

---

## UM PROCESSO DE LONGO PRAZO

---

Stéphane Monclaire\*

### 1. Considerações iniciais

Desde a sua Independência, o Brasil conheceu diversos processos constituintes, isto é, vários conjuntos de sequências encadeadas que levaram à promulgação de uma nova Constituição<sup>1</sup>. Mais precisamente, cada processo foi um conjunto de práticas, de interações e de seus efeitos entrelaçados, conduzido por protagonistas (político, social ou economicamente interessados) que competiam, dentro da sociedade, para introduzir e impor uma nova ordem jurídica, isto é, que participavam de uma redefinição mais ou menos total, legitimada e legitimadora dos postos, dos títulos, das tarefas (assim como da sua hierarquia e de suas relações) e da instauração de um sistema de significados. Seguramente, o último dos processos constituintes, aquele de que resultou a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, foi o mais complexo e o mais rico do ponto de vista científico e da arqueologia constitucional<sup>2</sup>. Para demonstrar isso, basta destacar uma das suas três características principais: sua *enorme duração* (sendo as duas outras características a *amplitude das mobilizações* que ele provocou e os *contrastes* do texto prolixo que o encerra formalmente).

Nunca, no Brasil, um processo constituinte fora tão longo, e este recorde é válido, sem dúvida, para todo o continente sul-americano. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se estenderam por 613 dias, do dia 1º de fevereiro de 1987 até o dia 5 de outubro de 1988, totalizando 2.676 horas e 16 minutos de sessão plenária (duração de horas que não leva em conta o tempo – mais considerável ainda – passado em comissões, em reuniões preparatórias, em grupos informais de trabalho ou de negociação). O *processo constituinte*, evidentemente, não se restringe aos *trabalhos* da Constituinte. Ele engloba outros

---

\* **Stéphane Monclaire** é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Paris I (França) e pesquisador do CREDAL e do CRPS.

<sup>1</sup> Para facilitar e evitar repetições logo cansativas, *Carta* e *Constituição* serão consideradas aqui como palavras totalmente sinônimas.

<sup>2</sup> A respeito da necessidade de se estudarem as origens de uma constituição, notadamente a que foi promulgada em 1988, conferir Stéphane Monclaire, “Para uma arqueologia constitucional” (2004).

momentos e interpenetra-se com outros confrontos, começando por aqueles travados contra o regime autoritário, sem os quais nem os debates da ANC nem os dispositivos jurídicos finalmente promulgados teriam existido ou sido aquilo que efetivamente foram. De fato, sob o regime inaugurado pelo golpe de Estado de 1964 e depois institucionalizado pela outorga repetida de textos normativos com valor constitucional (os *atos institucionais*), havia a possibilidade de criticar o regime e a atuação dos seus dirigentes. Tolerava-se a oposição, com a condição de que fosse moderada. Assim, numerosos atores podiam divulgar opiniões negativas da situação política brasileira de então. Entre eles, e de modo muitas vezes concorrente e interessado, alguns se esforçavam em imputar aos textos outorgados pelos militares a responsabilidade por uma realidade que pintavam como sendo sombria. Se os seus discursos ou editoriais almejavam, em um primeiro momento, desprestigiar os generais que estavam no poder e desacreditar o regime autoritário, permitiam, num segundo passo, também elevar a existência e o teor desses atos institucionais e das normas jurídicas adjacentes ao nível de “problema a ser resolvido”, sugerindo e limitando, ao mesmo tempo, implicitamente, as respostas suscetíveis de serem dadas a este problema. Pois a formulação de tal problema, ao ajudar a expor e fazer admitir que este exigia um tratamento jurídico-político, permitia, por exemplo, sustentar e fazer acreditar que a convocação de uma Assembleia Constituinte podia ser “a melhor solução”<sup>3</sup>. Quanto mais essa solução (no decorrer da lenta objetivação social do problema) recebia o apoio de grupos decisivos, mais a sua inscrição na agenda política se tornava possível. Isso amplificava as polêmicas sobre a definição legítima do que a futura Constituição deveria conter e sobre o modo como esse conteúdo deveria ser escrito.

## 2. Um início incerto

Essa dinâmica entre reestruturação das percepções da realidade, reestruturação das expectativas e das oportunidades de ação não se produziu, evidentemente, num ritmo contínuo, pois as interações que compunham essas várias etapas não se deram de maneira idêntica ou em benefício de um mesmo lado. Assim, antes de começar verdadeiramente, o processo constituinte foi acionado diversas vezes.

Segundo Ulysses Guimarães, Presidente da ANC,

A história da convocação da ANC é um pouco essa do motor de um carro frio de manhã cedo: primeiro, se ouve que ele tosse três ou quatro vezes, e depois ele arranca um pouco,

---

<sup>3</sup> Se o enunciado de um problema facilitava a alegação e a aceitação de um tipo de solução, qualquer oferta de soluções desse tipo possuía a tendência, evidentemente em troca, de demonstrar a existência do dito problema e contribuir para o seu reconhecimento público.

morre, arranca novamente e começa a zumbir; só que nesse caso, em vez de iniciar em alguns segundos, isso necessitou anos<sup>4</sup>.

De fato, com base em todo um conjunto de arquivos (principalmente jornalísticos), pode-se afirmar que é em julho de 1971 (ou seja 17 anos antes da promulgação da Constituição em vigor) que, pela primeira vez, um grupo de atores dotados de uma forte visibilidade num campo socialmente legítimo para evocar tal assunto (no caso, o campo político) se pronuncia abertamente a favor de uma nova Constituição, democrática e escrita por uma Assembleia Nacional Constituinte<sup>5</sup>. Até aí, e em razão do autoritarismo reinante e de uma repressão crescente (os movimentos de guerrilhas ou de luta armada não estavam então ainda erradicados), esse tipo de propósito “subversivo” era abordado somente em círculos restritos por pessoas preocupadas em evitar que fosse divulgado em demasia. Naquele momento, pelo contrário, o propósito destinava-se, deliberadamente, a atingir um vasto público. Tratava-se de um panfleto curto, conclusivo de uma reunião inter-regional de parlamentares do MDB (único partido de oposição tolerado na época pelo regime militar) e ocorrida em Recife. Por isso o seu nome: “Carta de Recife”.

Esse documento estabelecia sumariamente uma lista das grandes reformas políticas a serem empreendidas. Dentre elas, constava uma proposta oriunda de uma dezena de parlamentares emedebistas reclamando a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Mas, depois, esse objetivo foi parcialmente descartado. Anos mais tarde, em 14 de setembro de 1977, durante uma Convenção Nacional do MDB, foi espetacularmente reativado e se tornou, para esse partido, a principal das prioridades do País: “Para o Brasil e os brasileiros, a democracia é o nome político da paz, e a Assembleia Nacional Constituinte é o único fórum capaz de escrevê-lo”<sup>6</sup>. Todavia, os dirigentes emedebistas, prudentes, ou pelo menos conscientes de que seu partido era e seria, por muito tempo ainda, minoritário, e conscientes de estarem sob um regime autoritário que lhes deixava poucas possibilidades de ação, evitaram indicar a data na qual esse fórum poderia acontecer. Lúcidos, sabiam que não tinham capacidade para impor a agenda política. Em 1978, os líderes da oposição se dividiram de novo sobre a oportunidade dessa reivindicação. Se, por um lado, no início de 1979, considerações táticas fizeram-na surgir novamente, por outro o processo constituinte somente

---

<sup>4</sup> Entrevista do dia 20/08/1991.

<sup>5</sup> É também a data lembrada numa das raras obras brasileiras relatando direta ou indiretamente os confrontos travados a favor da Constituinte (WHITAKER, Francisco *et alii*. *Cidadão Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 22). Desafortunadamente, nessa obra, o período 1971-1977 é abordado somente num único e curto parágrafo.

<sup>6</sup> A íntegra da declaração do MDB foi publicada no *Jornal do Brasil* de 15/09/1977, p. 3.

se abriria verdadeiramente em dezembro de 1979, quando vários ministros, rompendo o amplo consenso existente entre os pró-militares segundo o qual a ideia de mudar de constituição era, ao mesmo tempo, imprópria e sem objeto, se declararam favoráveis à promulgação de uma nova Constituição, indicando a data (1982, ou seja, logo depois das próximas eleições legislativas) e o procedimento para a sua redação (não mais por meio de uma Constituinte). Desde então, para uma parte das elites brasileiras e da imprensa, a redação e a promulgação dessa Constituição deixavam de ser uma simples hipótese, uma eventualidade dentre muitas outras. Antes, constituíam um dos principais cenários possíveis: um cenário para um futuro relativamente próximo, pois faltavam apenas uma trintena de meses para a chegada das eleições de 1982.

Obviamente, querer fixar com precisão a data na qual um processo ou uma dinâmica, constituinte ou não, se inicia, é, muitas vezes, ilusório. Assim, não teria havido essa relativa convergência dos pontos de vista dos líderes da oposição e desses ministros sem numerosas interações anteriores. Mas, frente à impossibilidade de se encontrar um momento incontestavelmente fundador e nitidamente identificável, melhor é se entregar à percepção da situação que possuíam os atores de então. Deve-se procurar a partir de quando, na mente dos atores, a nova Constituição começou a se tornar um dos cenários privilegiados, um cenário cuja consideração gerava as antecipações criadoras que tornariam mais provável a concretização dessa eventual Constituição. Ora, o impacto da divulgação, dentre as elites, das confidências desses ministros – feita pela imprensa paulista em 23 de dezembro de 1979 –, corresponde bem a esse momento particular.

Considerar a data de 23 de dezembro de 1979 como o início do processo constituinte não significa afirmar que nada foi empreendido antes. Também não significa que a perspectiva de ver instalada uma Constituinte tenha estado, após essa data, dia-após-dia, mecanicamente reforçada. De fato, a Constituinte não iniciaria os seus trabalhos em 1982, mas em 1987, ou seja, cinco anos mais tarde. Além disso, entre dezembro de 1979 e a aprovação, pelo Congresso, em 22 de novembro de 1985, de uma emenda constitucional convocando a Assembleia Nacional Constituinte e fixando a eleição de seus membros em 15 de novembro de 1986, a perspectiva de que tal Assembleia fosse, um dia, reunida, iria, por várias vezes, se esvaír. Mas isso não impediu que o processo constituinte começasse no final de dezembro de 1979, vez que a hipótese de uma nova ordem constitucional se tornara então plausível. Pois não era mais somente a *oposição*, mais ou menos dividida, que desejava (sincera ou taticamente) a hipótese da convocação de uma Constituinte; também os defensores do poder haviam começado a encará-la concretamente, enquanto outros começavam a *temê-la*

verdadeiramente. Um fato basta para provar que a situação, no fim do mês de dezembro de 1979, mudara: até então, os *grupos de interesse* (termo sociológico que engloba os *grupos de pressão*, os *sindicatos*, as *associações*, as *ONGs* e qualquer organização que enuncie e defenda uma causa socialmente mais ou menos objetivada)<sup>7</sup> tinham permanecido mudos ou muito discretos sobre o assunto; nos dias seguintes, porém, declarações espetaculares (por exemplo, a do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil) começaram a surgir, dando ao debate, ao mesmo tempo, mais importância e eco.

Porque no final de 1979 a expressão *nova constituição* começa a aparecer em linha pontilhada na agenda política do País; porque os atores passam a considerar com maior plausibilidade um tal horizonte e porque eles deveriam, no decorrer da materialização desse horizonte, se inscrever dentro da perspectiva das transações que supõem o trabalho de formalização e de codificação implicado por qualquer re-ordenamento constitucional (isso sob pena de serem excluídos desse trabalho ou de participar dele numa posição muito incômoda), o processo constituinte começa nesse momento.

### **3. Processo constituinte e transição para a democracia**

Em razão de sua existência, da sua longa duração e de um resultado que traduziu (ou tornou mais notório) o término do regime autoritário, o processo constituinte brasileiro parece se misturar com a transição para a democracia começada na segunda metade dos anos 1970. De fato, quanto mais os militares e seus aliados civis perdiam o domínio do jogo, mais o processo constituinte se formava. Se hoje essa relação é gritante, ela estava já fortemente percebida no momento dos fatos. As elites entendiam que falar da nova Constituição, de uma constituição democraticamente escrita, tinha a tendência de salientar e de aumentar a ilegitimidade do regime militar. Elas visualizavam que quanto mais esse regime sofresse de ilegitimidade, mais a ideia de seu desaparecimento se imporia. E elas percebiam que o momento no qual ele desapareceria dependeria, notadamente, da eficácia dos meios táticos escolhidos para combatê-lo. Reclamar a convocação de uma ANC era um dos meios possíveis. Ele foi empregado pelos pró-democratas e pelos atores mais apegados à conquista ou à conservação de posição de poder do que à democracia. Utilizar esse meio não os impediu de procurar ou de utilizar outros. Muitos lances foram pensados e tentados.

Assim, o *processo constituinte* não foi somente a história de uma marcha (mais ou menos contínua e sinuosa) em direção à promulgação de uma nova Constituição; foi também

---

<sup>7</sup> Sobre estes grupos, ver Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt* (1994).

a história da definição da escolha de caminhos julgados mais disponíveis, mais propícios ou estimados lentos demais, ou rápidos demais, ou perigosos demais. Todavia, se o processo constituinte brasileiro se realizou e teve êxito (redação e, depois, promulgação, em outubro de 1988, de uma nova Constituição) não foi porque o projeto de uma constituição redigida por uma assembleia eleita foi considerado o meio mais operacional para se desfazer do regime militar. Prova disso é que esse regime já era amplamente vencido quando o Congresso, em novembro de 1985, discutiu a emenda convocando a ANC. De fato, a partir de 1977 a censura havia sido abrandada. Em 1979, o ato institucional que concedia ao Executivo vários poderes de exceção fora revogado. No mesmo ano, o multipartidarismo (à exceção do partido comunista) seria restabelecido e uma lei ampla de anistia a favor dos prisioneiros políticos votada, autorizando o retorno dos exilados políticos. Em 1982, a eleição dos governadores voltou a ocorrer por meio do sufrágio universal direto, e esse modo de escrutínio foi restaurado para as eleições municipais que se seguiriam. Tudo isso fez com que a oposição, sabendo utilizar as possibilidades que lhe oferecia essa progressiva liberalização jurídico-política, conseguisse, em janeiro de 1985, eleger o seu candidato, Tancredo Neves, à Presidência da República (eleição decidida por meio do voto de um grande colégio eleitoral de 686 membros, que, meses antes, eram ainda majoritariamente fiéis ao regime militar). Pela primeira vez desde o golpe de 1964, um pró-democrata, além de civil, tomaria posse no Planalto. O ritmo das reformas aptas a fazer do Brasil uma democracia (pelos menos formal) foi, assim, acelerado. Como se vê, a transição estava mais do que iniciada quando, em novembro de 1985, o Congresso decidiu convocar a famosa Constituinte. Tanto é assim que Tancredo Neves, nos meses que precederam a sua eleição e mesmo nas semanas posteriores, pensou fortemente em não mais convocá-la, preferindo, talvez, dar continuidade às limpezas constitucionais e às reformas legislativas.

Por que então, nessas condições, o Congresso votou a convocação de uma ANC? Em razão, principalmente, do falecimento de Tancredo Neves e da fraca legitimidade política de José Sarney, antigo presidente da ARENA (o partido conservador que apoiava o regime militar), que se tinha aliado ao PMDB na última hora e sido eleito vice-presidente da República pelo grande colégio em janeiro de 1985. Em 14 de março de 1985, algumas horas antes, portanto, da cerimônia de posse como presidente, Tancredo Neves fora hospitalizado e seu estado de saúde considerado preocupante. Rapidamente, os grandes caciques peemedebistas, seus aliados do PFL e alguns generais das forças armadas decidiram que José Sarney deveria ser empossado. Tancredo Neves falece em 21 de abril; com ele, desaparecem muitas das possibilidades políticas de concretização de boa parte dos arranjos institucionais

que ele havia costurado em relativo segredo. Sarney não tinha o prestígio pessoal, os recursos partidários ou o *savoir-faire* do falecido político mineiro. Por consequência, deveria melhorar a sua imagem e adotar um comportamento apto a obter apoio dentro dos grupos progressistas do PMDB e junto à sociedade brasileira organizada. Assim, rapidamente ele se mostraria favorável a uma nova Constituição, mas sob a condição que fosse escrita pelos membros da próxima Câmara e do próximo Senado Federal, isto é, depois das eleições legislativas e governatoriais de novembro de 1986 (solução que apresentava, para ele e para os políticos moderados ou conservadores, menores riscos de marginalização política). Juntam-se a essas preocupações táticas um elemento de bom senso, compreendido por todos os atores importantes (corpo político, jornalistas, militares, sindicalistas, empresários, bispos, intelectuais etc.): a redação de uma nova Constituição significava, obviamente, a possibilidade de modificar mais rapidamente o que poderia ser limpado por uma série de emendas constitucionais ou pela edição de numerosas leis novas; significava poder alterar em profundidade a ordem jurídica em vigor (não apenas os capítulos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e dar, notadamente, legalidade e um acréscimo de legitimidade às posições e práticas que se desejava estabelecer ou que já estavam em parte adquiridas; significava, também, oferecer a tais ou quais grupos sociais (que os políticos diziam representar) alguns dos bens jurídicos e simbólicos por eles reclamados e, dessa maneira, permitir o fortalecimento da imagem dos representantes, dos laços entre representantes e representados e do princípio de representação<sup>8</sup>.

Eis porque, ainda que seja um elemento contingente e tardio, o *processo constituinte* não se reduz à *transição*. Ele transborda dela, pois numerosas interações que provoca, bem como seus efeitos, dependem de preocupações e de lógicas estranhas à transição. Na verdade, ambos são de naturezas relativamente diferentes. Certamente um e outro são encadeamentos de fatos reivindicados e analisáveis; mas a *transição*, bem mais de que o processo constituinte, é um *quadro de interpretação* (tendencialmente normativo) construído por atores e teorizado por cientistas políticos ou filósofos. Prova disso é a multiplicidade das datas nas quais, no Brasil, se considera terminada a transição. Se a passagem do regime autoritário ao regime democrático não fosse a tal ponto uma mistura de transformações políticas ao mesmo tempo desejadas e moldadas, saber quando ele chegou ao fim não seria tão delicado e as

---

<sup>8</sup> Sobre as expectativas e os interesses da sociedade civil organizada e dos seus líderes, sobre a fraca legitimidade do corpo político brasileiro, sobre essa economia de troca entre representantes e representados, ler Stéphane Monclaire, “Représentés, représentants et représentations au Brésil” (1992, p. 129-151).

respostas fornecidas seriam menos divergentes<sup>9</sup>. Citando somente jornalistas ou cientistas políticos (os homens políticos sendo, nesse assunto, e ao mesmo tempo, juízes e partes), alguns falam em 15 de janeiro de 1985 (derrota do candidato pró-militar na eleição presidencial) ou em 15 de março de 1985 (posse do novo presidente civil da República, José Sarney). Outros falam em 1º de fevereiro de 1987 (sessão de abertura da ANC) ou em 5 de outubro de 1988 (promulgação da nova Constituição), ou, ainda, em 15 de novembro de 1989 (primeira eleição, mediante sufrágio universal direto, do chefe de Estado desde a ditadura – a disputa sagrou vencedor Fernando Collor de Mello). Por fim, há aqueles que preferem lembrar o 7 de setembro de 1993 (dia em que os brasileiros, conforme a Constituição, se pronunciaram, por plebiscito, a respeito do tipo de sistema de governo), o 3 de outubro de 1994 (data da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República) ou, até mesmo, o 27 de outubro de 2002 (eleição de Lula ao Planalto).

Um processo constituinte é, com efeito, mais *ação* do que *conceitualização*. Seus atores ou seus observadores não precisam, para saber se ele está ou não concluído, recorrer a conceitos científicos ou a ideais-tipos herdados de outros processos constituintes. Aqui, pôr a data do fim do processo é extremamente fácil.

Sob esse aspecto, o fim do processo constituinte brasileiro de 1988 coincide, evidentemente, com a data da promulgação da nova Constituição: o dia 5 de outubro. No entanto, a entrada em vigor dessa Constituição consuma o fim do processo mais do que ela o conclui. Realmente, desde numerosas semanas, a maioria dos membros da ANC percebia que trechos inteiros do texto escrito não seriam mais modificados. Assim, o fim dos trabalhos da ANC lhes parecia a seu alcance. Quanto mais essa impressão ganhava os constituintes, mais eles estavam inclinados a julgar como ultrapassados alguns confrontos e passados alguns registros de transação. E como tal estado de espírito transbordava no seu comportamento, a promulgação da Constituição se tornava ainda mais provável e, obrigatoriamente, iminente. “No fim, até mesmo os mais briguentos tornavam-se realistas. Ninguém ou quase ninguém possuindo um maior interesse em soprar nas brasas, em reavivar as tensões, o fogo se apagou sozinho”, lembrou Ulysses Guimarães<sup>10</sup>.

Todo mundo desejava que isso acabasse. Alguns pontos sobravam para serem acertados e devíamos ainda pronunciar-nos sobre a versão definitiva do texto, mas muitos

---

<sup>9</sup> Dito de outra maneira: sempre houve diversas definições da *democracia*; por consequência, os critérios considerados como distintivos desse regime são numerosos e tendem a variar de uma definição para outra. Ora, como pôr a data do fim de uma transição à democracia (no Brasil, na ex-URSS ou em qualquer outro país) obriga a avaliar as mudanças políticas observáveis em função dos critérios da definição adotada, as datas escolhidas tendem a ser divergentes.

<sup>10</sup> Entrevista de 20/08/1991.

companheiros já tinham seu pensamento em outro assunto; eles estavam ocupados em outras tarefas. De algum modo, antes mesmo de 5 de outubro, os constituintes não eram mais constituintes, acrescentou Bernardo Cabral, relator da ANC<sup>11</sup>.

“Nos fatos, mas não juridicamente, o processo constituinte acaba quando acontece a última votação do texto em sessão plenária, então em 22 de setembro de 1988 e não em 5 de outubro”, precisou o jurista Miguel Reale Júnior (principal conselheiro jurídico de Ulysses Guimarães)<sup>12</sup>. “Esse voto estava vencido antecipadamente; na realidade, tudo ou quase tudo parou no início de setembro, quando se entendeu que a comissão de redação encarregada de limpar a Constituição de suas impurezas estilísticas não ia mudar quase nada”, reforçou Fernando Henrique Cardoso, um dos constituintes mais ativos<sup>13</sup>. Em resumo, a promulgação da Constituição não surpreendeu ninguém; foi, sobretudo, de um ponto de vista jurídico e simbólico que ela pôs fim ao processo constituinte. Significou o seu término formal pouco a pouco anunciado e antecipado<sup>14</sup>.

#### **4. As grandes fases do processo**

No total, de 23 de dezembro de 1979 até 5 de outubro de 1988, o processo constituinte brasileiro se estendeu por quase nove anos, podendo ser dividido em três grandes fases de diferentes durações, compostas de múltiplas sequências.

A primeira dessas grandes fases é aquela durante a qual se reforça a perspectiva de que uma nova Constituição deveria ser redigida e a sua redação confiada a uma assembleia eleita democraticamente. Essa fase foi, de longe, a mais demorada de todas: desenvolveu-se em cinco anos e meio. Suas numerosas sequências foram, em grande parte, interdependentes do processo de transição democrática que conheceu então o Brasil. Como já afirmamos, ela se inicia no final de dezembro de 1979, no momento em que, pela primeira vez, personalidades

---

<sup>11</sup> Entrevista de 28/04/1993.

<sup>12</sup> Entrevista de 16/08/1989.

<sup>13</sup> Entrevista de 20/08/1991.

<sup>14</sup> Consequentemente, a *era dos usos da constituição* não se inicia *brutalmente* em 5 de outubro à noite. Quanto mais a futura Constituição parecia redonda, mais os atores se preparavam para os efeitos mais previsíveis de sua entrada em vigor. Nos partidos políticos, por exemplo, os candidatos à Presidência não esperaram o fim dos trabalhos da ANC para começar a campanha: a partir do momento em que a data da próxima eleição presidencial lhes parecia definida, eles ajustaram sua estratégia a esse novo calendário. Igualmente, deputados e senadores não esperaram a entrada em vigor da Constituição para encontrar uma nova defesa em face de seus arts. 49-VII e 153-III (que fizeram com que todas as rendas fossem suscetíveis ao imposto e suprimiram, então implicitamente, as vantagens fiscais das quais os eleitos se beneficiavam até esse momento), ameaçando reduzir seus ganhos: eles apressaram a Mesa para obter junto à administração a transformação de parte de suas rendas em indenizações (*FSP*, 06/10/88, p. A-16). A inscrição do texto constitucional redigido e votado pela ANC no topo da hierarquia das normas não inaugurou a fase dos *usos da Constituição*; antes, acelerou-a e tornou-a tanto incontornável como irreversível.

importantes do regime autoritário, então no poder, projetam favoravelmente, à semelhança dos pró-democratas da oposição, a ideia de promulgar uma nova Constituição. E acaba no final de junho de 1985, quando o Presidente (José Sarney), não tendo outra solução realista, encaminha ao Congresso um projeto de emenda constitucional convocando uma Assembleia Nacional Constituinte (composta da fusão da Câmara e do Senado), incentivando o Parlamento a votá-la.

A segunda fase foi três vezes menos demorada; durou 21 meses e foi aquela na qual se codificou o essencial das regras jurídicas que organizariam a gigantesca interação que seria a redação da Constituição pelos membros da ANC. Essa fase se inicia em 28 de junho de 1985, quando o Congresso recebe a proposta de *emenda convocatória*, mas não acaba na véspera da abertura das sessões da ANC (ou seja em 31 de janeiro de 1987), estendendo-se até a promulgação do regimento interno da ANC, isto é, até o dia 24 de março de 1987. Essa segunda fase é composta por três grandes sequências. A primeira delas começa em 28 de junho e vai até o dia 27 de novembro de 1985; dura cinco meses e corresponde ao debate e ao voto da emenda convocatória da ANC. Conforme esse texto, não se trataria de uma assembleia *exclusiva*, eleita somente para redigir uma nova Constituição, pois seria formada pela reunião de deputados federais e senadores em uma Câmara única. Esse *Congresso constituinte*, oficialmente – mas abusivamente – batizado de “Assembleia Nacional Constituinte”<sup>15</sup>, teria poderes constituintes amplos. Começaria seus trabalhos no início da legislatura seguinte, a partir do 1º de fevereiro de 1987. A maior parte dos seus 559 membros seria eleita na ocasião das eleições legislativas de novembro de 1986, previstas desde há muito tempo. A futura Constituição não seria submetida à ratificação popular. Uma vez promulgada, a ANC desapareceria; todavia os seus membros continuariam o exercício do restante de seus mandatos na respectiva Casa (Câmara dos Deputados ou Senado).

A segunda sequência da segunda fase se estende por um ano, do final de novembro de 1985 até a metade de novembro de 1986. Ela se resume, essencialmente, à escolha dos membros da ANC (seleção dos candidatos, campanha eleitoral e resultados do escrutínio legislativo do dia 15 de novembro de 1986).

A terceira sequência consiste na elaboração do regimento interno da ANC. Seguramente, as discussões sobre esse regimento se iniciaram antes de a ANC tomar posse (antes de 1º de fevereiro de 1987, portanto), mas ganharam em intensidade, em profundidade

---

<sup>15</sup> Ao longo desse texto, preservamos o nome oficial “ANC”. Não por respeito aos títulos das publicações do Congresso referentes aos trabalhos dessa Constituinte (todas elas têm a menção “ANC”), mas por comodidade. Aliás, eleitos, jornalistas e lobistas, todos, enfim, diziam “Assembleia Nacional Constituinte”, sabendo que, somente, era um *Congresso constituinte*.

e em permanência depois de a ANC haver sido instalada. Essa terceira sequência foi mais longa do que o previsto. Isso tem a ver com as relações inter e intra-partidárias. Os partidos brasileiros – notadamente aquele que ocupava formalmente a maioria absoluta das cadeiras da ANC (isto é, o PMDB) – não eram politicamente disciplinados, nem centralizados (à exceção do PT). Ora, qualquer regimento interno define uma *divisão do trabalho* entre os parlamentares e estabelece hierarquia entre eles, designando-lhes posições desiguais. Quanto mais os partidos são divididos em clãs e em pequenos grupos, mais difícil se torna encontrar uma solução que agrade a todos ou, pelo menos, a uma maioria de parlamentares. Assim, as brigas foram intensas. Além disso, qualquer regimento estipula um *processo de redação* e, por consequência, tende a indicar ou a sugerir, de uma maneira mais ou menos detalhada, os temas que serão debatidos em tal ou qual lugar institucional (comissão, plenário etc.) e a ordem na qual serão discutidos e agrupados; este foi um outro fator de desentendimento. Assim, porque os partidos da ANC eram (sempre com a exceção relativa ao PT, que, no entanto, ocupava apenas algumas cadeiras) justaposições de feudos, conglomerados racionados e complexos de empresas políticas locais, a codificação das regras jurídicas que deveriam organizar o desenrolar dos trabalhos da ANC foi uma obra árdua e longa.

A terceira fase foi a menos longa das três, mas a mais agitada e a mais espetacular. Foi a fase da redação *oficial* da futura Constituição. Iniciou-se com a entrada em vigor do regimento interno da ANC, em 25 de março de 1987, e durou 18 meses. Para obedecer a esse regimento (texto que impõe aos constituintes um percurso a ser seguido, ainda que outros critérios possam ser utilizados para estabelecer o recorte sequencial), tal fase foi composta de oito etapas com prazos fixados, mas que seriam todos postergados (às vezes, até, em vários momentos).

A primeira dessas etapas (apresentadas aqui de um modo muito sucinto) corresponde, em primeiro lugar, à repartição dos 559 constituintes em 8 comissões temáticas uma por grande tema a ser tratado (por exemplo, a “Comissão dos direitos e garantias individuais” ou a “Comissão da ordem econômica”), por sua vez divididas em três subcomissões (por exemplo, em relação à “Comissão da organização do Estado”, a “Subcomissão dos direitos da União, do Distrito Federal e dos Territórios”, “Subcomissão dos Estados”, “Subcomissão dos municípios e das regiões”). Cada comissão e subcomissão elegia o seu relator e o seu presidente. Em cada subcomissão, o relator elaborava um pré-anteprojeto baseado nas sugestões e propostas recebidas; esse texto era debatido; emendas eram apresentadas e depois votadas. Resultava dessa etapa um anteprojeto que era transmitido à comissão temática à qual

pertencesse a subcomissão. Essa etapa deveria acabar em 18 de maio, mas só foi concluída em 25 de maio, ou seja, com uma semana de atraso.

Durante a segunda etapa, o relator da comissão temática deveria fundir, tentando fazer com que fossem compatíveis, os três anteprojetos recebidos. Seu texto daria lugar a um debate, à apresentação e depois ao voto de emendas; resultava daí um anteprojeto votado, transmitido à *Comissão de Sistematização*. Essa etapa deveria acabar em 2 de junho, mas teve que esperar até o dia 15 de junho, contabilizando 13 dias de atraso.

Na terceira etapa, o presidente da Comissão de Sistematização (composta pelos relatores das subcomissões e comissões, dos presidentes das comissões e de 49 outros membros da ANC) entregaria ao seu relator (nela eleito) a missão de conjugar os oito anteprojetos recebidos. Seu texto era debatido, emendado e reescrito três vezes; depois, votado para dar à luz o “projeto de constituição «A»” transmitido à assembleia plenária. Esse deveria chegar, no máximo, até o dia 1º de agosto de 1987, mas somente foi concluído em 18 de novembro, ou seja, com três meses e meio de atraso.

Na quarta etapa, a assembleia plenária deveria examinar o “projeto «A»”, propor emendas a ele, proceder ao voto; desse processo resultaria o “projeto «B»”. Em tese devendo estar pronto no início de novembro de 1987, esse projeto ficou disponível somente em 5 de julho de 1988, ou seja, com sete meses de atraso. A etapa seguinte permitiria à assembleia plenária debater o “projeto «B»”, colocar nele emendas e votá-las; daí surgiria um “projeto «C»”, que deveria ser entregue no final de novembro de 1987, mas que foi apresentado com um atraso de nove meses, em 2 de setembro de 1988.

Durante a sexta etapa, uma comissão limpou o texto de suas impurezas de forma, o que resultou no “projeto «D»”, submetido, numa sétima etapa, à aprovação geral da ANC. Na oitava e última etapa, prevista, conforme o regimento interno da ANC, para o início de dezembro de 1987, encontrava-se a *promulgação*. Isso somente foi realizado em 5 de outubro de 1988, ou seja, com um atraso de dez meses.

No total, essa terceira grande fase do processo constituinte brasileiro durou 560 dias. “Eu não pensava que isso teria sido tão demorado, tão cansativo”, reconheceu o deputado (mais bem votado da ANC) Luis Inácio Lula da Silva. “Na realidade, esse prazo foi, de algum modo, proporcional aos esforços cumpridos antes: teve que se esperar anos para que a ANC fosse convocada; precisou-se aguardar muito para que o país dispusesse de uma nova Constituição”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Entrevista de 03/03/1989.

## 5. Considerações finais

Comparada à dos processos constituintes de outros países ou à dos sete processos constituintes que o Brasil até então conhecera, nove anos é uma duração considerável. Contudo, tal duração não é enorme. Ela é simplesmente do tamanho das disputas entre numerosos atores individuais ou coletivos quanto ao advento e depois ao desenvolvimento de cada uma das grandes fases do processo e de suas sequências respectivas. Obviamente, ela tem também a ver com o valor jurídico e simbólico da norma escrita e votada pela ANC. Esta norma é a Constituição, a *lei das leis*, a mais elevada e majestosa das normas da ordem jurídica brasileira. Esse último ponto era, evidentemente, conhecido dos juristas, dos intelectuais e das elites brasileiras, e era também compreendido (ou foi rapidamente assimilado) pelos líderes (e por muitos militantes) dos grupos de interesses. A Constituição, sendo a norma mais elevada, impõe o seu conteúdo teoricamente às normas juridicamente inferiores (leis, decretos etc.) e só dificilmente pode ser alterada (por exemplo, a Constituição de 1988 exige, para a modificação de uma simples palavra ou a supressão de uma simples *vírgula*, dois turnos de votação em cada uma das duas Câmaras do Congresso Nacional e, a cada vez, o voto favorável de três quintos dos deputados e senadores). Em outros termos, qualquer *frase* ou *direito* que viesse a ser inscrito na futura Constituição teria não somente maior probabilidade de ser aplicado (pelo menos de ser respeitado nas futuras decisões judiciais), mas também uma maior duração na ordem jurídica do País. Essa dupla perspectiva incitava, por consequência, os múltiplos atores a se mobilizarem. A amplitude das mobilizações sociais ocorridas durante o processo constituinte (*amplitude* que forma a segunda característica essencial deste processo) o demonstrou claramente. Dessa maneira, a longa duração do processo constituinte não foi resultado somente de confrontos no meio de um corpo político dividido; foi também resultado do frequente antagonismo das causas defendidas pelos múltiplos grupos de interesse que se mobilizaram para viabilizar ou frear o projeto de Constituinte e, uma vez a ANC convocada, para conseguir que fossem inscritas, na futura Constituição, as disposições jurídicas que desejavam (ou que não fossem introduzidas nela disposições que receavam). Ora, quanto mais os políticos pareciam ilegítimos a esses atores sociais, mais eles tendiam a pressionar os membros da ANC para que fosse introduzido, ou não, tal ou qual dispositivo na nova Constituição.

A *amplitude das mobilizações*, assim como os *contrastos* (terceira grande característica do processo constituinte brasileiro) do imenso texto finalmente promulgado pela ANC (a Constituição de 1988 é a mais longa do mundo), tornam o estudo científico desse processo

ainda mais interessante e necessário. Elas são descritas e analisadas em meu livro, a ser publicado na França. Os laços sociológicos entre estas três grandes características são também destacados e analisados nesse livro.

## **6. Bibliografia**

MONCLAIRE, Stéphane. Para uma arqueologia constitucional. *In: Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n°162, p. 377-384, abr.-jun. de 2004.

\_\_\_\_\_. Représentés, représentants et représentations au Brésil. *In: COUFFIGNAL, George (dir.). Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*. Paris: PFNSP, 1992, p. 129-151.

OFFERLE, Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien, 1994.

WHITAKER, Francisco et alii. *Cidadão Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.