estado. Isso pode ocorrer por meio de revoluções ou por meio de Golpes de Estado. Quando já existe uma Constituição em vigor, os poderes são derivados, reformadores ou secundários. A Constituição de 88 foi oriunda de poderes derivados, ou seja, de uma Constituição anterior vigente que convocara o exercício do Poder Originário para a criação de uma nova ordem constitucional (SHARE, MAINWARING (1986) apud LOPES, 2008, p. 25), o que não diminuiria a soberania e a liberdade da ANC e nem diminuiria a abertura

## 5 A descentralização dos trabalhos

A ANC foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves. Ulysses Guimarães foi eleito presidente, acumulando os cargos de presidente da Câmara dos Deputados e presidente nacional do PMDB. Ulysses tinha a função primordial de agir como um árbitro diante dos inúmeros conflitos do seu partido, bem como da ANC e da relação entre Congresso Nacional e Executivo Federal (SOUZA, 2001).

Conforme nomeação de Ulysses Guimarães, a relatoria do regimento interno ficou a cargo do senador Fernando Henrique Cardoso, publicado em março de 1987. Uma das novidades do texto regimental interno foi admitir propostas vindas de fora do Congresso. Entre os participantes estavam “os Poderes Legislativos Municipal e Estadual, o Judiciário e os cidadãos que poderiam enviar emendas populares pelos Correios, desde que assinadas por no mínimo 30.000 eleitores e sob a responsabilidade de três entidades da sociedade civil”<sup>16</sup> (SOUZA, 2001, p. 509). Durante vinte meses<sup>17</sup>, Brasília e o Congresso tornaram-se receptores não só de sugestões do povo, como também de grupos de interesse e sindicatos, “a presença de todo tipo de *lobby*, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação” (SOUZA, 2001, p. 520).

Contudo, essa era uma característica muito peculiar ao processo decisório e provocava certo espanto a quem o presenciava, pois:

O deputado Ulysses Guimarães preocupava-se com o intenso movimento de pessoas circulando pelas dependências do Congresso, de modo particular na Câmara dos Deputados. Eram centenas de pessoas que procuravam influenciar os constituintes para fazê-los aceitar suas reivindicações, misturando-se política de toda natureza, de categorias funcionais, de representantes de sindicatos, de movimentos femininos, de índios, de grupos raciais e até religiosos. Em face dos problemas criados por essa movimentação, foi realizado um estudo sobre como outros países trataram a questão. Em outros países, era vedado o acesso de pessoas estranhas aos locais privativos dos parlamentares. Estudou-se como era o costume da Itália, Portugal, Holanda, Irlanda, Inglaterra, Estados Unidos, França e Alemanha. Nesses países, o próprio acesso às galerias era sempre restrito severamente e, em alguns casos, só era permitido mediante convites. Contudo, nada pôde ser feito. Ocorria verdadeira invasão dos mais diversos interesses, em total desrespeito às normas da Casa e em prejuízo da própria liberdade dos constituintes (OLIVEIRA, 2005 apud BARBOSA, 2009, p. 209).

---

democrática prevista. Aliás, esse é o caso da maioria de outros países e, particularmente, do Brasil, em que mesmo com uma ruptura de regime político ou mudança institucional, o objetivo maior da Carta é modernizar-se, adaptar-se a um novo contexto e responder às novas reivindicações sociais (ver SHARE; MAINWARING, 1986).

<sup>16</sup> Totalizando em 72.719 as participações despachadas pelos Correios e destinadas ao Congresso Nacional (SOUZA, 2001, p. 509).

<sup>17</sup> Período entre a instalação da ANC em 1º de fevereiro de 1987 e a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

O regimento interno seria escrito por 24 Subcomissões que entregariam, a *posteriori*, seus relatórios para oito grandes comissões temáticas, e, por fim, essas desembocariam em uma única Comissão de Sistematização. Desse modo, as decisões seriam submetidas a duas rodadas de votações nominais em plenário.

Cada subcomissão e comissão contava com um presidente, dois vice-presidentes e um relator. As subcomissões eram compostas por 21 membros e as comissões por 63 membros, todos indicados pelos líderes partidários e de acordo com a proporcionalidade partidária. A Comissão de Sistematização era composta por 93 membros, dentre eles os presidentes e relatores das comissões e das subcomissões. Então, contabilizavam 559 membros: 72 senadores (sendo 23 senadores remanescentes do Regime Militar, rotulados como “senadores biônicos”<sup>18</sup>) e 487 deputados (SOUZA, 2001, p. 515).

Conforme Coelho (1999), a composição das comissões e das subcomissões da ANC, que era feita de acordo com os líderes partidários que indicavam os seus parlamentares, teve influência de decisões individuais de cada constituinte, influenciados pelos seus próprios interesses particulares, informações acumuladas, suas profissões e pelos seus interesses eleitorais, manutenção de poder e reeleição. Para atingir os interesses particulares, o parlamentar procurava incluir-se nas temáticas disponíveis nas comissões e subcomissões as quais facilitariam atender os anseios pessoais ou de sua classe representativa, enquanto para atingir os interesses eleitorais, o parlamentar mostrava interesse em compor um grupo temático que contivesse seu eleitorado regional<sup>19</sup>.

O formato descentralizado do processo constituinte corou a proposta da arena democrática e participativa. A descentralização permitia e institucionalizava, por meio de seu regimento interno, práticas de inserção de interesses de grupos organizados<sup>20</sup>. A dinâmica do processo constituinte e da formulação do texto constitucional tornou-se sinônimo de mobilização. O processo constituinte foi caracterizado por um funcionamento que viabilizou a intensa interferência da opinião pública por meio de mecanis-

<sup>18</sup> O debate sobre os senadores remanescentes do Regime Militar, bem como outras questões militares foram abafados na Constituinte. A utilização do termo de “*gag rules*” ou “as leis da mordaza” apresentada por Holmes (1988) aplica-se a essa questão: debates sobre militares abafados nesse momento de democratização brasileira. Todavia, as leis da mordaza podem ser expandidas a quaisquer temas que a Constituição deixa de abordar por significarem pontos que dificultariam seus trabalhos ou até encerrariam o processo constituinte. Deste modo, ocorre uma censura automática em relação a certos assuntos mediante um acordo comum dos atores para que a agenda prevaleça. Assim, o assunto intocado poderia voltar à tona quando acabado o período de formulação constitucional.

<sup>19</sup> Coelho baseia-se em um estudo aprofundado de Limongi (1994) para apresentar estes caminhos e desenvolver três modelos explicativos, centrados, sobretudo, no trabalho das comissões temáticas e não nos embates em plenário, são eles: o modelo distributivista, o informacional e o partidário (COELHO, 1999, p. 77).

<sup>20</sup> Prefiro utilizar o termo grupos de interesses (quando a ação está apenas potencializada) e grupos de pressão (quando a ação é latente) ao invés do conceito de *lobby*. O *lobbying* representa a prática dos membros de grupos que se acercam de burocratas ou parlamentares, nos corredores do Congresso e saguões dos grandes hotéis onde esses se hospedam na tentativa de influenciá-los as decisões. Tal prática possui forte caráter pejorativo, no Brasil, ao relacionar o *lobby* a grandes empresários e donos de capital que utilizam a corrupção em nome do poder, assim essa é vista como uma atividade ilícita e a utilização de termo importado da língua inglesa inadequado às atividades brasileiras de negociação. Penso que a permeabilidade às arenas decisórias na Constituinte de 1987-1988, institucionalizadas e permitidas a todos os segmentos sociais organizados, prevaleceu perante qualquer ação que tenha sido considerada “de bastidores”. Além disso, não descarto que esses grupos organizados exerceram pressão sobre as esferas do poder e nem que utilizaram diversos meios possíveis e prováveis, inclusive conversas escondidas em hotéis, para satisfazerem seus interesses de classe, corporativos ou de qualquer segmento social.

mos institucionais de participação externa. Baseado em um desenho descentralizado em comissões e subcomissões temáticas e na manutenção de uma ANC soberana, o processo constituinte foi capaz de romper com o paradigma restrito às instituições e com a formulação de textos constitucionais guiada por técnicos de governo.

## 6 A Comissão de Sistematização

A trajetória das negociações na Constituinte, que havia começado descentralizada em relação aos processos normativos e decisórios, finalizava na centralização dos trabalhos na Comissão de Sistematização, formada pelos relatores e presidentes de todas as Subcomissões e Comissões temáticas. A Comissão de Sistematização seria composta por 93 membros, sendo eles 24 relatores das Subcomissões temáticas, mais oito presidentes e oito relatores das Comissões temáticas (GOMES, 2006). A composição da Comissão de Sistematização pode ser visualizada na tabela apresentada por Coelho (1999).

**Tabela 1 – Distribuição partidária dos cargos de relatoria e presidência das Comissões e Subcomissões temáticas na Constituinte de 1987-1988**

	Comissões		Subcomissões	
	Relatores	Presidentes	Relatores	Presidentes
Partidos Políticos				
PDS	0	1	2	1
PFL	0	7	5	5
PTB	0	0	1	1
PMDB	8	0	13	15
PDT	0	0	1	2
PT	0	0	1	0
PDC	0	0	1	0

Fonte: Coelho (1999)/Banco de Dados da Assembleia Nacional Constituinte (BDANC).

O PMDB era o partido majoritário na ANC e tinha, por meio das indicações de seu líder Mário Covas, a maioria dos cargos de presidência e relatoria. O constituinte Mário Covas selecionou os parlamentares mais à esquerda do PMDB (progressistas) para formação da Comissão de Sistematização. Portanto, dos 40 cargos possíveis para acessar diretamente a Comissão de Sistematização, 18 cargos eram ocupados pelo bloco progressista (PILATTI, 2008, p. 76). E em uma comissão composta por 93 constituintes, contabilizavam-se 29 membros da ala progressista do PMDB<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Acrescenta-se a esses progressistas do PMDB, seis titulares originários aos pequenos partidos que compunham a ANC, inclusive os partidos de esquerda, somando 35 parlamentares progressistas na formação da Comissão de Sistematização (PILATTI, 2008, p. 76).

Assim, havia uma maioria quantitativa de constituintes progressistas que parecia, em um primeiro momento, dificultar as mudanças dos projetos constitucionais aliada ao próprio regimento interno, o qual estabelecia que para qualquer modificação e apresentação de emenda para parágrafos, incisos e artigos (e não capítulos e títulos) deveriam reunir 280 votos apresentados nominalmente.

Diante da dificuldade de qualquer modificação dos projetos apresentados pelos progressistas da Comissão de Sistematização, os constituintes da ala mais à direita (composta pelo grupo mais conservador do PMDB, incluindo membros do PFL, PDS e PTB), formaram em dezembro de 1987, um grupo suprapartidário chamado de “Centro Democrático” (“Centrão”) com o objetivo de modificar o regimento interno e, principalmente equilibrar o poder decisório da Comissão de Sistematização. De fato, transformaram os 280 votos que seriam necessários para a aprovação de mudanças no projeto original da Comissão de Sistematização, em 280 votos necessários para que a Comissão de Sistematização tivesse permissão para manter o texto resultante das comissões. O “Centrão” atuou mais como uma comissão de veto que como um grupo unido e propositivo orientado à transformação (GOMES, 2006).

Pressões por conta do calendário, tensões em busca de resultados, esvaziamento do plenário por conta das eleições municipais que se aproximavam, falta de consenso e articulação levaram ao sucesso parcial do “Centrão”. Vitórias relativizadas e soluções alternativas foram aplicadas, assim como transferências de decisões da ANC à legislação complementar ou ordinária.

Foi nessa fase final que houve a formação do Colégio de Líderes, quando as decisões acabavam sendo discutidas pelas lideranças partidárias (JOBIM, 1994; GOMES, 2006) e o surgimento dos chamados “buracos negros”, situações em que uma proposta não era votada em razão da ausência de uma maioria absoluta em plenário<sup>22</sup> (LOPES, 2008, p. 137). Essas se tornaram situações-características da ANC e a comprovação de que as regras influenciaram as preferências dos atores.

Os mecanismos da Constituinte e seus verdadeiros propósitos de formação de um novo consenso prevaleceram sob quaisquer circunstâncias de manutenção do *status quo*. Da mesma forma que não se deve desvincular a ANC do *locus* político de transição democrática, a relação inversa também deve existir: a ANC definiu as regras da democracia e proporcionou a formação de identidades políticas, o surgimento do PSDB em 17.6.1988 é um exemplo desse efeito (NORONHA, 2010).

<sup>22</sup> Na ausência de um mínimo acordo comum entre os constituintes e na ausência de maioria absoluta favorável à uma determinada matéria surgiu o vácuo constitucional, que à época os constituintes e a imprensa denominaram de “buraco negro”. Neste ensejo deu o surgimento a formação do Colégio de Líderes, ou seja, para evitar que a nova Constituição fosse omissa em pontos considerados essenciais, as lideranças dos diversos partidos passaram a fazer reuniões prévias às votações para tentar acordos em torno das diversas matérias colocadas na pauta de votação. Nessas reuniões periódicas entre lideranças, eram discutidos os acordos, promovidas as fusões de emendas e decidida a pauta de votações. Nas reuniões de lideranças definiam-se consequentemente que votações iriam ser decisivas. Algumas dessas votações tinham resultado previsto, devido ao acordo prévio entre lideranças; outras seriam decididas ‘batendo chapa’, que no jargão parlamentar quer dizer ‘decidir no voto sem acordo prévio’ (COELHO, 1999, p. 200).

## 7 Ruptura institucional

Pode-se considerar que a mudança institucional no Brasil fundou-se com a crise econômica<sup>23</sup>, já que a partir da década de 1970, o quadro econômico brasileiro foi marcado pela crise do petróleo, renúncia fiscal, baixo crescimento econômico, inflação e dívida externa, atingindo a produtividade e o lucro do empresariado, conseqüentemente, todos os setores estatais e da sociedade civil.

A Constituição de 1988 significou um rearranjo institucional, expressão de um acerto de contas entre o passado e um projeto futuro fortemente influenciado por esse passado que, de modo geral, demandava um modelo de democracia capaz de ampliar os direitos sociais e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades. Por essas razões, junto aos dispositivos de regulação de mercados, os temas de direitos sociais e do trabalho também ganharam destaque no debate da época.

A Constituição foi resultado do processo de redemocratização, percebida pelos atores políticos como um instrumento de consolidação da democracia. Sabe-se que o Brasil não foi o único país a ter uma nova Constituição derivada de um processo de redemocratização. Adam Przeworski (1989) apresenta um conjunto de características dos pactos sociais que acompanham a transição autoritária para a democracia. Itália, Argentina e Uruguai e Espanha<sup>24</sup> ilustram sua explicação. Afinal, se a Constituição é uma instituição política no sentido pleno do termo, a Constituinte é, nas sociedades democráticas, o momento no qual os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário somados à vontade popular, embora expressos e apresentados de maneira difusa, estão relativamente coesos na percepção de que elementos centrais da institucionalidade nacional devem ser alterados.

Conforme Elster (1995), o século XX passou por várias “ondas” de elaboração de novas constituições: ao final das duas guerras mundiais, na transição para a democracia nos países do sul da Europa e da América Latina, nas ex-colônias e na Europa Oriental. Para o autor, circunstâncias que desencadeiam uma crise econômica e social, uma revolução, um colapso de um regime, uma derrota na Guerra Mundial, uma criação de um novo Estado ou uma libertação do sistema colonial podem se espalhar entre os países por meio de eventos desencadeados e reações correntes, por isso a utilização do termo “ondas”.

<sup>23</sup> Em BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKY, A. (1996) há uma apresentação completa do quadro econômico e político do período.

<sup>24</sup> Ver diferença entre processos constituintes do Brasil e Espanha: “Na Espanha, o Pacto de Moncloa especificou um conjunto mínimo de regras e algumas políticas econômicas e culturais. [...] A Constituição espanhola foi rapidamente elaborada por um grupo de especialistas, e apenas a última versão foi levada às Cortes para aprovação. Questões substantivas se tornaram objeto de competição política, que logo levou à primeira alternância pacífica de poder. Em contraste, desde a ‘Aliança Democrática’ de Tancredo Neves até os debates correntes sobre a Constituição em 1988, a transição brasileira vem sendo dirigida por uma busca insistente de consenso substantivo entre os políticos [...]. O processo de elaboração da nova Constituição parecia não ter fim, na medida em que cada grupo tentava incluir suas demandas, chegando inclusive às minúcias [...] (PRZEWORSKI, 1989, p. 37).



A Constituição atual nasceu da incapacidade do antigo regime político em responder às novas demandas<sup>25</sup> refletidas nos problemas econômicos, sociais e políticos. Os constituintes representaram o poder soberano da população na construção de um novo consenso contingente<sup>26</sup> resultante de uma negação do passado recente, uma resposta ao presente e uma proposta de projeto futuro a ser seguido. Esse elo entre recusa do efeito negativo de um período anterior e um novo pacto para o presente/futuro é o momento de inflexão que legitima o processo decisório e delimita a Constituição como mantenedora da democracia.

A mobilização em torno da construção de um novo pacto social coincide com o surgimento de novos atores políticos, demandas sociais, surgimento da noção de espaço público e do paradigma de cidadania. A estrutura do processo constituinte refletia esse quadro de demandas ao assegurar a participação de todos na elaboração da Carta constitucional, por meio de formas institucionais, bem como apresentação de sugestões oriundas de entidades representativas de segmentos da sociedade, audiências públicas e emendas populares. A particularidade de abertura do processo decisório possibilitou à Constituinte uma prática inédita de formulação constitucional<sup>27</sup>.

As respostas às demandas sociais, a formação do paradigma de cidadania, a multiplicação de atores e de interesses servem também de justificativa à produção de um texto constitucional longo, que também pode ser explicado pela tradição constitucional brasileira.

As análises das Constituições brasileiras e seus processos constituintes mostraram que há muitas continuidades em seus formatos, tais como a existência de comissões responsáveis por anteprojetos, a permanência de específicos dispositivos constitucionais, bem como seu caráter programático. Conforme a tabela a seguir, a quantidade de artigos apresentados na Constituição de 1988 não foi excessivamente maior após mais de um século e meio da primeira Constituição.

---

<sup>25</sup> De modo geral, em termos de crescimento econômico a década de 1980 foi considerada "uma década perdida". Uma negatividade que se refletia na esfera social em suas mais amplas vertentes: saúde, educação, renda, nutrição, emprego e moradia.

<sup>26</sup> Para Levi (1991), consenso contingente refere-se a um consentimento dos cidadãos de mudança conduzida por suas racionalidades. Percebe-se o consenso contingente como um condicionante para que ocorram transformações significativas no âmbito institucional.

<sup>27</sup> Arrisco mencionar uma interpretação sintética e ensaística das histórias das Constituições Brasileiras. A primeira Constituição brasileira de 1824 marcou profundamente o surgimento do Estado-nação e o rompimento com o sistema colonialista português, porém, sua crítica mais contundente está no descompasso entre o moderno e o antigo, a realidade e um projeto futuro que a Constituição não conseguiu conciliar. Esse formato híbrido deu a ela um contorno atemporal que permeava entre sistema escravista e liberdades individuais ambos como presentes como direitos do homem. A elite que encabeçara o movimento também sofria de uma irrealdade dentre as elites, ao se despir de interesses em prol de ideias. No mesmo modelo de descompasso com a realidade política e social do país seguiu a primeira Constituição Republicana. Fundada a partir do rompimento de um Estado anterior, ela surgiu com o advento da República em um contexto de Golpe do Estado. O descompasso com a realidade social e política do país permanecia: mantinha-se um presidente sem coroa. Houve também a distorção do federalismo em um pacto oligárquico, consequência da preponderância da defesa de interesses ao invés da plena participação política. A terceira Carta Constitucional teve vida passageira por ter tido origem na chamada Revolução de 1930, iniciada pelos paulistas motivados a reaver seus privilégios. Apesar dos progressos em relação ao sistema federalista e da legislação trabalhista, o surgimento do voto feminino e equiparação de salários sem distinção de sexo, idade, nacionalidade e estado civil, na verdade, muitas das leis desta Carta não vigoraram e, um ano mais tarde, em 1937, uma outra Constituição seria outorgada por Getúlio Vargas. Todavia, foi a Constituição de 1934 com irrisória sobrevivência que passou a ser a fonte das temáticas dos direitos sociais e trabalhistas. Do mesmo modo, a Constituição de 1946 toma este lugar de referência simplesmente ter sido mais perene (ANDRADE; BONAVIDES, 2006; BONAVIDES, 2000).

**Tabela 2 – Quantidade de artigos das Constituições Brasileiras**

<b>Constituições</b>	<b>Artigos</b>
Constituição de 1824	169
Constituição de 1891	914
Constituição de 1934	187
Constituição de 1937	187
Constituição de 1946	222
Constituição de 1967	189
Constituição de 1988	245

Fonte: Elaborada pela autora com base em Andrade e Bonavides (2006).

Com isso, críticas ao tamanho da Constituição e sua comparação à sucinta Carta norte-americana, por exemplo, tornam-se críticas descontextualizadas de seus processos decisórios, do pacto social e político a que elas corresponderam. Elas são marcadas por temporalidades políticas diferentes: o caso americano está diretamente relacionado ao processo político de independência e federalismo, e o caso brasileiro está relacionado à criação de um sistema federalista para constituição de um Estado-nação inexistente (HAMILTON; MADISON; JAY, 1973; SOUZA, 2001). Da mesma maneira, comparada às Constituições que responderam a períodos mais atuais (período pós-guerra), a Constituição Brasileira torna-se menos discrepante em seu tamanho, conforme nota-se na Tabela 3.

**Tabela 3 – Quantidade de artigos das Constituições dos principais países<sup>28</sup>**

<b>Constituições</b>	<b>Artigos</b>
Constituição do Brasil (1988)	245
Constituição da Espanha (1978)	169
Constituição da Alemanha (1949)	146
Constituição da Itália (1948)	139
Constituição da França (1958)	92
Constituição dos Estados Unidos (1787)	34

Fonte: Elaborada pela autora com base em Sartori (1996).

Uma Constituição está diretamente relacionada ao processo decisório que a fundamenta. Assim, o modelo de uma constituinte ideal proposta por Elster (1988) está distante de ser colocada em prática. A elaboração de uma Constituição por

<sup>28</sup> Além disso, pode-se entender a diferença entre os tamanhos da Constituição Brasileira e da Constituição Norte-Americana pelo fato das Constituições Estaduais norte-americanas terem maior autonomia e importância que as brasileiras.

especialistas, em um curto espaço de tempo, por exemplo, não se adaptaria às peculiaridades do processo constituinte brasileiro, o qual foi composto pela publicação dos trabalhos na mídia, recepção de proposições populares, atuações diretas de grupos de interesse e descentralização dos trabalhos.

As regras do jogo foram fundamentais para a manutenção dos verdadeiros propósitos do processo constituinte. A metáfora de “Ulisses e as Sereias”, apresentada por Elster (1989), de que a Constituição é uma forma de restrição imposta pelo constituinte ao legislador ordinário, pode ser aplicada aos mecanismos regimentais do processo constituinte brasileiro como restrições impostas aos constituintes com a finalidade de assegurar a mudança institucional, ou seja, mecanismos que garantam que “Ulisses não caia no canto das sereias...”.

## 8 Considerações finais

Conclui-se com este artigo que é necessário entender o processo constituinte conforme suas regras institucionais para compreender não só o processo de formulação da “Constituição Cidadã”, como também o próprio texto da Constituição de 1988.

As regras institucionais influenciaram no resultado final do processo constituinte ao permitirem a manutenção do seu propósito sem sobreposição de preferências individuais, prevalecendo ações de negociações e articulações. Dessa forma, as preferências individuais precisaram ser negociadas para serem levadas em consideração, ou seja, a soma de preferências iguais não levou necessariamente à formação de uma preferência coletiva. Assim, para serem atendidos os interesses dos atores políticos foi preciso articular entre grupos e utilizar diversos meios de acessos, não bastando uma maioria quantitativa para garantias nas votações (o que claramente pode ser percebido conforme os números das composições partidárias).

Por fim, constata-se que a ANC garantiu a participação e representação de diversos setores da sociedade, inclusive suas atuações diretas, na formulação de um novo consenso contingente de mudanças e respostas às demandas sociais. Logo, o surgimento e a reorganização dos atores políticos foram inevitáveis nesse período.

## BETWEEN PAST AND FUTURE: THE CONSTITUENT PROCESS OF 1987-1988

**Abstract:** The literature on the 1988 Constitution is broad and rich, but limited when it comes to the constitutional process that preceded it. The purpose of this article is to point the appropriate analytical tools to examine the constitutional process. For that, we mapped the main discussions on the institutional mechanisms of the National Constituent Assembly (NCA). In this paper, we present the regimental procedures undertaken in the constitutional process of 1987-88 as a result of building a new consensus and the sovereignty of the NCA. This work also aims to demonstrate

the importance of the constitutional process and distance explanations that reduce the constitutional process to a mere illustration of the democratic transition period.

**Keywords:** constituent – NCA; political actors; constitution.

## Referências

- ANDRADE, P.; BONAVIDES, P. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2006.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- BARBOSA, L. A. A. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília, 2009. 409 p. Tese (Doutorado em Direito)—Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2009.
- BIERRENBACH, F. *Quem tem medo da Constituinte?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, P. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 155-176, 2000.
- BRANDÃO, G. M.; OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008.
- BRASIL. Diário do Congresso Nacional. *Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais*. (1986). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. Processo Constituinte (7ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Solo e da Atividade Econômica, p. 51, 28/04/1987). Disponível em: [www.congresso.gov.br/anc88](http://www.congresso.gov.br/anc88). Acesso em: 10 out. 2009.
- BRASIL. Emenda Constitucional 26 de 27 de novembro de 1985.
- BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. *Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKY, A. *As reformas econômicas em democracias novas*. São Paulo: Nobel, 1996.
- COELHO, R. C. *Partidos políticos e maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. São Paulo, 1999. 289 p. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- CRUZ, S. C. V. *Empresariado e estado na transição brasileira*. Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Editora da Unicamp, 1995. 300p.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Quem foi quem na Constituinte*: nas questões de interesse dos trabalhadores. São Paulo: Oboré, 1988.
- DINIZ, S.; PRAÇA, S. *Vinte anos de constituição*. São Paulo: Paulus, 2008.
- ELSTER, J. Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (Org.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 303-326.
- ELSTER, J. *Ulises y las sirenas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- ELSTER, J. Forces and mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, v. 45, n. 2, p. 364-396, 1995.
- FREITAS, L. B. *As alterações na legislação trabalhista de 1946 a 2004: as relações entre o Tribunal Superior do Trabalho e o Congresso Nacional*. Relatório de Pesquisa para Fapesp. São Carlos, 2008/2009.

- GARCIA, M. *O que é constituinte*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Col. Os Pensadores, XXIX).
- HERKENHOFF, J. B. *Como participar da constituinte*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- HOLMES, S. Precommitment and paradoxo of democracy. In: ELSTER, J; SLAGSTAD, R. (Org.) *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 19-58.
- JOBIM, N. O Desafio do Congresso Nacional – mudanças internas e consolidação nacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 3, p. 37-59, 1994.
- LAMOUNIER, B. A Comissão Afonso Arinos e os debates constituintes. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 19-28.
- LEVI, M. Uma lógica institucional. *DADOS*, v. 1, n. 34, p. 79-99, 1991.
- LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. *Revista Brasileiro de Informação Bibliográfica*, São Paulo, n. 37, p. 3-39, 1994.
- LOPES, J. A. V. *A carta da democracia – O processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
- MARCHESE, O. O. Características da Nova Constituição Federal ao final do primeiro turno de votação. In: MARCHESE, O. *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*. Campinas: Núcleo de Estudos Constitucionais, 1989.
- NORONHA, E. G. *Mudança institucional e a Constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e sindicalistas*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010, Recife. *Anais...* Recife: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. Disponível em: <[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza\\_popup1.asp?IdAtividade=1104](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/visualiza_popup1.asp?IdAtividade=1104)>. Acesso em: 2 jan. 2012.
- PRZEWOSKI, A. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: MOISES, J. A.; ALBUQUERQUE, J. A. G. *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- OLIVEIRA, P. A. M. de. *O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.
- PEREIRA, O. D. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília: UnB, 1987.
- PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- RIO GRANDE DO SUL (Estado). Federação e Centro de Indústrias do Rio Grande do Sul. *O empresário e a Constituinte*. Porto Alegre: Fiergs/Ciergs, 1986.
- SALLUM JUNIOR, B. *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora UnB, 1996.
- SHARE, D.; MAINWARING, S. Transição pela transição: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 215-217, 1986.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 394.
- SOUZA, C. Federalismo, descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44. n. 3, p. 513-560, 2001.
- SOUZA, M. T. D. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003.