

21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988

DANIEL SARMENTO

Procurador Regional da República, Professor Adjunto de Direito Constitucional da UERJ, Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ, Pós-Doutor pela Universidade de Yale/Estados Unidos.

DOI: 10.11117/22361766.30.01.02

SUMÁRIO: Introdução; 1 Antecedentes, convocação e natureza da Assembleia Constituinte; 2 Composição da Assembleia Constituinte; 3 Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte; 4 Traços essenciais da Constituição de 1988; 5 A trajetória da Constituição de 1988; Conclusão.

INTRODUÇÃO

No presente estudo, pretendo examinar os antecedentes próximos e a dinâmica de funcionamento da Assembleia Constituinte de 1987/1988, as características centrais da Constituição e os traços mais salientes da sua incidência sobre as relações políticas e sociais até o momento. Analisarei de forma mais detida a Assembleia Constituinte, mas a exposição sobre as características da Carta de 1988 e sobre as vicissitudes que ela tem experimentado ao longo do tempo será panorâmica.

Não há dúvida de que o Brasil tem muito a celebrar pelos vinte um anos da Constituição de 1988 – uma Constituição democrática e humanista, voltada à construção de um Estado Democrático de Direito, que tem logrado, mais do que qualquer outra em nossa história, absorver e arbitrar as crises políticas que o País tem atravessado. Sem embargo, este estudo não seguirá a trilha de mistificação da Assembleia Constituinte ou da Constituição de 1988. O processo constitucional brasileiro será examinado a partir de uma perspectiva crítica, atenta tanto às suas inegáveis virtudes como aos seus vícios e imperfeições. Esta dimensão crítica da análise realizada não deve ser tomada como despreço à ordem constitucional vigente, mas como um esforço de contribuição para a compreensão da trajetória institucional e da realidade constitucional do País, em toda a sua complexidade.

1 ANTECEDENTES, CONVOCAÇÃO E NATUREZA DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

O movimento que resultou na convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 só se tornou viável no contexto da crise da ditadura militar, e da lenta transição do regime de exceção em direção à democracia, que se inicia no governo do Presidente Ernesto Geisel, quando, apesar de algumas recaídas autoritárias, começa o processo de abertura política “lenta, gradual e segura”, com a derrota da “linha-dura” militar e a revogação do Ato Institucional nº 5. O sucessor de Geisel, Presidente João Batista de Figueiredo, mantém em linhas gerais o curso do seu antecessor, com a aprovação da Lei de Anistia e a abertura do sistema partidário, que se reorganiza em bases pluralistas. Neste momento, a sociedade civil brasileira tornava-se mais articulada e reivindicatória, capitaneada por instituições como a OAB, a ABI, a CNBB e o novo sindicalismo que se formava no País. Essas entidades, com respaldo de alguns meios de comunicação social e de amplas parcelas da população, passaram a exigir a redemocratização nacional.

Sem embargo, a transição do regime burocrático-autoritário em direção à democracia não foi liderada pelos setores mais radicais da sociedade e do segmento político, mas por uma coalizão formada entre as forças moderadas, que davam suporte ao governo militar, e os setores também moderados da oposição¹. Tratou-se de modelo conhecido como “transição com transação”², em que as mudanças foram negociadas, não resultando de rupturas violentas. No processo político que se desenvolveu no País, o início da transição decorreu de iniciativa de elementos do próprio regime autoritário, que, durante a sua fase inicial, ditaram o seu ritmo e impuseram os seus limites. E as forças do regime autoritário, mesmo depois de perderem o protagonismo no processo histórico de redemocratização, mantiveram um amplo poder de barganha, e até mesmo de veto³.

A bandeira de convocação da Assembleia Constituinte apareceu pela primeira vez em manifesto do MDB intitulado “Carta de Recife”, no ano de 1971, mas sem maiores repercussões, até pela absoluta inviabilidade da proposta em plena fase dos “anos de chumbo”⁴. A partir de 1977, já no contexto de liberalização do regime militar, o tema foi retomado de forma mais consistente pelo partido, que aprova a convocação da Constituinte por

- 1 Cf. O'DONNELL, Guillermo. Notes for the Study of Processes of Political Democratization in the Wake of the Bureaucratic-Authoritarian State. In: *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 110-129; e MARENCO, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Org.). *Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 73-105.
- 2 SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados*, v. 29, n. 2, p. 207, 1986.
- 3 Cf. MARTINEZ-LARA, Javier. *Building democracy in Brazil: the politics of constitutional change, 1985-1995*. New York: St. Martin Press, 1996. p. 84-85.
- 4 Idem, p. 35.

unanimidade, na sua convenção daquele ano. No mesmo ano, a CNBB publica documento denominado “Exigências Cristãs para uma Ordem Política”, também cobrando a convocação de Assembleia Nacional Constituinte. E merece destaque a atuação da OAB no mesmo sentido, também a partir de 1977. O Presidente do Conselho Federal da OAB entre 1977-1979, Raymundo Faoro, foi um incansável defensor da tese, publicando sobre o tema um texto clássico⁵, em que postulou que apenas uma nova Assembleia Constituinte, investida de soberania, poderia emprestar legitimidade ao carcomido Estado brasileiro, fundando sobre bases mais democráticas o poder político. Na Conferência Nacional da OAB de 1980, aprovou-se a “Declaração de Manaus”, na qual se bradava pela volta do poder constituinte ao povo, “seu único titular legítimo”⁶. Essa pregação conquistou muitos adeptos no meio jurídico e fora dele.

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

Em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral – o primeiro, um líder moderado da oposição; o segundo, uma antiga liderança civil do regime militar –, dá-se mais um passo em direção à Constituinte. A referida chapa, denominada Aliança Democrática, assumira formalmente o compromisso de convocação de uma Assembleia Constituinte⁷. O trágico falecimento de Tancredo não postergou o cumprimento do compromisso: em julho de 1985, honrando a promessa de campanha, Sarney envia ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, prevendo a atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional, que se reuniria em 1º de fevereiro de 1987, e seria composto, na sua grande maioria, por parlamentares eleitos no pleito de 1986. Além disso, tal como fora programado por Tancredo, Sarney nomeia uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida pelo jurista Afonso Arinos de Mello Franco, que fica encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição.

A fórmula adotada foi objeto de fortes críticas entre os setores mais progressistas da sociedade, que preferiam a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, que não cumulasse os seus trabalhos àqueles da legislatura

5 FAORO, Raymundo. *Assembleia constituinte: a legitimidade resgatada*. Rio de Janeiro: Globo, 1981. O trabalho consta também da obra recentemente editada: FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. Rio de Janeiro: Globo, 2007. p. 169-263.

6 Anais da VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Manaus: OAB, 1980.

7 No manifesto de lançamento da Aliança Democrática, intitulado “Compromisso com a Nação”, figurava a convocação de Assembleia Constituinte (cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 21).

ordinária, e que se dissolvesse assim que concluída a sua obra⁸. Contestava-se, ademais, a presença, na Assembleia Constituinte, dos senadores biônicos, eleitos indiretamente em 1982, cujos mandatos expirar-se-iam apenas em 1990. A nomeação da Comissão de “notáveis” presidida por Afonso Arinos também foi objeto de críticas de setores à esquerda, que não aceitavam o protagonismo do Presidente da República na definição da agenda da Constituinte⁹. O modelo adotado parece ter resultado de um compromisso com as forças do regime autoritário, travado ainda antes do óbito de Tancredo Neves, pois estas temiam que uma Assembleia Constituinte exclusiva pudesse resvalar para o “radicalismo”¹⁰, ou até para o “revanchismo” contra os militares – leia-se, a sua responsabilização pelas violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura, como já estava então ocorrendo na Argentina.

A Comissão Afonso Arinos era composta por 50 personalidades ilustres, originárias de áreas e com inclinações ideológicas bastante heterogêneas¹¹. Ela elaborou um texto prolixo, com 436 artigos no corpo permanente e outros 32 nas disposições transitórias, mas de teor avançado e democrático, que adotava o regime parlamentarista de governo. Seu conteúdo deve ter desagradado ao Presidente Sarney, sobretudo pela opção parlamentarista, que decidiu não enviá-lo à Constituinte, para que servisse de base para os seus trabalhos¹², encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado¹³. Sem embargo, o seu texto, que recebera ampla divulgação, exerceu influência durante a elaboração da Constituição de 1988¹⁴.

8 Cf. FAORO, Raymundo. Constituinte ou Congresso com Poderes Constituintes. In: FAORO, Raymundo et al. *Constituição e constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 11-28; BONAVIDES, Paulo. *Política e constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 239-250. Em sentido contrário, veja-se REALE, Miguel. Razões da constituinte congressual. In: *De Tancredo a Collor*. São Paulo: Siciliano, 1992. p. 82-84 (texto originariamente publicado na *Folha de São Paulo* em 11 de novembro de 1986).

9 Cf. PILATTI, Adriano. Op. cit., p. 21.

10 Cf. FERNANDES, Florestan. Quem paga o pacto? In: *Que tipo de República*. 2. ed. São Paulo: Globo, 2007. p. 57-60.

11 Uma lista com dados biográficos de todos os integrantes encontra-se em PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: anteprojeto da comissão Afonso Arinos*. Brasília: UNB, 1987. p. 18-21. De acordo com José Afonso da Silva, que participou da comissão, a sua composição, sob o prisma ideológico, era muito parecida com aquela que acabaria prevalecendo na Assembleia Constituinte (Cf. SILVA, José Afonso da. Influência do Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais sobre a Constituição de 1988. In: *Um pouco de direito constitucional comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 228-254).

12 Segundo Nelson Jobim, que participou ativamente da Assembleia Constituinte, de nada adiantaria o envio por Sarney de anteprojeto de Constituição ao Congresso. Nas suas palavras, “o Presidente Sarney não tinha força política para enviar um Projeto à Assembleia Constituinte, pois seria rejeitado [...] porque havia disputa naquele momento entre Ulysses e Sarney” (JOBIM, Nelson. A Constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Quinze anos de constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 10).

13 Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. Op. cit., p. 453-454.

14 Cf. SILVA, José Afonso da. Op. cit.

O projeto de emenda convocando a Constituinte, apresentado por Sarney, foi aprovado pelo Congresso Nacional e promulgado como a Emenda Constitucional nº 26, em 27 de novembro de 1985. O Deputado Flávio Bierrenbach, Relator originário da Proposta de Emenda, ainda tentou alterar a fórmula nela prevista, apresentando um substitutivo que determinava a realização de um plebiscito, para que o povo se manifestasse sobre duas questões: se a nova Constituição deveria ser elaborada pelo Congresso Nacional ou por uma assembleia exclusiva; e se os senadores biônicos, eleitos em 1982, poderiam ou não participar da Constituinte¹⁵. Mas seu substitutivo foi rejeitado, prevalecendo a proposta de Sarney, de uma Assembleia Constituinte Congressual, que cumularia suas funções com aquelas ordinárias do Poder Legislativo Federal. Tal escolha teve implicações sérias para os trabalhos da Constituinte, na medida em que ensejou uma indevida confusão entre a política ordinária, típica das atribuições cotidianas do Congresso, com a extraordinária, envolvida na elaboração de uma Constituição, contribuindo para que se inserissem no Texto Constitucional temas e questões sem estatura para ali figurarem¹⁶.

De acordo com a Emenda Constitucional nº 26/1985, os membros do Congresso reunir-se-iam “unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional” (art. 1º). A Assembleia Constituinte seria instalada pelo Presidente do STF, que presidiria a eleição do seu Presidente (art. 2º). E a nova Constituição seria promulgada “depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte” (art. 3º).

A convocação da Assembleia Constituinte por Emenda Constitucional levou alguns juristas e políticos da época a defenderem a tese de que ela não corresponderia ao exercício de autêntico poder constituinte originário, mas sim de um poder derivado e, como tal, limitado pela norma que o convocara¹⁷. Contudo, este posicionamento, francamente minoritário na doutrina, é absolutamente incorreto. A Emenda nº 26/1985 foi apenas o veículo formal empregado para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, mas não o seu fundamento de validade. Este repousava na vontade, presente na sociedade brasileira, e evidenciada em movimentos como o das *Diretas Já*, de romper com o passado de autoritarismo, e fundar o Estado e a ordem jurídica brasileira

15 Veja-se, a propósito, BIERRENBACH, Flávio. *Quem tem medo da constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

16 No mesmo sentido, BARROSO, Luis Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos, p. 33. Destaque-se, contudo, que durante a Assembleia Constituinte os parlamentares deram total prioridade à elaboração da Constituição, em detrimento do desempenho das funções legislativas ordinárias (cf. LUCAS, João Gilberto. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 42-43).

17 Esta posição foi advogada, entre outros, por FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 168-170; e RAMOS, Saulo. *A assembleia constituinte*. O que pode e o que não pode: natureza, extensão e limitação dos seus poderes. Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.

sobre novas bases mais democráticas¹⁸. Tratava-se de autêntica manifestação da soberania popular, e esta não necessita, para exteriorizar-se, do recurso à revolução violenta, podendo também eclodir em contextos de transição pacífica, como ocorreu no Brasil¹⁹. Em meados dos anos 80, o País vivia um típico “momento constitucional”, caracterizado pela efervescência política e pela genuína mobilização popular em prol de um “recomeço”²⁰. Esta era a verdadeira fonte de autoridade da Assembleia Constituinte, e não a Emenda Constitucional nº 26. Por isso, a Assembleia Constituinte “livre e soberana” de 1987/1988 traduziu autêntica expressão do poder constituinte originário.

2 COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

A Assembleia Nacional Constituinte que se reuniu em 1º de fevereiro de 1987 era composta por 559 membros – 487 deputados federais e 72 senadores. Entre os constituintes, todos os deputados federais e 49 dos senadores haviam sido eleitos no pleito ocorrido em 1986. Os demais 23 senadores eram “biônicos”: tinham sido eleitos indiretamente nas eleições ocorridas em 1982.

Nas eleições de 1986, o povo escolhera simultaneamente os parlamentares e os governadores de Estado. O pleito realizou-se em momento em que o Plano Cruzado do Presidente José Sarney ainda estava produzindo efeitos positivos na economia, o que contribui para explicar o enorme sucesso eleitoral do PMDB, partido ao qual o Presidente estava filiado, que conseguiu obter bancada superior à maioria absoluta da Assembleia Constituinte. Em fevereiro de 1987, as bancadas dos partidos representados na Constituinte eram as seguintes²¹:

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	–	1

18 No mesmo sentido, SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 78-81; e BARROSO, Luis Roberto. Op. cit., p. 33-34.

19 Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria e prática do poder constituinte. Como legitimar ou desconstruir 1988 – 15 anos depois. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). Op. cit., p. 22-32.

20 “Momento constitucional” e “recomeço” (*new beginning*) são categorias empregadas por Bruce Ackerman para explicar o fenômeno do poder constituinte. Veja-se, a propósito, ACKERMAN, Bruce. Op. cit.

21 Reproduziu-se aqui o quadro apresentado em PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 24. Dados um pouco diferentes, mas que caracterizam um mesmo panorama geral, encontram-se em FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 30; KINZO, Maria D’Alva Gil. O quadro partidário e a constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP, 1990. p. 108; e LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008. p. 53.

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PT	16	16	–	–
PL	7	6	–	1
PDC	6	5	–	1
PCB	3	3	–	–
PC do B	3	3	–	–
PSB	2	1	–	1
PSC	1	1	–	–
PMB	1	–	1	–
Constituintes	559	487	49	23

Contudo, tais números não devem induzir à apressada conclusão de que teria havido uma força absolutamente hegemônica na Constituinte – o PMDB – capaz de impor as suas concepções sobre as demais agremiações políticas. Isto porque, o PMDB não representava uma única força política, pois a sua bancada incluía parlamentares de inclinações absolutamente heterogêneas, que percorriam quase todo o arco ideológico. Apesar de herdeiro do MDB – partido de oposição ao regime militar –, um número bastante elevado dos componentes do PMDB participara da base de sustentação do governo autoritário, tendo integrado a Arena e só depois migrado para o PMDB²².

Ao longo dos mais de 20 meses que perdurou a Assembleia Constituinte, houve um percentual significativo de troca de partidos: cerca de 15% dos congressistas mudaram a sua filiação partidária²³. A alteração mais relevante foi o surgimento do PSDB, em junho de 1988, formado sobretudo a partir de dissidentes do PMDB²⁴.

Do ponto de vista ideológico, os estudos sobre a Assembleia Constituinte apontam para o seu caráter altamente plural, com predominância do Centro. É curioso que, embora a Constituição de 1988 seja normalmente tachada de “progressista”, os partidos então identificados com a esquerda – PDT, PT, PCB, PC do B e PSB – tinham bancadas que, somadas, totalizavam não mais que 50 constituintes, ou seja, cerca de 9% da Assembleia. Uma representação aproximada da composição ideológica da Assembleia Constituinte citada por diversos autores é a seguinte²⁵:

22 Cf. FLEISCHER, David. Op. cit., p. 37-38.

23 Cf. SOUZA, Celina de. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 3, p. 541, 2001.

24 A bancada do PSDB na Constituinte contava com 45 integrantes, dos quais 38 eram egressos do PMDB, 4 do PFL, 1 do PDT, 1 do PTB e 1 do PSB.

25 Dados constantes no caderno “Quem é quem na Constituinte”, publicado pelo jornal *Folha de São Paulo* em 19.01.1987, empregados por FLEISCHER, David. Op. cit., p. 38; e por LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Op. cit., p. 51.

Composição ideológica da Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Esquerda	50	9%
Centro-Esquerda	129	23%
Centro	179	32%
Centro-Direita	134	24%
Direita	67	12%
Total	559	100%

Porém, esta clivagem ideológica não esclarece plenamente o comportamento dos constituintes, uma vez que estes atuavam também a partir de diversas outras variáveis, como os interesses regionais e o dos segmentos sociais aos quais estavam politicamente vinculados. Ademais, tal distinção foi construída a partir das questões que, no debate brasileiro da época, marcavam a diferença entre a direita e esquerda: basicamente, o apoio ou não ao governo militar no passado e a orientação a propósito de temas como os direitos sociais e a extensão da intervenção estatal na economia. Ela pouco diz, por exemplo, sobre a visão mais liberal ou mais conservadora dos constituintes a propósito de temas de conteúdo moral.

O percentual de novos parlamentares federais na Assembleia Constituinte foi de 49% – taxa de renovação dentro da média nacional, considerando as legislaturas anteriores. Apenas 24, 2% dos constituintes não tinham experiência anterior em cargos eletivos²⁶. Mais da metade deles (50,80%) ingressara na vida político-eleitoral a partir do prévio exercício de cargos públicos da elite burocrática do Estado²⁷, enquanto um percentual bem menor dos integrantes da Constituinte (11,64%) tivera a sua origem política na participação em movimentos sociais organizados.

Do ponto de vista da representação regional, havia uma distorção em favor dos Estados menos populosos do Norte e Centro-Oeste, e em desfavor daqueles do Sudeste, se levarmos em consideração os respectivos eleitorados. É que a Assembleia Constituinte era composta também pelos senadores – e os Estados no Senado têm sempre a mesma representação, independentemente de sua população; e, além disso, o número de deputados eleitos por Estado

Uma outra pesquisa importante, realizada por Leôncio Martins Rodrigues, chegou a resultados um tanto diferentes, por ter partido de outra metodologia, que consistiu na autodefinição dos próprios constituintes. De acordo com esta pesquisa, que não incluiu os senadores, 5% dos constituintes se declararam de esquerda, 52% de centro-esquerda, 37% de centro, 6% de centro-direita e 0% de direita. O próprio autor da pesquisa admite, contudo, que estes dados deveriam ser vistos com cautela, porque, diante do desprestígio do regime militar, os constituintes tendiam a se autodefinir mais à esquerda do que efetivamente se situavam (Cf. RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na constituinte*: uma análise sócio-política dos partidos e deputados. São Paulo: Jornal da Tarde, 1987).

26 Cf. SOUZA, Celina de. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças, p. 516.

27 Dados constantes no caderno Quem é quem na Constituinte, publicado pelo jornal *Folha de São Paulo* em 19.01.1987.

fora estabelecido de acordo com as regras que vinham do “Pacote de abril” do Presidente Geisel, que, ao impor limites mínimo e máximo de representação, favorecera aos Estados com menor eleitorado.

No que concerne ao perfil econômico-profissional dos constituintes, uma pesquisa elaborada pelo cientista político David Fleishner²⁸, da UNB, chegou aos seguintes dados: antes da Assembleia, 37,7% deles recebiam a maior parte da sua renda do capital (empresários e investidores), 24,9% de funções na administração e gestão de empresas, 36,3% de trabalhos de “colarinho branco” na iniciativa privada ou na Administração Pública, e apenas 1,1% (6 constituintes) eram trabalhadores manuais. Dentro do segmento capitalista, havia predominância do setor agrícola (43, 1%), seguido pelo financeiro/bancário (22,7%), indústria (11,8%), comércio e serviços (10,9%), mídia (7,6%) e outros (3,9%). Este peso do empresariado rural na representação parlamentar ajuda a explicar o fracasso das propostas mais avançadas sobre a reforma agrária na Constituinte.

Do ponto de vista do gênero, as mulheres estavam absolutamente sub-representadas na Assembleia Constituinte, contando com apenas 26 congressistas (4,6 % do total). O fenômeno também ocorria com afrodescendentes e indígenas: havia apenas 11 constituintes negros ou mulatos (2%)²⁹ e nenhum indígena³⁰. A média de idade dos constituintes era de 48 anos³¹. Cerca de 86,9% deles tinham curso superior, com absoluto predomínio do Direito: nada menos que 243 parlamentares possuíam formação jurídica³².

3 OS TRABALHOS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, sob a Presidência do então Presidente do STF, Ministro José Carlos Moreira Alves. Logo na segunda sessão da Constituinte, o Deputado do PT, Plínio de Arruda Sampaio, levantou questão de ordem a propósito da legitimidade da participação dos senadores biônicos naquela Assembleia, uma vez que estes não tinham recebido delegação expressa do povo para elaboração da nova Carta. O Ministro Moreira Alves decidiu a questão de ordem em favor da participação daqueles 23 senadores na Constituinte, diante do teor da EC 26/1985. Contra a sua decisão, foi interposto recurso para o Plenário, que confirmou a decisão de Moreira Alves, por 394 votos contra 124, registrando-se 17 abstenções.

28 Perfil sócio-econômico e político da constituinte, p. 34.

29 Cf. JOHNSON III, Ollie A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-1999). *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 38, 2000, tabela 1.

30 De acordo com Robério Nunes, no pleito eleitoral de 1986 houve 7 candidatos indígenas, mas nenhum conseguiu se eleger (Breve balanço dos direitos das comunidades indígenas: alguns avanços e retrocessos desde a Constituição de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 572).

31 Cf. FLEISCHER, David. Op. cit., p. 33.

32 Idem, p. 36.

Superada a discussão sobre a composição da Constituinte, passou-se à eleição do seu Presidente. Apresentaram-se ao pleito dois candidatos, Ulysses Guimarães (PMDB)³³ e Lysâneas Maciel (PDT), tendo havido arrasadora vitória do primeiro, por 425 votos contra 69 e 18 abstenções.

O próximo passo seria a definição de um Regimento Interno para elaboração da Constituição³⁴. As discussões sobre este regimento se estenderam por mais de dois meses, diante das fortes divergências existentes sobre vários pontos. Entre os temas controvertidos, dois podem ser destacados: (a) a soberania da Assembleia Nacional Constituinte para adotar decisões que modificassem a ordem constitucional vigente, antes da promulgação da nova Carta; e (b) a forma de tramitação e votação do texto constitucional a ser elaborado³⁵.

A primeira questão era a que mais provocava discussões, não apenas na própria Assembleia Constituinte, como também na sociedade civil. De um lado, correntes à esquerda sustentavam que a Constituinte, por estar plenamente investida de soberania, já poderia assumir desde logo o controle sobre os rumos da vida nacional e eliminar imediatamente o “entulho autoritário” legado pelo regime militar. Do outro, defendia-se que a soberania da Assembleia Constituinte fora conferida tão somente para a elaboração da nova Constituição, não se manifestando fora deste quadro³⁶. A esta linha aderiram segmentos conservadores, bem como o Presidente Sarney, que buscava preservar os seus poderes e o seu mandato. Acabou prevalecendo, inclusive no Regimento Interno, a segunda posição. Não houve, durante a Constituinte, nenhuma deliberação destinada a produzir efeitos antes da promulgação da nova Carta. O Regimento Interno apenas previu a possibilidade de que a Constituinte sobrestasse qualquer medida que pudesse ameaçar os seus trabalhos e a sua soberania, faculdade que não chegou a ser exercida.

No que tange ao procedimento, o quadro político então delineado não comportava nem que se partisse de um anteprojeto elaborado fora da Assembleia Constituinte – como fora o da Comissão de Notáveis presidida por Afonso Arinos – nem que se atribuísse a um grupo parlamentar a função de redação de um projeto, para ulterior submissão ao Plenário, como ocorrera na Constituinte de 1946. Quanto à primeira possibilidade, esta era vista como uma indevida usurpação da soberania da Constituinte para conduzir os seus trabalhos. Quanto à segunda,

33 Ulysses, à época, era também Presidente da Câmara dos Deputados e do PMDB. A sua candidatura à Presidência da Constituinte fora precedida de uma batalha interna no PMDB contra Fernando Lyra, em torno da Presidência da Câmara dos Deputados.

34 O Regimento Interno, que teve como Relator o Senador Fernando Henrique Cardoso, foi promulgado como a Resolução nº 02/1987 da Assembleia Nacional Constituinte, em 24 de março de 1987. Os debates travados durante a sua elaboração foram bem sintetizados por Adriano Pilatti em *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 28-52.

35 Cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). *O processo constituinte 1987-1988*, p. 42.

36 Em defesa desta posição, veja-se REALE, Miguel. Constituinte e arbítrio. In: *De Tancredo a Collor*, p. 95-97.

ela não era aceita, porque reduziria a participação daqueles que não integrassem a comissão eventualmente escolhida, desigualando o papel dos constituintes. No quadro das disputas políticas internas no PMDB, ocorrera o vazamento de um projeto de Regimento Interno que estava sendo elaborado pela assessoria de Ulysses Guimarães, no qual se previa a redação de um Projeto de Constituição por uma comissão, para posterior apreciação pelo Plenário³⁷. Porém, houve intensa reação contra este modelo, pois se afirmava que ele implicaria discriminação contra os congressistas que não participassem desta comissão – em geral, os integrantes do chamado “baixo clero” –, cujo papel na elaboração do novo texto constitucional seria amesquinhado. Não se aceitava a adoção deste procedimento, que era acusado de criar uma distinção entre “constituintes de 1ª e de 2ª classe”.

Neste quadro, a solução engendrada buscava integrar todos os constituintes na tarefa de elaboração do novo Texto Magno. Previu-se a criação de 24 subcomissões temáticas, que elaborariam textos sobre os temas de sua competência e os entregariam a 8 comissões temáticas, cada uma congregando 3 subcomissões. As comissões redigiriam projetos sobre as suas áreas, os quais seriam, por sua vez, enviados a uma Comissão de Sistematização. Esta última elaboraria novo projeto, a partir dos trabalhos das comissões temáticas, que seria submetido ao Plenário da Constituinte, em dois turnos de votação. Cada comissão temática teria 63 membros titulares e outros 63 suplentes, dotando-se de Mesa composta por presidente, 1º e 2º vice-presidentes e relator. As subcomissões também teriam Mesa com a mesma composição, e o número dos seus integrantes variava em torno de 21 titulares e 21 suplentes – algumas tinham um pouco mais, outras um pouco menos que isso. Já a Comissão de Sistematização deveria ser composta por 49 titulares, mais os 8 presidentes das comissões e os 32 relatores das subcomissões e comissões, além de 49 suplentes.

Todos os constituintes seriam titulares de uma comissão temática e suplentes de outra. A composição das comissões e subcomissões decorria de indicações partidárias, devendo corresponder, na medida do possível, ao critério de proporcionalidade dos partidos. Em cada comissão e subcomissão haveria a eleição, por voto secreto, de um Presidente, ao qual caberia indicar o relator e os vice-presidentes.

Uma das consequências decorrentes da fórmula adotada foi o caráter analítico da Constituição, já que, ao se criar uma subcomissão dedicada a tratar de determinado assunto, este, naturalmente, se tornava objeto de disciplina constitucional. Ademais, a escolha dos temas das subcomissões já importava na definição das questões que ingressariam na nova ordem constitucional³⁸.

37 Cf. JOBIM, Nelson de Azevedo. *A constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real*, p. 11; e BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, p. 455-456.

38 A forma um tanto improvisada como se deu a escolha dos temas das subcomissões, a partir do exame de constituições estrangeiras, é relatada por Nelson Jobim, que teve parte ativa neste processo (*A constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real*, p. 11-12).

As comissões e subcomissões temáticas foram as seguintes:

- I – Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (Presidente: Deputado Mario Assad – PFL-MG, Relator: Senador José Paulo Bisol – PMDB-RS). Compunha-se da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (Presidente: Deputado Roberto Ávila – PDT-RJ, Relator: Deputado João Herrmann Netto – PMDB-SP); da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (Presidente: Deputado Antônio Mariz – PMDB-PB, Relator: Deputado Darcy Pozza – PDS-RS); e da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias (Presidente: Deputado Maurílio Ferreira – PMDB-PE, Relator: Deputado Lysâneas Maciel – PDT-RJ);
- II – Comissão da Organização do Estado (Presidente: Deputado José Thomaz Nono – PFL-AL, Relator: Senador José Richa – PMDB-PR). Compunha-se da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (Presidente: Deputado Jofran Frejat – PFL-DF, Relator: Deputado Sigmaringa Seixas – PMDB-DF); da Subcomissão dos Estados (Presidente: Senador Chagas Rodrigues – PMDB-PI, Relator: Deputado Siqueira Campos – PDC-GO); e da Subcomissão dos Municípios e Regiões (Presidente: Deputado Luiz Alberto Rodrigues – PMDB-MG, Relator: Deputado Aloysio Chaves – PFL-PA).
- III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Presidente: Deputado Oscar Corrêa – PFL-MG, Relator: Deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE). Compunha-se da Subcomissão do Poder Legislativo (Presidente: Deputado Bocayuva Cunha – PDT-RJ, Relator: Deputado José Jorge – PFL-PE); da Subcomissão do Poder Executivo (Presidente: Deputado Albérico Filho – PMDB-MA, Relator: Senador José Fogaça – PMDB-RS); e da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (Presidente: Deputado José Costa – PMDB-AL, Relator: Deputado Plínio de Arruda Sampaio – PT-SP).
- IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (Presidente: Senador Jarbas Passarinho – PDS-PA, Relator: Deputado Prisco Vianna – PMDB-BA). Compunha-se da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos (Presidente: Deputado Israel Pinheiro – PMDB-MG, Relator: Deputado Francisco Rossi – PTB-SP); Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Presidente: Deputado José Tavares – PMDB-PR, Relator: Deputado Ricardo Fiúza – PFL-PE); Subcomissão de Garantia da Instituição, Reformas e Emendas (Presidente: Deputado Fausto Fernandes – PMDB-PA, Relator: Deputado Nelson Friedrich – PMDB-PR).

- V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Presidente: Deputado Francisco Dornelles – PFL-RJ, Relator: Deputado José Serra – PMDB-SP). Compunha-se da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas (Presidente: Deputado Benito Gama – PFL-BA, Relator: Deputado Bezerra Coelho – PMDB-CE); da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (Presidente: Deputado João Alves – PFL-BA, Relator: Deputado José Luiz Maia – PDS-PI); e da Subcomissão do Sistema Financeiro (Presidente: Senador Cid Sabóia de Carvalho – PMDB-CE, Relator: Deputado Fernando Gasparian – PMDB-SP).
- VI – Comissão da Ordem Econômica (Presidente: Deputado José Lins – PFL-CE, Relator: Senador Severo Gomes – PMDB-SP). Compunha-se da Subcomissão Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica (Presidente: Deputado Delfim Neto – PDS-SP, Relator: Deputado Virgildásio de Senna – PMDB-BA); da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte (Presidente: Senador Dirceu Carneiro – PMDB-SC, Relator: Deputado José Ulysses de Oliveira – PMDB-PE); e da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária (Presidente: Senador Edison Lobão – PFL-MA, Relator: Deputado Oswaldo Lima Filho – PMDB-PE).
- VII – Comissão da Ordem Social (Presidente: Deputado Edme Tavares – PFL-PB, Relator: Senador Almir Gabriel – PMDB-PA). Compunha-se da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (Presidente: Deputado Geraldo Campos – PMDB-DF, Relator: Deputado Mario Lima – PMDB-BA); Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (Presidente: Deputado José Elias Murad – PTB-MG, Relator: Deputado Carlos Mosconi – PMDB-MG); e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (Presidente: Deputado Ivo Lech – PMDB-RS, Relator: Deputado Alcení Guerra – PFL-PR).
- VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Presidente: Senador Marcondes Gadelha – PFL-PB, Relator: Deputado Artur da Távola – PMDB-RJ). Compunha-se da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes (Presidente: Deputado Hermes Zanetti – PMDB-RS, Relator: Senador João Calmon – PMDB-ES); da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Presidente: Deputado Arolde de Oliveira – PFL-RJ, Relatora: Deputada Cristina Tavares – PMDB-PE); e da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Presidente: Deputado Nelson Aguiar – PMDB-ES, Relator: Deputado Eraldo Tinoco – PFL-BA).

As funções de presidente e de relator das comissões e subcomissões temáticas eram de grande importância na elaboração da nova Constituição. A escolha dos seus ocupantes resultou de um acordo de lideranças, protagonizado pelos líderes do PMDB e do PFL e na Constituinte, Mário Covas³⁹ e José Lourenço⁴⁰. Ao PMDB, naturalmente, coube o maior quinhão de indicações, pela sua hegemonia numérica na Constituinte, e o partido priorizou a escolha das relatorias. Um fator que deslocou os trabalhos nesta fase para a esquerda da composição mediana da Assembleia foi a atuação de Mário Covas, líder do partido majoritário na Constituinte. Embora o PMDB abrigasse diversas tendências, Covas, que era da sua ala progressista, distribuiu os cargos preferencialmente entre peemedebistas de mesma inclinação ideológica⁴¹.

As Subcomissões começaram a trabalhar em 1º de abril de 1987 e os seus trabalhos se estenderam até 25 de maio daquele ano. Elas eram regimentalmente obrigadas a realizar entre 5 e 8 audiências públicas, tendo algumas organizado caravanas para outros Estados, visando a facilitar o contato com as respectivas populações⁴². Os grupos mais variados foram ouvidos nas audiências públicas – Ministros de Estado, lideranças empresariais e sindicais, intelectuais, associações de moradores, entidades feministas e de defesa dos homossexuais, representantes do movimento negro, ONGs ambientalistas, indígenas, empregadas domésticas, meninos de rua, etc. O contraditório foi intenso. Se o tema em discussão fosse, por exemplo, a reforma agrária, participariam das discussões tanto as entidades de defesa dos sem-terra como aquelas ligadas aos ruralistas. Abriu-se a possibilidade de encaminhamento de sugestões à Assembleia Nacional Constituinte por entidades associativas, poderes legislativos estaduais e municipais e tribunais, tendo sido apresentadas 11.989 propostas nesta fase⁴³.

Em seguida, inicia-se o processo nas comissões temáticas, que se estende até 15 de junho de 1987. Foi mais uma fase de grandes disputas, com intensa participação social e atuação marcante na Constituinte dos mais variados *lobbies*. No total, foram recebidas nesta fase nada menos que 14.911 propostas de emenda. Os textos aprovados incorporavam muitos avanços na área dos direitos humanos e da organização estatal. Uma das comissões – a de Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência, Tecnologia e Comunicação – não conseguiu aprovar nenhum texto, diante da rejeição daquele elaborado pelo seu Relator.

39 Mário Covas fora eleito para a função em 18 de março de 1987, derrotando, por 143 votos contra 107, o Deputado Luiz Henrique (cf. MARTINEZ-LARA, Javier. *Buliding democracy in Brazil: the politics of constitutional change*, p. 98).

40 Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 64.

41 Cf. idem, ibidem, p. 65-66; e JOBIM, Nelson. *A constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real*, p. 12.

42 Cf. LUCAS, João Gilberto. *O processo constituinte*, p. 45.

43 Idem, ibidem.

Depois, passou-se à fase da Comissão de Sistematização. Essa, que acabou funcionando com 93 titulares, e não 89, como previsto regimentalmente⁴⁴, seria presidida pelo Senador do PFL-RJ, Afonso Arinos, e relatada pelo Deputado Federal do PMDB-AM, Bernardo Cabral, ex-Presidente do Conselho Federal da OAB⁴⁵. A composição da Comissão de Sistematização também a localizava mais à esquerda da média da Assembleia Constituinte⁴⁶, e a sua forma de trabalho caracterizava-se pela atribuição de um amplo poder ao relator⁴⁷.

Nesta fase, intensificam-se as tensões entre o Governo Sarney e a Assembleia Nacional Constituinte. Desde o início dos trabalhos da Constituinte, Sarney buscava assegurar para si a garantia de um mandato presidencial de pelo menos 5 anos⁴⁸, e este tema conjuntural ganhara uma extraordinária importância no dia a dia dos trabalhos da Constituinte, se infiltrando e condicionando, ainda que de forma nem sempre explícita, outros debates atinentes à definição da estrutura permanente da nova ordem constitucional⁴⁹. Ademais, Sarney, com o apoio dos militares, se batia contra a tentativa de implantação do parlamentarismo no Brasil, e tecia críticas frequentes contra supostos excessos dos constituintes em termos de concessão de direitos, os quais poderiam, nas suas palavras, tornar o País “ingovernável”.

Bernardo Cabral tinha regimentalmente o prazo de 10 dias para apresentar o seu projeto de Constituição, contados a partir do recebimento dos anteprojetos das oito comissões temáticas. Assim, em 26 de junho de 1987, ele oferece um primeiro projeto com 501 artigos, que sistematizava as contribuições dadas pelas comissões temáticas⁵⁰. Tal texto abriu-se a “emendas de adequação”

-
- 44 A ampliação foi decidida pela Mesa da Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de garantir que todos os partidos nela tivessem pelo menos um representante.
- 45 A escolha do Relator foi disputada, decorrendo de eleição, em dois turnos, na bancada do PMDB, em que Bernardo Cabral derrotou Fernando Henrique Cardoso, eliminado no 1º turno, bem como Pimenta da Veiga, vencido no 2º turno.
- 46 De acordo com dados levantados pelo jornal *Folha de São Paulo*, de 17 de janeiro de 1987, 11,8% dos integrantes da Comissão eram de esquerda, 31,2% de centro-esquerda, 25,8% de centro, 21,5% de centro-direita e 9,6% de direita (apud MARTINEZ-LARA, Javier. *Building democracy in Brazil: the politics of Constitutional change*, p. 109). Constata-se este desvio para a esquerda da Comissão de Sistematização, comparando estes percentuais com aqueles do quadro sobre a composição ideológica da constituinte apresentado no item anterior.
- 47 Bernardo Cabral organizou uma relatoria auxiliar para ajudá-lo, que foi composta, inicialmente, por Wilson Martins (PMDB-MS), Nelson Jobim (PMDB-RS), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Adolfo de Oliveira (PL-RJ) e Antônio Carlos Konder Reis (PDS-SC). Posteriormente, foi institucionalizada a figura do relator-adjunto, que seria exercida por José Fogaça (PMDB-RS), Adolfo de Oliveira e Antônio Carlos Konder Reis (cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte, p. 51).
- 48 A Constituição de 1969 previa um mandato de 6 anos para Sarney. Uma ampla parcela da Constituinte, com apoio de diversos setores da sociedade, lutava pela fixação do seu mandato em 4 anos, e o Governo queria, no mínimo, uma solução intermediária, de 5 anos. Naquele momento, depois do fracasso do Plano Cruzado I, a economia nacional atravessava profunda crise, com processo de hiperinflação, e a popularidade do Presidente era muito baixa.
- 49 Cf. Júlio Aurélio Vianna Lopes. *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*, p. 74-76.
- 50 Este texto recebeu o apelido de “Projeto Frankenstein”, em razão das suas alegadas incoerências e imperfeições técnicas.

apresentadas pelos constituintes, que não poderiam versar sobre o mérito das decisões adotadas. Diante destas emendas, Cabral elabora novo projeto, agora com 496 artigos, que é apresentado em 9 de julho de 1987, e aprovado dois dias depois pela Comissão de Sistematização⁵¹. Vencida essa etapa, o projeto sujeitou-se a novas emendas, inclusive de mérito, que puderam ser apresentadas tanto por constituintes, como pela própria população.

As emendas populares merecem um registro especial. De acordo com o Regimento Interno da Constituinte, a sua apresentação dependia da assinatura de 30 mil eleitores e do apoio de três entidades associativas ou de determinadas instituições públicas. Foram apresentadas, no total, 122 emendas populares, reunindo 12.277.323 assinaturas, sendo certo que cada eleitor podia subscrever, no máximo, três emendas. Das emendas populares apresentadas, 83 foram aceitas, por atenderem aos requisitos regimentais. Elas versavam sobre os temas mais diversos, como reforma agrária, direitos trabalhistas, direitos da criança e do adolescente, direitos indígenas, criação de novos Estados, saúde, educação, participação popular, eleições diretas para presidência em 1988, comunicação social e família⁵². Houve espaço até para excentricidades, como a emenda popular que buscava o reconhecimento constitucional da mediunidade. Surgiram propostas em sentidos diametralmente opostos: uma buscava a liberalização do aborto, e outra objetivava vedá-lo constitucionalmente; uma ampliava a reforma agrária, e outra a restringia; uma proibia a censura que a outra autorizava, etc.

Neste momento, outros projetos informais se articulavam em paralelo, costurados fora do âmbito da Comissão de Sistematização, como o que ficou conhecido como Projeto “Hércules”, elaborado pelo “Grupo dos 32”, formado por integrantes da ala moderada do PMDB, bem como por componentes ditos “modernos” de agremiações conservadoras.

Em 26 de agosto de 1987, Bernardo Cabral apresenta o seu 1º Substitutivo, com 305 artigos no corpo permanente e outros 69 nas disposições transitórias, que ficou conhecido como “Cabral 1”, com diversas alterações em relação ao seu texto anterior, decorrentes das negociações então travadas. O projeto desagradou ao Governo e ao campo conservador por várias razões, como a definição de um regime parlamentarista mitigado, as limitações impostas à atuação das Forças Armadas, a generosidade nos direitos trabalhistas e a amplitude da anistia aos perseguidos pelo regime militar⁵³. Houve, inclusive,

51 Como esclareceu Adriano Pilatti, a aprovação deste projeto era “apenas para cumprir uma exigência regimental que permitia o verdadeiro início da nova fase do jogo. O próprio relator já explicitara tanto o seu descompromisso com o conteúdo oriundo das Comissões Temáticas como o propósito de oferecer substitutivo após a apresentação das emendas de mérito em Plenário, de modo que pouco interesse havia em alterá-lo naquele momento” (*A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 165).

52 Uma lista com os temas de todas as emendas populares aceitas encontra-se em LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*, p. 55-58.

53 Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 163.

reação do meio castrense, vocalizada pelo então Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, que afirmou ser “inaceitável” o conteúdo daquele 1º Substitutivo, provocando a pronta reação de Ulysses Guimarães, ao declarar que “a Constituinte não se intimida”⁵⁴.

As negociações e debates prosseguiram, e, em 18 de setembro de 1987, o Relator apresenta o 2º Substitutivo, apelidado de “Cabral 2”, que mantinha, em geral, o teor avançado do primeiro em matéria de direitos fundamentais, bem como o regime parlamentarista, mas fazia concessões ao Governo Sarney e aos militares, ao fixar o mandato presidencial do então Presidente em 6 anos, e atenuar as limitações à atuação das Forças Armadas na defesa da lei e da ordem. Este será o texto votado na Comissão de Sistematização, a partir do dia 24 de setembro daquele ano.

Os trabalhos da Comissão de Sistematização estenderam-se até 30 de novembro de 1987. Neste ínterim, concedeu-se espaço para os autores das emendas populares defendê-las, o que ocorreu em oito sessões, entre 26 de outubro e 3 de novembro de 1987, diante de uma tribuna da Câmara dos Deputados lotada por representantes dos mais diversos movimentos sociais.

Chegada a fase de deliberação, a Comissão de Sistematização votava em bloco cada título do 2º Substitutivo de Bernardo Cabral. Se houvesse aprovação, passava a deliberar sobre cada proposta de emenda ou destaque apresentada, relacionada àquele título. Dois temas que provocaram intensa discussão naquele momento foram o parlamentarismo e o mandato de Sarney. O parlamentarismo foi aprovado por 57 votos contra 36, e o mandato de Sarney, após algumas vacilações, foi reduzido para quatro anos, por 48 votos contra 45. Em 18 de novembro de 1987, a Comissão de Sistematização encerrou os seus trabalhos, após realizar 535 votações nominais. O seu Projeto de Constituição – o chamado “Projeto (A)” – foi encaminhado ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte em 24 de novembro do mesmo ano, tendo sido considerado, em linha geral, uma vitória dos progressistas na Assembleia Constituinte. Vários pontos deste projeto levantavam intensa polêmica. Além do parlamentarismo e da duração do mandato de Sarney, eram extremamente controvertidos a reforma agrária em terras produtivas, as regras sobre propriedade e livre iniciativa, as limitações ao capital estrangeiro, o imposto sobre grande fortunas, os instrumentos de democracia participativa e a amplitude dos direitos trabalhistas.

Porém, ocorrerá, logo em seguida, uma reforma do Regimento, patrocinada pelo Centrão, bloco conservador interpartidário, que começara a se aglutinar na fase final dos trabalhos da Comissão de Sistematização, e que lutava por bandeiras como a defesa da propriedade privada contra a reforma agrária, o combate às restrições ao capital estrangeiro, a redução dos direitos trabalhistas e a rejeição dos mecanismos de democracia participativa na nova

54 Idem, p. 163-164.

Carta. Entre os seus líderes, pode-se citar José Lourenço (PFL), Roberto Cardoso Alves (PMDB), Gastone Righi (PTB) e Guilherme Afif Domingues (PL), Luiz Eduardo Magalhães (PFL) e Carlos Sant'Anna (PMDB) – este último também líder do governo na Constituinte.

Pelo Regimento até então vigente, os títulos ou capítulos do Projeto seriam votados em bloco no Plenário. Se aprovados, apenas sofreriam mudanças decorrentes de destaques ou emendas que contassem com o voto de 280 parlamentares, que representavam a maioria absoluta da Assembleia Constituinte. E as emendas ou destaques só poderiam versar sobre artigos específicos. O discurso do Centrão, que tinha o respaldo do Governo, do empresariado, dos militares e ruralistas, era no sentido de que este modelo implicava numa tirania da Comissão de Sistematização sobre o Plenário, alienando o baixo clero, que daquela não participara. Afirmava-se que Comissão de Sistematização estava significativamente à esquerda do Plenário. Assim, o propósito do Centrão era esvaziar a importância do Projeto (A), que a primeira elaborara. Para isso, a sua estratégia consistia em aprovar mudança no Regimento, que possibilitasse a apresentação de novas emendas que, quando subscritas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia, teriam prioridade na votação em relação ao texto correspondente já aprovado na Comissão de Sistematização.

Travou-se em torno do Regimento uma longa batalha, com a paralisia, neste íterim, dos demais trabalhos da Constituinte. Depois de vários incidentes – houve até a episódio de pugilato no Congresso –, acabou prevalecendo no Plenário a posição do Centrão, com a aprovação da Resolução nº 3, em 5 de janeiro de 1988, que alterou substancialmente o Regimento Interno da Constituinte⁵⁵.

A Resolução nº 3 fixara prazo para novas emendas ao Projeto de Constituição, seguidas de parecer do Relator e apresentação de destaques. Pelo novo Regimento, no dia 27 de janeiro deveriam começar as votações em 1º turno no Plenário. Até aquela data haviam sido apresentadas 2.046 novas emendas, entre as quais 9 substitutivos patrocinados pelo Centrão, referentes a quase todo o texto do Projeto. Apresentou-se, também, substitutivo subscrito por 352 congressistas, ligados tanto à esquerda como à direita, propondo a adoção do presidencialismo, bem como outro, com 316 assinaturas, definindo em 5 anos o mandato de Sarney. Todos estes substitutivos, por contarem com mais de 280 assinaturas de constituintes, ganharam preferência para votação, em detrimento das partes correspondentes do Projeto (A).

Contudo, a hegemonia no Plenário dos conservadores, agrupados sob o Centrão, estava longe de ser absoluta. O primeiro substitutivo apresentado pelo grupo, atinente ao Preâmbulo da Constituição, foi derrotado em 27 de janeiro, evidenciando a necessidade de negociação com as forças mais à esquerda. Foi

55 O processo é narrado em detalhe em PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, p. 195-227.

preciso estabelecer-se um acordo político sobre o Preâmbulo, que envolveu a inclusão de alusão à participação direta do povo no exercício da soberania popular – menção que os conservadores preferiam evitar. A partir daí, surgiu a praxe salutar de entabulação de conversações prévias, conduzidas pelos líderes partidários sob a batuta de Ulysses Guimarães, buscando acordos sobre os textos-base antes das votações, deixando para a disputa apenas os pontos em que não houvesse conciliação possível⁵⁶. Esse procedimento viabilizou a aprovação da maior parte da Constituição por folgada maioria, com votações mais apertadas e polarizadas apenas para dispositivos e questões específicas⁵⁷.

Esta busca de consenso levou a que se recuperasse em Plenário boa parte do conteúdo do Projeto (A), em detrimento do estabelecido nos substitutivos do Centrão. E ainda surgiram nesta fase algumas novidades, como a licença-paternidade, os plebiscitos sobre forma e sistema de governo, a revisão constitucional cinco anos após a promulgação da Constituição e o limite constitucional dos juro⁵⁸.

Em três pontos ideologicamente controvertidos não houve maioria para aprovar nem os substitutivos do Centrão, nem os textos do Projeto (A): definição do direito de propriedade, reforma agrária e greve de servidores públicos. Este impasse era chamado de “buraco-negro”, e quando ele ocorria, cabia ao Relator elaborar, em 48 horas, um novo texto alternativo, na tentativa de buscar a conciliação possível⁵⁹.

Em 22 de março de 1988, ainda durante o 1º turno, ocorreu uma das mais importantes reviravoltas da Constituinte, com a aprovação, por 344 votos a 212, da emenda presidencialista, com o apoio da bancada do PT e do PDT. Outra decisão polêmica, adotada em 2 de junho de 1988, dizia respeito ao mandato de José Sarney, fixado em 5 anos, por 328 votos contra 222, como pretendia o então Presidente da República. Esta última votação ocorreu em meio a graves denúncias de que os votos estariam sendo cabalados pelo Executivo através do oferecimento de vantagens indevidas aos congressistas, notadamente a distribuição de concessões de rádio e televisão.

No início de julho de 1988, encerrava-se o 1º turno de votações da Constituinte. Neste momento, um fato político relevante foi a criação do PSDB, a partir de uma dissidência do PMDB, capitaneada por figuras de destaque da Constituinte, como Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso. Depois da saída de Covas, a liderança do PMDB – ainda a maior bancada naquela Assembleia

56 Idem, p. 238.

57 Para uma análise dos tipos de compromisso travados durante a Assembleia Constituinte, veja-se MAUÉS, Antonio Moreira. Constituição e pluralismo vinte anos depois. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*, p. 169-186.

58 Cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte, p. 54.

59 Cf. MAUÉS, Antonio Moreira. Op. cit.

– será assumida pelo Deputado Nelson Jobim, que à época também integrava a ala progressista do partido.

Em 26 de julho de 1988 – véspera do início do 2º turno –, ocorre um incidente institucional: José Sarney convoca cadeia nacional de rádio e televisão para criticar a Constituição em elaboração. Nas suas palavras, “há o receio de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversos à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. [...] Os brasileiro receiam que a Constituição torne o País ingovernável”⁶⁰. A resposta firme do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte não tardou. No dia seguinte, valendo-se de prerrogativa assegurada no Regimento, Ulysses Guimarães também convoca cadeia nacional de rádio e televisão para proferir célebre discurso intitulado “A Constituição Cidadã”, em que verbera:

A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo. [...] Repito, esta será a Constituição Cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros [...]. Viva a Constituição de 1988! Viva a vida que ela vai defender e semear!⁶¹

O segundo turno inicia-se em 27 de julho de 1988, com a votação em bloco do texto que fora aprovado no primeiro turno – o chamado “Projeto (B)”. Este é aprovado por 406 votos contra 12, registrando-se 55 abstenções. Para modificar trechos do Projeto (B), seriam necessários destaques que contassem com 280 votos. E, apesar da apresentação de 1792 emendas, houve poucas mudanças nesta fase. Os setores progressistas investiram muita energia na tentativa de suprimir a vedação, adotada no 1º turno, de desapropriação para fins de reforma agrária de imóveis produtivos, mas não tiveram sucesso. Os conservadores pugnam pela redução dos direitos trabalhistas, mas também sem êxito. Algumas mudanças pontuais foram aprovadas para adaptar trechos da Constituição ao presidencialismo. Em 2 de setembro de 1988, encerra-se o 2º turno da Constituinte.

Em seguida, envia-se o texto aprovado em 2º turno para uma Comissão de Redação, que teria o papel de resolver aspectos linguísticos e de técnica legislativa do Projeto, mas que acabou indo bem além disso. A Comissão, presidida por Ulysses Guimarães, tinha 28 componentes e era assessorada pelo linguista Celso Cunha e pelo constitucionalista José Afonso da Silva. De acordo com o testemunho de Nelson Jobim, figura destacada daquela Comissão, aprovaram-se ali, em procedimento duvidoso, diversas alterações de conteúdo no texto da Constituição, para sanar alegadas contradições, inconsistências e omissões⁶². Para evitar qualquer dúvida futura quanto à validade da nova

60 Cf. GURAN, Milton. *O processo constituinte de 1987-1988*, p. 130.

61 Idem, p. 131.

62 Cf. JOBIM, Nelson. *A Constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real*, p. 14-16.

Carta, decidiu-se que, após os trabalhos da Comissão de Redação, o texto constitucional seria apreciado pelo Plenário, não por mera votação simbólica, como antes se cogitara, mas por escrutínio nominal, exigindo-se a maioria absoluta para a sua aprovação – *quorum* definido pela Emenda Constitucional nº 26/1985.

Finalmente, em 22 de setembro de 1988, ocorre a derradeira votação da Assembleia Nacional Constituinte, que visava a apreciar o texto final da Constituição de 1988, depois das mudanças ocorridas no âmbito da Comissão de Redação. Todos os líderes partidários encaminharam a favor da aprovação da nova Constituição, com exceção da liderança do PT, Luis Inácio Lula da Silva, que marcou a posição do seu partido contrária à nova Carta – considerada excessivamente conservadora pela agremiação –, mas declarou que a sua bancada assinaria o documento aprovado. A nova Constituição é aprovada por 474 votos contra 15, contando-se 6 abstenções.

Em 5 de outubro de 1988, em clima de emoção, a Constituição de 1988 é finalmente promulgada, após uma longa Assembleia Constituinte que durara mais de 20 meses – período durante o qual fora o centro das atenções do País –, provocara intensa mobilização cívica e contara com um grau de participação social na sua elaboração absolutamente inédito na história nacional. Na cerimônia de encerramento dos trabalhos da Constituinte, Ulysses Guimarães profere histórico discurso:

[...] A Constituição não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma.

Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério.

A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.

Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. [...]

Termino com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.

A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.

Que a promulgação seja o nosso grito:

– Mudar para vencer!

Muda, Brasil!

4 TRAÇOS ESSENCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana.

As maiores influências externas sobre a Carta de 1988 foram as constituições de Portugal, de 1976, e da Espanha, de 1978⁶³. Tanto Portugal como a Espanha haviam atravessado, cerca de uma década antes, processos de redemocratização, com a superação do autoritarismo – pela via revolucionária, no caso de Portugal, ou através de um processo de transição pactuada, no caso da Espanha. Ambos os países tinham optado pela reorganização estatal em bases democráticas, através do exercício do poder constituinte originário, do qual resultaram constituições que priorizaram os direitos fundamentais, revestidas de forte teor social.

A Constituição de 1988, quando promulgada, contava com 245 artigos no seu corpo permanente, acrescidos de outros 70 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E o seu tamanho só vem aumentando desde então, pela inclusão de novos dispositivos no seu texto, através de sucessivas emendas constitucionais. Trata-se, portanto, de uma Constituição longa e analítica, não apenas por incorporar ao seu texto um amplo elenco de matérias, como também por descer, em muitas delas, a um grau de detalhamento incomum em sede constitucional⁶⁴.

Entre as causas desta expansão da matéria constitucional, pode-se citar a concepção social de constitucionalismo adotada pelo legislador constituinte; a fórmula de elaboração da Carta, que passou pelo trabalho das 24 subcomissões e 8 comissões temáticas, como acima relatado; a cumulação de funções legislativas ordinárias e constitucionais do Congresso em 1987/1988, que ensejou uma certa confusão entre tais esferas; e ainda as pressões dos mais variados segmentos sociais e *lobbies* durante a Constituinte, no afã de incluírem no texto constitucional as suas aspirações e demandas específicas. Quanto a

63 Cf. CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 127. Para uma análise das influências do direito comparado sobre a Constituição de 1988, veja-se TAVARES, Ana Lucia Lyra. A Constituição de 1988: Subsídios para os comparatistas. *Revista de Informação Legislativa*, n. 109, jan./mar. 1991. Destaque-se que ambos os autores prestaram assessoria jurídica à Assembleia Constituinte.

64 De acordo com a expressão feliz de Luis Roberto Barroso, o texto de 1988, em diversos temas, “perdeu-se no varejo das miudezas” (Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?). In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (Org.). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 46).

este último aspecto, os parlamentares e grupos de pressão que se articulavam na Constituinte não se contentavam com o mero reconhecimento principiológico das suas bandeiras e interesses. Preferiam a consagração de regras específicas e detalhadas, que os colocassem a salvo de incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais futuras dos dispositivos que lhes favorecessem. Todos estes fatores contribuíram para que fossem incorporadas à Constituição normas de duvidosa estatura constitucional, ora definindo políticas públicas que, do ponto de vista da teoria democrática, talvez devessem ser decididas no processo político majoritário⁶⁵, ora salvaguardando do alcance das maiorias interesses de caráter puramente corporativo, ora, ainda, adentrando em minúcias impróprias para um Texto Magno. Entre as consequências desta característica da nossa Carta, destacam-se a necessidade de edição muito frequente de emendas constitucionais, que enfraquecem a estabilidade e a força normativa da Constituição; e a exigência de que os governos obtenham maioria qualificada de 3/5 – *quorum* de aprovação de emenda constitucional – para conseguirem implementar os seus programas políticos.

Por outro lado, a Constituição de 1988 qualifica-se como *compromissória*, já que o seu texto não representa a cristalização de uma ideologia política pura e ortodoxa, resultando antes do compromisso possível entre as diversas forças políticas e grupos de interesse que se fizeram representar na Assembleia Constituinte. O pluralismo social existente na sociedade brasileira transplantou-se para o seio da sua Constituição, que abriga preceitos inspirados em visões de mundo nem sempre convergentes.

A Constituição de 1988 é também *dirigente*⁶⁶ ou programática. Isto porque, ela não se contenta em organizar o Estado e elencar direitos negativos para limitar o exercício dos poderes estatais. Ela vai muito além disso, prevendo direitos positivos, e estabelecendo metas, objetivos, programas e tarefas a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, no sentido de alteração do *status quo*. A Constituição brasileira se reveste de uma forte dimensão prospectiva, na medida em que define um “horizonte de sentido”, que deve inspirar e condicionar a ação das forças políticas. Esta sua faceta se revela nitidamente na enunciação dos “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, estabelecidos no seu art. 3º, e se espalha por todo o Texto Magno, que é pródigo na consagração de normas programáticas.

65 Cf. COUTO, Cláudio. Constituição, competição e políticas públicas. *Lua Nova*, n. 65, maio/ago. 2005; e SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: *Livres e iguais*: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p 167-206.

66 Para o debate sobre a teoria constitucional da Constituição dirigente, em que são discutidos os seus aspectos mais problemáticos, bem como os seus efeitos sobre o constitucionalismo brasileiro, veja-se o Capítulo, com amplas referências bibliográficas. Aqui, cabe apenas mencionar a obra canônica sobre o tópico em língua portuguesa: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. Nesta 2ª edição, há um substancioso prefácio em que o jurista português, que divulgou entre nós a ideia do constitucionalismo dirigente, revê e problematiza as suas posições anteriores sobre a questão.

Ela contém não apenas um “estatuto jurídico do político”, já que consubstancia norma fundamental não só do Estado, como também da própria sociedade brasileira. Isto porque, a Constituição de 1988 se imiscui na disciplina de questões como o funcionamento da economia, as relações de trabalho, a família e a cultura, que não dizem respeito (apenas) às formas e limites para o exercício do poder político. Além de regular diretamente vastos domínios da vida social, a Constituição contém princípios e valores fundamentais que devem ser tomados como nortes na interpretação de toda a ordem jurídica, e ensejar uma releitura dos institutos e normas do ordenamento infraconstitucional. Em outras palavras, as características da Constituição de 1988 – tanto o seu caráter analítico, como a sua riqueza axiológica – propiciam o desenvolvimento do fenômeno da constitucionalização do Direito, que suplanta clivagens tradicionais, como as que separam o Direito Público do Direito Privado, e o Estado da sociedade civil.

A organização do texto constitucional é reveladora de algumas prioridades da Carta de 1988. Se as constituições brasileiras anteriores iniciavam pela estrutura do Estado, e só depois passavam aos direitos fundamentais, a Constituição de 1988 faz o contrário: consagra inicialmente os direitos e garantias fundamentais – no segundo título, logo depois daquele dedicado aos princípios fundamentais –, só voltando-se depois disso à disciplina da organização estatal. Esta inversão topológica não foi gratuita. Adotada em diversas constituições europeias do pós-guerra, após o exemplo da Lei Fundamental alemã de 1949, ela indica o reconhecimento da prioridade dos direitos fundamentais nas sociedades democráticas.

O sistema de direitos fundamentais é o ponto alto da Constituição. Ao lado de um amplo e generoso elenco de direitos civis e políticos, a Carta de 1988 também garantiu direitos sociais – tanto trabalhistas como prestacionais em sentido estrito – e ainda agregou direitos de 3ª dimensão, como o direito ao patrimônio cultural (arts. 215 e 216) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Ela preocupou-se sobremodo com a efetivação dos direitos fundamentais, para que não se tornassem letra-morta, como, infelizmente, vinha sendo a tradição brasileira. Daí o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), os diversos remédios constitucionais previstos para a sua tutela e o reforço institucional ao Poder Judiciário, concebido como guardião dos direitos. Ademais, o constituinte quis articular a proteção interna dos direitos fundamentais com a internacional. Por isso, a afirmação da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, inciso II), a abertura do catálogo dos direitos a outros decorrentes de tratados internacionais de que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º) e a alusão ao apoio brasileiro à criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos (art. 7º do ADCT). E o constituinte cuidou ainda de proteger os direitos fundamentais do poder reformador, tratando-os, pela primeira vez na história constitucional brasileira, como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º).

Além dos direitos universais, a Constituição também voltou os seus olhos para a proteção dos sujeitos em situação de maior vulnerabilidade, instituindo normas voltadas à defesa de grupos como as mulheres, consumidores, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, afrodescendentes, pessoas com deficiência e presidiários. Ela não se contentou com a proclamação retórica da igualdade formal, direcionando-se também à promoção da igualdade material, sem prejuízo da preocupação com o reconhecimento e com o respeito à diferença. Neste sentido, tratou-se da primeira das nossas constituições a contemplar alguma abertura para o multiculturalismo, ao incumbir-se da proteção das diferentes identidades culturais e étnicas que compõem a Nação brasileira (e.g., arts. 215, 216, 231 e 68 do ADCT).

É curioso que, afora alguns direitos trabalhistas, os instrumentos de democracia participativa e a definição do regime da propriedade, o sistema de direitos fundamentais não tenha despertado maior resistência dos constituintes conservadores, que se aglutinaram em torno do Centrão. Não é que houvesse um relativo consenso político em relação aos direitos fundamentais. Uma interpretação mais realista dos fatos históricos explica tal fenômeno a partir da descrença então nutrida pelos atores políticos a propósito da possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais, que eram vistos mais como adereços para embelezamento da Constituição do que como normas dotadas de significado prático na vida social⁶⁷.

Além dos direitos fundamentais, o outro “coração” da Constituição de 1988 é a democracia. Entre outras medidas, ela consagrou o sufrágio direto, secreto, universal e periódico para todos os cargos eletivos – elevado, inclusive, à qualidade de cláusula pétrea –; concedeu o direito de voto ao analfabeto; erigiu sobre bases pluralistas e liberais o sistema partidário; e consagrou instrumentos de democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Para assegurar a higidez dos pleitos eleitorais, ela manteve a Justiça Eleitoral, existente desde 1932. E garantiu com vigor as liberdades públicas, que são pressupostos diretos para o funcionamento da democracia, como as liberdades de expressão, de associação e o direito à informação. Não há dúvida, portanto, que ela contém todos os elementos que conformam uma “poliarquia”⁶⁸ – ou democracia política –, como eleições livres e periódicas, amplo direito de sufrágio e de concorrer às eleições, possibilidade real de a oposição assumir o poder, liberdade de expressão e de associação política e existência de fontes independentes de acesso à informação pelo cidadão. Porém, a Constituição não se contentou com isso, propondo-se a democratizar não apenas o regime

67 Cf. LESSA, Renato. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia política: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: ANPOCS, 2008. p. 369-370.

68 Sobre a poliarquia, veja-se a canônica obra de DAHL, Robert. A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

político, como também a esfera das relações sociais, econômicas e culturais – tarefa muito mais árdua e complexa.

No que concerne ao federalismo, a Constituição de 1988 não rompeu com a tradição centrípeta brasileira, de extrema concentração das competências normativas no plano federal. Contudo, foi a primeira a atribuir expressamente a natureza de entidade federativa aos municípios, ampliando a sua autonomia. E, além disso, promoveu um maior grau de descentralização administrativa, bem como financeira. Quanto a esta, repartiu de forma mais favorável aos Estados e Municípios as competências tributárias e as receitas decorrentes da arrecadação dos tributos, conferindo a tais entidades federativas condições mais favoráveis para o exercício das suas competências materiais, atenuando a sua dependência econômica em relação ao Poder Central, que caracterizava o regime constitucional anterior.

Em relação aos poderes, a Constituição preocupou-se em fortalecer tanto o Legislativo como o Judiciário. Sem embargo, ela não desproveu o Poder Executivo dos mecanismos necessários para o desempenho das suas relevantes funções, no contexto de um Estado intervencionista e de uma sociedade de massas, evitando o equívoco cometido no texto constitucional de 1946⁶⁹.

Ela manteve, como salientado acima, o regime presidencialista – posteriormente confirmado pelo povo através da via plebiscitária, como será a seguir analisado –, e estabeleceu mandatos de 5 anos para os presidentes⁷⁰, sem possibilidade de reeleição para o período imediatamente subsequente⁷¹. Instituiu a eleição presidencial direta, em dois turnos de votação, de forma a conferir ampla legitimidade democrática ao Chefe do Executivo. Pela Constituição, presidente e vice-presidente devem, necessariamente, integrar a mesma chapa, o que contribui para evitar crises políticas, como a deflagrada com a renúncia de Jânio Quadros.

O Executivo que resulta da Constituição de 1988 é forte⁷². No plano normativo, ele não tem mais a absoluta hegemonia que desfrutava sobre os demais poderes como no governo militar, mas manteve um amplo controle sobre a agenda parlamentar, além de relevantes faculdades normativas, com destaque para a edição de medidas provisórias – que, aliás, têm sido empregadas de forma rotineira e abusiva. Porém, apesar da sua proeminência, o Executivo não consegue governar contra a maioria parlamentar, dependendo do seu apoio para implementar as suas políticas de governo. Este apoio não é uma exigência

69 Cf. Para uma comparação entre o Executivo em 1988 e em 1946, veja-se LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, p. 23-56.

70 O mandato foi diminuído para 4 anos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994.

71 A possibilidade de uma reeleição para a Chefia do Executivo nos três níveis da federação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 16/1997.

72 Cf. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

formal do regime – que, afinal, é presidencialista e não parlamentarista –, mas uma imposição prática, que, quando não atendida, gera ingovernabilidade, paralisa estatal e crise política. Este modelo caracteriza o que alguns cientistas políticos têm chamado de “presidencialismo de coalização”⁷³, que se expressa na necessidade de o Chefe do Executivo construir uma base de apoio no Legislativo, através de mecanismos como a participação na formação do Ministério e na distribuição de outros cargos.

Em relação ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 manteve o bicameralismo federativo e a distorção na representação entre Estados mais e menos populosos, pela fixação do número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais por Estado. De acordo com a Constituição, cada Estado elege 3 senadores, pelo sistema majoritário, para mandatos de 8 anos, com renovação alternada de 1/3 e 2/3 da bancada a cada 4 anos. Já o sistema eleitoral para os deputados é o proporcional.

A Constituinte reforçou os poderes do Legislativo na esfera de produção normativa, em comparação ao regime pretérito, ao extinguir a aprovação de normas por decurso de prazo, reduzir as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, diminuir o *quorum* para derrubada do veto, e ampliar o poder de emenda parlamentar às leis. Ademais, ela também robusteceu as funções fiscalizatórias do Legislativo, fortalecendo o seu papel no controle externo dos demais órgãos estatais, exercido com o auxílio dos tribunais de contas, e atribuindo às comissões parlamentares de inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58).

Mudanças profundas ocorreram também no âmbito do Poder Judiciário. A Constituição reforçou a sua autonomia administrativa e financeira e ampliou a sua importância política. Promoveu o acesso à justiça, criando ou ampliando ações individuais e coletivas voltadas à tutela de direitos, e conferindo um novo perfil a instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Por outro lado, ela consagrou um amplo sistema de jurisdição constitucional, que pode ser deflagrado com muita facilidade, ensejando um intenso fenômeno de judicialização da política. Pelo arranjo adotado, que combina uma Constituição extensa e invasiva, com inúmeros instrumentos de controle de constitucionalidade, tornou-se difícil que alguma decisão política mais relevante deixe de ser submetida ao Judiciário, que muitas vezes decide contra a vontade dos demais poderes do Estado. Este fenômeno, que tem se tornado mais agudo nos últimos anos, vem suscitando questões complexas sobre os limites da legitimidade democrática da atuação do Judiciário, uma vez que os

73 A expressão é de Sérgio Abranches, em clássico artigo intitulado “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v. 31, 1988, p. 5-38. Veja-se também, a propósito do tema, SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalização*. Belo Horizonte: UFMG, 2003; e AMORIM NETO, Octávio. O governo presidencial e a sustentação parlamentar: uma história trágico-marítima? In: VIEIRA, José Ribas (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?* Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 59-68.

seus membros não são eleitos, nem podem ser destituídos pelo voto popular, e muitas vezes decidem questões altamente controvertidas com base na exegese de cláusulas constitucionais vagas e abertas, que se sujeitam a diferentes interpretações.

No que diz respeito à ordem econômica, a Constituição de 1988 adotou fórmula compromissória. Por um lado, valorizou a livre iniciativa, o direito de propriedade e a livre concorrência, mas, por outro, tingiu este sistema com preocupações com a justiça social, a valorização do trabalho e a dignidade da pessoa humana. A Constituição expressa adesão ao regime capitalista, rejeitando o modelo de economia planificada e de apropriação coletiva dos meios de produção. Porém, o capitalismo que resulta do texto constitucional não é o do *laissez-faire* e do Estado absenteísta, mas uma fórmula intermediária, que aposta na força criativa e empreendedora da iniciativa privada, mas não foge à sua responsabilidade de discipliná-la e limitá-la, não só no interesse da higidez do próprio mercado, como também no da promoção da igualdade material e da justiça social. A Constituição prevê amplos espaços para a regulação estatal da economia, mas a intervenção estatal direta nesta seara é vista como exceção, justificada apenas “quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173).

O texto originário da Constituição, elaborado antes da queda do Muro de Berlim, continha traços mais estatizantes e refratários à presença do capital estrangeiro no País. Porém, reformas constitucionais de inclinação liberal, que foram promovidas a partir de meados dos anos 90, esmaeceram significativamente estas feições da Constituição, sem, no entanto, comprometerem a cosmovisão econômica social-democrática que emerge do Texto Magno.

5 A TRAJETÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Depois da promulgação da Constituição de 1988, José Sarney ainda governou o País por mais de um ano, em meio a grave crise econômica e inflação descontrolada. Em 15 de novembro de 1989, ocorrem eleições diretas para a Presidência da República – as primeiras desde 1960. Concorrem ao pleito 25 candidatos, passando ao segundo turno Fernando Collor de Mello (PRN) e Luis Inácio Lula da Silva (PT). Collor, ex-governador de Alagoas, que se apresentara ao público com um discurso moralizador – “combate aos marajás” – e de redução do tamanho do Estado, contou com o apoio ostensivo em sua campanha da grande mídia e de grupos empresariais, derrotando o adversário por aproximadamente 35 milhões de votos contra os 31 milhões dados a Lula⁷⁴.

Em 15 de março de 1990, Collor toma posse e, logo no dia seguinte, no afã de combater a inflação, edita a Medida Provisória nº 168, que consubs-

74 Os números exatos foram 35.089.998 votos para Fernando Collor, 31.076.364 para Lula, 986.446 votos em branco e 3.107.893 votos nulos (cf. PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*, p. 371).

tanciava o chamado “Plano Collor”, decretando a indisponibilidade, por 18 meses, dos ativos financeiros em valor superior a cinquenta mil cruzados novos. Tratava-se de violenta medida de sequestro de poupança, de flagrante inconstitucionalidade⁷⁵, que gerou uma inundação de ações judiciais na Justiça Federal, mas em relação à qual o STF, apesar de devidamente provocado, optou por se omitir⁷⁶.

O governo Collor prossegue marcado por políticas de viés neoliberal, envolvendo privatizações de empresas públicas, abertura da economia e demissão de funcionários públicos. Porém, a partir do segundo semestre de 1991, Collor se vê envolvido em sérias denúncias de corrupção, desencadeadas por seu irmão, Pedro Collor, relacionadas ao seu envolvimento em esquema de corrupção que gravitava em torno do seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. Em 1992, instaura-se uma CPI no Congresso Nacional, que produziu fartas provas contra o Presidente, acabando por indiciá-lo e recomendar o seu *impeachment*. Neste ínterim, a sociedade civil, com o apoio da imprensa, se mobilizara para reivindicar o afastamento de Collor, com destaque para as manifestações estudantis dos chamados “cara-pintadas”.

O pedido de impedimento do Presidente é apresentado à Câmara dos Deputados em petição subscrita por Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, e Marcelo Lavenère, Presidente do Conselho Federal da OAB⁷⁷. Em 29 de setembro de 1991, a autorização para a instauração do processo é aprovada na Câmara dos Deputados, por 421 votos contra 38, sendo o Presidente temporariamente afastado de suas funções⁷⁸. O processo prossegue no Senado Federal, e, em sessão iniciada em 29 de dezembro de 1992, que se prolonga pela madrugada do dia seguinte, Collor é condenado por 67 votos a 3. Naquela sessão, ele ainda tenta uma última manobra: quando tudo já parecia perdido, seu advogado lê a carta deste de renúncia ao cargo. A estratégia era evitar a condenação e a imposição da pena de 8 anos de inabilitação para o exercício de função pública, dela decorrente. O argumento era o de que a perda do cargo seria a sanção principal no processo de *impeachment*. Com a perda de objeto do principal, o acessório – a inabilitação para função pública por 8

75 Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Recolhimento forçado, ao Banco Central, de saldos de contas bancárias. In: *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 179-193.

76 O STF não concedeu a medida cautelar postulada em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PDT contra a MP 168. Posteriormente, ao julgar outra ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 8.024, na qual se convertera a referida MP, o STF afirmou a perda de objeto da ação, sem apreciar a constitucionalidade da medida, em decorrência da devolução integral dos ativos financeiros que haviam sido bloqueados.

77 De acordo com o art. 14 da Lei nº 1.079/1950, que trata do processo por crime de responsabilidade, qualquer cidadão pode denunciar o Presidente perante a Câmara dos Deputados.

78 Pela Constituição, cabe à Câmara dos Deputados autorizar, por 2/3 de seus membros, a instauração de ação por crime de responsabilidade contra o Presidente da República (art. 51, I). O julgamento compete ao Senado (art. 52, I), sob a Presidência do Presidente do STF, sendo a condenação proferida por 2/3 dos senadores, para a pena de “perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (art. 52, parágrafo único).

anos – deveria seguir-lhe a sorte. Mas a manobra é refutada pelo Senado⁷⁹, e a decisão do órgão é mantida pelo STF⁸⁰.

O *impeachment* de Fernando Collor de Mello foi um teste importante para a Constituição de 1988. Houve no País uma crise política séria, e ela foi equacionada com base nos instrumentos da própria Constituição. Na história nacional, isto quase nunca ocorreria. No passado, crises desta monta seriam quase certamente resolvidas fora dos quadrantes do Direito Constitucional, provavelmente com envolvimento dos quartéis. O regime constitucional passou bem nesta primeira prova a que fora submetido.

Com o afastamento de Collor, o seu vice, Itamar Franco, que já estava exercendo provisoriamente a função, assume a Presidência para completar o seu mandato. Durante o governo de Itamar, vão ocorrer dois eventos de grande importância sob o prisma constitucional: o plebiscito sobre forma e regime de governo (art. 2º do ADCT) e a revisão constitucional (art. 3º do ADCT).

A realização do plebiscito, decidida em estágio avançado da Assembleia Nacional Constituinte⁸¹, fora solução compromissória para o impasse entre parlamentaristas e presidencialistas. Embora não houvesse à época controvérsia relevante sobre a adoção da forma republicana ou monárquica de governo, a proposta aprovada, por razões regimentais, fora construída sobre uma emenda popular que previa a consulta do eleitor também sobre esta questão, patrocinada na Constituinte pelo Deputado Cunha Bueno. O plebiscito foi aprovado de forma quase consensual, por 495 votos contra 23, e 11 abstenções, e agendado para o dia 7 de setembro de 1993⁸², data posteriormente antecipada para 21 de abril de 1993, pela Emenda Constitucional nº 2/1992⁸³.

79 A decisão de continuidade do processo, tomada por 73 votos a 8, foi redigida pelo Ministro Sydney Sanches. Nela consta que, "tendo ficado extinto, pela renúncia, o mandato presidencial do acusado, encerrou-se, no Senado, o processo de impeachment, por ter ficado prejudicado, quanto à sanção, que poderia impor a mesma extinção (art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal). No mais, atingido o *quorum* de dois terços, pela condenação do acusado, declaro que o Senado o condenou à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, nos termos do mesmo dispositivo constitucional".

80 Contra a decisão do Senado, Fernando Collor de Mello impetrou no STF o Mandado de Segurança nº 21.689/DF, sendo Relator o Ministro Carlos Mário Velloso. A sessão de julgamento ocorreu apenas em 6 de dezembro de 1993, e dela participaram oito Ministros do STF: Carlos Mário Velloso, Ilmar Galvão, Celso Mello, Moreira Alves, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira. Os Ministros Sydney Sanches, Marco Aurélio Mello e Francisco Rezek se julgaram impedidos ou suspeitos; o primeiro por ter conduzido o processo no Senado, o segundo por ser parente de Collor e o terceiro por haver sido Ministro das Relações Exteriores no seu governo. O julgamento no STF deu empate: quatro ministros manifestaram-se pela concessão da ordem – Ilmar Galvão, Celso Mello, Moreira Alves e Octavio Gallotti –, e os quatro demais pela denegação. O STF decidiu então, de forma polêmica, suspender o julgamento e convocar os três Ministros mais antigos do STJ, para desempate. Em 16 de dezembro de 1993, os Ministros Willian Andrade Peterson, José Fernandes Dantas e Antônio Torreão Braz manifestam o seu voto contrário às pretensões do então ex-Presidente Collor, ensejando a denegação da segurança e a manutenção do ato do Senado. Para uma análise crítica desta decisão, veja-se VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*, p. 109-120.

81 Sessão de 03.06.1988.

82 Cf. MARTINEZ-LARA, Javier. *Building democracy in Brazil: the politics of constitutional change*, p. 144-145.

83 A antecipação foi questionada no STF pelo PT, através da ADIn 829-3/DF, Rel. Min. Moreira Alves, sob o argumento de que a data do plebiscito representava limite material implícito ao poder de reforma. A ação foi julgada improcedente em 14.04.93, por 8 votos a 3.

A partir de janeiro de 1993, organizam-se três *fronts* de campanha, envolvendo parlamentares e organizações da sociedade civil, para a defesa das três opções em jogo: presidencialismo, parlamentarismo republicano e parlamentarismo monárquico. Eles tiveram acesso gratuito aos meios de comunicação social, e elaboraram programas de televisão e rádio em que tentavam convencer o espectador sobre a superioridade dos seus modelos, mas não conseguiram provocar grande mobilização popular. Porém, o Tribunal Superior Eleitoral, numa curiosa decisão sobre a forma das cédulas de votação no plebiscito, estabeleceu que o eleitor não seria confrontado com três opções, mas com quatro, pois votaria duas vezes: uma primeira vez, para manifestar-se sobre a forma de governo – república ou monarquia–, e a outra, para decidir o regime de governo – presidencialismo ou parlamentarismo⁸⁴. Através deste procedimento, surgia a possibilidade teórica da escolha do paradoxal sistema de “monarquia presidencialista”⁸⁵.

O resultado das urnas chancelou o modelo vigente. Quanto à forma de governo, a república teve 66,06% dos votos, contra 10,21% da monarquia, havendo 10,49% de votos brancos e 13,24 % de votos nulos. No que tange ao regime de governo, o presidencialismo recebeu 55,45% dos votos, contra 24,65% dados ao parlamentarismo, contabilizando-se 5,17 % de votos em branco e 14,73% de votos nulos. O não comparecimento de eleitores foi muito elevado, considerando-se a obrigatoriedade do voto no Brasil: 25,76% do eleitorado não foi às urnas. Somando-se este percentual àquele correspondente aos votos nulos e em branco, se infere que a fração dos eleitores que manifestou alguma escolha no plebiscito foi pouco superior à metade, o que é bem inferior ao que costuma ocorrer nos pleitos para cargos eletivos. Em suma: o plebiscito não despertou maior interesse no eleitor brasileiro.

Depois do plebiscito, veio o momento da revisão constitucional, instaurada em 6 de outubro de 1993. A revisão, prevista no art. 3º do ADCT, despontou cercada de intensa controvérsia jurídica e política. Os partidos e forças políticas situados à esquerda a ela se opunham, pois temiam que, com o processo simplificado de mudanças previsto no Texto Constitucional – decisões pelo voto da maioria absoluta do Congresso, em sessão unicameral –, pudessem ser revertidas as conquistas sociais obtidas durante a Assembleia Constituinte. Já as agremiações partidárias situadas mais à direita e os segmentos empresariais desejavam a revisão, para remover supostos excessos da Constituição e dar-lhe uma orientação econômica mais liberal⁸⁶.

84 Cf. PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*, p. 389-394.

85 A cientista política Maria Vitória Benevides, em artigo jornalístico publicado sobre o tema, afirmou que teria ocorrido “um verdadeiro insulto ao bom-senso na confecção da cédula. Entre outras impertinências, persiste o risco de vermos votado um mostrengo como ‘monarquia presidencialista’. Mais uma vez, o mundo se curvará diante de nossa imaginação criadora” (apud PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*, p. 393).

86 Cf. MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 59-76.

Diante deste quadro político, haviam surgido três teses jurídicas sobre a revisão⁸⁷. Para a primeira, ela não teria cabimento, pois só deveria ocorrer se o povo tivesse, no plebiscito, decidido por mudança na forma ou no sistema de governo. O propósito da revisão, para esta corrente, seria tão somente o de adequar o Texto Constitucional, de forma mais fácil, às eventuais mudanças decididas pelo eleitorado no plebiscito. Como o povo decidira no plebiscito manter o mesmo sistema político, não caberia a realização de revisão constitucional. A segunda tese era a de que a revisão e o plebiscito seriam institutos independentes, e que, portanto, a primeira ocorreria independentemente de qualquer alteração definida em via plebiscitária. Além disso, para os adeptos desta interpretação, a revisão não estaria sujeita ao respeito às cláusulas pétreas, que limitariam apenas as emendas constitucionais, elaboradas de acordo com o procedimento previsto no art. 60 da Constituição. A posição intermediária, que prevaleceu na revisão, e foi confirmada pelo STF⁸⁸, era no sentido de que a revisão deveria ocorrer, independentemente do resultado do plebiscito, mas que teria de respeitar todas as cláusulas pétreas, bem como o resultado da consulta plebiscitária.

Sem embargo, por diversas razões, a revisão constitucional, que teve como Relator o Deputado Nelson Jobim, acabou revelando-se um fiasco, com a aprovação de pouquíssimas mudanças no Texto Magno. Apesar de terem sido apresentadas mais de 17.000 propostas de alteração da Constituição, apenas 6 foram aprovadas pelo Plenário, representando mudanças pontuais no Texto Constitucional, que consubstanciaram as Emendas de Revisão nºs 1 a 6⁸⁹. Entre os fatores que contribuíram para tal fracasso, pode-se citar: a falta de liderança do governo no processo⁹⁰; o boicote dos partidos de esquerda; o fato de que, no decorrer da revisão, o Congresso atravessou grave crise, com a CPI do Orçamento, que desvendou esquema de corrupção envolvendo diversas lideranças parlamentares; e a aproximação das eleições de 1994⁹¹.

Em janeiro de 1994, o governo Itamar Franco lança o Plano Real, elaborado por equipe liderada pelo seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, para enfrentar a espiral inflação que comprometia gravemente a economia nacional. O Plano obtém grande êxito e, na esteira do seu sucesso, Fernando Henrique Cardoso, lançado candidato à sucessão de Itamar pelo PSDB, consegue se eleger ainda em 1º turno, tomando posse em 1º de janeiro de 1995⁹².

87 Este debate é analisado de forma mais detida no Capítulo ...

88 ADIn-MC 981/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, Julgada em 17.12.1993.

89 Entre elas, a mais relevante foi a que reduziu o mandato presidencial de 5 para 4 anos (Emenda de Revisão nº 5).

90 O governo do Presidente Itamar Franco só se mobilizou intensamente para aprovar a Emenda de Revisão nº 1, que criou o Fundo Social de Emergência, retirando recursos provenientes da arrecadação tributária do bolo que, pelo texto originário da Constituição, seria partilhado com estados e municípios.

91 Cf. MELO, Marcus André. Op. cit., p. 60-68; COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*, v. 41, n. 1, 1998; e MARTINEZ-LARA, Javier. *Building democracy in Brazil: the politics of constitutional change*. Op. cit., p. 188-189.

92 Fernando Henrique Cardoso foi eleito com 54,28% dos votos válidos. Em segundo lugar, ficou o candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva, com 27,04% dos votos (cf. PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*, p. 372).

No governo de Fernando Henrique Cardoso se inicia um importante ciclo de reformas constitucionais. Foram aprovadas, durante os seus dois mandatos, nada menos que 35 emendas constitucionais. Entre as reformas realizadas no seu primeiro mandato, cabe salientar as promovidas na ordem econômica, de viés liberal, que suprimiram restrições ao capital estrangeiro (ECs 06/1995 e 07/1995), e flexibilizaram monopólios estatais (ECs 05/1995, 08/1995 e 09/1995). Tais medidas foram acompanhadas por um amplo programa de privatizações⁹³ e por uma significativa mudança no perfil da atuação do Estado na esfera econômica. Se antes o Estado atuava frequentemente como empresário, doravante ele se concentrará na sua função reguladora da atividade econômica. Foram criadas, nesta época, inúmeras agências reguladoras, sob o mote de que assim se despolitizava a regulação de determinadas áreas, tornando-a mais técnica e menos dependente das oscilações da política partidária, conferindo-se, desta forma, maior segurança para os investidores privados que nelas quisessem ingressar. Estas mudanças na ordem econômica sofreram forte oposição dos partidos da esquerda e de alguns setores da sociedade.

Em 4 de junho de 1997, o Congresso aprova a polêmica Emenda Constitucional nº 16, que autorizou a reeleição, para um mandato consecutivo, do Presidente da República, dos governadores de Estado e dos prefeitos. Em 4 de outubro de 1998, Fernando Henrique Cardoso se reelege, de novo no primeiro turno, derrotando, mais uma vez, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva⁹⁴.

Em seu segundo mandato, Fernando Henrique patrocinará outras reformas importantes da Constituição, como a reforma administrativa (EC 19/1998), promovida no afã de tornar a Administração Pública brasileira mais eficiente, flexível e “gerencial”, e a reforma da Previdência (EC 20/1998), voltada para o combate ao déficit do sistema previdenciário brasileiro. Tais reformas foram acompanhadas pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁵, que impôs limites mais rígidos aos gastos públicos nas três esferas da federação e em todos os poderes. Outra alteração constitucional relevante deste período foi a fixação de limites temáticos e a proibição de reedição das medidas provisórias, estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

Nas eleições de outubro de 2002, Luis Inácio Lula da Silva se elege pelo PT, derrotando, no segundo turno, o candidato do PSDB, José Serra⁹⁶. A posse do novo Presidente, um ex-líder sindical, egresso das camadas mais humildes da população, foi um fato repleto de simbolismo. A ausência de qualquer

93 O programa de privatizações fora iniciado ainda durante o Governo Collor, com a edição da Lei nº 8.031/1990, mas se intensificou na gestão de Fernando Henrique Cardoso, com a alienação de grandes empresas estatais, como a Vale do Rio Doce e a Telebrás, em meio a intensa controvérsia política e disputa judicial.

94 Fernando Henrique Cardoso obteve neste pleito 53,06% dos votos válidos, e Lula, que ficou em segundo lugar, teve 31,71% destes votos (cf. PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*, p. 372).

95 Lei Complementar nº 101/2000.

96 No primeiro turno, o candidato do PT teve 46,47% dos votos válidos, contra 23,19% obtidos por Serra. Em segundo turno, Lula teve 61,28% dos votos válidos, contra 39,725 do seu adversário.

arremedo de reação dos militares ou de outros setores da sociedade diante da eleição de uma liderança profundamente identificada com a esquerda e com os movimentos sociais revelou o amadurecimento institucional da democracia brasileira.

Lula, contrariando algumas expectativas, manteve as linhas gerais da política econômica do seu antecessor, evitando medidas de caráter heterodoxo, o que serviu à preservação da estabilidade econômica do País. Porém, o seu governo intensificou as políticas públicas de caráter redistributivo, voltadas para a população mais carente, com destaque para o Programa Bolsa Família, com expressivos resultados do ponto de vista da melhoria das condições sociais, que se refletiram na popularidade do Presidente. Infelizmente, o seu governo não se manteve imune ao patrimonialismo. Denúncias de corrupção atingiram diversos integrantes do seu núcleo mais próximo de colaboradores, como o ex-Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, que está sendo processado no STF pelo suposto envolvimento em esquema de compra de votos de parlamentares visando ao apoio do governo no Congresso, que ficou conhecido como “mensalão”.

O ritmo de emendas constitucionais tem permanecido intenso durante o governo Lula. No seu primeiro mandato, foram aprovadas 12 alterações à Constituição. Entre elas, cabe ressaltar, pela relevância, a Emenda Constitucional nº 41/2003, que deu continuidade à reforma previdenciária, reduzindo o desequilíbrio entre os benefícios dos setores público e privado, bem como a Emenda nº 45, que promoveu importantes alterações no Poder Judiciário, com destaque para a criação do Conselho Nacional de Justiça e da súmula vinculante.

Em outubro de 2006, Lula reelege-se para o seu segundo mandato, derrotando, no segundo turno, o seu principal adversário do PSDB, Geraldo Alckmin⁹⁷. O Presidente, que tem mantido elevadíssimos índices de popularidade, rechaçou publicamente qualquer possibilidade de modificação da Constituição, para autorizar-lhe a concorrer a um novo mandato, mostrando-se, neste ponto, mais alinhado aos valores democráticos do que outros presidentes latino-americanos, que não souberam resistir à perigosa tentação do continuísmo.

CONCLUSÃO

Desde que a Constituição de 1988 foi editada, o Brasil tem vivido um período de normalidade institucional, sem golpes ou quarteladas. As crises políticas que surgiram neste intervalo têm sido resolvidas com base nos instrumentos previstos pela própria Constituição. As instituições constitucionais têm funcionado regularmente – algumas melhor do que outras, como é natural. As forças políticas importantes parecem aceitar as regras do jogo constitucional,

97 No primeiro turno, Lula obtivera 48,61% dos votos válidos, contra 41,64% alcançados por Alckmin. No segundo turno, ele elegeu-se com 60,83% dos votos válidos, contra 39,17% do seu oponente.

e não há atores relevantes que alentem o projeto de subverter estas regras, em benefício dos seus projetos particulares. Há eleições livres e regulares no País, um Poder Judiciário que funciona com independência, e um razoável respeito às liberdades públicas. Aumentou, na sociedade, a consciência sobre os direitos, e os movimentos reivindicatórios incorporaram a gramática constitucional à sua estratégia de luta. A Constituição passou a ser encarada com uma autêntica norma jurídica, e não mera enunciação de princípios retóricos, e ela tem sido cada vez mais invocada na Justiça, inclusive contra os atos ou omissões inconstitucionais dos poderes majoritários. Uma análise histórica desapassionada concluiria que, se ainda estamos longe de atingir o ideário do Estado Democrático de Direito, a distância hoje é menor do que foi em qualquer outro momento da trajetória institucional do País.

Sem dúvida, subsistem no País gravíssimos problemas, que impactam negativamente o nosso constitucionalismo. O patrimonialismo e a confusão entre o público e o privado continuam vicejando, a despeito do discurso constitucional republicano. O acesso aos direitos está longe de ser universal, e as violações perpetradas contra os direitos fundamentais das camadas subalternas da população são muito mais graves, frequentes e rotineiras do que as que atingem os membros das elites. A desigualdade permanece uma chaga aberta, e a exclusão que ela enseja perpetua a assimetria de poder político, econômico e social. Vive-se uma séria crise de representatividade do Poder Legislativo, que hoje não conta com a confiança da população. E a Constituição é modificada com uma frequência muito maior do que seria saudável.

Não há como ignorar estes problemas e déficits do constitucionalismo brasileiro. Mas a sua constatação não deve impedir o reconhecimento do significativo avanço do constitucionalismo brasileiro, sob a égide da Constituição de 1988.