



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Marcus Vinícius Fernandes Bastos

**A COMISSÃO PROVISÓRIA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS E A
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: um ensaio de interpretação
histórica.**

Brasília

2015

Marcus Vinícius Fernandes Bastos

**A COMISSÃO PROVISÓRIA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS E A
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: um ensaio de interpretação
histórica.**

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito pela Universidade
de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Doutor Menelick
de Carvalho Netto

Brasília

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: FERNANDES BASTOS, Marcus Vinícius.

Título: A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e a Assembleia Nacional Constituinte: um ensaio de interpretação histórica.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 4.12.2015

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto (Orientador)

Professor Doutor Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto

Professora Mestre Cláudia Paiva Carvalho

Professora Mestre Maria Pia dos Santos Lima Guerra

A meus pais, a minha irmã e a meu irmão pelo apoio incondicional sem o qual a própria vida seria impossível.

A Menelick de Carvalho Netto, mestre de todos nós, que, a cada geração de alunos que passa pela FD-UnB, tem cultivado a chama pela intransigente defesa dos direitos e garantias fundamentais, base de uma prática política efetivamente democrática.

Agradecimentos

Como não poderia deixar de ser, devo agradecer, em primeiro lugar, à minha família: meus pais **Marcus e Clélya** e meus irmãos **Luísa e Eduardo**, que me fornecem o apoio primário e fundamental necessário a qualquer realização, por mais singela que seja.

Não podia deixar de agradecer, também, aos meus colegas da **100ª Turma da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)**, com quem tive a honra de dividir estes cinco anos de graduação.

Aos meus amigos mais próximos, tanto os que eu já tinha por companheiros antes da Universidade, quanto os inúmeros que nessa jornada tive a honra de conhecer, registro também o meu muito obrigado, o que faço nas pessoas de **André Vilhena, André Portella, Gabriel Ferreira, Edson Junio, João Marcos Braga de Melo, Mateus Rocha Tomaz, Artur Cardoso, Guilherme Chamum, João Carlos Velloso, João Dantas, Mateus Azevedo, João Guilherme Ortega, Vital do Rego Neto, Lucas Braga e Yan Trindade.**

Aos amigos do Caputo, Bastos e Serra advogados, local onde tive a feliz oportunidade de complementar o conhecimento adquirido nas aulas de graduação, agradeço nas pessoas de **Ramiro Barroso e Pablo Malheiros**, interlocutores de todo momento mas, acima de tudo, amigos fraternais que levo para a vida.

Agradeço, ainda, ao competente corpo docente da FD-UnB, o que faço na pessoa do professor **Cristiano Paixão** e das professoras **Cláudia Carvalho e Maria Pia Guerra**, que gentilmente aceitaram o convite de examinar este humilde trabalho.

Por fim, agradeço especialmente ao Professor **Menelick de Carvalho Netto**, orientador não só do presente trabalho, mas verdadeiro mentor intelectual de minha trajetória na graduação. Certamente a minha (ainda precária e incompleta) formação como jurista seria muito mais pobre não fossem as suas cuidadosas lições não apenas teóricas, mas, sobretudo, de postura acadêmica e de valorização da experiência universitária. Se há algo de bom no presente trabalho certamente decorre de sua cuidadosa orientação e de suas sempre precisas intervenções e *insights*, sendo certo que qualquer eventual equívoco ou imprecisão é atribuível exclusivamente a mim.

Contar é muito dificultoso. Não pelos anos que já se passaram. Mas pela astúcia que têm certas coisas passadas. (João Guimarães Rosa. Grande Sertão: Veredas)

Resumo

O presente ensaio almeja proceder à investigação histórica acerca da experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e seu significado num contexto maior de transição para a democracia experimentada no Brasil à época. Para tanto, num primeiro momento, traçaremos um breve panorama da transição desde o governo Geisel, quando o regime julgou por bem engendrar esforços para empreender um determinado projeto de transição, até a entrada em cena do discurso em torno da Comissão Afonso Arinos. Tentaremos demonstrar que a história da transição brasileira é indubitavelmente marcada por uma pretensão autoritária de controle, todavia, diversos obstáculos vão se colocando ao intuito do regime de conter e administrar a redemocratização – sobretudo obstáculos advindos de inúmeras demandas de participação e cidadania. Num segundo momento, ocuparemos-nos especificamente dos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, tentando realçar os obstáculos por ela enfrentados desde antes de sua instauração e os fatores que contribuíram para o fracasso de seu anteprojeto. Finalmente, num terceiro momento, voltaremos-nos à experiência da Assembleia Nacional Constituinte propriamente dita, com o fim de realçar as consequências procedimentais do fato de que, derrotado o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a Constituinte não se baseou em texto prévio algum, acabando obrigada a se apoiar nos trabalhos de suas comissões e subcomissões, amplamente irrigadas pela participação social. Concluiremos, então, que o fracasso do anteprojeto Arinos, acabou se consubstanciando em fator crucial para a inovação procedimental observada no processo de elaboração constitucional.

Palavras-chave: História do Direito; História da Constituição de 1988; Comissão Provisória de Estudos Constitucionais; Comissão Afonso Arinos; Assembleia Nacional Constituinte.

Abstract

This essay aims to provide a historical investigation of the events surrounding the experience of the Comissão Provisória de Estudos Constitucionais and its meaning in a broader context of the ongoing transition to a democratic rule of law which was underway in Brazil at the time. With that in mind, first and foremost, we shall present a brief account of the efforts made by the then ruling party to operate and control the transition since the Geisel government until the appearance of the discussion surrounding the Comissão Afonso Arinos. We shall try to establish that the history of the Brazilian transition to democracy is assuredly marked by an authoritarian will to control it, but, at the same time, many obstacles presented themselves and had to be taken seriously by the then ruling representatives. In a second moment, we shall try to address the experience of the Comissão Provisória de Estudos Constitucionais specifically, in an effort to pinpoint the obstacles that the Comissão faced even before its installation and also the reasons behind the failure of the Comissão's main goal (producing a draft that the constitutional assembly would base their work on). Finally, at a third and final moment, we shall revisit the experience of the Assembleia Nacional Constituinte and we shall try to identify the procedural consequences of the fact that the Constituinte didn't start its work from the Arino's draft (or any other draft whatsoever). At the end, we shall conclude that the failure of the Comissão's draft ended up being a determining factor in making the procedural innovations observed in the 1988 constitutional process possible.

Key-words: History of Law; History of the 1988 Constitution; Comissão Provisória de Estudos Constitucionais; Comissão Afonso Arinos; Assembleia Nacional Constituinte.

Sumário

1. Por que falar sobre a Comissão Afonso Arinos? Considerações à guisa de uma introdução.	11
2. A emergência do discurso constituinte e a pretensão autoritária do regime de controlar a transição.	14
<u>2.1. O governo Geisel e o “Pacote de Abril” (1977): a hercúlea tarefa de controlar a transição encontra seu primeiro grande obstáculo.....</u>	<u>18</u>
<u>2.2. A mobilização social pela abertura: caminhos que levam à Constituinte.....</u>	<u>22</u>
<u>2.3. O movimento das “Diretas já!” e a campanha de Tancredo Neves à presidência: a sociedade civil se volta à sucessão presidencial.....</u>	<u>31</u>
3. Um anteprojeto para a Constituinte? A experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.	40
<u>3.1. A instauração da Comissão Afonso Arinos: primeiros obstáculos.....</u>	<u>42</u>
<u>3.2. Os trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: do temor de um texto reacionário à rejeição de um texto estatizante.....</u>	<u>47</u>
<u>3.3. O que determinou o fracasso da Comissão Afonso Arinos?.....</u>	<u>56</u>
4. Assembleia Nacional Constituinte: a transição enfim escapa de qualquer pretensão autoritária de controle.....	59
<u>4.1. Participação social na Constituinte: as ruas vão à Assembleia Nacional Constituinte e conferem-lhe legitimidade.</u>	<u>61</u>
<u>4.2. A mobilização pela reforma do regimento interno da Constituinte: tarde demais para a última tentativa de controlar a transição.</u>	<u>66</u>
5. Conclusão: a ausência de um texto prévio como condição de possibilidade para o processo de elaboração constitucional inovador da Constituição de 1988.	69
6. Referências	72

1. Por que falar sobre a Comissão Afonso Arinos? Considerações à guisa de uma introdução.

O presente ensaio almeja proceder à investigação histórica de um peculiar evento no contexto maior da transição do regime autoritário que se instaurou no Brasil em 1964 para o Estado Democrático de Direito instituído pela Ordem Constitucional de 1988. Mais precisamente, será enfocada no presente trabalho a experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, comumente conhecida como Comissão Afonso Arinos, em referência ao seu presidente, ou ainda como Comissão dos Notáveis.

Inicialmente concebida por Tancredo Neves, a comissão teria como missão precípua a elaboração de um anteprojeto constitucional a ser adotado como texto-base pela Assembleia Nacional Constituinte que marcaria o capítulo final do processo de redemocratização. Ao longo do caminho, entretanto, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos acabou relegado pelo próprio Executivo que a convocara e nunca foi oficialmente enviado à Constituinte, que atuou sem qualquer texto prévio.

Nada obstante a crescente literatura em história do direito sobre a ditadura e mesmo sobre o processo de emergência da Constituição de 1988, o episódio da Comissão Afonso Arinos ainda é relativamente pouco estudado, a demandar um maior aprofundamento investigativo sobre o tema. No contexto dos apanhados panorâmicos de história constitucional, nota-se que a literatura jurídica em geral, quando não ignora por completo, invoca a Comissão Afonso Arinos apenas para pontuar que diversos excertos da Constituição guardam semelhança redacional com seu anteprojeto, o que supostamente demonstraria a óbvia influência da comissão na Constituinte.

Tal omissão quanto ao episódio da Comissão Afonso Arinos, diga-se de passagem, é ainda mais prejudicial no contexto de uma particular narrativa de transição pelo alto que infelizmente ainda é corrente no Brasil. Numa clara operação de trivialização da história, a narrativa de continuidade enxerga um processo de transição uniforme, sem percalços, paulatinamente previsto e controlado pelos grupos que à época detinham o poder – quando a nossa experiência histórica (e essa constatação é premissa que norteia esse trabalho) demonstra que o processo de transição é bem mais complexo, marcado por idas e vindas e clivado por diversos pontos de inflexão.

No contexto dessa narrativa de continuidade, a omissão quanto à experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (ou a ilusão de que, em virtude de semelhanças redacionais com a Constituição, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos foi irrefletidamente aceito e incorporado pela Constituinte) apenas contribui para a operação que naturaliza o acontecimento histórico e deixa de considera-lo em sua complexidade.

Daí porque, urge a necessidade de se recuperar a história da Comissão Afonso Arinos e levá-la a sério, colocando-a em perspectiva frente ao processo de transição e indagando, principalmente, quais foram as consequências de seu fracasso (leia-se, da inviabilidade de seu anteprojeto como texto-base condicionante do ofício constituinte) no contexto do processo de emergência da Ordem Constitucional de 1988.

Para tanto, optou-se pela divisão do presente ensaio em três capítulos. Num primeiro capítulo, traçaremos um breve panorama da transição desde o governo Geisel, quando o regime julgou por bem engendrar esforços para empreender um determinado projeto de transição, até a entrada em cena do discurso em torno da Comissão Afonso Arinos. Tentaremos demonstrar que a história da transição brasileira é indubitavelmente marcada por uma pretensão autoritária de controle, todavia, diversos obstáculos vão se colocando ao intuito do regime de conter e administrar a redemocratização – sobretudo obstáculos advindos de inúmeras demandas de participação e cidadania.

Já num segundo capítulo, ocuparemos-nos especificamente dos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, tentando realçar os obstáculos por ela enfrentados desde antes de sua instauração. Notadamente, tentaremos elencar os fatores que concorreram para determinar o fracasso do anteprojeto da comissão enquanto texto-base da deliberação constitucional.

Por fim, num terceiro e último capítulo, voltaremos-nos à experiência da Assembleia Nacional Constituinte propriamente dita, sobretudo para realçar as consequências procedimentais do fato de que, derrotado o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a Constituinte não baseou seus trabalhos em nenhum texto prévio o que acabou sendo um fator determinante para a caracterização da profunda inovação procedimental verificada no processo.

Finalmente, articulando os resultados verificados em cada capítulo, buscaremos tecer algumas conclusões que avancem o objetivo primordial do trabalho: colocar a experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais em perspectiva histórica.

2. A emergência do discurso constituinte e a pretensão autoritária do regime de controlar a transição.

Nós sempre achávamos, entretanto, que não se podia fazer a abertura abruptamente. Não se podia resolver isso da noite para o dia. Era preciso fazer uma transição, e essa transição estava consubstanciada naqueles princípios que se tinha. De que devia ser uma abertura lenta, gradual e segura. Essas três condições, acho que se justificam por si mesmas.

Ernesto Geisel^{1 2}

Circunscrever o processo de surgimento da Ordem Constitucional de 1988 aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – ou mesmo a um período temporal um pouco mais extenso, iniciado a partir de seu ato convocatório (EC 26/85) – seria uma atitude no mínimo ingênua (para não dizer temerária) de um ponto de vista historiográfico.

O exame da história da chamada abertura revela que o discurso constituinte foi surgindo paulatinamente ao longo de mais de uma década, na medida em que a oposição e diversos setores da sociedade civil organizavam-se contra a ditadura – que, se nunca esteve a salvo de questionamentos sob o prisma de sua (i)legitimidade democrática,

¹ Em depoimento a Ronaldo Costa Couto (COUTO, Ronaldo Costa 1999. Memória viva do regime militar Brasil:1964-1985. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 208-209).

² No ponto, deve ser feito um breve esclarecimento acerca da utilização de epígrafes no trabalho desse momento em diante. A esse respeito, as epígrafes de cada capítulo se prestam unicamente ao objetivo de ilustrar o argumento principal de cada seção do texto – não se buscou, por exemplo, homenagear o pensamento ou a figura dos autores dos respectivos trechos citados. Nesse primeiro capítulo, por exemplo, optou-se por uma citação do então presidente Ernesto Geisel que ilustra de forma bastante didática a pretensão autoritária do regime de controlar o processo de transição – precisamente o aspecto histórico que o capítulo busca realçar. Da mesma forma, no segundo capítulo, as duas citações alçadas ao posto de epígrafe se prestam a ilustrar a evidente controvérsia entre duas concepções acerca da própria razão de ser da Comissão Afonso Arinos, controvérsia posteriormente explorada no capítulo. Por fim, a epígrafe do último capítulo talvez seja a única que fuja um pouco de tal orientação. Mais do que apenas ilustrar o argumento principal do trecho, a citação efetivamente sumariza a tese central daquele capítulo. Ao contrário das epígrafes dos outros dois capítulos, a citação que abre o terceiro capítulo pode sim ser entendida como uma homenagem a seu autor – a quem o trabalho, inclusive, é dedicado. Mais do que uma simples referência, a escolha daquela citação específica não deixa de traduzir uma espécie de deferência aos importantes desenvolvimentos acadêmicos nos quais este ensaio se apoia.

passou a igualmente demonstrar amplos sinais de um flagrante esgotamento de seu modelo de desenvolvimento econômico.

Se, na década de 70, “o simples mencionar da palavra ‘Constituinte’ implicava uma certa dose de inconsequência política,”³ faz-se necessário compreender como o debate em torno da suplantação da ordem jurídica autoritária então vigente por uma nova ordem constitucional passou, na década de 80, ao centro da ação política não só da oposição como também do regime e de seus apoiadores.

Por isso mesmo, a análise acerca dos trabalhos da Comissão Afonso Arinos não pode prescindir de uma breve recapitulação de como o discurso em torno da Constituinte vai desenvolver-se nos anos que precedem a efetiva deflagração do processo de elaboração do novo texto constitucional, a qual pretendemos empreender neste primeiro capítulo.

Sobre a ditadura, deve-se ter em mente que uma das constantes preocupações do regime consistiu na manutenção (ainda que precária) de instituições típicas de um Estado de Direito democrático.

Ao longo de todo o período autoritário (1964-1985), o recurso ao funcionamento (rigorosamente controlado e por vezes interrompido) de instituições como o Congresso e o Poder Judiciário afigurava-se como forma de legitimação discursiva do regime autoritário. Direitos individuais fundamentais como as garantias à livre expressão de pensamento e à ampla defesa, por exemplo, sempre estiveram formalmente assegurados pelo texto constitucional vigente (Constituição de 1946 e Cartas de 1967 e 1969).

Nesse contexto, adotamos como premissa a compreensão de que essa escancarada tensão entre constitucionalismo e autoritarismo não pode ser reduzida a um mero simulacro do qual o regime teria lançado mão para fins de autojustificação.

Em primeiro lugar, a convivência do autoritarismo com instituições republicanas deve ser vista como algo contingencial e não como uma escolha deliberada ou como uma concessão graciosa: o recurso às instituições se faz necessário uma vez

³ MICHILES, Carlos. et al. (org.). Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.19

que, “àquela altura dos acontecimentos históricos, um sistema político não poderia se estruturar assumidamente como uma ditadura”⁴.

Mais do que isso, com Leonardo Barbosa⁵, relembramos que regimes autoritários pagam um preço pela manutenção de instituições típicas de um Estado de Direito, afinal de contas, para que o direito possa servir de forma satisfatória como reserva de autoridade política, é necessário, em um momento anterior, distinguir entre direito e arbítrio, entre o ordenamento jurídico e a vontade política daquele que governa. “Sem um mínimo de respeito às ‘regras do jogo’, o recurso da política ao direito torna-se inócuo”.⁶

Assim, partimos do entendimento de que, por entre as brechas institucionais que a ditadura viu-se obrigada a deixar à sociedade civil, o discurso pela redemocratização encontrou terreno fértil para se desenvolver – dado este que não pode ser desprezado.

Por outro lado, no contexto de tais esforços pela redemocratização, a faceta autoritária da tensão constitucionalismo/autoritarismo fez-se presente, sobretudo, na pretensão do regime de controlar o processo de transição.

O retorno a um regime democrático, aliás, sempre esteve no horizonte dos militares, afinal de contas, movimento algum que se pretenda “revolucionário” o faz com um intuito de longevidade: alguma espécie de normalidade sempre se afigura como horizonte de expectativa.

Tal circunstância fez-se presente já na gênese do regime militar. Na época, a justificativa ideológica para o golpe girava em torno da suposta iminência de uma quebra da normalidade constitucional a ser levada a cabo pelo presidente de então, João Goulart – que tentava avançar um programa de reformas de base que aparentava não se conformar com a ordem constitucional de 1946. Nesse contexto, o golpe surgia com o propósito de garantir a legalidade constitucional: o discurso de legitimação do levante

⁴ CARVALHO, Claudia Paiva. *Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967): relações entre direito e autoritarismo*. 2013. 298 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p.16

⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p.13.

⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p.13.

golpista “justificava a intervenção militar como uma empreitada para salvar a democracia brasileira do totalitarismo da esquerda radical”.⁷

Não por acaso, então, grande parte das lideranças civis que apoiaram o golpe o fizeram na expectativa de um rápido retorno à normalidade democrática, com eleições diretas à presidência e todos os seus consectários.

A figura de Carlos Lacerda é provalvemente o maior exemplo desse tipo de posição. Lacerda apoiou o golpe e chegou a sair, com a bênção de Castelo Branco (primeiro presidente do período ditatorial), em excursão internacional para explicar a “revolução” ao mundo: tudo feito com olhos na eleição presidencial de 1965, na qual muitos davam como certa que a disputa ficaria entre ele e Juscelino Kubitschek. Com o adiamento e a posterior conversão da eleição presidencial em indireta, restou a Lacerda resignar-se na oposição, tendo posteriormente passado a fazer parte da chamada “Frente Ampla” contra o regime, grupo formado por ele, JK e o presidente deposto João Goulart, antigos opositores políticos.⁸

O que Lacerda e muitos outros certamente não visualizaram é que o regime se prolongaria. Com a saída de Castelo Branco do poder e a ascensão dos militares da denominada “linha dura”, o regime caminhou para seu período de maior repressão, marcado pela implacável perseguição ao “inimigo interno” e simbolicamente identificado com a edição do Ato Institucional n. 5 – que dava ao Executivo superprerrogativas como a de cassar direitos políticos e mandatos eletivos ou mesmo fechar o Congresso.

Ainda assim, por mais paradoxal que possa parecer, mesmo em seus dias de terror, a democracia continuava, ainda que apenas discursivamente, no horizonte do regime. Tanto é assim que Emilio Garrastazu Médici, mandatário dos “anos de chumbo”, menos de um mês após sua posse no cargo de presidente, não teve pudor

⁷ CARVALHO, Claudia Paiva. *Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967): relações entre direito e autoritarismo*. 2013. 298 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p.74

⁸ FRIAS FILHO, Otavio. O tribuno da Imprensa. *piauí_91* [revista piauí n. 91]. São Paulo, abril 2014. p. 36.

algun em conclamar seus partidários a auxiliá-lo em seu desígnio de reinstaurar, até o fim de seu mandato, a democracia.⁹

Tal fixação com o retorno à democracia tinha sua razão de ser. Tão logo o movimento golpista prolongou-se, os militares perceberam que controlar o processo de transição seria imprescindível para assegurar que as percepções futuras não lhes legariam maus olhos. A antiga promessa de uma intervenção pontual para livrar o país da ameaça comunista potencializava os questionamentos de legitimidade do movimento a cada novo mês de duração do regime. Por outro lado, uma brusca virada rumo à normalidade democrática, se não operada de forma cuidadosa, teria o potencial de tornar praticamente impossível a própria justificação do golpe desde sua gênese.

De todo modo, foi somente com a derrota dos militares da “linha dura”, consubstanciada na posse de Ernesto Geisel, que a transição para a democracia entrou de vez no vocabulário e no campo de ação da direção política do regime. Daí porque este se afigura como o ponto de partida ideal para a história que passamos a contar.

2.1. O governo Geisel e o “Pacote de Abril” (1977): a hercúlea tarefa de controlar a transição encontra seu primeiro grande obstáculo.

De um ponto de vista interno, a chegada de Ernesto Geisel à presidência da república pode ser caracterizada como o coroamento de um movimento cuidadosamente orquestrado para tirar os militares da “linha dura” do poder. Aliados da cúpula do Executivo em 1967, os “castelistas” arregimentaram uma sólida base de apoio ao nome do novo presidente e a transmissão do cargo a Geisel pôde ser tida como a mais suave desde 1964.¹⁰

Logo na primeira reunião ministerial de seu mandato, ocorrida em 19 de março de 1974, Geisel já sinalizava a intenção de, senão acabar com eles, ao menos diminuir o uso dos instrumentos excepcionais que estavam ao dispor do regime, invocando a

⁹Discursou Médici, na 3ª Convenção Nacional da ARENA, em 20/11/1969: “Trago para o Partido, no ato de minha filiação, as mesmas convicções três vezes confessadas à Nação. Confirmando o meu credo democrático, como substância de mim mesmo e como ideal que o Brasil haverá de alcançar. Pretendendo deixar, ao término de meu período governamental, definitivamente instaurada a democracia em nosso País, quero deixar bem claro que o alcance desse objetivo depende muito mais dos militantes da política partidária, que do próprio Presidente da República.”

¹⁰ SKIDMORE, Thomas. *The politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press inc., 1990. p.160

“imaginação política criadora” para viabilizar a substituição das medidas de exceção por “salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional”.¹¹

Tinha-se o prelúdio do que viria a ser uma das marcas do governo Geisel: um meticuloso plano de abertura política. Era a famosa distensão “lenta, gradual e segura”. Ao regime, como realçado anteriormente, interessava a abertura política para conduzir à conclusão do ciclo, trazendo legitimidade ao movimento como um todo. Também por uma perspectiva interna, aos “castelistas”, um grupo cada vez mais minoritário no contexto de um Exército no qual chegavam ao generalato os coronéis mais comprometidos com a repressão ao “inimigo interno”, o fim do ciclo dos generais-presidentes era mais interessante do que a retomada do poder pelos militares da “linha dura”.¹²

Mas a distensão deveria ser minuciosamente controlada, de modo a evitar, a qualquer custo, uma quebra de continuidade institucional. Daí porque ela deveria ser lenta, gradual e segura: sem pressa ou afobação; por etapas para possibilitar a sua constante revisão; e prudente para que se garantisse o maior grau de segurança quanto possível. “Em termos militares, uma retirada, ou seja, uma das operações mais complicadas e delicadas. Qualquer descuido, como se sabe, e a retirada viraria debandada.”¹³

Os planos de uma abertura “lenta, gradual e segura”, entretanto, estavam prestes a serem postos em cheque pelo resultado das eleições de 1974, ocasião na qual o MDB, partido de oposição ao regime, conquistou 16 das 22 cadeiras em disputa para o Senado e fez algo em torno de 40% do total de deputados (161 de 364 cadeiras). Nas palavras de Daniel Aarão Reis Filho:

¹¹ Segue excerto do pronunciamento feito na primeira reunião ministerial (13/03/1974): “Os instrumentos excepcionais de que o Governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação nem, muito menos, retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou freqüente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional.”

¹² KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1982. p.20.

¹³ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p.98-99.

Através do voto, protegida pela cabine indevassável, tomou corpo uma grande manifestação coletiva e nacional, aparecendo o MDB, pela primeira vez em sua curta trajetória, como estuário de uma pluralidade de oposições à ditadura, sem contar a importante migração de desencantados de variados tipos.¹⁴

Para o regime e seu partido de sustentação o resultado era catastrófico. Pela primeira vez desde 1964, a oposição lhes impunha uma significativa derrota eleitoral. Quanto à pretensão de levar a cabo uma distensão minuciosamente controlada, o arranjo das peças no tabuleiro político tinha se modificado sensivelmente: a oposição já obstava a formação dos dois terços necessários à aprovação de quaisquer emendas ao texto constitucional. A organização institucional rumo à abertura agora teria de ser negociada com a oposição – o que, em termos práticos, quase que garantia que eventuais resultados do processo não agradariam aos militares. A abertura lenta, gradual e segura de Geisel, que pressupunha um congresso controlado pelo governo, estava inegavelmente em situação delicada.

Nesse contexto, para evitar nova derrota nos pleitos municipais de 1976, o governo articulou, quatro meses antes, a aprovação do diploma que ficaria conhecido como “Lei Falcão” – norma que limitava a propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e TV à apresentação do nome, legenda, currículo e número dos candidatos. Tratava-se de claro ataque à oposição, que perdia a oportunidade de disseminar ideias e críticas às políticas governamentais nesses meios de comunicação.

A estratégia, porém, acabaria não tendo todo o sucesso almejado. Conquanto tenha inegavelmente auxiliado a garantir a vitória da ARENA no pleito (o partido do regime conquistou 3.176 prefeituras contra 614 da oposição), o resultado acabou visto como insatisfatório, uma vez que, mesmo amordaçado pela “Lei Falcão”, o MDB conseguiu a maioria nas Câmaras de Vereadores de importantes centros como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Pior do que isso, com as eleições gerais de 1978 se aproximando, os militares se viam às voltas de um cenário ainda mais dramático: o MDB, que já detinha 16 das 22 cadeiras no Senado precisava de apenas 17 das 44 em disputa para obter maioria, além de serem aquelas as primeiras eleições diretas para governador desde 1965. A manutenção da tendência de 1974, portanto, era algo que não se podia aceitar.

¹⁴ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p.118.

Diante de tal cenário, em 1º de abril de 1977 (data de aniversário do golpe, simbolicamente), Geisel lançou mão de prerrogativa presidencial constante do art. 2º do AI n. 5 e decretou o recesso do Congresso Nacional: mediante recurso ao §1º deste mesmo art. 2º, Geisel estava autorizado a legislar em todas as matérias e exercer todas as atribuições congressuais previstas na Constituição.

Geisel, que havia decretado o recesso do Congresso a pretexto de realizar uma reforma no judiciário, voltou-se então às regras eleitorais, com olhos voltados para o pleito de 1978. Foi baixada uma série de medidas que ficou conhecida como “Pacote de Abril”. As medidas incluíam eleições indiretas para governador (instituindo um percentual de composição do colégio eleitoral aos municípios, estratégia arquitetada para aproveitar a força que a ARENA representava no interior) e, principalmente, a criação dos chamados senadores “biônicos”. Com o advento do Pacote, um terço das vagas do Senado (metade das vagas em disputa) passou a ser preenchido pelos mesmos colégios eleitorais estaduais que elegiam os governadores.

Quanto à Câmara dos Deputados, estabeleceu-se um limite máximo de 420 deputados além de um número máximo (55) e um mínimo (6) de parlamentares por estado da federação: partindo dessas premissas, a Justiça Eleitoral fixaria, proporcionalmente, o número de deputados por cada estado. O sistema – que, curiosamente, sobrevive até hoje – introduziu distorção que enfraqueceria de forma clara o MDB, na medida em que os centros mais populosos (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte – locais nos quais a oposição vinha mostrando força) acabavam sub-representados.

Finalmente, reduziu-se o quórum necessário para a aprovação de emendas ao texto constitucional, que passou de dois terços para maioria absoluta. Dessa forma, o regime recuperava a base necessária para controlar a transição.

No contexto da abertura, é impossível negar que as medidas do “Pacote de Abril” representaram um duro retrocesso. Sob outro ângulo, porém, o Pacote pode também ser visto como um primeiro momento em que a transição ameaçou sair do controle dos militares. Já em meados da década de 70, em cenário economicamente desfavorável (marcado pela crise do petróleo de 1973), o regime dava sinais de esgotamento como projeto de poder capaz de controlar o ímpeto social pela

redemocratização, ainda que as organizações populares, à época, ainda fossem um tanto insipientes e descentralizadas.

Foi necessário que o governo lançasse mão dos instrumentos excepcionais que o próprio Geisel havia criticado para, através de uma mudança nas regras do jogo, reestabelecer um arranjo de forças favorável ao regime.

De todo modo, a situação estava até aqui controlada e o regime continuava a empreender sua prudente distensão. Com a base garantida pelo Pacote, procedeu-se, em outubro de 1978, à revogação dos famigerados atos institucionais.

O que talvez não fosse esperado era o efeito catalisador que o recurso à exceção proporcionaria aos movimentos sociais que começavam a se organizar pela redemocratização – movimentos com os quais o regime passou a ter certa dificuldade de lidar. Enquanto o aparelho repressivo tinha obtido relativo sucesso na tarefa de aniquilar (ou de, ao menos, neutralizar) as organizações clandestinas de oposição, “passavam ao largo de suas antenas os movimentos sociais que se rearticulavam molecularmente na sociedade”.¹⁵

2.2. A mobilização social pela abertura: caminhos que levam à Constituinte.

Como já adiantado no final do item anterior, o “Pacote de Abril” acabou servindo de combustível para oposição na luta pela redemocratização. Esse aspecto peculiar do processo político da época é muito bem capturado na obra de Leonardo Barbosa, em excerto que, por sua precisão, ora é reproduzido:

O Pacote de Abril surgiu no cenário político no momento em que a oposição legal ensaiava um crescimento significativo e o discurso da abertura já havia se consolidado: havia quase oito anos que não eram editados atos institucionais. As medidas representaram o anticlímax desse processo e, ao mesmo tempo, o momento em que a ficção de normalidade político-institucional armada pelo governo esgarçou-se definitivamente. O Pacote, outorgado com base em prerrogativas criadas pelo Ato Institucional nº 5, símbolo do momento mais crítico e violento do processo repressivo, acabou por catalisar o sentimento de insatisfação com a “democracia a meias” a qual se referia Brossard, fortalecendo as posições políticas que defendiam a necessidade da

¹⁵ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p.118.

superação da ordem jurídica vigente por meio da “grande obra de reconstitucionalização do País”.¹⁶

Não por acaso, logo após a outorga do Pacote, intensificaram-se as mobilizações de diversos grupos de pressão e movimentos sociais em direção à redemocratização.

Dentro do próprio MDB, como resposta à subversão das regras do jogo operada e visando combater arbítrios autoritários da mesma natureza, surgiria uma movimentação mais acentuada no sentido da convocação de uma Constituinte. Nesse sentido, acentua Michiles (*et al.*):

Em 1977, o Pacote de Abril, o recesso forçado do Congresso e a cassação do líder do MDB, Alencar Furtado, levaram o partido, frente de oposições, a uma série de reuniões tensas em busca de uma forma de contestação cabal do regime e de resistência mais vigorosa do que as suas repetidas “notas de protesto”, confluindo numa grande convenção. Dessa crise interna do Movimento Democrático Brasileiro, surgiu a fixação na Constituinte como prioridade suprema, decidindo desencadear uma campanha nacional pela sua convocação. [...] A partir de então, o MDB, passou a promover atos, editar publicações e realizar seminários sobre a Constituinte, generalizando-se a discussão nos quadros partidários e em setores de ponta da sociedade.¹⁷

Já em 1978, surge a Frente Nacional de Redemocratização, organizada em torno da (anti)candidatura do general Euler Bentes Monteiro e tendo como uma de suas propostas a convocação de uma Assembleia Constituinte no prazo de até dois anos da posse do novo presidente.

Com o auxílio da Lei Falcão e das regras do Pacote, o regime não teve dificuldades para garantir a vitória do general João Figueiredo (candidato do regime à sucessão de Geisel), entretanto, não há como negar que daí em diante o debate da Constituinte estava definitivamente posto. Fora das arenas eleitorais, diversos grupos da sociedade civil passaram a organizar-se em torno da redemocratização e da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Nesse contexto, um dos grupos que teve atuação destacada no período foi a Igreja Católica. Inicialmente favorável ao golpe, a Igreja logo se voltou contra o regime quando, já por volta de 1968, intensificaram-se as perseguições a membros do

¹⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p.133.

¹⁷ MICHILES, Carlos. *et al.* (org.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.19

clero, inclusive com a prisão, tortura e assassinato de padres ligados a ações da Igreja junto aos mais pobres.

Como bem aponta Bernardo Kucinski ¹⁸, a Igreja teve papel singular na desconstrução ideológica do regime. Sua quase que omnipresença ao longo de todo território nacional – que abrigava afinal a maior população católica do planeta – colocava a Igreja em posição única, inigualada por qualquer outro grupo da sociedade civil, para rivalizar com a estrutura de sustentação ideológica do Estado ditatorial.

Seguindo tendências globais do catolicismo, que apontavam para um protagonismo do clero progressista¹⁹, a Igreja passou a dedicar-se “à causa dos pobres e oprimidos”. Tal aproximação, somada à adoção, por parte do Estado, de políticas contrárias (ou, na melhor das hipóteses, indiferente) a tais grupos, colocou a Igreja em rota de colisão com o aparelho repressivo do regime. Segundo dados da própria CNBB, até 1979 haviam sido contabilizados oito assassinatos de religiosos, 122 prisões (34 destes torturados) e 131 prisões de ativistas cristãos leigos.²⁰

Com a perseguição estatal a membros da Igreja, nem os mais conservadores integrantes do clero tinham como se opor ao franco engajamento dos mais progressistas na oposição ao regime. Diversos setores da Igreja passaram a realizar estudos e divulgar documentos denunciando as diversas situações de penúria e miséria negligenciadas – e, em muitos casos, levadas a cabo – pela atuação autoritária do regime.

Um desses documentos, provavelmente o mais marcante deles, foi o relatório “Brasil: nunca mais”. Publicado em 1985 e coordenado pelo cardeal arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns (que em 1964 havia abençoado a coluna que deflagrou o golpe), o relatório consubstanciou-se no primeiro grande esforço de

¹⁸ KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1982. p.100.

¹⁹ A esse respeito, assevera Kucinski: “A conversão da Igreja Católica no Brasil ‘à causa dos pobres e oprimidos’, deu-se a princípio lentamente, e de cima para baixo, por influência das doutrinas emanadas do Concílio Vaticano II, convocado por João XXIII em 1962. Essas influências, inspiradas em grande parte nos movimentos de libertação da África, que recebem a sanção oficial da ‘Igreja da libertação’, são reforçados com a Conferência do Episcopado Latino Americano (CELAM), de Medellín, em 1968, que consagra a nova hegemonia do clero progressista dentro da Igreja, adotando suas teses principais.” (KUCINSKI, 1982. p. 100.)

²⁰ KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1982. p.102-103.

contabilização e sistematização de relatos das práticas de tortura perpetradas por agentes do Estado contra presos durante a ditadura.

Em outros desses documentos, emanados muitas vezes da própria CNBB, sobressai o expresso compromisso da Igreja com o processo de abertura e com o processo Constituinte. É o caso do documento “Por uma nova ordem constitucional” elaborado em 1986, já às vésperas da Constituinte. Sobre o documento, nos lembra Barbosa:

Uma boa síntese das expectativas da CNBB em relação à elaboração da nova Constituição pode ser encontrada no documento intitulado “Por uma nova ordem constitucional”, adotado pela XXIV Assembleia Geral da Conferência, realizada em Itaipó em abril de 1986. O documento enfatizava a necessidade de adoção de procedimentos que estimulassem a participação popular e, ao mesmo tempo, permitissem a assimilação dos resultados dessa participação no debate constituinte. A ideia central era, com a nova Constituição, “inverter a posição tradicional, que dá ao Estado toda a primazia da iniciativa social. A sociedade deverá ganhar a condição de sujeito coletivo da transformação.” Para tanto, a CNBB apostava no desenvolvimento de instrumentos de exercício da democracia capazes de colocar a ação do Estado a serviço da sociedade.²¹

Do apoio inicial ao regime, a Igreja Católica converteu-se em um dos maiores opositores à ditadura, atuando intensamente a favor do processo de abertura e da convocação da Constituinte.

Em outra frente, outro grupo que assumiu uma posição de protagonismo no processo de abertura foi a Ordem dos Advogados do Brasil. Também uma entidade que apoiou o golpe em 1964, a OAB acabou se tornando uma significativa trincheira na luta pela redemocratização e pela convocação da Constituinte.

Em 1981, Raymundo Faoro, então presidente do Conselho Federal da OAB, publica o representativo documento “Constituinte: a legitimidade recuperada”, no qual defende a convocação de uma Assembleia Constituinte pelo Legislativo como única forma de recomposição da legitimidade do Estado de Direito brasileiro.²² Também em 1981, a OAB convocou “reunião nacional específica, o Congresso Pontes de Miranda, [...] no qual aprovou anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição” (MICHILES, 1989. p. 22).

²¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p.133.

²² FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

A atuação da OAB pode ser de certa forma sumarizada nas palavras daquele que sucedeu Faoro na presidência da Ordem, o paulista Mario Sergio Duarte Garcia, na abertura do Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, ocorrido em São Paulo em 1983:

A Ordem dos Advogados do Brasil, desde o “pacote de abril” (abril/1977), vem, intransigentemente, lutando pelo reordenamento constitucional brasileiro, convicta de que, sem uma nova Constituição, fundamentada em princípios democráticos e diretrizes ajustadas à realidade nacional, não é possível a estabilidade da vida político-institucional. Para essa finalidade, torna-se indispensável a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, sem a qual o diploma constitucional existente receberá apenas novas emendas não se removendo o vício da ilegitimidade. A simples revisão ou parcial revogação das leis opressoras, dentre as quais se destaca a Lei de Segurança Nacional, não afetarão a estrutura antipopular e arbitrária do sistema.²³

Por fim, nenhum apanhado dos esforços da sociedade civil pela redemocratização estaria completo sem uma lembrança, por mais breve que seja, do esforço empreendido pelo movimento sindical. Como grupo relativamente organizado durante todo o período autoritário, a posterior aderência dos trabalhadores organizados à causa da Constituinte constituiu significativo impulso ao processo de redemocratização através do estabelecimento de uma nova ordem constitucional.

Em sintonia com o aquecimento das manifestações sociais que já viemos destacando, em meados de 1977, intensificou-se um movimento em prol de reajustes salariais que melhor repusessem as perdas decorrentes da inflação, manipuladas nas estatísticas oficiais. Sem muito avanço nas negociações, em maio de 1978, as máquinas pararam. Na fábrica da Scania-Vabis, em São Bernardo do Campo (municipalidade do estado de São Paulo) iniciava-se uma greve branca: na tentativa de evitar o confronto com as forças repressivas do Estado, os grevistas preferiram ocupar o espaço das fábricas e cruzar os braços. O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, então presidido pelo jovem dirigente Luiz Inácio Lula da Silva, resolveu bancar a greve e suas reivindicações – reajuste salarial, papel higiênico nos banheiros, intervalo para cafezinho, não marcação de idas ao banheiro no relógio de ponto.²⁴

²³ CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 1983. In: BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p.141.

²⁴ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p.120.

Eis que numa virada de eventos inesperada, a aparentemente despreziosa greve dos ferramenteiros da Scania-Vabis se alastrou. Em dez dias o movimento já tinha se espalhado para noventa empresas na grande São Paulo, mobilizando cerca de quinhentos mil trabalhadores. O resultado não tardou a chegar e, rapidamente, os empregadores compareceram à mesa de negociações.²⁵

Outras greves não tiveram o mesmo sucesso, mas o fato é que a greve branca dos metalúrgicos de São Bernardo rompeu com a forma com que se fazia política sindical à época, estabelecendo o precedente para inúmeros outros movimentos grevistas. Só em 1978, 24 greves foram realizadas; em 1979 seriam mais de 110, envolvendo cerca de três milhões e duzentos mil trabalhadores.²⁶

Inicialmente, as reivindicações eram exclusivamente sindicais, e os dirigentes do movimento grevista se esforçavam para caracterizar o movimento como apartidário e “apolítico”.²⁷ Tal dado, aliás, não deve surpreender, uma vez que ARENA e MDB estavam muito mais preocupados com as grandes disputas eleitorais do que com o efetivo trabalho de base.

Nesse contexto, é até natural que o movimento sindical não tenha se identificado, a princípio, com a reivindicação por uma nova Constituinte, afinal de contas, em suas primeiras manifestações, a Frente Nacional pela Redemocratização (comprometida, como visto, com a realização de uma Assembleia Constituinte) sequer se propunha a encampar a defesa do direito de greve. Paulatinamente, entretanto, a classe operária se deu conta que a deliberação constituinte *poderia* significar também uma possibilidade de mudança de paradigmas no que concerne à história das relações de produção no Brasil até então.²⁸

Como se sabe, de Lula e dos movimentos sindicais acima referidos, dentre outros, veio a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação que posteriormente veio a se engajar de forma dramática no processo constituinte.

²⁵ SKIDMORE, Thomas. *The politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press inc., 1990. p. 215.

²⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 142.

²⁷ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p.121.

²⁸ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 143.

Em meio a esse cenário de crescente mobilização social, o regime continuava a empreender o seu projeto de transição controlada. Em agosto de 1979, foi aprovada a Lei de Anistia (Lei n. 6.683/1979), por meio da qual milhares foram anistiados de crimes eleitorais e políticos ou conexos, bem como de punições fundamentadas nos atos institucionais.

Em si uma disputa que envolveu parte significativa da sociedade, a questão da anistia acabou sendo apropriada pelo processo institucionalizante do regime. Não por acaso, a anistia “ampla, geral e irrestrita” exigida pelos Comitês da Anistia acabou se tornando a anistia “recíproca” para torturados e torturadores – excluídos, é claro, os condenados pelos chamados “crimes de sangue” (terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal – como se pode perceber, crimes políticos quase que por natureza no contexto da ditadura experimentada no Brasil). Prova maior de que o regime foi capaz de exercer considerável controle na condução da questão da anistia está no fato de que, até hoje, impera no debate público a narrativa histórica segundo a qual a “anistia recíproca”, “ampla, geral e irrestrita”, teria sido fruto de um processo de negociação entre dois lados em condição de relativa igualdade consubstanciando-se em benefícios mútuos e recíprocos.²⁹ A toda evidência, a anistia-amnésia tem triunfado sobre a anistia-anamnese, ao menos até o momento.³⁰

Posteriormente, em novembro de 1979, a distensão lenta, gradual e segura voltou-se ao sistema político, e, especificamente, ao sistema de representação (bi)partidária. A razão era uma só: num contexto de resultados econômicos desfavoráveis e de inegável acirramento das manifestações populares, o governo não se sentia mais confortável enfrentando a oposição numa disputa plebiscitária. Engendrou-se, então, a saída do pluripartidarismo. Foi enviado ao Congresso projeto de lei que

²⁹ Foi essa a narrativa chancelada pelo Supremo Tribunal Federal em 2010, por ocasião do julgamento da ADPF n. 153, na qual se discutiam os requisitos paradigmáticos que a Constituição de 1988 imporia à interpretação da lei de anistia. Nas palavras do relator da ação, ministro Eros Roberto Grau, “toda a gente que conhece nossa História sabe que esse acordo político existiu, resultando no texto da Lei n. 6.683/79”.

³⁰ Referimo-nos, no ponto, à conceituação de Heloísa Amélia Greco em sua tese de doutoramento intitulada “Dimensões fundamentais da Luta pela Anistia” – obra das mais significativas sobre o tema. A anistia-amnésia, identificada como a narrativa propagada pelo regime, seria, para a autora, a concepção da anistia como esquecimento e pacificação, como pacto transicional visando a conciliação nacional ou mesmo como concessão – “leia-se, certeza da impunidade”. A anistia-anamnese, por sua vez, seria a concepção da anistia como reativamento de uma memória instituinte, como luta contra o esquecimento e lembrança dos abusos cometidos, estando identificada com o movimento dos Comitês da Anistia (GRECO, Heloisa Amélia; DELGADO. *Dimensões fundacionais da luta pela anistia*. 559 f.: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais. 2003. p. 319-320).

acabava com o bipartidarismo, vigente desde o Ato Institucional n. 2, e abria a possibilidade da criação de múltiplos partidos. Como era de se esperar, sua aprovação não encontrou dificuldades, convertendo-se o projeto na Lei n. 6.767/1979.

A ideia do regime era dividir para conquistar: a oposição, grupo heterogêneo, dividir-se-ia em múltiplos partidos (pulverizando votos), enquanto as forças da situação se agrupariam em um único partido. Foi precisamente o que ocorreu. Os políticos da ARENA se reagruparam no Partido Democrático Social (PDS), enquanto a oposição se dividiu, a princípio, em cinco agremiações distintas.

O Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como o próprio nome deixa transparecer, se apresentava como legítimo herdeiro do MDB e arregimentou a maioria dos políticos do antigo partido. Entre os antigos emedebistas, houve ainda a fundação do Partido Popular (PP), grupo liderado por Tancredo Neves mas que, logo depois, optou por se fundir com o PMDB.

A herança do trabalhismo varguista, por outro lado, foi bastante disputada: Leonel Brizola, antigo governador do Rio Grande do Sul e histórico trabalhista, recém-saído do exílio, disputou a legenda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com Ivete Vargas, sobrinha-neta de Getúlio Vargas. Em que pese a notória identificação do grupo de Brizola com a legenda, o nome acabou concedido à Ivete – resultado bastante conveniente ao regime, diga-se de passagem. Brizola e seus aliados agruparam-se, então, em nova legenda, o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Finalmente, à esquerda de todos esses partidos situava-se o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado por parte da intelectualidade de esquerda e, principalmente, pelos operários metalúrgicos do ABC paulista, conforme adiantado anteriormente.

Nas eleições de 1982, as primeiras do pluripartidarismo, a estratégia do regime provou-se frutífera. Embora a oposição tivesse conquistado 59% do voto popular, não foi possível garantir a maioria nas duas casas do Congresso nem tampouco no colégio eleitoral que elegeria o próximo presidente da república.³¹

³¹ SKIDMORE, Thomas. *The politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press inc., 1990. p. 234.

Embora a oposição tivesse elegido governadores nos mais expressivos estados brasileiros (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) e conquistado a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados (240 deputados de PMDB, PT, PDT e PDT contra 235 do PDS), o governo saía fortalecido com acachapante maioria no senado (46 cadeiras contra 23) e confortável vantagem no colégio eleitoral (356 cadeiras contra 330). Aos olhos da situação, as eleições de 1982 aparentemente tinham sido um sucesso.

Aqui, entretanto, cabe fazer uma ressalva: muito do sucesso consubstanciado na manutenção pelo regime da maioria no senado e no colégio eleitoral deve ser creditado não aos trabalhos nas eleições de 1982, mas antes ao resquíio de um famigerado mecanismo antidemocrático. Os senadores biônicos de 1978, afinal de contas, entravam agora na segunda metade de seus mandatos.

Ainda assim, essa manutenção de controle do senado e do colégio eleitoral não deixava de representar o êxito do projeto maior de uma distensão segura. A forma com que o processo de abertura vinha sendo conduzido até aqui não resultou em um completo alijamento da situação do poder: pelo contrário, mais uma vez estavam garantidas formas de controle. O empreendimento transicional do regime, mais uma vez, aparentava estar cumprindo o que se planejara, ao menos dentro do possível. A abertura continuava a estar sob controle.

Nada obstante, a partir de 1977, é inegável que o engajamento da sociedade civil nos assuntos relativos à abertura foi crescendo exponencialmente. Embora o regime tenha sido capaz de controlar os rumos da redemocratização com relativo sucesso até aqui, todos os espaços de manifestação que surgiam, institucionais ou não, passaram a ser ocupados. Novas demandas de participação e cidadania apareciam a cada instante.

Em 1982 elegeram-se por voto direto deputados estaduais, deputados federais, senadores e governadores. Que a sociedade civil se voltasse ao único cargo que continuava acessível somente por eleição indireta era apenas questão de tempo. Tratava-se, na verdade, do próximo passo lógico.

2.3. O movimento das “Diretas já!” e a campanha de Tancredo Neves à presidência: a sociedade civil se volta à sucessão presidencial.

Na perspectiva da situação, com a maioria assegurada no colégio eleitoral, tudo parecia caminhar para uma sucessão tranquila do presidente João Figueiredo. O que talvez não se esperasse, entretanto, é que os anos de 1983 e 1984 trariam consigo dificuldades que a pretensão de controle da abertura jamais havia enfrentado.

Em março de 1983, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição n. 5/1983 que acabou mais conhecida como “emenda Dante de Oliveira”, em referência ao seu primeiro proponente e signatário. Com o apoio de mais de 190 parlamentares, propunha-se a restauração das eleições diretas aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, medida que já valeria para a eleição a ser realizada em 1984.

Naturalmente, a proposta gozava de considerável apoio popular. Pesquisas de opinião revelavam que, antes mesmo da proposição da emenda Dante de Oliveira, em fevereiro de 1982, as eleições diretas contavam com o apoio de 68% da sociedade civil. Em abril de 1983, pouco após a proposição do projeto de emenda, esse número já havia subido para 74% do eleitorado, e o apoio era ainda maior no eleitorado das capitais (85%) e entre as classes mais pobres – 83% entre eleitores da classe C, 84% entre eleitores da classe D e 85% entre eleitores da classe E.³²

Por incrível que pareça, nos próximos meses, tais cifras ainda iriam aumentar. Instantaneamente, as lideranças da oposição – e, sobretudo, do PMDB – perceberam o potencial que a questão tinha de fortalecer a base de apoio oposicionista. Tal percepção, ainda em abril de 1983, se estampava nas palavras do deputado Ulysses Guimarães, então presidente nacional do PMDB, que fazia referência a uma mensagem presidencial de Figueiredo que propunha à oposição uma espécie de “trégua política”: “Se os cidadãos não votam, é a mentira de uma democracia sem povo, ultraje à própria palavra. A trégua que a sociedade aceita é a abertura das urnas para que dela saia o sucessor do presidente João Figueiredo. Sucessor eleito, não herdeiro imposto”.³³

³² LEONELLI, Domingos. OLIVEIRA, Dante de. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p.105.

³³ LEONELLI, Domingos. OLIVEIRA, Dante de. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p.105.

Estavam lançadas as bases da massiva campanha que se seguiria nos próximos meses em prol da aprovação da emenda Dante de Oliveira, campanha que entrou para a história sob o nome “Diretas já!”.

De maio de 1983 a abril de 1984, quando a emenda Dante de Oliveira foi enfim à votação, observou-se em todo o Brasil mobilização popular nunca antes vista. De cidade em cidade, comícios levavam às ruas centenas de milhares de pessoas. Já mais próximo da votação da emenda, as manifestações da Candelária no Rio de Janeiro em 10/4/1984 e de Anhangabaú em 16/4/1984 levaram mais de um milhão de pessoas às ruas cada (embora não haja como se precisar um número exato de presentes).

Leonel Brizola, Franco Montoro (governador do estado de São Paulo), Lula, Tancredo Neves, Ulysses Guimarães e Teotônio Vilela; independente de filiações partidárias as significativas lideranças da oposição em sua integralidade se agruparam em torno da campanha das “Diretas já!” e se faziam presente, sempre que podiam, nos comícios, atos e manifestações.

A adesão cultural ao movimento também foi expressiva: diversos artistas se apresentavam e se dirigiam às multidões nos comícios, levando a mensagem a plateias que os políticos profissionais dificilmente alcançariam sozinhos. Em partidas de futebol, tradicional passatempo brasileiro, faixas e cartazes com palavras de ordem pelas diretas eram ostentados pelas torcidas. A democracia corinthiana do “Dr. Sócrates” estampava em suas camisas dizeres como “Eu quero votar para presidente”, “Diretas Já” ou simplesmente “Democracia”.³⁴ No carnaval de 1984, as diretas se tornaram tema central, protagonizando desfiles e marchinhas.³⁵

³⁴ Capitão da seleção brasileira na Copa de 1982 (reconhecidamente um dos maiores elencos já montados, embora a seleção não tenha sido campeã do mundo naquele ano), Sócrates foi também o maior ídolo da história do Corinthians – time paulista dono de uma das maiores torcidas do Brasil. O termo “democracia corinthiana” se refere à forma de autogestão adotada no Corinthians entre 1982 e 1984 e que teve em Sócrates um de seus maiores líderes. Partindo do lema “ganhar ou perder, mas sempre com democracia” as decisões significativas relativas à gestão do clube eram tomadas a partir do voto igualitário de jogadores, comissão técnica, diretoria e funcionários. À sua maneira, a iniciativa do clube não deixava de ser uma contraoposição ao cenário político do país, algo que ficou escancarado com o apoio explícito do clube à campanha pelas diretas.

³⁵ LEONELLI, Domingos. OLIVEIRA, Dante de. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 437-439.

A sociedade civil aparentava depositar, de forma quase que unânime, suas esperanças e expectativas de redemocratização nas eleições diretas, em posição frontalmente contrária aos interesses do regime.

A pressão popular era tanta que, às vésperas da votação da emenda, foram instituídas pela Presidência da República uma série de medidas de emergência a serem estabelecidas no Distrito Federal e em municípios de Goiás que levavam à capital federal sem, entretanto, declarar estado de sítio ou de emergência, o que impediria a apreciação da emenda Dante de Oliveira³⁶.

Em 25 de abril de 1984, a despeito da ampla mobilização e do voto de uma quantidade considerável de parlamentares dissidentes da base do regime, a emenda Dante de Oliveira acabou não conseguindo os dois terços de votos necessários para ser aprovada na câmara. Com 298 votos a favor (incluindo 55 de políticos do PDS) contra 65 votos contra e três abstenções, faltaram 22 votos para que a emenda Dante de Oliveira conseguisse os dois terços de um universo de 479 membros necessários à sua aprovação. A maior campanha popular da história do país acabara em frustração.

De todo modo, apesar do natural desapontamento com a derrota das diretas, a expressiva demonstração popular acabou por influenciar as eleições indiretas de 1985. Se no início de 1983 a única pergunta relativa à sucessão presidencial era quem seria o candidato indicado pelo PDS, após a campanha pelas diretas o cenário tinha se modificado sensivelmente: a votação da emenda Dante de Oliveira demonstrara que a bancada do PDS não era lá tão fechada e homogênea quanto se pensava.

Some-se a isso o fato de que o PDS, desde o início, encontrou sérias dificuldades para chegar a um nome a ser indicado como sucessor de Figueiredo. De plano, três nomes surgiram com mais força: Aureliano Chaves, Mario Andreazza e Paulo Maluf.

Aureliano Chaves, vice-presidente de Figueiredo e antigo governador do estado de Minas Gerais, buscava ser o primeiro civil (e o primeiro vice-presidente) a ser eleito ao mais alto posto da República desde 1964. Seu nome, entretanto, não foi capaz

³⁶ Trata-se do Decreto n. 89.566 de 18 de Abril de 1984. Com ele o regime claramente adotava, sob o pretexto de garantir a ordem pública e o livre exercício do Poder Legislativo, medidas para conter manifestações populares e inclusive o deslocamento de pessoas para a Capital, como deixa transparecer a extensão das medidas a municípios goianos.

de arregimentar o apoio presidencial de forma inequívoca e sua posição no governo o impedia de se distanciar da situação num momento em que os demais candidatos atacavam a política econômica do governo em um período de recessão. Além disso, afastado do contexto regional, sua base política em Minas Gerais paulatinamente se diluía agora que o estado era governado por um de seus opositores, Tancredo Neves. Mario Andreazza, por sua vez, era apontado por muitos como o candidato de Figueiredo. Militar de carreira, Andreazza atuava na capacidade de ministro do interior e tinha composto o gabinete ministerial de outros dois governos (Costa e Silva e Médici) – tal experiência fazia dele um nome conhecido no PDS e fortalecia sua candidatura. Finalmente, o último pré-candidato à presidência pelo PDS era Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo e atual deputado federal. Figura bastante controversa, Maluf se colocava como um líder conservador bastante popular, embora não se dispusesse bem com diversos nomes do próprio PDS. Enquanto sua forte posição frente a sindicatos, grupos estudantis e de esquerda agradava boa parte de seu eleitorado no PDS, sobre ele pairavam também diversas denúncias de corrupção (com pouca comprovação, até aquele momento), o que prejudicava suas chances.³⁷

Na oposição, por outro lado, a situação era completamente distinta. Em que pese a intenção de Ulysses Guimarães de disputar a vaga, a partir do momento em que ficou claro que os demais líderes do partido não o apoiariam, a ideia foi sepultada. A preocupação era a de que Ulysses, ferrenho opositorista e um dos mais ácidos líderes da campanha pelas diretas, fosse alguém que não conseguiria arregimentar os dissidentes do PDS necessários à vitória no colégio eleitoral. Ao invés, optou-se pelo nome de Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais. Político moderado conhecido por sua índole conciliatória e por sua capacidade de negociação, se havia alguém que poderia capturar as dissidências do PDS esse alguém era Tancredo.

Desnecessário dizer que a campanha de Tancredo gozava de amplo apoio popular. Derrotados na emenda Dante de Oliveira mas fortalecidos politicamente, o grupo opositorista soube direcionar o recém adquirido apoio à campanha presidencial. A sociedade civil, ainda digerindo a derrota das diretas, depositava suas esperanças agora na candidatura de Tancredo, comprometida com a finalização do processo de

³⁷ SKIDMORE, Thomas. *The politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press inc., 1990. p. 244-248.

redemocratização e a convocação de uma Assembleia Constituinte. Os votos de que Tancredo necessitava, no entanto, estavam no PDS e não nas ruas.

Enquanto isso, a disputa pela indicação do PDS se aprofundava. Mais bem assessorado do que seus adversários, Maluf ganhava terreno através de uma campanha agressiva. Sua candidatura, entretanto, encontrava resistência nas altas lideranças do PDS, que trabalhavam para inviabilizá-la. Uma dessas idas e vindas de Maluf com os caciques do PDS o colocou em rota de colisão com o presidente nacional da legenda, José Sarney, que, ao ver sua proposta de realização de prévias para definir o candidato à presidência desautorizada por Figueiredo, optou por deixar o partido. Com outros dissidentes do PDS, Sarney criou o Partido da Frente Liberal (PFL).

Era o evento que a campanha tancredista precisava. Rapidamente, Tancredo foi capaz de cooptar os dissidentes da frente liberal para a sua candidatura, incorporando Sarney como vice-presidente na chapa. Para obedecer às regras eleitorais da época, que determinavam que a chapa devia ser composta por candidatos de um único partido, Sarney, último presidente da ARENA, filiou-se ao PMDB. Estava formada a Aliança Democrática – como veio a ficar conhecida a articulação em torno da campanha de Tancredo e Sarney.

A partir daí, até para o círculo interno do governo estava claro que Maluf sairia vitorioso da convenção nacional do PDS, mas dificilmente ganharia no colégio eleitoral. Já Tancredo, que teve sua candidatura chancelada pela convenção do PMDB sem maiores surpresas, continuava o trabalho de articulação política para viabilizar seu nome à presidência.

Um evento amplamente noticiado e que demonstra bem o caráter conciliador de Tancredo foi um encontro entre o presidenciável e o ex-presidente Ernesto Geisel. Tratado com máxima discrição para evitar qualquer constrangimento a Geisel, Tancredo saiu da conversa com a informação de que o ex-presidente (que tinha inclusive sido especulado como possível membro da chapa de Aureliano Chaves) não apoiaria nenhum dos candidatos à sucessão de Figueiredo. Mais do que isso, obteve de Geisel a garantia de que o Exército se manteria distante do problema sucessório.³⁸ Para bom entendedor, entretanto, a distancia patriótica de Geisel poderia ser lida como um

³⁸ RIBEIRO, José Augusto. Tancredo: a noite do destino. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015. p. 513-514.

discreto apoio a Tancredo – apoio este que poderia ser providencial para arrebatrar políticos da situação descrentes em Maluf e para solidificar o apoio dos políticos do recém criado PFL.

Tudo isso culminou no dia 15/1/1985, no qual saiu eleito do colégio eleitoral o primeiro presidente civil desde 1964: Tancredo Neves. A oposição, mesmo sob a vigência de normas eleitorais forjadas pela situação, finalmente chegava à presidência. E chegava justamente no momento final da abertura, afinal de contas a Constituinte, além de ter sido ponto central do debate eleitoral, era promessa de campanha do presidente eleito. A mera leitura das declarações de voto constantes da ata do Colégio Eleitoral confirma o que era claro na cena política: da eleição de Tancredo decorreria, naturalmente, a convocação de uma Assembleia Constituinte.³⁹

Como se sabe, entretanto, Tancredo Neves, apesar de eleito, jamais chegou a assumir a presidência. Acometido por doença grave na véspera da posse, Tancredo foi internado no Hospital de Base de Brasília, vindo a falecer em 21 de abril de 1985.

Com Tancredo impossibilitado, tomou posse José Sarney, assumindo a presidência de forma interina no aguardo de um convalescimento que nunca veio. A manobra trouxe consigo uma série de questionamentos de índole política e constitucional, afinal de contas, é no mínimo contraintuitivo pensar que o vice possa

³⁹ Diversas declarações de voto publicadas no Diário do Congresso salientam a iminência da deflagração de um processo constituinte. Dentre estas, destaca-se a declaração de voto assinada por políticos do PDT que bem sumariza o sentimento da época quanto à convocação da Constituinte: “Aceitamos o Colégio Eleitoral como solução de emergência para prover o cargo de Presidente de transição. Transição, contudo, é um período limitado entre duas etapas históricas; é algo que se deve encerrar no menor prazo possível. Transição não se equivale a um mandato normal de seis ou quatro anos. Transição é o tempo que se estende entre o fim de uma etapa e o início de outra. E a inauguração da nova etapa é a instalação da Assembleia Nacional Constituinte sob o signo da normalidade democrática. A transição se esgota, pois, com essa instalação. E, dado que a Constituinte deverá converter-se em Legislativo Ordinário uma vez finda a elaboração constitucional, a eleição do novo Presidente juntamente com a constituinte é na verdade, a eleição coincidente do Executivo e do Congresso característica essencial do regime presidencialista tendo em vista, as exigências da sua própria estabilidade. Constituinte, ademais, pede para a sua eleição uma intensa mobilização popular, com base na discussão dos problemas nacionais, a fim de que o povo se identifique com a sua Constituição, refletindo essa carta não apenas, a abalizada opinião de juristas respeitáveis, mas as grandes aspirações de toda a Nação. E essa mobilização, bem o sabemos, só atinge esse indispensável grau de intensidade durante as campanhas presidenciais. Por todas, essas razões, para nós irrefutáveis, votamos no Dr. Tancredo Neves para realizar a transição sustentando que este seu governo provisório deve encerrar-se com a instalação da Constituinte a ser eleita, no máximo, até novembro de 1986.” - *Diário do Congresso Nacional*. 16 de janeiro de 1985.

tomar posse sem que o titular tenha assumido o cargo. De todo modo, optou-se por uma interpretação dos arts. 76 e 77 da Carta de 1969 que possibilitaria a posse de Sarney.⁴⁰ Encabeçada pelo General Leônidas Pires, ministro do exército designado por Tancredo para seu gabinete, a interpretação foi chancelada por Sarney e, principalmente, por Ulysses Guimarães, então presidente da Câmara, que acabou se revelando o maior e mais significativo defensor da posse de Sarney – até porque era interessado direto, incumbindo-lhe o dever de assumir em caso de vacância.

Com a posse de Sarney, no entanto, mais uma vez se frustravam as expectativas populares. A sociedade civil que já tinha amargado a derrota das diretas agora via malograr a posse de um civil com forte respaldo popular no mais alto cargo da República. Domingos Leonelli e Dante de Oliveira, parlamentares engajados na defesa da PEC n. 5/1983 desde a sua gênese, em livro-depoimento escrito sobre a saga da campanha pelas diretas, expressam bem esse sentimento latente na sociedade civil. O trecho, apesar de extenso, de tão representativo, merece ser reproduzido:

Com Tancredo morria a esperança de uma transição realizada com um mínimo de identificação com a grande luta do povo brasileiro pelas Diretas, ainda que fazendo as inevitáveis concessões às elites. [...] O grande movimento popular, que lhe garantiu não apenas a vitória mas a própria possibilidade de concorrer seriamente no nauseabundo Colégio Eleitoral, daria ao seu governo a força da mudança. Mas Tancredo estava morto e José Sarney assumia a presidência do Brasil por mais quatro, cinco ou seis anos. [...] Tancredo estava morto e os vinte anos de luta contra a ditadura, no Parlamento, nas ruas, nas universidades, nas fábricas, bem como, as prisões, as torturas, os exílios, resultavam em um governo sob a presidência do ex-presidente do PDS, ex- Arena, que, até alguns meses antes, em reunião do Diretório Nacional do PDS, do dia 28 de março de 1984, declarava enfaticamente: “A emenda Dante de Oliveira não passa.” O principal estava garantido: a transição democrática, direta ou indiretamente, estava de novo sob controle das elites. Desde a Independência, passando pela Abolição, pela República, o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, a derrubada de Jango em 1964, a eleição de Fernando Collor em 1988 e a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, cumpria-se, o histórico “carma” da vida

⁴⁰ Assim dispunham os referidos artigos: “Art. 76. O Presidente tomará posse em sessão do Congresso Nacional e, se êste não estiver reunido, perante o Supremo Tribunal Federal, prestando compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. *Parágrafo único.* Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de fôrça maior, não tiver assumido o cargo, êste será declarado vago pelo Congresso Nacional. Art. 77. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.” O argumento pela posse de Sarney se apoiava no parágrafo único do art. 76. Por esse raciocínio partícula “ou” denotaria a possibilidade de que o vice assumisse o cargo mesmo que o titular não o fizesse. Conjugado com o art. 77, Sarney assumiu interinamente a presidência por impedimento e, com o falecimento de Tancredo, o sucedeu (há, aqui, clara incongruência no argumento, supostamente baseado em uma interpretação literal do texto: não há como suceder o que nunca efetivamente houve).

nacional, o *ancien regime* domina a nova ordem, que nunca é de fato rompida.⁴¹

A frustração estampada no excerto é reveladora. Embora nos reservemos a prerrogativa de discordar do diagnóstico final dos autores – entendimento de que nos ocuparemos mais à frente – não há como negar que, à época, a perspectiva não tinha como não ser essa.

Isolada no colégio eleitoral e incapaz de eleger um sucessor para Figueiredo, a base de sustentação do regime não deixou de obter um desfecho aparentemente menos gravoso do que aquele que vinha se desenhando. Ao invés de um líder oposicionista, assumia um político que, meses atrás, estava com a situação.

Sustentar que a posse de Sarney foi melhor ao empreendimento da transição controlada defendida pelos militares do que seria a posse de Tancredo não passa de mera especulação – até porque é impossível saber quanto Tancredo transigiria em suas negociações. É absolutamente compreensível, entretanto, imaginar que esse fosse o sentimento daqueles que em Tancredo tinham depositado a esperança de uma transição democrática.

Mas nem mesmo a morte de Tancredo e a subida de Sarney à presidência foram capazes de retirar da pauta a Constituinte, com a qual a Aliança Democrática tinha se comprometido em campanha⁴².

Com Tancredo, desenhava-se uma forma de elaboração constitucional já conhecida em nossa experiência institucional: o jurista Afonso Arinos já havia inclusive sido convidado para presidir uma comissão de especialistas incumbida de elaborar um anteprojeto de Constituição que serviria de base para os trabalhos da Assembleia

⁴¹ LEONELLI, Domingos. OLIVEIRA, Dante de. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 609-610.

⁴² É importante registrar que alguns interlocutores da época manifestavam dúvidas se de fato Tancredo estava disposto a instaurar a Assembleia Nacional Constituinte livre, soberana e autônoma, como pregavam as alas mais progressistas do PMDB e seus aliados mais à esquerda, ou se adotaria uma solução menos arriscada aos olhos do regime. Com o fito de ilustrar tal situação, observe-se o artigo “Obstáculos militares à Constituinte”, de autoria do jornalista Getúlio Bittencourt e publicado na Gazeta Mercantil em 5/7/1984. No texto o articulista retrata diversos pudores e cautelas por parte de políticos do PMDB (Tancredo incluído) ao tratar da Constituinte, ante a resistência dos militares. Segundo o artigo, os chefes militares eram “visceralmente contra a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte” e temiam que a campanha por uma Constituinte levasse “à eleição de um Congresso dominado pela esquerda”. É interessante notar que um dos méritos da reportagem é antecipar muito do debate que posteriormente seria travado (e que abordaremos mais à frente) entre a convocação de uma Constituinte congressional ou exclusiva, além de claramente expor as tensões que o mero debate sobre a abertura ocasionava entre Legislativo e Executivo.

Constituinte. Sarney se mostrava disposto a dar seguimento a tais planos. Dessa empreitada, nos ocuparemos no capítulo que se segue.

3. Um anteprojeto para a Constituinte? A experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Sempre foi assim, em toda a história da República houve. Eu tenho essa opinião, eu sou presidente da Comissão e vou fazer um anteprojeto de Constituição. Tenho autonomia, tenho hábito, conheço o assunto e os que estão falando contra mim não conhecem o assunto.

Afonso Arinos de Melo Franco⁴³

Essa comissão de notáveis seria uma pré-Constituinte – só que biônica. Se esses notáveis – homens realmente capazes – querem realmente contribuir, desçam então às bases, ouçam-nas e, a seguir, candidatem-se à Constituinte.

Hermann Assis Baeta⁴⁴

Até 1988, a maioria das Constituições promulgadas no Brasil tinham sido elaboradas a partir de um anteprojeto produzido por uma comissão de notáveis. Foi assim em 1891 com o anteprojeto da “Comissão dos 5” – revisado por Ruy Barbosa e submetido ao Congresso Constituinte – e foi assim, também, em 1934 com o anteprojeto da “Comissão do Itamaraty”. Somente a elaboração da Constituição de 1946 fugiu desse roteiro, tendo a Assembleia Constituinte de então elaborado o texto constitucional sem partir de nenhum documento oficial prévio (embora seja amplamente reconhecido que os constituintes de 1946 lançaram mão da constituição de 1934 como ponto de partida de seus trabalhos). Mesmo nas Cartas autocráticas, diga-se de passagem, tal tradição se fazia presente, como no caso da Carta do próprio regime, que foi precedida de um anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas instituída por decreto presidencial.⁴⁵

⁴³ “Constituinte: Arinos não aceita candidatura avulsa; Jurista acha que quem esta contra anteprojeto 'não entende do assunto'” *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 de set. de 1985. p. 3.

⁴⁴ BAETA, Hermann Assis. “Nova republica conspira contra a constituinte” *Correio Braziliense*. Brasília, 26 de mai. de 1985. p. 10.

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História constitucional do Brasil. 4. ed. Brasília: OAB, 2002.

Em que pese o caso à parte de 1946, é possível identificar na história constitucional brasileira pré-1988 uma distinta tradição no debate Constituinte e uma peculiar concepção de elaboração constitucional: fazer uma Constituição era uma tarefa especializada, um ofício a ser realizado pelas “melhores mentes” da República, bacharéis em sua maior parte; aos políticos restava a incumbência de fazer a sintonia fina entre o texto constitucional elaborado de forma “técnica” e as necessidades da sociedade.

Nesse contexto, não deve surpreender que a ideia de retomar essa tradição tenha surgido a Tancredo Neves no bojo da campanha para viabilizar seu nome à presidência. Se Tancredo tinha o desafio de se afirmar (sobretudo aos políticos historicamente ligados ao regime) como nome apto a conduzir a etapa final da transição, certamente a proposta de administrar a elaboração do texto-base a ser apreciado pela Assembleia Constituinte se afigurava como importante instrumento nessa tarefa, até porque essa seria a única forma de participação direta do Executivo no processo constituinte.

Não por acaso, mesmo sem ter assumido a presidência, Tancredo já tinha se comprometido com a nomeação, nos primeiros dias de seu governo, de uma “comissão constitucional de alto nível para elaborar um anteprojeto de Constituição” que serviria de “base ao grande debate nacional” acerca do tema.⁴⁶ Não só isso, já havia sido designado um presidente para a comissão – o jurista Afonso Arinos de Melo Franco, cuja escolha representava para Tancredo “um exemplo de conciliação nacional”, por se tratar de “um velho adversário político” – e reportagens publicadas pouco tempo depois do falecimento de Tancredo davam conta que já havia, inclusive, uma lista de nomes pré-aprovados para compor a comissão.⁴⁷ O projeto era tão caro a Tancredo, aliás, que se cogitou aguardar o restabelecimento de sua saúde para que a comissão fosse enfim instituída.⁴⁸

Com a subida de Sarney à presidência de forma permanente, buscou-se a manutenção de tais planos. Sem o respaldo popular de Tancredo e sem a sua

⁴⁶ RIBEIRO, José Augusto. *Tancredo: a noite do destino*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015. p. 723.

⁴⁷ “Como Tancredo planejou Constituinte”. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 mai. 1985. Política; “Tancredo havia escolhido 33 nomes”. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 mai. 1985;

⁴⁸ “Comissão da Constituinte vai aguardar Tancredo”. *Correio Braziliense*, Brasília, 31mar. 1985. Política, p. 12

interlocução junto aos parlamentares recém-saídos da oposição ao regime, entretanto, não demorou muito para que a comissão encontrasse dificuldades, antes mesmo de sua instituição.

3.1. A instauração da Comissão Afonso Arinos: primeiros obstáculos.

Passadas as eleições e a tormenta que foi o falecimento do presidente eleito e a subida de seu vice à presidência, o questão da Constituinte passou inequivocamente ao centro do debate público. Não havia tempo a perder: pouco mais de um ano depois, afinal, realizar-se-iam as eleições que poderiam eleger o Congresso Constituinte, dependendo de qual rumo tomassem as discussões relativas ao processo de convocação da Assembleia Constituinte.

Do Executivo se esperava o passo inicial prometido e planejado por Tancredo: a instauração da comissão responsável pela elaboração de um anteprojeto constitucional, necessária, na visão do presidente eleito, para criar um fato político apto a estimular o debate nacional.

Antes mesmo de completados dois meses do governo Sarney, vieram a público relatos de que o decreto presidencial que instituiria a comissão já estava finalizado e em questão de dias deveria ser assinado e publicado. A ideia era que a comissão concluísse seus trabalhos até 15 de novembro de 1985, um ano antes da eleição que deveria eleger os constituintes.⁴⁹

O que era para ser o ponto inicial do processo de elaboração pré-constitucional, entretanto, acabou se constituindo como o início de seus problemas. Imediatamente, o jurista Afonso Arinos, presidente convidado da comissão, demonstrou desconhecer sua composição e invocou um entendimento havido com Tancredo de que participaria das decisões relativas à escolha dos membros da comissão, tendo afirmado ainda que não aceitaria integrar ou presidir comissão composta sem prévia consulta.⁵⁰ Este, diga-se de passagem, era apenas um dos atritos entre o palácio do planalto e o jurista, que se insurgia também contra a vinculação da comissão ao Ministério da

⁴⁹ "Concluído decreto que cria Comissão Constitucional". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de mai. de 1985.

⁵⁰ CASTELLO BRANCO, Carlos. "Arinos não conhece a Comissão Arinos". *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 14 de mai. de 1985. p.2.

Justiça. Segundo Arinos, os trabalhos deveriam permanecer vinculados à Presidência da República, de modo a facilitar a comunicação com os demais ministérios,⁵¹ mas no fundo estava uma divergência maior entre Arinos e o ministro da justiça Fernando Lyra, que perduraria por todo o processo de instauração da comissão.

Paralelamente aos desentendimentos com Arinos, igualmente os membros do Legislativo, incluindo os da base aliada, apresentavam demandas de participação no processo pré-constitucional ou mesmo de contestação à comissão. Logo que saiu a notícia de que a comissão estava para ser instituída, o líder do governo na Câmara, Pimenta da Veiga, foi a público defender a inclusão de parlamentares na comissão Afonso Arinos.⁵² Em seguida, também o presidente da Câmara, Ulysses Guimarães, reiterou o entendimento de que a participação de parlamentares na comissão era necessária e formalizou o pedido a Sarney.⁵³ Parlamentares da oposição, por outro lado, se opunham à criação da comissão como um todo, considerando o ato um cerceamento de prerrogativas do Congresso que não deveria ser tolerado.⁵⁴

Atento a esses desenvolvimentos, o Executivo não tardou em tentar trazer o Congresso ao centro operacional da questão. Assim que surgiram os primeiros indícios de que o parlamento poderia não estar satisfeito com a condução do processo pré-constituinte, Sarney vinculou os trabalhos da comissão à realização de um grande “pacto político” entre Executivo e Legislativo destinado a conduzir o processo de instituição da nova ordem constitucional. Em tal pacto, significativa função ficaria reservada a Ulysses Guimarães, que funcionaria como uma espécie de coordenador do entendimento entre as lideranças e partidos que participariam do grande ajuste. Nesse contexto, a comissão Afonso Arinos era vista pelo planalto como mais um item do grande pacto. Sarney passou a sustentar, até para aplacar os ânimos do parlamento, que o papel a ser desempenhado pela comissão seria “eminentemente técnico”, cabendo aos

⁵¹ “Para Arinos: vinculação à Justiça limita Comissão”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 16 de mai. de 1985. p.5.

⁵² “Comissão prepara Constituinte”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 12 de mai, de 1985. p.6.

⁵³ “Políticos querem estar na comissão da nova carta”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 14 de mai. de 1985. p. 4.

⁵⁴ “Parlamentares se opõem a comissão constitucional” *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 de mai. de 1985. p. 5.

partidos “o trabalho político de promover o debate nacional sobre a Constituição, mobilizar a população e esclarecer o que será a Constituinte”.⁵⁵

Sarney tinha plena consciência daquilo que antecipamos anteriormente: sem o respaldo de Tancredo a condução da transição se provaria bem mais dificultosa e, mais do que nunca, seria imprescindível buscar a articulação com o Legislativo para gerir a etapa final da redemocratização.

Talvez aqui, aliás, tenha surgido a grande fonte de atritos entre o planalto e o presidente designado da comissão: se com Tancredo Arinos tinha uma tarefa claramente delimitada (conduzir os trabalhos de elaboração de um anteprojeto constitucional a ser apreciado pelo Congresso), com Sarney a própria razão de ser da comissão estava aberta a negociações. Sem a figura de Tancredo e sua capacidade de articulação conciliadora o planalto certamente teria muito mais dificuldade para vender o anteprojeto Arinos ao Congresso Constituinte.

Em meio a esse cenário, a instauração da comissão que era para ter saído em meados de maio de 1985 foi postergada por um mês, e depois indefinidamente. A despeito da tentativa de acalmar os ânimos mediante o convite ao pacto político pela Nova República, as polêmicas em torno da comissão Afonso Arinos se aprofundaram.

Alheia aos bastidores da disposição de poder entre Executivo e Legislativo, a OAB externou, através de seu presidente nacional, posição veementemente contrária ao “pacto político” e à comissão Afonso Arinos. Para a entidade, a comissão transformaria a Assembleia Constituinte em “um órgão biônico” destinado a tão somente “homologar questões decididas sob a influência do Poder Executivo”. No entendimento da OAB, a Assembleia Constituinte haveria de ser livre, soberana e autônoma (ou não seria Constituinte) e o envio de um anteprojeto na forma como vinha se desenhando constituiria uma indevida intromissão do Executivo, “um ato de violação de sua soberania”. Da mesma forma, o grande “pacto político” não poderia de forma alguma condicionar a atuação da Constituinte.⁵⁶

⁵⁵ “Constituinte: comissão é técnica, partidos mobilizam” *O Globo*. Rio de Janeiro, 15 de mai. de 1985. p. 3.

⁵⁶ MENEZES, Gerson. “OAB vê constituinte biônica” *Jornal de Brasília*. Brasília, 25 de mai. de 1985. p. 7.

A contundente crítica da OAB à comissão pode ser sumarizada nas seguintes palavras de seu presidente nacional, Hermann Assis Baeta, que percorria o país para manifestar sua preocupação:

Querer elaborar um anteprojeto é pretender, na verdade, condicionar todo o trabalho dos constituintes à posição do Executivo. Quem escolhe os integrantes da comissão é o Poder Executivo e, nesse processo de escolha, já se vê que há indução de prevalecer a palavra daquele que escolhe.⁵⁷

Nos meses em que Arinos, Lyra e o planalto debatiam nomes para a comissão, outras críticas se seguiram. O jurista Raymundo Faoro – que, como visto, foi um dos artífices da defesa da convocação de uma constituinte – via na comissão um evidente anacronismo e a considerava “absolutamente ilegítima”.⁵⁸ Igualmente o jurista Nilo Batista, presidente da seccional do Rio de Janeiro da OAB, reverberava as críticas da classe à comissão: “Elaborar uma constituição não é tarefa de um grupo. [...] Estabelecer parâmetros que previamente condicionam o debate é uma proposta que contraria essa orientação”⁵⁹

No Congresso, parlamentares da ala mais à esquerda do PMDB viam com suspeita o nome de Afonso Arinos. O receio era que seu “passado de udenista” e suas “ligações muito estritas com grupos ultraconservadores” poderiam imprimir “uma conotação reacionária ao anteprojeto do Executivo”. A ideia do grupo era a de instaurar uma comissão paralela na Câmara, nos moldes da comissão Afonso Arinos, para elaborar um outro anteprojeto constitucional. A iniciativa era liderada pelos deputados Alencar Furtado, Miguel Arraes e Francisco Pinto, que diziam já contar com o apoio de cerca de 80 deputados, dentre os quais o próprio Ulysses Guimarães.⁶⁰ Não muito tempo depois, a referida comissão viria a ser de fato criada.

Por outro lado, além de contestações e questionamentos, a futura comissão também recebia outro tipo de influxos. Interessante reportagem veiculada no jornal Folha de São Paulo de 3 de junho de 1985 destacava o envio de mais de mil documentos vindos de todo o Brasil com sugestões para a nova Constituição. Referenciando as

⁵⁷ Em entrevista a Gerson Menezes (MENEZES, Gerson. “OAB vê constituinte biônica” *Jornal de Brasília*. Brasília, 25 de mai. de 1985. p. 7).

⁵⁸ “Faoro diz que grupo não representa povo” *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 de jul. de 1985.

⁵⁹ PEREIRA, Fernando. “Críticas a comissão Afonso Arinos”. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 17 de jun. de 1985.

⁶⁰ LEITE FILHO, Francisco das Chagas. “Esquerda do PMDB quer outra comissão”. *Correio Braziliense*. Brasília, 7 de jun. de 2015.

demais experiências de elaboração constitucional ocorridas na República o articulista destaca: “não há precedente de tamanha participação popular como a que ora se verifica, a um ano e meio da posse dos futuros constituintes”.⁶¹ As forças sociais que atuavam decisivamente na Constituinte, como veremos adiante, davam, já nesse primeiro momento, uma demonstração de força.

Nesse meio termo, o Executivo era incapaz de chegar a um acordo sobre a composição da comissão. De um lado, Fernando Lyra, na linha propugnada por Tancredo, defendia uma comissão com mais representantes da sociedade civil; de outro, Arinos, preferia uma comissão mais enxuta, formada predominantemente por juristas. Lyra teria chegado a confidenciar a interlocutores próximos que Arinos preferia “uma secretária e uma máquina de escrever ao invés de uma comissão representada por vários segmentos da sociedade”⁶² No fim, Sarney optou por selecionar cerca de 50 nomes de um conjunto que abrangia as três listas que se afiguravam: os 33 nomes selecionados por Tancredo e Lyra, uma série de nomes indicados por Arinos e outros de sua predileção.

Além disso, outra questão que atrasou a instauração da comissão foi a redação do decreto que a instituiria. Uma das preocupações principais de Sarney era a de deixar claro que a função da comissão seria a de produzir subsídios e estimular o debate constituinte e não a de se influir diretamente ou condicionar os trabalhos do Congresso Constituinte. A despeito do que sustentava Arinos, para o planalto o propósito da comissão não era o de elaborar um texto-base a ser apreciado pela Constituinte, tendo sido inclusive determinada a retirada da expressão “anteprojeto” do decreto e de sua exposição de motivos⁶³

Finalmente, em 18 de julho de 1985, foi editado o Decreto n. 91.450/1985, que instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nome oficial do grupo que acabaria comumente conhecido como Comissão Afonso Arinos. Sucinto, o decreto se limitava a determinar a criação da comissão (os nomes de seus membros, que ainda estavam sendo discutidos, só viriam a público um mês depois) e, sobretudo, a deixar

⁶¹ “Sugestões para a nova carta são enviadas de todo o país”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 3 de jun. de 1985.

⁶² ROCHA, Ingrid. “Caminho de muitos obstáculos”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 12 de jul. de 1985.

⁶³ ROCHA, Ingrid. “Presidente quer mais clareza no decreto que cria a comissão”. *Jornal de Brasília*, 14 de jul. de 1985.

claro que seu intuito era o de desenvolver “pesquisas e estudos fundamentais” com o fim de tão somente colaborar com os trabalhos da futura Assembleia Constituinte. Na exposição de motivos a mensagem era ainda mais clara: “não se pretende limitar nem condicionar a tarefa dos futuros constituintes”.

De forma nítida, o planalto havia assimilado as críticas (sobretudo de parlamentares) aos propósitos da comissão. Do grupo concebido por Tancredo para criar um fato político, instaurar o debate constituinte na sociedade e elaborar um texto-base a ser remetido à Constituinte, chegou-se a uma comissão encarregada de elaborar “pesquisas e estudos” para eventualmente “colaborar” com a futura Assembleia Constituinte (e expressamente preocupada em não interferir em seus trabalhos).

A despeito da disposição de Afonso Arinos, que chegou a declarar que não aceitaria presidir comissão destinada apenas a questões de ordem geral e que não viesse a efetivamente elaborar um texto constitucional⁶⁴, não há como se negar que de fato houve um esvaziamento da concepção inicial da comissão. Prova maior de tal constatação é a amplamente noticiada obsessão de Sarney em excluir da redação do decreto a expressão “anteprojeto”⁶⁵, justamente o que Arinos tinha como ponto de chegada da comissão⁶⁶. Além disso, a recém-criada comissão disputaria atenções com outra análoga instituída dentro do Congresso (destinatário de eventual anteprojeto) – o que, por si só, demonstra a pouca disposição dos parlamentares de se comprometerem com as deliberações da Comissão Afonso Arinos.

De todo modo, a comissão estava criada e em setembro daquele ano iniciaria suas atividades. Se o produto do trabalho de seus membros viveria à altura das aspirações de seu presidente é uma questão cuja resposta em breve seria descoberta.

3.2. Os trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: do temor de um texto reacionário à rejeição de um texto estatizante.

O Decreto n. 91.450/1985 sepultava todas as dúvidas ainda existentes sobre a efetiva criação da Comissão Afonso Arinos. Em aberto, por outro lado, continuava a

⁶⁴ CONTREIRAS, Helio. “Arinos só aceita comissão forte”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 21 de jul. de 1985. p. 4.

⁶⁵ ROCHA, Ingrid. “A Luta pelo vernáculo”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 20 de mai. de 1985. p. 2.

⁶⁶ “Arinos contesta o ministro e diz que fará o anteprojeto”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 28 de jul. de 1985.

questão acerca de seus membros.

Ainda não finalizada, a lista dos nomes que comporiam a Comissão só veio a público mais de um mês depois do decreto que a instituiu – e mesmo essa lista inicial veio a sofrer modificações. Há, por exemplo, o caso do jurista Fabio Konder Comparato, nome proposto por Lyra após indicação do cardeal arcebispo dom Paulo Evaristo Arns. Comparato recusou o convite para participar da Comissão por considerá-la uma forma ilegítima de preparar a nova Constituição.⁶⁷ Outros casos, por outro lado, eram mais prosaicos. No decorrer dos trabalhos, o jurista Célio Borja foi obrigado a deixar a Comissão para assumir vaga no Supremo Tribunal Federal.

Descontados os casos de recusas e impossibilidades, a análise do perfil dos indicados que efetivamente vieram a compor a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (vide Quadro n. 1 a seguir) mostra-se bastante reveladora. Predominantemente formada por juristas (57%) e por egressos da região sudeste do país (59%), salta, principalmente, aos olhos o ínfimo número de representantes femininas na comissão – duas num universo de quarenta e nove membros (vide, a propósito, Infográfico n. 1).

Nesse contexto, não surpreendem (ou não deveriam surpreender) críticas como a de Leonel Brizola, que via na comissão “um grupo elitista, sem representatividade política”⁶⁸ – no que ele não estava desacompanhado, diga-se de passagem.

A objeção, entretanto, parecia não sensibilizar Afonso Arinos, que já havia afirmado, inclusive, que “representativa das aspirações populares e de todos os segmentos da sociedade brasileira deve ser a Assembleia Nacional Constituinte e não a Comissão”, demonstrando perplexidade diante de demandas de representatividade frente a um órgão que supostamente se propunha a desempenhar uma função eminentemente técnica – como se técnica e política não fossem indissociáveis.⁶⁹

⁶⁷ “Comparato recusa o convite”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 21 de ago. de 1985. p. 2.

⁶⁸ “Brizola acha comissão elitista”. *Correio Braziliense*. Brasília, 22 de ago. de 1985. p. 3.

⁶⁹ ROCHA, Ingrid. “Pre-constituente não é representativa”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 4 de ago. de 1985. p.4.

Quadro n. 1

Os membros da Comissão Provisória de Estudos Constitucional

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO – 80, jurista. Mineiro, foi suplente de deputado na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, deputado federal (47, 50 e 54) e senador (58) pela UDN. Candidato a senador pelo PFL-RJ. Centro-direita. (Presidente da Comissão)

ALBERTO VENÂNCIO FILHO – 51, advogado e professor universitário. Carioca, Direita.

ALEXANDRE JOSÉ BARBOSA LIMA SOBRINHO – 89, advogado e presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Pernambucano, foi constituinte em 1934 e 46, governador de Pernambuco (47-51) pelo PSD e deputado federal pelo PSB de 1959 a 63. Centro-esquerda.

ANTÔNIO ERMÍRIO DE MORAES – 58, empresário. Paulista. Candidato ao governo do Estado de São Paulo, pelo PTB. Centro.

BOLÍVAR LAMOUNIER – 43, sociólogo e professor universitário de Ciência Política da PUC-SP e da USP Mineiro. Candidato a deputado federal pelo PSB-SP. Centro-esquerda.

CÂNDIDO ANTÔNIO MENDES DE ALMEIDA – 60, sociólogo, professor universitário e escritor. Carioca. Candidato a deputado federal pelo PMDB-RJ. Centro.

CELSO MONTEIRO FURTADO – 66, economista e professor universitário. Paraibano. Centro-esquerda.

CLÁUDIO LACOMBE – 54, advogado especialista em Direito Civil. Carioca. Centro.

CLÁUDIO PACHECO – 77, advogado e professor de Direito Constitucional. Piauiense. Centro-direita.

CLÓVIS FERRO COSTA – 63, advogado, foi deputado eleito pela UDN (58 e 62). Paraense, foi cassado em 1964, tendo seus direitos políticos suspensos por dez anos. Candidato a senador pelo PFL-PA. Centro-esquerda.

CRISTÓVAM BUARQUE – 42, engenheiro e economista, então reitor da Universidade de Brasília (UnB). Pernambucano. Esquerda.

EDGARD DA MATTA MACHADO – 73, jurista, filósofo e jornalista. Mineiro, eleito deputado federal em 1966 (MDB), foi cassado em 1968. Centro-esquerda.

EDUARDO PORTELLA – 53, advogado e professor universitário de Literatura na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Baiano, foi ministro da Educação (1979-80). Candidato a deputado federal pelo PMDB-RJ. Centro.

EVARISTO DE MORAIS FILHO – 71, jurista especialista em Direito do Trabalho. Carioca. Membro-fundador do atual PSB. Centro-esquerda.

FAJARDO PEREIRA FARIA – 39, promotor de justiça. Paranaense. Centro.

FERNANDO BASTOS DÁVILA – 68, padre e sociólogo. Carioca Centro-esquerda.

FLORISA VERUCCI – 51, advogada especialista em Direito da Família. Paulista. Centro-esquerda.

GILBERTO FREYRE – 86, sociólogo. Pernambucano, foi deputado federal constituinte em 1946 pela UDN. Centro-direita.

GILBERTO DE ULHÓA CANTO – 69, jurista especialista em Direito Tributário. Paulista. Direita.

GUILHERMINO CUNHA – 44, pastor da Igreja Presbiteriana do Brasil. Mineiro. Direita.

HÉLIO JAGUARIBE – 62, cientista político. Carioca. Centro-esquerda.

HÉLIO SANTOS – 41, economista. Paulista. Candidato a deputado federal pelo PMDB-SP. Centro-esquerda.

HILTON RIBEIRO DA ROCHA – 75, médico oftalmologista. Mineiro. Direita.

JOÃO PEDRO GOUVEIA VIEIRA – 74, empresário Gaúcho. Centro.

JOAQUIM ARRUDA FALCÃO NETO – 41, jurista e professor universitário. Pernambucano. Centro-esquerda.

JORGE AMADO – 73, escritor. Foi deputado constituinte em 1946, pelo PCB. Baiano. Esquerda.

JOSAPHAT MARINHO – 70, jurista e professor de Direito Constitucional. Baiano, foi constituinte em 1946, pela UDN e senador pelo MDB em 1962 e 1968. Candidato ao governo do Estado da Bahia pelo PFL. Centro.

JOSÉ AFONSO DA SILVA – 61, advogado e professor de Direito Constitucional. Mineiro. Candidato a deputado federal pelo PMDB-SP. Esquerda.

JOSÉ ALBERTO DE ASSUMPTÃO – 50, advogado Mineiro. Centro.

JOSÉ FRANCISCO DA SILVA – 47, sindicalista e presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Pernambucano. Esquerda.

JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE – 47, advogado, professor de Direito Constitucional e procurador-geral da República. Mineiro. Centro-esquerda.

JOSÉ DO REGO BARROS MEIRA DE ARAÚJO – 58, jurista e professor universitário de Sociologia. Pernambucano, foi deputado federal pela UDN (1963-66). Centro.

JOSÉ SAULO RAMOS – 55, advogado e consultor-geral da República. Paulista. Centro-direita.

LAERTE RAMOS VIEIRA – 61, advogado. Catarinense, foi vereador (1950), deputado estadual (54-58) e federal (62) pela UDN. Em 65, ingressou no MDB, sigla pela qual reelegeu-se em 70 e 74. Em 79, transferiu-se para o PDS. Centro.

LUÍS EULALIO DE BUENO VIDIGAL FILHO – 47, empresário e presidente da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Paulista. Centro-direita.

LUÍS PINTO FERREIRA – 66, jurista, e professor de Direito Constitucional. Pernambucano, foi militante do PSB, senador pelo PTB e presidente do MDB em Pernambuco. Esquerda.

MÁRIO DE SOUZA MARTINS – 73, jornalista e presidente do Conselho da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Carioca, foi senador pelo MDB (1967), cassado em 1968. Em 1982, concorreu ao Senado pelo PMDB-RJ. Esquerda.

MAURO SANTAYANA – 53, jornalista. Gaúcho, foi assessor de Tancredo Neves. Centro-esquerda. (Secretário-executivo da Comissão)

MIGUEL REALE – 75, jurista. Paulista, foi revisor da Carta de 1967 e reitor da USP. Centro-direita.

MIGUEL REALE JR. – 42, advogado criminal e professor universitário. Paulista. Candidato a deputado federal pelo PMDB-SP. Centro.

NEY PRADO – 56, jurista e professor universitário. Paulista. Direita. (foi o secretário-geral da Comissão)

ODILON RIBEIRO COUTINHO – 63, usineiro. Paraibano, foi deputado federal pelo PDC (1963-66), transferindo-se depois para o MDB. Candidato a deputado federal pelo PMDB-RN. Centro-esquerda.

ORLANDO MAGALHÃES DE CARVALHO – 76, jurista. Mineiro, foi professor universitário de Direito e reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Centro.

PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO – 61, jurista e professor de Direito Constitucional, tornou-se ministro da Justiça durante os trabalhos da comissão. Gaúcho, foi deputado estadual pelo PL (1954-66), federal pelo MDB (1966-70) e senador pelo MDB e PMDB (1974-78). Centro-direita.

RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES – 55, advogado e ministro da Previdência Social. Mineiro, foi vice-governador do Rio (1964-65). Deputado federal pela ARENA (1966-68), ingressou no MDB em 1978. Centro.

RAUL MACHADO HORTA – 63, jurista e professor de Direito Constitucional. Mineiro. Centro.

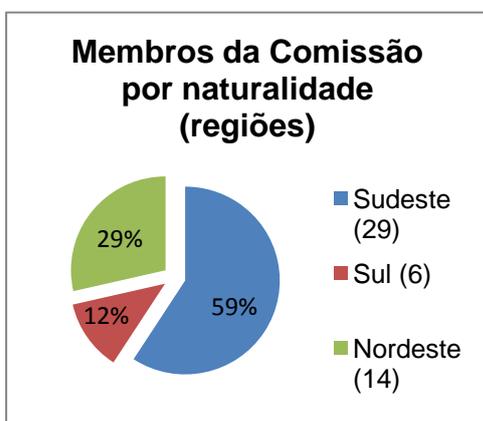
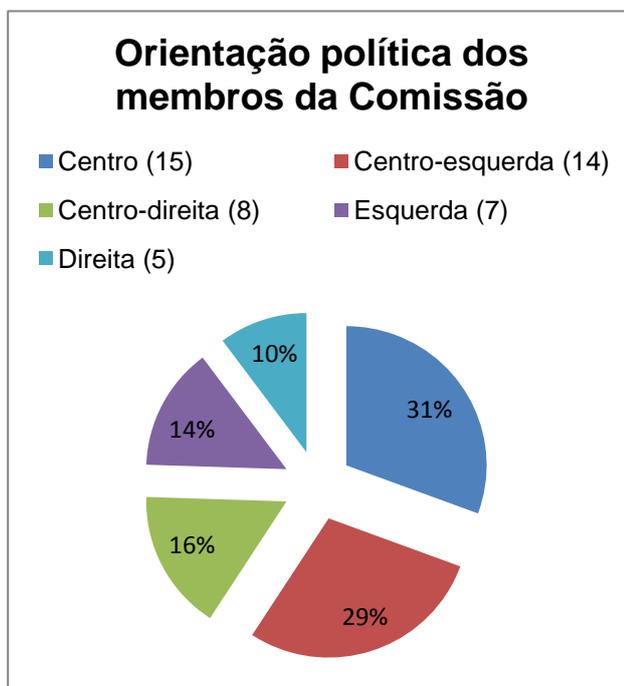
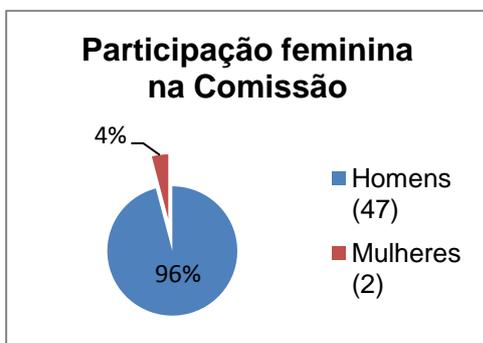
ROSAH RUSSOMANO – jurista e professora de Direito Constitucional. Gaúcha. Candidata a suplente de senador pelo PFL-RS. Centro.

SÉRGIO FRANKLIN QUINTELLA – 51, empresário. Carioca, é presidente do PFL-RJ. Centro-direita.

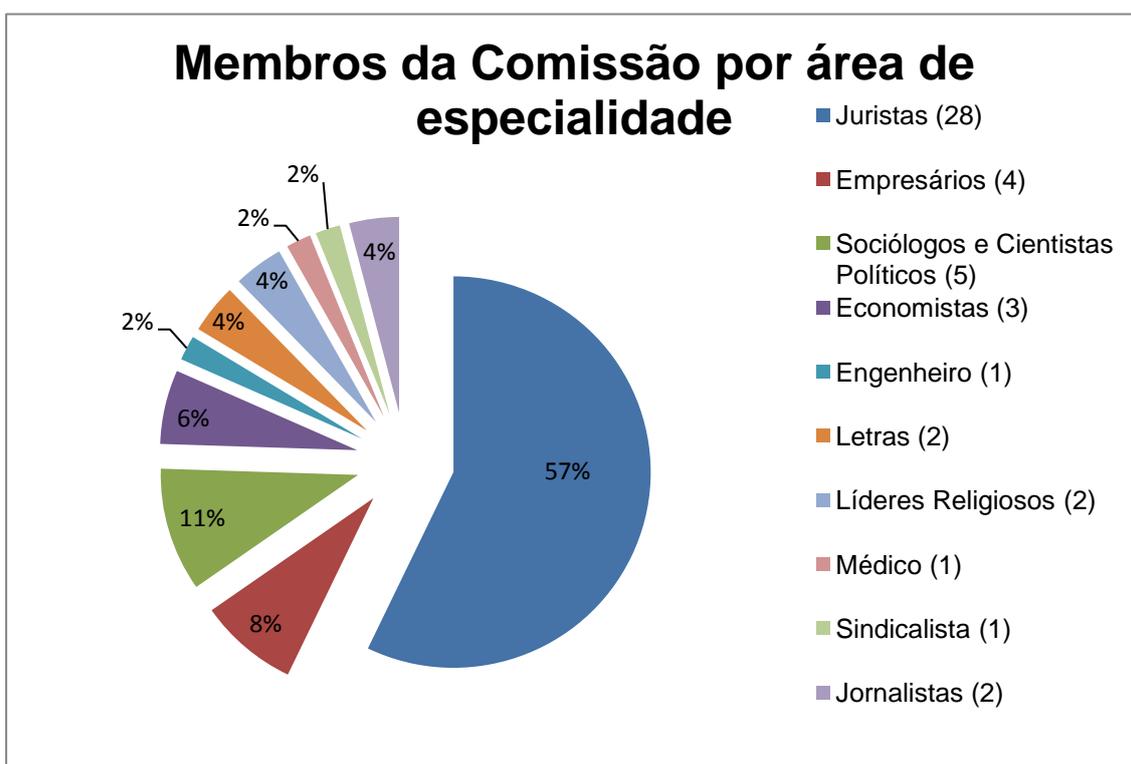
WALTER BARELLI – 48, economista e professor universitário. Paulista. Esquerda.

Fonte (com diversas adaptações): “Os Perfis dos quarenta e nove (49) membros da comissão”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 de set. de 1986. p. 5.

A composição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais em números.



Dados extraídos do Quadro n. 1



Elitista ou não, fato é que, em 3 de setembro de 1985, após cerimônia no Palácio da Justiça, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais iniciava seus trabalhos. A ausência mais sentida na cerimônia foi a do presidente da Câmara dos Deputados Ulysses Guimarães, num ato que foi interpretado como solidariedade à comissão instalada na Câmara, com a participação de todos os partidos, que se prestava ao mesmo fim da Comissão Afonso Arinos. Ulysses, que estivera no Palácio minutos antes para outra cerimônia, optou não ficar para a instalação da comissão sob o argumento de que não tivera tido tempo de comparecer a outras comissões, dos mais diversos segmentos da sociedade, que discutem a Constituinte.⁷⁰ Além de Ulysses, também o PT optou por não se fazer presente na instauração da comissão, tendo o deputado José Genoíno, então vice-líder da bancada do partido, externado que a recusa ao convite de comparecer na cerimônia calcava-se na convicção de que a nova Constituição deveria nascer “de um amplo debate popular, com a participação de todos os segmentos da sociedade, e não de uma comissão composta por juristas, empresários e intelectuais.”⁷¹ Tais declarações (a do presidente da Câmara, sobretudo) sinalizavam que o tom de resistência com o qual os parlamentares tratavam a ideia da comissão antes de sua instauração perduraria ao longo de seus trabalhos e demonstravam de forma simbólica o valor que grande parte dos congressistas conferia a eventual produto das atividades da comissão: uma mera sugestão, como milhares de outras que a Assembleia Nacional Constituinte viria a receber.⁷²

Iniciados os trabalhos, a primeira grande discussão que ocupou os conselheiros dizia respeito ao funcionamento da comissão. Duas alternativas se colocaram: de um lado, a proposta de Arinos, que previa a divisão da Comissão em subcomitês regionais para a discussão dos temas; de outro, “a proposta dos paulistas”, encabeçada por Miguel Reale Jr., que defendia a divisão em subcomitês temáticos.

⁷⁰ “Sarney pede maior participação na Constituinte: Ausência de Ulysses foi a mais notada”. *Correio Braziliense*. Brasília, 4 de set. de 1985. p.5

⁷¹ “PT não reconhece a comissão instalada”. *Correio Braziliense*. Brasília, 4 de set. de 1985. p.5

⁷² Para críticas de outros parlamentares (do governo e da oposição) nesse mesmo sentido, veja-se: IBERÊ DE FREITAS, Carlo. “Parlamentares criticam Arinos”. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 4 de set. de 1985. p. 6. O deputado Pimenta da Veiga (PMDB-MG), por exemplo, sustentava que a Assembleia Constituinte não poderia ser condicionada e que a comissão deveria apenas “promover estudos e debates”. Já o deputado Airton Soares (PMDB-SP), por sua vez, tinha palavras mais duras para Afonso Arinos e o aconselhava “a se eleger primeiro, porque assim ele não tem legitimidade”. Igualmente na oposição, o entendimento ganhava tração. O deputado Nelson Marchezan (PDS-RS), por exemplo, se queixava: “o Executivo está querendo fazer tudo”.

Ao final, adotou-se uma solução que retirava elementos das duas propostas. O trabalho da comissão seria dividido em duas etapas, a primeira destinada à discussão dos grandes temas e a segunda à formalização de uma proposta de texto constitucional.

Inicialmente, seriam criados quatro comitês seccionais, que acabaram virando cinco (Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Brasília e Nordeste), com o objetivo de discutir os grandes temas e colher sugestões da sociedade.

Numa segunda etapa, por sua vez, a ideia era a formação de comitês focados em assuntos constitucionais que, a partir dos grandes temas, debateriam a montagem do texto constitucional e submeteriam suas deliberações temáticas ao plenário da comissão para a elaboração de um “esboço de anteprojeto da Constituição”.⁷³ Nessa fase, cada conselheiro poderia participar, com direito a voz e voto, de três dos dez comitês temáticos: (i) organização internacional e declaração de direitos; (ii) federação e organização tributária; (iii) Poder Legislativo e organização partidária; (iv) Poder Executivo; (v) Poder Judiciário e Ministério Público; (vi) educação, cultura e comunicações; (vii) saúde, meio-ambiente, ciência e tecnologia; (viii) ordem econômica; (ix) ordem social e: (x) defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas. Fora dos três escolhidos, nos demais comitês os conselheiros tinham direito somente a voz. Findos os trabalhos dos comitês e do plenário, o “esboço” ainda passaria por uma comissão de sistematização redacional para que o anteprojeto fosse consolidado e pudesse ser, então, entregue ao presidente José Sarney.⁷⁴

Em sua primeira fase, a comissão teve a oportunidade de lidar diretamente com a sociedade civil. Se antes mesmo da instauração da comissão inúmeras sugestões já chegavam ao Ministério da Justiça, como tivemos a oportunidade de mencionar, com o início dos trabalhos dos conselheiros, amplamente noticiados na mídia, as demandas de participação apenas aumentaram. A cada semana chegavam novas e mais numerosas correspondências endereçadas à comissão, de modo que o próprio sistema de armazenamento das sugestões passou a ser um problema.⁷⁵ Interessante reportagem veiculada no jornal “O Globo” de 1º de dezembro de 1985 demonstrava a amplitude das

⁷³ “Divergências marcam reunião da comissão constitucional”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 de set. de 1985. p. 5.

⁷⁴ RUSSOMANO, Rosah. Facetas da “Comissão Afonso Arinos” – e eu... *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 95, jul./set. 1987. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas. p.283.

⁷⁵ FABIANO, Ruy. “Comissão não tem onde guardar tantas sugestões”. *Correio Braziliense*. Brasília, 7 de nov. de 1985. p. 5.

propostas remetidas por cidadãos à comissão, que iam desde pleitos mais simples como o de uma Constituição “fácil de ler e de entender” a propostas bem mais elaboradas e específicas, como um pedido de normatização constitucional detalhada do direito de greve ou o pleito pela instituição da pena de trabalho e replantio para crimes ambientais contra a flora.⁷⁶ Os pleitos eram tantos que, muitas vezes, eram remetidos à comissão pedidos cuja eventual resposta sequer estava em sua esfera de atuação, como a pretensão de separação da Constituinte do Congresso – pressão que melhor seria empregada se direcionada ao Legislativo, que discutia precisamente esse assunto, como veremos adiante.⁷⁷

De carta em carta, estima-se que, até janeiro de 1986, quando a primeira fase de trabalho dos conselheiros se encaminhava para o seu final, a Comissão Afonso Arinos já tinha recebido cerca de dez mil cartas⁷⁸, a maioria delas relativa aos temas: direitos individuais e sociais, garantia de emprego, retorno da estabilidade e criação de seguro-desemprego.⁷⁹ Sem dúvidas, tratava-se de algo sem precedentes em nossa história institucional. Não muitos podiam imaginar, entretanto, que este era apenas um ensaio para o que ocorreria na Constituinte.

Finalizada a primeira fase de trabalhos, buscou-se empreender um esforço concentrado para acelerar a elaboração do anteprojeto a ser apresentado pela comissão.⁸⁰ Tão logo se iniciou o mês de fevereiro de 1986, a comissão se desdobrou em seus dez comitês temáticos e passou a se reunir com mais frequência. Por consequência, o texto a ser entregue à Presidência começou a tomar forma.

Em termos de opções políticas sobre o texto constitucional, a primeira grande decisão da Comissão Afonso Arinos acabou sendo a definição acerca do sistema político a ser proposto. Dividida entre parlamentarismo e presidencialismo, acabou prevalecendo um sistema misto – inspirado em modelos europeus como o francês, mas adaptado à realidade brasileira – que previa a coexistência de um Presidente da República com o Presidente do Conselho dos ministros de Estado (uma espécie de

⁷⁶ “Em Cartas de todo o país, o que o brasileiro quer”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º de jan. de 1985. p. 18.

⁷⁷ “Cartas pedem separação da constituinte do congresso”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 12 de out. de 1985. p. 3.

⁷⁸ “Comissão Arinos já recebeu 10 mil cartas”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 5 de jan. de 1986.

⁷⁹ “Na Contribuição do povo a constituinte a prioridade são os problemas sociais”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 de jan. de 1986.

⁸⁰ “Comissão constitucional apressa anteprojeto”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de fev. de 1986. p. 4.

Primeiro-ministro). O Presidente ainda continuava forte, detendo importantes prerrogativas como a de nomear e exonerar ministros de Estado, indicar ministros de tribunais superiores, indicar o Presidente do Conselho, iniciar o processo legislativo na esfera de suas competências, sancionar ou promulgar leis e vetar projetos de lei – além, é claro, da função de representação diplomática típica de um chefe de Estado. Mas ao Presidente do Conselho dos ministros de Estado, efetivo chefe de governo, era reservada, sobretudo, a direção superior da administração federal.

Mais tarde, Arinos vai creditar o ulterior fracasso do anteprojeto da comissão a essa opção pelo semiparlamentarismo – que supostamente iria contra as predileções de Sarney.⁸¹ Ainda teremos a oportunidade de enfrentar tal interpretação.

Daí em diante, entretanto, o que se seguiu foi uma completa guinada quanto ao que se esperava inicialmente da Comissão Afonso Arinos e o que efetivamente ocorreu. Se, num primeiro momento, o temor por trás de boa parte das críticas à comissão (para além de questões de interferência nas prerrogativas do Poder Legislativo) era o receio de que uma comissão elitista conduzisse a um texto conservador, a sucessiva aprovação de matérias tidas como progressistas subverteu a posição de críticos e defensores dos trabalhos da comissão, alterando irremediavelmente a percepção sobre seus trabalhos.

Após a consagração de pontos como a função social da propriedade rural, o direito de greve irrestrito e o postulado de integração do trabalhador na estrutura da empresa, a flexibilização das hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico, a nacionalização do subsolo e o estabelecimento de limites para o pagamento de juros da dívida externa, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais passou a receber a pecha de “estatizante, xenófoba e utópica”. Diante das consecutivas vitórias de pautas tidas como progressistas, um grupo de conselheiros conservadores ameaçou até abandonar as reuniões finais, o que colocaria a perigo o próprio quórum necessário à redação final do projeto.

Membros da comissão de orientação política mais conservadora passaram a criticá-la abertamente. Miguel Reale, por exemplo, a pretexto de criticar a possibilidade de desapropriação de empresas rurais para fim de reforma agrária, o tratamento dado ao problema do capital estrangeiro e a questão dos empréstimos externos, acusava o texto

⁸¹ “Sarney vetou projeto de notáveis: para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado”. *Correio Braziliense*, 1º de agosto de 1987. p.5.

da comissão de um “anacronismo impressionante”.⁸² Também o conselheiro Luis Eulalio via o produto final da comissão como “estatizante, socializante e poético”⁸³. Simultaneamente, de forma mais contundente, o conselheiro Ney Prado passou de secretário geral a inimigo público da comissão. Em suas diversas manifestações de repúdio ao texto aprovado, Prado, além de comungar das críticas acima referidas, personalizava o debate, atribuindo eventuais divergências entre conselheiros a ressentimentos pessoais.⁸⁴ O clima entre Prado e a comissão acabou ficando tão desagradável que, nas vésperas da entrega do anteprojeto a Sarney o conselheiro acabou desligado da comissão em circunstâncias que permanecem grosso modo desconhecidas. O próprio Miguel Reale, que comungava do mesmo diagnóstico de Ney Prado, veio a público censurar a forma com a qual o colega havia manifestado sua insurgência.⁸⁵

Fora da comissão, outros grupos também exerciam pressão. O empresariado, como não poderia deixar de ser, endossava as críticas relativas à tendência estatizante do texto.⁸⁶ Da mesma forma, a imprensa também reverberava as críticas ao “esboço de anteprojeto”. Em editorial veiculado no jornal O Estado de São Paulo do dia 9 de maio de 1986, por exemplo, são tecidas duras críticas à comissão, ali chamada de Comissão Provisória de Disparates Constitucionais e tida por absolutamente inócua.⁸⁷

Finalmente, um último grupo que buscou pressionar a Comissão Afonso Arinos em seus últimos dias de trabalho foi a classe dos militares. Insatisfeitos com a supressão da “garantia da ordem interna” (destinada pelo projeto às polícias civis) como uma das destinações das forças armadas, os militares resolveram lutar contra o anteprojeto da comissão.⁸⁸

⁸² REALE, Miguel. Nativismo anacrônico. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27 de mai. de 1986.

⁸³ “Afonso Arinos considera normal as críticas do presidente da FIESP” . *Folha de São Paulo*. São Paulo, 31 de ago. de 1986.

⁸⁴ PRADO, NEY. “Constituição do contra e interesses da sociedade”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de mai. de 1986. p. 3; KAZUMI, Kusano. “Ney Prado critica anteprojeto da comissão”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 de jul. de 1986.

⁸⁵ “Prado desiste de explicar afastamento”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 6 de set. de 1986.

⁸⁶ “Foi de espanto a reação empresarial as declarações estatizantes do jurista Afonso Arinos, consideradas um desserviço ao país. suas declarações foram atribuídas a uma reação as críticas dos empresários aos rumos da comissão constitucional”. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 13 de jun. de 1986. p. 5.

⁸⁷ “Comissão provisória de disparates constitucionais” *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 de mai. de 1986 .

⁸⁸ “Forças armadas rejeitam mudanças ministros militares vão lutar contra projeto de Afonso Arinos.” *Correio Braziliense*. Brasília, 10 de jun. de 1986. p.3

Foi em meio a esse cenário de novos críticos e inusitados apoiadores que a comissão concluiu seus trabalhos, submetendo um anteprojeto de 468 artigos ao presidente José Sarney. O planalto, entretanto, já tinha se decidido por não submeter oficialmente o texto à Constituinte. Em 18 de setembro de 1986, fez-se uma cerimônia de encerramento das atividades da comissão. Findas as formalidades, o anteprojeto foi remetido ao arquivo.

3.3. O que determinou o fracasso da Comissão Afonso Arinos?

Com a negativa da Presidência de enviar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos à Assembleia Nacional Constituinte, tem-se que o propósito primeiro da comissão (fornecer o texto-base para o trabalho dos constituintes) se frustrou. Nesse contexto, resta tão somente a indagação a respeito do que efetivamente conduziu a esse primordial infortúnio da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Sobre o assunto, já tivemos a oportunidade de ter contato com a hipótese formulada pelo presidente da comissão. Para Arinos, o momento que determinou a derrota do anteprojeto foi quando a comissão optou pela instauração de um regime (semi)parlamentarista. Uma vez que Sarney supostamente teria uma predileção pela manutenção do presidencialismo, a partir do momento em que a comissão optou pelo parlamentarismo (ainda que atenuado), o projeto deixou de ser politicamente viável.⁸⁹ Em sentido análogo, outros membros da comissão levantaram suspeitas de que teria sido a inegável vocação progressista do anteprojeto elaborado o motivo que, em última análise, determinou a sua inviabilidade.

Nenhuma das respostas, no entanto, nos parece satisfatória. A hipótese de Arinos, em primeiro lugar, conflita com declarações que ele próprio já havia prestado, no sentido de que Sarney seria favorável à instauração do regime parlamentarista no Brasil.⁹⁰ Por outro lado, quanto à segunda hipótese, certamente a vocação progressista do texto, que suscitou duras objeções de parte do empresariado, da imprensa e das

⁸⁹ "Sarney vetou projeto de notáveis: para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado". *Correio Braziliense*, 1º de agosto de 1987. p.5.

⁹⁰ "Arinos diz que Sarney também quer a mudança para o parlamentarismo". *O Globo*. Rio de Janeiro, 3 de dez. de 1985.

forças armadas, de alguma forma militou contra a adoção do anteprojeto, mas tal fato por si só é incapaz de sustentar o insucesso da empreitada.

Em verdade, o percurso ora traçado demonstra que, de certa forma, já em sua gênese, o propósito principal da Comissão Afonso Arinos estava fadado ao fracasso. Desde o primeiro momento, a ideia de uma comissão indicada pelo Executivo para elaborar o texto-base dos trabalhos da Constituinte encontrou dura resistência no parlamento, que via o empreendimento como uma indevida intromissão nas prerrogativas do Legislativo. Pouco importa se o Executivo de fato estava exercendo controle sobre os trabalhos da comissão (e nenhum elemento indica que estava, pelo contrário), a mera possibilidade de que os trabalhos da comissão pudessem de alguma forma condicionar a Constituinte era vista como atentatória ao Legislativo por congressistas da oposição e do governo, representados, sobretudo, na figura de Ulysses Guimarães, então presidente da Câmara. Tal raciocínio, vale ressaltar, foi logo assimilado pelo palácio do planalto, que buscou deixar claro que a comissão não visava de forma alguma interferir indevidamente na esfera de ação do Legislativo. Além disso, já no momento da criação da comissão, o planalto sinalizava que o não envio do projeto à Constituinte era, não só uma possibilidade real, como a opção que já gozava de certa predileção do Executivo.⁹¹

Sob outro prisma, outro fator que não pode ser desconsiderado é o efeito desagregador que a ampla mobilização social desempenhou frente aos trabalhos da comissão. Como visto, a primeira fase dos trabalhos da comissão esteve em contato direto com a sociedade civil, que participou do processo de forma massiva. Tal participação disforme e desarticulada acabou desaguando em um texto longo e não homogêneo, com mais de 460 artigos. Nas palavras do próprio Afonso Arinos, devido ao caráter desarticulado das milhares de sugestões recebidas, a construção do texto pela comissão foi “barroca, carregada de pormenores; não clássica”.⁹²

Finalmente, soma-se às circunstâncias acima elencadas um ambiente nada receptivo ao tipo de empreendimento que se buscava desenvolver, sobretudo quando forjado por um líder que não tinha o respaldo de seu companheiro de chapa para tocar o negócio à frente, nem demonstrou em momento algum qualquer interesse mais

⁹¹ “Estudo não ira ao congresso”. *Correio Braziliense*. Brasília, 5 de set. de 1985.

⁹² MARTINS, Franklin. “Arinos afirma que comissão da constituinte reflete sociedade”. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 26 de mai. de 1986. p. 2.

contudente em de fato comprar a iniciativa. Com o falecimento de Tancredo, dificilmente Sarney, histórico apoiador do regime, último presidente da ARENA, teria a autoridade e o amparo democrático para emplacar um anteprojeto produzido sob os auspícios do Executivo à Assembleia Constituinte.

Dessa forma, o insucesso do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos decorre não da opção por um sistema de governo particular ou da prevalência de uma pauta relativamente progressista, mas da conjunção de todos esses fatores – o que não quer dizer que o anteprojeto, em alguns pontos mais avançado do que o próprio texto da Constituição de 1988, não tinha nenhuma serventia nem poderia vir a ser utilizado, parcialmente, pelos próprios constituintes (o que de fato veio a ocorrer).

Feita essa reconstrução histórica acerca dos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e as circunstâncias do insucesso de seu maior propósito, cumpre-nos, agora, como último passo na operação de levar a sério a experiência da Comissão Afonso Arinos, buscar compreender o que o ocaso da Comissão Afonso Arinos (leia-se: a deflagração do processo de elaboração da nova Constituição sem o advento de um texto prévio) vai implicar em relação à dinâmica processual de elaboração da Constituição de 1988.

4. Assembleia Nacional Constituinte: a transição enfim escapa de qualquer pretensão autoritária de controle.

As gramáticas de práticas sociais instituintes dos horizontes de sentido em que levantamos pretensões a novos direitos e propostas organizacionais de nosso viver em comum é que fornecem o substrato de legitimidade necessário à emergência do poder constituinte originário, tornando visível a caducidade das instituições vigentes e apontando para a necessidade de ruptura institucional. [...] Foi desse processo, profundamente democrático, que a Constituição hauriu sua legitimidade original, resultando de uma autêntica manifestação de poder constituinte, em razão do processo adotado.

Menelick de Carvalho Netto⁹³

Concomitantemente aos trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que tivemos a oportunidade de examinar no capítulo anterior, discutia-se no Congresso a efetiva deflagração do processo de feitura da nova Constituição.

Em 28 de junho de 1985, através da Mensagem n. 330/85, foi encaminhada ao Congresso, pela Presidência da República, a Proposta de emenda à Constituição n. 43/85, que convocava a Assembleia Nacional Constituinte.

Naturalmente, da deflagração inicial do processo pela Presidência, seguiu-se um amplo período de discussões no Congresso Nacional sobre a Constituinte. A Assembleia Nacional Constituinte seria convocada, quanto a isso não pairavam dúvidas, restava agora a crucial questão a respeito dos termos de seu funcionamento.

Nesse contexto, o assunto que certamente mais dividiu parlamentares e a sociedade civil cingia-se em decidir se a Constituinte seria exclusiva ou congressional, isto é, se seriam eleitos pela população membros especificamente designados para

⁹³ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem a Constituição da República Federativa de 1998 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, set. 2001.

integrar uma Assembleia Nacional Constituinte desvinculada das atividades regulares do Congresso, ou se seriam conferidos poderes constituintes a um Congresso eleito para o desempenho das atividades legislativas regulares.

O deputado designado como relator da PEC, Flávio Bierrenbach, engendrou alternativa interessante. Aprovada sua proposta, seria realizado um plebiscito para que a população decidisse se seria convocada uma constituinte congressional ou exclusiva.

No fim, acabaram vencedores, entretanto, os partidários da Constituinte congressional. Os parlamentares eleitos nas eleições de 1986 (a ser realizada com base em regras elaboradas sob a égide da carta autocrática de 1969), além de suas atribuições regulares, comporiam ainda a Assembleia Nacional Constituinte.

Em 27 de novembro de 1985, então, foi enfim promulgada a Emenda Constitucional n. 26, que convocava a Assembleia Nacional Constituinte.

A derrota da Constituinte exclusiva havia sido marcante. “A ruptura não será o traço desta nova época”, bradava Walmor Givarina, deputado autor da proposta que acabou por soterrar a esperança de uma Constituinte exclusiva.⁹⁴ Tudo parecia se encaminhar para mais uma transição pelo alto.

De fato, pairavam sérias questões sobre a legitimidade da Constituinte e aqueles que se recusavam a acreditar em um momento genuinamente novo em nossa experiência constitucional o faziam com certa razão.

Nesse contexto, merece destaque a peculiar situação dos Constituintes biônicos, senadores eleitos em 1982 que acabaram caindo de paraquedas na Constituinte sem nunca terem sido eleitos para tal fim.⁹⁵

Mas se por um lado os esforços na apreciação da proposta de emenda constitucional se concentraram em barrar a constituinte exclusiva – e nesse aspecto

⁹⁴ BIERRENBACH, Flávio Flores da Cunha. *Quem tem medo da Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 130.

⁹⁵ Não confundir com os senadores biônicos instituídos por obra do Pacote de Abril. Aqueles eram parlamentares eleitos indiretamente, através de votos no colégio eleitoral. Os constituintes biônicos, por sua vez, eram senadores que foram eleitos pelo voto direto em 1982, mas que, por durar oito anos o mandato de senador, tinham mais quatro anos de mandato em 1986. Com a opção pela constituinte congressional, tais senadores herdariam uma vaga na Assembleia Constituinte mesmo sem disputar as eleições de 1986. Daí porque chamá-los de constituintes biônicos: teriam mandato na Constituinte sem nunca terem sido eleitos para tal fim.

obtiveram sucesso – por outro, pode-se dizer que foi deixado de lado outro aspecto talvez até mais importante relativo ao funcionamento e à legitimidade da Assembleia: o modo de elaboração do texto constitucional.⁹⁶ Nosso percurso mostrará que foi justamente por entre as frestas deixadas nessa frente de batalha que o germe da ruptura política proliferou-se. Seria por meio do processo de elaboração do texto constitucional que o inesperado aconteceria.

4.1. Participação social na Constituinte: as ruas vão à Assembleia Nacional Constituinte e conferem-lhe legitimidade.

Como na apreciação da Emenda 26/85 pelo Congresso pouco se decidiu sobre o funcionamento da Constituinte⁹⁷, naturalmente, após a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, a primeira questão a ser tratada foi justamente aquela sobre o funcionamento dos trabalhos e o modo de elaboração do texto constitucional.

Não por acaso, as discussões sobre seu Regimento Interno tomaram quase que a integralidade dos dois primeiros meses de reunião da Assembleia sendo que o projeto original do Regimento Interno e o substitutivo de seu relator Fernando Henrique Cardoso receberam mais de mil e seiscentas emendas por partes dos parlamentares⁹⁸.

O Regimento Interno, enfim promulgado no final do mês de março de 1987, previa um processo de elaboração constitucional bastante descentralizado e baseado basicamente em três fases procedimentais distintas.

Em um primeiro momento, as discussões se dariam nas diversas comissões e subcomissões temáticas, responsáveis pelo recebimento e sistematização de sugestões relativas aos seus respectivos temas.

Posteriormente, em um segundo momento, uma Comissão de Sistematização era encarregada de realizar uma composição dos relatórios das comissões e

⁹⁶ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 143.. p. 167.

⁹⁷ A esse respeito, a Emenda limitou-se a prever a reunião unicameral dos membros do senado e da câmara na Assembleia, a necessária aprovação do texto constitucional em dois turnos por maioria absoluta e a presidência da sessão de eleição do presidente da Assembleia pelo presidente do STF.

⁹⁸ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 143. p. 185

subcomissões e produzir um anteprojeto da Constituição, que finalmente, num terceiro momento, seria levado ao plenário para deliberação.

No campo da participação social, foram estabelecidas essencialmente três formas de influência direta da sociedade civil no processo de elaboração das normas constitucionais.

Em primeiro lugar, as sugestões que serviam de subsídio para os trabalhos das comissões e subcomissões poderiam ser apresentadas por qualquer cidadão. Embora o regimento mencionasse expressamente apenas as Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais e as “entidades representativas da sociedade” ao tratar das sugestões⁹⁹, na prática, a interpretação flexível dada a essa última expressão possibilitou que as sugestões formuladas por qualquer cidadão fossem remetidas às competentes comissões e subcomissões.

Outro mecanismo de participação social previsto era o das audiências públicas. As subcomissões eram obrigadas a reservar determinado número de sessões para a realização de audiências públicas de entidades representativas de segmentos da sociedade.¹⁰⁰

Por fim, o último instituto de participação popular estabelecido era o da “iniciativa popular”, posteriormente conhecida por “emenda popular” e delineada no art. 24 do Regimento Interno.¹⁰¹ Através da emenda popular, a sociedade civil detinha a

⁹⁹ Versava o § 11º do art. 13 do Regimento Interno: “Às Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas da sociedade, fica facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembleia às respectivas Comissões.”

¹⁰⁰ Art. 14 do Regimento Interno: “As Subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiências de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão.”

¹⁰¹ Art. 24 do Regimento Interno: “Fica assegurada, no prazo estabelecido no artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em lista organizada por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II – a proposta será protocolada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação; III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo da decisão denegatória recurso para o Plenário, se interposto por 56 (cinquenta e seis) constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembleia; IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte; V – se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da

possibilidade de atuar diretamente por sobre o texto do anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização, levando proposições diretamente à apreciação do Plenário da Assembleia.

Traçadas as linhas gerais do funcionamento da Constituinte a mera análise em tese de tais prescrições já nos permite chegar a algumas conclusões peculiares.

Primeiramente, é digno de nota o ineditismo não só das formas de elaboração adotadas – sem igual em nossa experiência constitucional – mas também de ter sido a Constituinte de 1987/1988 a primeira em nossa história a desenvolver abertamente, com ampla participação de seus membros, suas próprias normas de funcionamento, praticamente do zero.

Em segundo lugar, é possível notar que a metodologia adotada, até por não ter a Assembleia partido de qualquer texto pré-existente, deu grande importância às duas primeiras fases procedimentais de elaboração do texto constitucional. A fase das comissões e subcomissões, bastante arejada pela participação popular (seja por meio das sugestões ou das audiências públicas), tinha o crucial papel de construir os subsídios iniciais do texto constitucionais literalmente do zero. Por outro lado, à Comissão de Sistematização, restava o importantíssimo papel de filtrar, estruturar e arranjar num todo minimamente harmônico os influxos provenientes das comissões, efetivamente ditando o que iria à apreciação do Plenário.

O que talvez as forças conservadoras não esperassem, inclusive porque não se opuseram tão fortemente à metodologia do regimento num primeiro momento, era o que ocorreria a seguir e que lhes arrancaria de vez qualquer ilusão de controle da transição.

Eis que o que se seguiu foi uma verdadeira irrupção social na Constituinte. A sociedade civil – que vinha se mobilizando pela abertura desde muito antes dos inícios dos trabalhos da Constituinte, como a experiência da Comissão Afonso Arinos demonstra – passou a ocupar intensamente todos os espaços institucionais que lhe foram facultados.

Comissão, será prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá ao Plenário no rol das emendas de parecer contrário; VI – na Comissão, poderá usar da palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para este fim indicado quando da apresentação da proposta; VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha; VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas.”

No âmbito das sugestões, foram cadastradas e processadas 11.969 sugestões não só dos constituintes, mas, sobretudo, da sociedade.¹⁰²

Igualmente no âmbito das audiências públicas, a participação foi massiva. A presença de grupos e indivíduos dos mais diversos meios sociais enriqueceu de forma incalculável o debate constitucional, fornecendo preciosos subsídios para a construção de uma nova ordem democrática na qual, em contraposição ao período anterior, o respeito à diferença foi e continua sendo buscado. Nesse sentido, vejam-se as palavras de Florestan Fernandes, ele próprio um constituinte, em texto publicado à época no jornal Folha de S. Paulo:

Nesta fase, na qual se realiza uma espécie de auditoria do Brasil real, a pressão política desenrola-se ao nível das subcomissões, com lances por vezes emocionantes, pungentes e memoráveis. Por várias vias, gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis, que são convidados por seu saber ou lá comparecem para advogar as causas de entidades mais ou menos empenhadas na autêntica revolução democrática. O "lobbysmo" encontra, assim, um antídoto e os constituintes são devolvidos ao diálogo com o povo, agora não mais à cata de voto e em busca de eleição.¹⁰³

Além disso, no campo das emendas populares a participação foi igualmente expressiva. Ao todo foram computadas oficialmente 122 emendas populares, das quais 88 conseguiram mais de 30 mil assinaturas e 83 obedeceram a todos os requisitos do regimento interno¹⁰⁴. Ao todo, foram contabilizadas oficialmente 12.265.854 assinaturas o que permite afirmar com razoável certeza que entre 10% e 12% do eleitorado de fato participou do processo constituinte.¹⁰⁵ Tal nível de participação não só foi inédito na experiência brasileira como permanece inigualado até hoje.¹⁰⁶

¹⁰² MICHILES, Carlos. et al. (org.). Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.64

¹⁰³ FERNANDES, Florestan. *Invasão e Desafio*. Folha de S. Paulo: 8.5.1988.

¹⁰⁴ Os dados deste trecho denominados oficiais vieram da seguinte publicação: Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, Emendas Populares (volumes 1 e 2), Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

¹⁰⁵ MICHILES, Carlos. et al. (org.). Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 104-105.

¹⁰⁶ Apenas para se ter uma ideia, os grupos que articularam a proposição do projeto de lei de iniciativa popular que deu origem à Lei Complementar n. 135 – mais conhecida como Lei da Ficha Limpa – um dos mais festejados diplomas legislativos de nossa experiência republicana recente e cujo engajamento da população em sua proposição é tido como exemplar, precisou de mais de um ano para chegar à marca de pouco mais de 1,3 milhão de assinaturas, o que representa 1% do eleitorado.

Finalmente, há de se destacar que os trabalhos da Constituinte eram amplamente noticiados pelos mais diversos meios de comunicação. Tal nível de exposição midiática potencializava o engajamento da população nas discussões constitucionais, e, por consequência, propiciava um cenário de maior pressão popular por sobre a Assembleia.

Foi no bojo, então, de tal processo democrático que o inesperado ocorreu. Todo esse influxo de participação popular acabou por dinamizar as atividades da Constituinte transformando em possível o impossível e conferindo-lhe, em última análise, a legitimidade democrática que aqueles que ferrenhamente defendiam a constituinte exclusiva (e tantos outros) tanto buscaram.

Por óbvio, a questão de legitimidade da Constituinte não poderia ser reduzida a questões relativas à sua convocação (se por emenda ou outra via; se congressual ou exclusiva) e a experiência da Assembleia de 1987/1988 claramente comprova tal constatação.

A profunda inovação procedimental observada na Assembleia Nacional Constituinte, então inédita em nossa experiência constitucional, é mais que bastante para caracterizar um ponto de ruptura claro em nossa história constitucional. Ruptura de uma época caracterizada pelo autoritarismo e por seguidos desmontes de instituições e censura de manifestações democráticas rumo a um período de autêntica democracia, inaugurada pela participação popular sem precedentes observada nos trabalhos da Constituinte.

É, portanto, a forma com que se deu o processo de feitura da nova Constituição que lhe confere legitimidade, e não seu ato convocatório, como pretende a narrativa de continuidade. Igualmente por essa inovação processual, tampouco pode a questão da legitimidade ser reduzida ao debate constituinte congressual vs. constituinte exclusiva, não sendo possível invocar a natureza congressual da Assembleia para lhe negar legitimidade como manifestação do poder constituinte originário.

4.2. A mobilização pela reforma do regimento interno da Constituinte: tarde demais para a última tentativa de controlar a transição.

Acuados pela ampla participação popular na Constituinte (em geral contrária aos interesses conservadores da pretensão de controle do processo constituinte) e pela atuação habilidosa de parlamentares progressistas na comissão de sistematização¹⁰⁷, um grupo de parlamentares mais conservadores, herdeiros políticos do regime, uniram-se para tentar readquirir mais uma vez o controle da transição.

Parlamentares de diversos partidos, mas, sobretudo, do PFL e das alas mais conservadoras do PMDB, formaram uma frente única, denominada “Centrão”, com o objetivo comum de alterar o Regimento Interno da Constituinte de modo a facilitar a modificação do projeto de Constituição oriundo da Comissão de Sistematização – que havia registrado a vitória de importantes pautas progressistas e de esquerda.

Para tanto, o “Centrão”, que se autoproclamava a maioria da Assembleia Nacional Constituinte (embora tal afirmação, em termos de representatividade, não passasse de mera retórica¹⁰⁸), passou a atuar diuturnamente em embates com a

¹⁰⁷ A esse respeito, Leonardo Barbosa nos traz a figura de um desses habilidosos parlamentares, Mario Covas: “Havia na Comissão [de Sistematização], entretanto, uma clara sobre-representação, o que parece ter ocorrido, em especial pela ação do então líder do PMDB, Mário Covas. O art. 13, § 1º do Regimento Interno da Constituinte previa que a comissão seria composta por 49 constituintes, acrescidos dos presidentes e relatores das comissões temáticas bem como dos relatores das subcomissões. Tanto os presidentes como os relatores eram apontados pelo líder, isto é, sempre que um desses cargos coubesse ao PMDB pelo princípio da proporcionalidade partidária, Covas fazia a indicação, priorizando os quadros mais afinados com o seu posicionamento político” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 191).

¹⁰⁸ Nesse sentido, veja-se o artigo do colunista Jânio de Freitas intitulado “A maioria que é minoria” e publicado na Folha de São Paulo do dia 3/1/1988. No artigo, Jânio questiona a assertiva amplamente difundida pelos membros do “Centrão” de que eles representavam uma maioria alijada pela suposta atuação egoística da Comissão de Sistematização. O articulista pontua que os parlamentares listados como integrantes do “Centrão” obtiveram apenas 24.616.573 votos contra 56.355.275 votos dos demais. A maioria tão proclamada pelos membros do “Centrão”, em termos de representatividade, se traduzia em somente 30,4% do eleitorado. Mais do que isso, Jânio questiona a própria unidade do grupo, em trecho que, apesar de relativamente longo, merece ser reproduzido: “A Gritante diferença de representatividade entre o Centrão e o não-Centrão é mais ampla ainda, na verdade. Pelo menos seis dos constituintes da lista de 317 “centrãozistas” jamais deram um só voto ao Centrão, nas três ocasiões em que o grupo votou, no plenário, a modificação do regimento interno da Constituinte. Apenas com a exclusão daqueles seis, a massa eleitoral do Centrão já cairia mais 277.373 votos. Dos mesmos 317 listados, 25 só apoiaram o Centrão uma vez e 88 deixaram de fazê-lo pelo menos uma vez nas três oportunidades. E há ainda numerosos que por favoráveis à representação de emendas pelo Plenário, figuram na lista de integrantes do Centrão sem que admitam sê-lo, como Jarbas Passarinho, Sandra Cavalcanti, Joaquim Francisco, Marco Maciel e tantos outros. Quando se considera a representatividade dos

Comissão de Sistematização, a qual julgavam ter sido “dominada por teses esquerdistas e socializantes” a despeito de um suposto “desejo dominante da sociedade”.

O fato é que, longe de serem periféricas, as medidas de reforma do Regimento propostas pelo “Centrão” tinham o potencial de modificar profundamente a lógica de funcionamento da Constituinte, permitindo que dispositivos fossem apresentados e diretamente levados à apreciação independentemente do processo desenvolvido no âmbito das Comissões e das Subcomissões – que, como visto, adotaram procedimentos irrigados pela participação popular e indutores de legitimidade. Tais dispositivos então, se aprovados, eram incorporados ao texto constitucional. Não à toa, diversos membros da Constituinte advertiram sobre os eventuais perigos da alteração do regimento¹⁰⁹.

Nada obstante o esforço de constituintes progressistas, as reformas pretendidas pelo “Centrão” acabaram aprovadas. Entretanto, os medos de que o “Centrão” passasse a pautar unilateralmente as discussões da Assembleia, passando por cima dos trabalhos das Comissões, acabaram por não se materializar.

É que o “Centrão” era um grupo demasiadamente heterogêneo que não conseguia formar uma unidade capaz de viabilizar uma atividade propositiva, funcionando muito mais como uma “coalizão de veto”. Nos termos de Leonardo Barbosa:

grandes líderes que conduzem o Centrão, chega a ser constrangedor. São precisos os seis maiores – Amaral Netto, José Lourenço, Roberto Cardoso Alves, Ricardo Fiuzza, Bonifácio de Andrade e Daso Coimbra – para chegar a poucos 293 mil votos. Diante do grande José Lourenço, com seus “bint’oitos mil botitos”, teria o efeito de uma tamancada lembrar os 7 milhões 785 mil votos do líder oposito, Mário Covas. Só Covas e Fernando Henrique Cardoso, com seus 14 milhões de votos, representam mais da metade, ou 57% da representatividade de toda a lista do Centrão, incluídos os vários acréscimos marotos.” O articulista finaliza seu texto com uma pontada de desconfiança: “Mas, por força do artifício de maioria no plenário, segundo o qual os 2.372 eleitores de Marluce Pinto valem o mesmo que os 2.486.868 de Nelson Carneiro, a Constituinte que amanhã reabre – haja paciência – encaminha-se para brindar o Brasil com uma Constituição que não exprimirá as aspirações de nem um terço dos eleitores.” Felizmente, veremos que tal receio não se concretizou e, em grande parte, por causa do aspecto já adiantado por Jânio: a heterogeneidade do “Centrão” e sua própria artificialidade como grupo, impedia que a frente agisse com unidade de desígnio.

¹⁰⁹ Um destes parlamentares foi o deputado Aldo Arantes, do PC do B de Goiás, que considerava a reforma do Regimento uma “violência contra a Assembleia Nacional Constituinte”. Para ele, o “Centrão” tinha a abusiva pretensão de substituir 10 meses de trabalho das Comissões e Subcomissões, pelos votos de 280 de seus membros. (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 194)

mesmo alterando a lógica que marcara os primeiros dez meses de debate, a reforma respeitou as regras impostas pelo Regimento Interno para sua tramitação e não foi capaz de criar obstáculos mais sérios à participação da sociedade civil e, em especial, à apreciação das emendas populares. O resultado da intensa mobilização social em torno do debate constituinte não se consubstanciava em fragmentos de texto. A repercussão dessa nova experiência alcançava um terreno mais profundo, dirigindo-se à própria concepção de representação numa democracia.¹¹⁰

Ao final de todo esse processo, em cinco de outubro de 1988, enfim, foi promulgada a nova Constituição. Pouco mais de 24 anos após o golpe, restabelecia-se a normalidade democrática. E tal restabelecimento, como procuramos mostrar, não pode ser entendido como graciosa outorga de tecnocratas autoritários: trata-se, antes, de uma conquista da sociedade civil, e uma conquista que marca o final de um ciclo de muita pressão popular e mobilização social.

O que nos parece claro é que a Assembleia Nacional Constituinte representou o coroamento máximo de todo esse processo, com a sociedade civil assumindo posição ativa na elaboração da ordem constitucional e conferindo-lhe, por meio de sua participação, legitimidade.

¹¹⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 197.

5. Conclusão: a ausência de um texto prévio como condição de possibilidade para o processo de elaboração constitucional inovador da Constituição de 1988.

Conforme argumentamos no primeiro e no início do terceiro capítulo, a transição brasileira pode ser lida como produto de uma tensão entre autoritarismo e constitucionalismo, entre a pretensão autoritária de empreender uma transição “lenta, gradual e segura” e as demandas de direitos humanos e cidadania que eram articuladas nos espaços facultados à sociedade civil e que foram se intensificando paulatinamente ao longo dos anos. Nada obstante, é possível argumentar que, até a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, o processo de transição foi controlado pelos grupos dirigentes com relativo sucesso.

Nesse meio termo, como uma das medidas prometidas em campanha pela Aliança Democrática (articulação em torno da chapa de Tancredo Neves e José Sarney para as eleições presidenciais de 1985), houve a experiência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Inicialmente pensada por Tancredo como ato político apto a deflagrar o debate constituinte e símbolo da conciliação nacional (daí porque a seleção de Afonso Arinos, notório udenista, como seu presidente), a ideia era que a comissão produzisse um distinto anteprojeto constitucional, um texto-base por sobre o qual se debruçaria a também prometida Assembleia Nacional Constituinte.

Sem a figura e o respaldo democrático de Tancredo Neves, entretanto, a Comissão Afonso Arinos encontrou sérias dificuldades antes mesmo de sua instauração. Fortemente criticada por membros do Legislativo, que a identificaram como uma indevida interferência do Executivo em sua esfera de atuação, a comissão logo teve seu potencial amenizado em negociações realizadas entre a Presidência e os partidos políticos. Além disso, à esquerda, a comissão ainda tinha de lidar com severas críticas relativas ao seu viés elitista e à sua notória falta de representatividade.

Posteriormente, na vigência de seus trabalhos, a comissão foi surpreendida com um novo desafio, um que talvez estivesse sendo enfrentado pela primeira vez em nossa história institucional: o massivo engajamento da sociedade civil em seus trabalhos, sobretudo em relação à constitucionalização das questões sociais.

Abarrotada de sugestões de cidadãos de todo o país e assoberbada pelo efeito “desorganizador” da ampla mobilização popular em torno de suas deliberações, a comissão acabou produzindo um texto constitucional não homogêneo e extenso, com mais de 460 artigos.

A prevalência de matérias tidas por progressistas no anteprojeto, por outro lado, acabou subvertendo a dinâmica anteriormente esperada para a comissão. Se antes o temor era de que uma comissão elitista viesse a produzir um texto retrógrado, agora o anteprojeto dos notáveis atraía a crítica virulenta dos conservadores, do empresariado, da grande mídia e dos militares ostentando a pecha de “estatizante, xenófobo e utópico”.

Criticado por todos (inclusive por alguns de seus autores) e defendido incondicionalmente somente por seu presidente, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos acabou relegado pelo próprio Executivo que o encomendara, não sendo enviado oficialmente à Constituinte e sendo remetido ao arquivo.

Diante do que veio a ocorrer posteriormente na Assembleia Nacional Constituinte, entretanto, é plenamente possível enxergar o fracasso da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais com outros olhos.

Sem se basear em nenhum texto constitucional pré-existente, a Assembleia Nacional Constituinte foi obrigada a se apoiar decisivamente no trabalho das suas comissões e subcomissões temáticas, irrigadas por inovadoras formas de participação popular.

E foi partir de tal procedimento de elaboração constitucional amplamente participativo, sem precedentes em nossa história institucional, que a Assembleia Nacional Constituinte realizou o que parecia improvável: extrapolou qualquer pretensão autoritária de controle de fenômeno constitucional e adquiriu legitimidade, a partir de seu inovador procedimento.

Embora não seja esse, por óbvio, o único motivo, dificilmente tal empreendimento teria tido tamanho sucesso não fosse o fracasso da Comissão Afonso Arinos. Trabalhando a partir de um anteprojeto, dificilmente a Assembleia Nacional Constituinte encontraria maneiras de se abrir à participação popular como ocorreu horizontalmente em suas comissões e subcomissões.

Daí porque, torna-se possível falar na ausência de um texto prévio (intimamente ligada ao insucesso da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais) como condição de possibilidade para o processo de elaboração constitucional inovador da Constituição de 1988.

Colocar a experiência da Comissão Afonso Arinos em perspectiva histórica, então, consiste em ressignificar o seu fracasso, como uma das fundações nas quais foi erigido o Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição de 1988.

6. Referências

a) Livros e Periódicos

ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

_____. *We the people: transformations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil: nunca mais, um relato para a história.*/ Prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns. – 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil – 1961-1964*. 8ª ed. rev. e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós - 1964*. 2009. 409 f.: Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 4. ed. Brasília: OAB, 2002.

CARVALHO, Claudia Paiva. *Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967): relações entre direito e autoritarismo*. 2013. 298 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto*. Revista do Ministério Público Estadual do Maranhão. São Luiz, n. 9, jan./dez. 2002.

_____. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

_____. Prefácio: *A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da “democracia possível”*. In: CATTONI, Marcelo. Poder constituinte e patriotismo constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 19-28.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

_____. *Democracia sem espera e processo de constitucionalização: uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada "transição política brasileira"*. Revista Anistia Política e Justiça de Transição, v. 3, p. 200-229, 2010.

COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

COUTO, Ronaldo Costa 1999. *Memória viva do regime militar Brasil:1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

_____. *Law's Empire*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

_____. *A matter of principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

FAORO, Raymundo. *Assembleia constituinte: a legitimidade recuperada*. In: FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007. p.167-266. [original: FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.]

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flavio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.v.1

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flavio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.v.2

KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1982.

KOSELECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora; Editora PUC Rio, 2006.

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. Tempo de reconstrução - Discurso pronunciado na Convenção da ARENA. 20 novembro 1969. <disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1969/05.pdf/download> - último acesso em 15/08/2014>

MEYER, Emilio Peluso Nader. *Reponsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2012. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

MICHILES, Carlos. et al. (org.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

PAIXÃO, Cristiano e BARBOSA, Leonardo de Andrade. *Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88*. In PEREIRA, Flávio Henrique Unes e DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.) *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 121-132.

PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos comentado*. Brasília: EdUnB, 1987.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUCRJ, 2008.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RIBEIRO, José Augusto. *Tancredo: a noite do destino*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.

SKIDMORE, Thomas. *The politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press inc., 1990.

SOUZA PINTO, Gabriel Rezende de. *Para a democracia: soberania, transição e rastro na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153*. 2013 : Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2013.

b) Legislação e processos judiciais.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução nº 1, de 1987.

_____. Resolução nº 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, 25 mar. 1987, p. 871.

_____. Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, 6 jan. 1988, p. 6277.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 953.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 nov. 1985, Seção 1, p. 17422.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Poder Executivo. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1968, Seção 1, p. 10801.

_____. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Coleção das Leis de 1985, v. VI, Atos do Poder Executivo, Decretos de Julho a Setembro, p. 92

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153/DF. Arguente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília/DF: 29 de abril de 2010.

c) Artigos de jornal e revista com autoria indicada

BAETA, Hermann Assis. “Nova republica conspira contra a constituinte” *Correio Braziliense*. Brasília, 26 de mai. de 1985. p. 10.

BITTENCOURT, Getulio. “Obstáculos militares à Constituinte”. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 5 de jul. de 1984.

CASTELLO BRANCO, Carlos. “Arinos não conhece a Comissão Arinos”. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 14 de mai. de 1985. p.2.

CONTREIRAS, Helio. “Arinos só aceita comissão forte”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 21 de jul. de 1985. p. 4.

FABIANO, Ruy. “Comissão não tem onde guardar tantas sugestões”. *Correio Braziliense*. Brasília, 7 de nov. de 1985. p. 5.

FERNANDES, Florestan. Invasão e Desafio. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 8 maio 1988. Primeiro caderno, p. 3.

FREITAS, Jânio de. A maioria que é minoria. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 3 março 1988. Primeiro caderno, p.7.

FRIAS FILHO, Otavio. O tribuno da Imprensa. *piauí_91* [revista piauí n. 91]. São Paulo, abril 2014.

IBERÊ DE FREITAS, Carlo. “Parlamentares criticam Arinos”. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 4 de set. de 1985. p. 6.

KAZUMI, Kusano. “Ney Prado critica anteprojeto da comissão”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 de jul. de 1986.

LEITE FILHO, Francisco das Chagas. “Esquerda do PMDB quer outra comissão”. *Correio Braziliense*. Brasília, 7 de jun. de 2015.

MARTINS, Franklin. “Arinos afirma que comissão da constituinte reflete sociedade”. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 26 de mai. de 1986. p. 2.

MENEZES, Gerson. “OAB vê constituinte biônica”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 25 de mai. de 1985. p. 7.

PEREIRA, Fernando. “Críticas a comissão Afonso Arinos”. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 17 de jun. de 1985.

PRADO, NEY. “Constituição do contra e interesses da sociedade”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de mai. de 1986. p. 3.

REALE, Miguel. Nativismo anacrônico. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27 de mai. de 1986.

ROCHA, Ingrid. “A Luta pelo vernáculo”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 20 de mai. de 1985. p. 2.

_____. “Caminho de muitos obstáculos”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 12 de jul. de 1985.

_____. “Pre-constituente não é representativa”. *Jornal de Brasília*. Brasília, 4 de ago. de 1985. p.4.

_____. “Presidente quer mais clareza no decreto que cria a comissão”. *Jornal de Brasília*, 14 de jul. de 1985.

d) Artigos de jornal sem autoria indicada

“Afonso Arinos considera normal as críticas do presidente da FIESP” . *Folha de São Paulo*. São Paulo, 31 de ago. de 1986.

“Arinos contesta o ministro e diz que fará o anteprojeto”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 28 de jul. de 1985.

“Arinos diz que Sarney também quer a mudança para o parlamentarismo”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 3 de dez. de 1985.

“Brizola acha comissão elitista”. *Correio Braziliense*. Brasília, 22 de ago. de 1985. p. 3.

“Cartas pedem separação da constituinte do congresso”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 12 de out. de 1985. p. 3.

“Comissão Arinos já recebeu 10 mil cartas”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 5 de jan. de 1986.

“Comissão constitucional apressa anteprojeto”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de fev. de 1986. p. 4.

“Comissão da Constituinte vai aguardar Tancredo”. *Correio Braziliense*, Brasília, 31mar. 1985. Política, p. 12

“Comissão prepara Constituinte”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 12 de mai, de 1985. p.6.

“Comissão provisória de disparates constitucionais” *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 de mai. de 1986 .

“Como Tancredo planejou Constituinte”. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 mai. 1985. Política; “Tancredo havia escolhido 33 nomes”. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 mai. 1985;

“Comparato recusa o convite”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 21 de ago. de 1985. p. 2.

“Concluído decreto que cria Comissão Constitucional”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de mai. de 1985.

“Constituinte: Arinos não aceita candidatura avulsa; Jurista acha que quem esta contra anteprojeto 'não entende do assunto’” *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 de set. de 1985. p. 3.

“Constituinte: comissão é técnica, partidos mobilizam” *O Globo*. Rio de Janeiro, 15 de mai. de 1985. p. 3.

“Divergências marcam reunião da comissão constitucional”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 de set. de 1985. p. 5.

“Em Cartas de todo o país, o que o brasileiro quer”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º de jan. de 1985. p. 18.

“Estudo não ira ao congresso”. *Correio Braziliense*. Brasília, 5 de set. de 1985.

“Faoro diz que grupo não representa povo” *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 de jul. de 1985.

“Foi de espanto a reação empresarial as declarações estatizantes do jurista Afonso Arinos, consideradas um desserviço ao país. suas declarações foram atribuídas a uma

reação as críticas dos empresários aos rumos da comissão constitucional”. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 13 de jun. de 1986. p. 5.

“Forças armadas rejeitam mudanças ministros militares vão lutar contra projeto de Afonso Arinos.” *Correio Braziliense*. Brasília, 10 de jun. de 1986. p.3

“Na Contribuição do povo a constituinte a prioridade são os problemas sociais”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 de jan. de 1986.

“Os Perfis dos quarenta e nove (49) membros da comissão”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 de set. de 1986. p. 5.

“Para Arinos: vinculação à Justiça limita Comissão”. *O Globo*. Rio de Janeiro, 16 de mai. de 1985. p.5.

“Parlamentares se opõem a comissão constitucional” *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 de mai. de 1985. p. 5.

“Políticos querem estar na comissão da nova carta”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 14 de mai. de 1985. p. 4.

“Prado desiste de explicar afastamento”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 6 de set. de 1986.

“PT não reconhece a comissão instalada”. *Correio Braziliense*. Brasília, 4 de set. de 1985. p.5

“Sarney pede maior participação na Constituinte: Ausência de Ulysses foi a mais notada”. *Correio Braziliense*. Brasília, 4 de set. de 1985. p.5

“Sarney vetou projeto de notáveis: para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado”. *Correio Braziliense*, 1º de agosto de 1987. p.5.

“Sarney vetou projeto de notáveis: para Arinos, ao propor o parlamentarismo, documento foi boicotado”. *Correio Braziliense*, 1º de agosto de 1987. p.5.

“Sugestões para a nova carta são enviadas de todo o país”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 3 de jun. de 1985.