

A “SITUAÇÃO CONSTITUINTE” NO BRASIL: ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA DOS MOMENTOS PRELIMINARES E DA ESTRUTURAÇÃO BÁSICA DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

Amauri Cesar Alves*



povo brasileiro lutou pela redemocratização e venceu nos anos 1980. Durante a campanha das “Diretas Já” recuperou sua cidadania, enfrentou os militares ainda no poder e mostrou seu lado combativo.¹ Não obstante tal realidade, o povo brasileiro lutou pelo direito ao voto direto para Presidente da República e perdeu, em 1984. A mobilização popular em torno das “Diretas Já” criou, entretanto, nos dizeres de Severo Gomes (1985, p. 81), uma “situação constituinte” no Brasil, pois “no jogo das forças políticas, o povo apareceu com uma dimensão desconhecida no passado, abrindo pela primeira vez o espaço da maioria na construção do direito público.”

Natural, então, que tal “situação constituinte” em meados de 1980 despertasse também os interesses das elites dominantes, que como sempre fazem buscaram se apoderar dos espaços sociais para a concretização de seus anseios. Raymundo Faoro (1985, p. 7) percebia o fato de que “uma ideia, lançada pelos

* Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela PUC.Minas. Professor (Graduação e Mestrado em Direito) da Universidade Federal de Ouro Preto. Coordenador do Grupo de Estudos de Direito do Trabalho da UFOP.

¹ “Por isso mesmo, já está sacramentado para todos, que essa campanha não tem donos e, se algum herói existe na história, é o homem anônimo que foi para as ruas, lotou as praças, exigiu que a televisão mostrasse seu rosto, roubou espaço nos jornais e reconquistou o direito à cidadania. Se vai reconquistar o direito de votar – quer dizer, decidir sobre seu próprio destino – já é outra história. Que ele existe, esse homem sem títulos nem cartão de visita, ninguém duvida mais.” (KOTSCHO, 1984. p. 108-109).

ditos radicais, encontra-se às portas da realidade, conduzida pela mão dos conservadores”, vez que se avizinhava uma Assembleia Nacional Constituinte que não seria autônoma ou exclusiva, pois não era essa a escolha dos detentores do poder político e econômico no Brasil.

A preocupação de Raymundo Faoro, que viria em diversos pontos e por vários motivos a se concretizar no plenário do Congresso Nacional em 1987-1988, se justificava pela experiência constitucional brasileira até então, conforme destacava à época Cláudio Abramo:

Não é difícil compreender por que no Brasil sempre a alguém tem uma Constituição já pronta, escrita no recesso de gabinetes, distante da miséria e longe da esqualida condição real da maioria da população. Essas Constituições, previamente conjuminadas e tramadas, refletem não a necessidade de imprimir uma dinâmica às relações de trabalho e às relações humanas e sociais, mas sim à vontade de manter a arrumação da casa nas mãos daqueles que sempre a desarrumaram. Uma Constituição verdadeira e própria somente seria útil e historicamente dinâmica se atendesse às diversidades da sociedade; mas até aqui, no Brasil, e inclusive na decantada Constituição de 45, tida como ‘liberal’ mas na realidade conservadora, se têm feito Constituições que correspondem aos interesses da pequena (embora expansiva) camada de reais manipuladores do poder ou de seus acólitos e serviços. (ABRAMO, 1985, p. 44-45).

Atenta às possibilidades de continuísmo, parte da sociedade civil organizada pretendia a convocação de uma “constituente exclusiva”, que atuaria em paralelo ao Congresso Nacional e que, em tese, melhor representaria a população, pois não seria constituída por políticos tradicionais. O debate em torno da “constituente exclusiva” opunha seus defensores àqueles que compreendiam que a prerrogativa constitucional deveria caber ao Congresso Nacional que seria ordinariamente escolhido em eleições diretas em 1986. Havia também entendimento no sentido de que qualquer que fosse o órgão competente à elaboração da nova Constituição, o povo corria o mesmo risco de passar ao largo das decisões mais importantes, como percebia João

Gilberto Lucas Coelho, à época Diretor do Centro de Estudos e Acompanhamento Constituinte da UnB:

Equivocaram-se, por exemplo, ao acreditarem que uma eleição para constituinte exclusiva teria menor participação do poder econômico ou influência mais limitada da conjuntura política. Estes são dados de uma realidade que estariam presentes qualquer que fosse a forma da eleição ou o tipo de Assembléia. Alguns, até, caminharam pelo perigoso rumo de uma Constituinte com representações corporativas, que seria a repetição do erro de 1934 (a bancada classista teve papel limitado e às vezes mais governista do que o resto), como se haja um tipo de representação indireta ou biônica – via entidades – que possa ser mais legítima que a brotada do voto popular, com todos os defeitos que o sistema representativo ainda tenha. (COELHO, [198-], p. 9).

Neste contexto político marcado por embates ideológicos naturais em um prometido processo de redemocratização “lento e pacífico”, não restava alternativa à oposição (parte significativa dela) ao regime militar em declínio senão a de apresentar candidatura nas eleições indiretas de 1985, o que se deu com a candidatura, vitória e morte de Tancredo de Almeida Neves, eleito pela “Aliança Democrática”, cujos partidos principais eram PMDB e PFL (então dissidência do PDS, por sua vez ex-Arena, que sustentara politicamente o governo militar).

A “Aliança Democrática” assumiu o compromisso de instauração de uma Assembleia Nacional Constituinte, projeto que teve início com a Proposta de Emenda Constitucional n. 26/1985² e que, aprovada, determinou sua reunião em 1987. Seus componentes seriam os deputados e senadores eleitos em 1986, o que sepultou a polêmica inicial referente à possibilidade

² “Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.” (BRASIL, 1985).

de criação de uma constituinte exclusiva, desvinculada das eleições congressuais ordinárias, ou, mesmo, formada por representações corporativas.

A ideia de realização de uma Assembleia Nacional Constituinte era defendida pelo governo brasileiro como necessária para a concretização da transição pacífica e organizada entre o modelo autoritário anterior e a democracia renascente na década de 1980, cuja referência seria uma “Nova República”. Tal período transitório é destacado por Guido Mantega, em debate com Paul Singer e Walter Barelli, em novembro de 1985:

Na verdade, a Nova República é um Estado de transição entre um regime autoritário, com hipertrofia do executivo, exclusão dos trabalhadores e domínio quase absoluto da tecnoburocracia civil e militar, a serviço dos grandes oligopólios nacionais e estrangeiros, e um regime mais representativo, cujos contornos estão ainda em definição, ao sabor dos confrontos e arranjos entre forças políticas em presença.

Inicialmente deve-se assinalar que a Nova República admite explicitamente a existência de classes sociais com interesses em confronto, que podem e devem ser conciliados pelo Estado. Não se trata de contradições antagônicas como na concepção marxista de classes sociais, mas de uma concepção social-democrata de capitalismo, onde o conflito entre o capital e o trabalho deveriam conduzir ao estado de bem-estar social, com salários mais ‘justos’, maiores dispêndios em assistência social e maior integração e participação dos trabalhadores. (MANTEGA, 1986, p. 25).

Nos planos político e socioeconômico o Brasil da segunda metade da década de 1980 sofria com desemprego, inflação, desigualdade social, avanço preocupante das dívidas interna e externa e dificuldade de superação das amarras estruturais do período ditatorial. Quanto a este último ponto, exemplificativamente, documentos obtidos pela Revista “Veja” à época demonstravam que apenas 15% das Autoridades Federais no poder durante os primeiros anos da “Nova República” (em um universo de 4.565 relacionadas) não atuaram no governo militar (SADER, 1986), o que poderia indicar uma transição sem

rupturas, mas, também, continuísmo.

Os índices de desemprego, segundo o DIEESE, variavam em torno dos 13% no período 1984-1985, com 12,4% de desempregados em dezembro de 1984 e 14,2% de pessoas sem emprego em maio de 1985. (BARELLI, 1986, p. 43).

A inflação era outra preocupação da população brasileira, pois conforme relata Paulo Sandroni (1986, p. 148), seu crescimento era constante e alarmante, vez que “... depois de cruzar a marca cabalística de 100%, a partir de 1983 já superava os 200%, e em dezembro de 1985 ameaçava deslocar-se para o patamar dos 300%”. Em toda a década de 1980 a inflação alcançou absurdos 36.850.000%, conforme informações divulgadas à época pelo Jornal Estado de São Paulo (INFLAÇÃO..., 2011). É claro que os principais prejudicados eram os cidadãos trabalhadores, que pouco podiam fazer para diminuir os efeitos dos aumentos absurdos e diários nos preços de produtos e serviços sem igual correção salarial.

A desigualdade social, problema que sempre atingiu a maioria do povo brasileiro, também se mostrava crítica no período analisado, conforme estudos de Ladislav Dowbor (1986), pois os 10% mais ricos da população consumiam mais da metade daquilo que o país produzia.

O contexto socioeconômico, o natural e revigorado embate entre as classes sociais, as divergências sobre o novo país a ser construído e a resistência da elite dominante a transformações mais profundas refletiram necessariamente no Texto Constitucional de 1988.

A elite brasileira não permitiria uma revolução social por meio da Assembleia Nacional Constituinte, compreendendo que o texto dali resultante não seria a panacéia para os diversos males nacionais, conforme denunciava à época Eder Sader, que alertava com fundado receio:

Usando os termos empregados por Marcos Freire, o que está em jogo é saber se esta Constituinte é para efetuar uma ruptura com o sistema elitista ou para legitimar um reboco na fachada

institucional e consagrar um desenvolvimento privatista. Se tem por finalidade a primeira alternativa apontada, é necessário, para que o processo da Constituinte se estabeleça enquanto tal, uma ampla discussão da população. Caso contrário, trata-se de um jogo de cartas marcadas.

Do modo que o governo a está encaminhando, a Constituinte serve apenas para fixar o reboco na fachada do sistema, a o invés de ser um meio para a ruptura com a ordem elitista. (SADER, 1986, p. 57-58).

Receosos de sua exclusão da elaboração do texto constitucional a classe trabalhadora, a sociedade civil organizada e os partidos de esquerda promoveram intensos debates em todo o país e buscaram apresentar as melhores propostas para a construção de um Brasil mais justo. Ainda que menos receosas, a Igreja Católica e as elites conservadoras também debateram seus temas mais candentes no período pré-constituinte. Assim, os assuntos mais relevantes para a reestruturação da Nação Brasileira foram discutidos durante a segunda metade da década de 1980. Ao presente estudo interessarão diretamente os temas que versavam sobre a relação capital-trabalho.

Theotonio dos Santos (1985, p. 162-163), economista e cientista político mineiro, identificava duas grandes correntes constituintes em confronto para a elaboração da Carta Política: de um lado aquela, “dos grandes capitalistas internacionais e nacionais e da elite orgânica que os representava (onde se incorporaram também elementos das velhas oligarquias agrário-exportadoras)” e em contraponto, do outro lado, aquela que constituía “uma corrente de conteúdo popular, ainda mal organizada e dispersa em vários partidos, com uma vanguarda pouco experiente, mas que reflete bem ou mal as aspirações da grande maioria” dos brasileiros. O que havia à época era a organização das elites, acostumadas ao exercício do poder político e ao controle das instituições, e uma esquerda multifacetada, dispersa e com insuficiente estrutura de pressão sobre os destinos do país.

Cláudio Abramo foi radical ao defender a necessidade de prevalência do trabalhador no texto constitucional a ser

construído:

... o primeiro artigo dessa Constituição, em lugar de fazer a afirmação vazias quanto retóricas como a de que todo o poder emana do povo – já que essa afirmação não carrega em si própria um mínimo de veracidade – deveria estabelecer claramente e inequivocadamente que nenhum brasileiro pode trabalhar em detrimento de outro brasileiro e que todo cidadão brasileiro tem direito a ter comida diariamente em seu prato. (ABRAMO, 1985, p. 49).

Os debates sobre os principais temas que seriam apresentados à Assembleia Nacional Constituinte foram organizados pelas mais diversas instituições públicas e privadas, e ocorreram em todo o país. No âmbito dos debates nacionais destaque-se, exemplificativamente, o ciclo de palestras realizado pela Universidade Santa Úrsula, no Rio de Janeiro, em 1985. Jorge Bitar, então Presidente do Sindicato dos Engenheiros, tratou dos temas mais relevantes para a classe trabalhadora, oportunidade em que criticou o imposto sindical, a unicidade sindical e o “atrelamento” que existia entre o sindicato e o Estado. Como medidas de desconstrução do que chamou de legislação fascista e autoritária³ propôs autonomia e liberdade sindicais, com amplo direito de greve. Para o sindicalista o ideal seria a desconstrução do fascismo no âmbito sindical antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, como forma de melhorar a atuação da classe trabalhadora organizada em seu processo de elaboração:

E essa questão da liberdade e autonomia sindical é uma questão essencial, não como uma questão a ser inserida na constituição, mas como uma questão preliminar para o próprio processo constituinte. Do nosso ponto de vista, mudanças reais na legislação trabalhista que garantam a ampla liberdade e a ampla autonomia de organização para os trabalhadores são fundamentais para que nós possamos ter um processo constituinte democrático neste país. Ao mesmo tempo e ao lado disto, julgamos

³ A estrutura fascista e autoritária poderia ser confirmado pelo fato de “que após 64 não foi preciso qualquer ato institucional para que se pudesse conter a atividade sindical no país”, (UNIVERSIDADE SANTA ÚRSULA, 1985, p. 94), ou seja, os militares conviveram muito bem com a estrutura originária da CLT.

de fundamental importância a perspectiva de que haja um amplo e irrestrito direito de greve, para que os trabalhadores possam exercer de fato o seu direito e negociar condições dignas de trabalho. (UNIVERSIDADE SANTA ÚRSULA, 1985, p. 94).

A autonomia e a liberdade para o sindicalismo brasileiro não foram garantidas preliminarmente à Assembleia Nacional Constituinte, mas fizeram parte do debate prévio à sua reunião. Poucos temas, aliás, eram consensuais no amplo debate nacional em torno da nova Constituição da República. Um deles, pelo menos no plano de consagração do direito, era referente à autonomia e à liberdade do sindicato, embora houvesse, no plano de sua efetivação, fundadas divergências. Os principais atores sociais no Brasil se colocavam favoravelmente à garantia de liberdade e autonomia sindicais no texto constitucional. Estavam de acordo os principais partidos de esquerda no início dos anos 80 (PT, PC do B, PDT, PCB), a Igreja Católica (CNBB) e os patões, representados pela FIESP (FUNDAP, 1987).

Havia divergência, entretanto, sobre a dicotomia unicidade sindical x pluralidade sindical. PCB, PC do B e CGT defendiam abertamente a unicidade sindical. A FIESP defendia a pluralidade em cada setor profissional, enquanto a CUT, nas Resoluções de seu 2º Congresso Nacional, defendia liberdade sindical em conformidade com a Convenção n. 87 da OIT, ou seja, com vedação à unicidade sindical fixada pelo Estado (CUT, 1986).

O Partido dos Trabalhadores, em 06/05/1987, apresentou à população brasileira e à Assembleia Nacional Constituinte seu Projeto de Constituição, fruto dos trabalhos jurídicos de Fábio Konder Comparato e que assim tratava da liberdade sindical, em texto que permite apreender a possibilidade de pluralidade (ou vedação à unicidade), desde que definida pelos próprios trabalhadores, ainda que não tenha se manifestado expressamente em tal sentido:

Liberdade sindical.

Art. 58. Os trabalhadores, inclusive os servidores públicos, têm

direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

§ 1º. As organizações de trabalhadores têm o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

§ 2º. É vedada ao poder público qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entrar seu exercício legal.

§ 3º. As organizações constituídas como pessoa jurídica representam legalmente os trabalhadores, em juízo e fora dele, em todos os aspectos da relação de emprego. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1987, p. 25).

No âmbito da representação coletiva dos trabalhadores havia, também, defesa de sua organização nas empresas, como propunham expressamente a CUT, o PC do B, o PCB e a CGT (FUNDAP, 1987).

Sobre a greve parece ter havido pouca controvérsia no que diz respeito à sua consagração no texto constitucional. Havia divergências, entretanto, quanto ao seu alcance. O PC do B e a CGT defendiam o amplo direito de greve, inclusive para os servidores públicos, enquanto o PCB contemplava seu exercício “resguardados em casos especiais os direitos de terceiros não-envolvidos no conflito” e estendia seu alcance aos “servidores públicos civis” (FUNDAP, 1987). Importante destacar também a proposta do PCB para que a greve tivesse alcance mais amplo do que aquele meramente contratual trabalhista, pois entendia que “os trabalhadores são livres para a determinação dos interesses que queiram defender, através do exercício do direito de greve.” (FUNDAP, 1987, p. 111). A CNBB, de modo restritivo, defendia que a greve deveria ser reconhecida como direito de “todos os trabalhadores indistintamente, como forma legítima de ação sindical, embora seja o último recurso nas negociações trabalhistas.” (FUNDAP, 1987, p. 114). A FIESP, por sua vez, defendeu a limitação ao direito de greve nas atividades essenciais e nos serviços públicos, bem como a autorização expressa de

lockout, pois sua proposta consagrava a aplicação aos sindicatos patronais das mesmas regras previstas para os sindicatos dos trabalhadores (FUNDAP, 1987). A CUT propunha o direito irrisório de greve (CUT, 1986), enquanto o PT apresentou dispositivo normativo que previa o seguinte:

Liberdade de greve.

Art. 59. Aos trabalhadores, inclusive os servidores públicos, de qualquer gênero ou categoria, é assegurado a liberdade de organizar e realizar greve.

§ 1º. A lei não poderá restringir ou condicionar o exercício desta liberdade a o cumprimento de deveres ou ônus.

§ 2º. A manifestação de greve não acarretará na suspensão ou rescisão dos contratos de trabalho ou da relação de emprego.

§ 3º. Em caso algum a greve será considerada, em si mesma, um crime. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1987, p. 25).

O ano eleitoral de 1986 foi marcado por estratégias do Governo Federal tendentes a debelar a inflação, identificada como um dos piores males do Brasil. No início do ano o Presidente José Sarney lançou o Plano Cruzado, que dentre outras medidas criava uma nova moeda (cruzado), congelava preços e salários⁴ e trazia para a população responsabilidade direta para seu êxito, sobretudo no que dizia respeito ao controle dos preços, sendo seu exemplo mais marcante a figura dos “Fiscais do Sarney”⁵. As estratégias foram exitosas no controle inflacionário apenas até o final do ano de 1986, tempo suficiente para influenciar as eleições gerais (deputados, senadores, governadores) e para favorecer o partido do governo (PMDB).

As eleições de 1986 eram estratégicas para todos os

⁴ “...congelou os salários pela média, não tendo o mesmo procedimento para com os preços praticados pelo mercado no período anterior ao plano, cumprindo assim o seu papel de propulsor da acumulação de capital.” (LIMA, 2009. p. 69).

⁵ “A princípio, o surgimento dos ‘fiscais do Sarney’ foi bem acolhido pelo Governo. No entanto, frações da classe burguesa, prejudicada nos interesses imediatos, assistindo à ação de populares que fechavam supermercados e acionavam a fiscalização e a polícia, levando muitos gerentes à prisão, passaram a ver com certa preocupação essa mobilização trazida pelas medidas do Plano Cruzado.” (LIMA, 2009. p. 69).

atores políticos e sociais envolvidos no processo de redemocratização do Brasil. As esquerdas queriam obviamente reformular as estruturas do país, enquanto os conservadores se preocupavam em manter o *status quo*, assentindo apenas com aquilo que não significasse rupturas ou riscos para a perpetuação do modelo capitalista brasileiro.

Para concretizar seus objetivos imediatos, além do papel desempenhado pela Presidência da República, a burguesia capitalista brasileira se organizou para reduzir o papel da esquerda em ascensão no pleito de 1986 e, conseqüentemente, assegurar maioria na Assembleia Nacional Constituinte. Diversas foram as estratégias em tal sentido, com destaque para o financiamento das campanhas eleitorais dos políticos conservadores⁶ e para as práticas tradicionais fundadas no clientelismo, em promessas que não seriam cumpridas, no imediatismo e no individualismo, valendo-se, também e principalmente nos grandes centros urbanos, dos meios de comunicação de massa. Outra forma utilizada pela burguesia para conseguir seus propósitos foi o ataque direto às esquerdas e seus líderes principais, como destaca Luziano Pereira Mendes de Lima, em sua obra “A atuação da esquerda no processo constituinte”:

Como exemplo dessas atividades, a ainda no período pré-eleitoral, pode-se tomar a atuação do Governo em relação ao PT e ao PDT. Tais ações visavam o desgaste desses partidos perante os eleitores por meio de ataques específicos às lideranças partidárias ou a grupos ou tendências, com fins estigmatizáveis. Alvos privilegiados desses ataques foram Lula, o governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, e a prefeita de Fortaleza, Maria Luiza Fontenelle. O PT viu-se envolvido e acusado do assassinato de dois trabalhadores em Leme, interior de São Paulo, e de ser o responsável pelo assalto ao Banco do Brasil na Bahia, realizado por militantes ligados ao Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR). O Governo também procurou para lisar e quebrar a disposição de luta da CUT, via incentivo

⁶ “As campanhas de Afif Domingos e Delfim Netto custaram, cada uma, em torno de três milhões de dólares.” (LIMA, 2009. p. 77).

de conflito com a CGT e a USI e a través de manobras de aproximação indireta, esvaziando possível impacto de suas propostas e ações (Dreifuss, 1989:99-102). Dessa forma, o Governo procurou conter o avanço das esquerdas, procurando jogá-las na defensiva, diminuindo assim suas chances eleitorais. (LIMA, 2009, p. 76).

Em perspectiva pode-se perceber sem maiores dificuldades que as estratégias das elites para manter seu poder a qualquer custo passavam e passam pela criminalização dos adversários, mesmo sem provas e sem um processo justo.

Por fim o resultado das eleições de 1986, definidor da Assembleia Nacional Constituinte⁷, foi amplamente favorável ao PMDB, conforme tabela:

Tabela 1 – Bancadas.

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82 ⁸
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	-	1
PT	16	16	-	-
PL	7	6	-	1
PDC	6	5	-	1
PCB	3	3	-	-
PC do B	3	3	-	-
PSB	2	1	-	1
PSC	1	1	-	-
PMB	1	-	1	-
Constituintes	559	487	49	23

⁷ “O quadro partidário sofreu mutações durante o processo. Cerca de 15% dos constituintes mudaram de filiação partidária ao longo da elaboração constitucional.” (COELHO, 1989. p. 20).

⁸ Discussão inicial quando da instalação da Assembleia Nacional Constituinte pelo seu Presidente, Ministro (STF) Moreira Alves, versou sobre a possibilidade ou não de participação dos Senadores eleitos/indicados em 1982, pois tal medida poderia contrariar, em tese, a proposta expressa na Emenda Constitucional n. 26/1985, que determinava sua composição conforme as eleições de 1986. Em análise formal e gramatical, data maxima venia, do texto da Emenda Constitucional n. 26/1985 definiu o Sr. Presidente do STF pela participação dos senadores em questão, pois a regra fixava apenas que participariam dos trabalhos os congressistas com mandato no dia 1º de fevereiro de 1987, estes, então, inclusive.

Fonte: PILATTI, Adriano. *“A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.”* Rio de Janeiro: Lumen Juris/PUC.Rio, 2008. p. 24.

Possível perceber, em análise superficial ainda que parcialmente respaldada nos estudos de Adriano Pilatti (2008), partidos políticos à época eminentemente de esquerda (PDT, PT, PSB, PCB e PC do B), em confronto com aqueles notadamente conservadores (PFL, PDS, PTB, PL e PDC), permeados por um já dividido e pouco ideológico PMDB.

Luziano Pereira Mendes de Lima, em sua obra “A Atuação da Esquerda no Processo Constituinte: 1986-1988”, fez uma análise diagnóstica da Assembleia Nacional Constituinte com a identificação do voto de cada parlamentar em temas sensíveis por ele destacados⁹ e chegou a uma interessante conclusão sobre o PMDB:

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), desde sua origem até o período do Congresso Constituinte, concentrou sua luta, fundamentalmente, nos pontos de desenvolvimento econômico e combate ao autoritarismo, isto é, política econômica desenvolvimentista e retorno à democracia

⁹ “Para procedermos à classificação político-ideológica dos congressistas e dos partidos, tomaremos por base as seguintes distinções: a) Esquerda: constituinte que votou favoravelmente a todas as reivindicações de interesse dos trabalhadores, dos movimentos populares, entre outras, por exemplo: emendas populares; jornada de trabalho de quarenta horas semanais; turno ininterrupto de seis horas; salário mínimo real; férias – 1/3 do salário; piso salarial; prescrição – cinco anos; direito de greve; aviso prévio – mínimo de trinta dias; remuneração 50% superior para o trabalho extra; estabilidade do dirigente sindical; auto-aplicabilidade dos direitos sociais; reforma agrária; aposentadoria proporcional; soberania popular; estatização do sistema financeiro; limitação dos encargos da dívida externa; criação do fundo de apoio à reforma agrária; desapropriação b) Direita: constituinte que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda. As posições de centro, centro-direita e centro-esquerda se definem hierarquicamente a partir da participação e votação no conjunto de propostas. Os constituintes que votaram mais favoravelmente, aproximadamente entre 60% e 90% das reivindicações dos interesses dos trabalhadores, formarão a posição de centro-esquerda; os que votaram em menos da metade das reivindicações dos trabalhadores, isto é, entre 11% e 40% aproximadamente, formarão a posição de centro-direita; as posições de centro serão formadas pelos constituintes que votaram favoravelmente em aproximadamente 50% das propostas, isto é, um pouco para mais ou para menos.” (LIMA, 2009).

burguesa. De acordo com nossa classificação, o PMDB apresentou no Congresso Constituinte a seguinte configuração ideológica: 56 constituintes que votaram com as posições de direita; 84 de centro-direita; 51 de centro; 61 de centro-esquerda e 41 de esquerda. O partido demonstra heterogeneidade político-ideológica, com tendência ao equilíbrio das posições à direita e à esquerda no interior do partido, levando muitas vezes a formulações ambíguas e conciliatórias, tanto no plano programático, como no plano da ação parlamentar, não conseguindo, na maioria das vezes a gir em bloco, enquanto unidade partidária. Por isso, poderíamos dizer que o PMDB seria, nesse sentido, um partido de *centro*. (LIMA, 2009).

Ainda com base na classificação de Luziano Pereira Mendes de Lima (2009) havia na Assembleia Nacional Constituinte 95 parlamentares de “esquerda”, 77 de “centro-esquerda”, 61 de “centro”, 142 de “centro-direita” e 184 de “direita”.

Fato é que o alinhamento de deputados e senadores não era (ainda como hoje) necessariamente partidário, mas se dava também conforme interesses pontuais, o que resultou em “eccléticas composições com as coalizões se formando e modificando caso a caso, conforme a questão” (PILATTI, 2008, p. 54). Tal postura se deu não só na fixação das regras iniciais do processo constituinte, mas, também, nas discussões sobre os temas mais relevantes do texto a ser construído.

Os momentos iniciais da árdua tarefa constituinte deixaram bem demarcadas a importância de cada grupo político antagonico e a necessidade de consensos (PILATTI, 2008) para a construção daquilo que resultaria ao final em um texto constitucional possível. Adriano Pilatti destaca os momentos iniciais dos trabalhos constituintes em 1987:

Entre a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a eleição dos cargos restantes de sua mesa, passando pela eleição de seu presidente, pela aprovação do seu Regimento Interno e pela designação formal dos líderes, definiram-se os temas do jogo, o conjunto dos jogadores e os nomes que ocupariam algumas das principais posições. A configuração de um campo conservador e de um campo progressista foi confirmada no ritmo dos choques nascidos das divergências procedimentais

que antecipavam conflitos de fundo. A maioria conservadora demonstrou sua capacidade de articulação, pressão, obstrução e vitória. O presidente da ANC rapidamente construiu e exerceu sua capacidade de decidir e de, sempre que preferível, deixar de fazê-lo (PILATTI, 2008, p. 54).

A estruturação básica dos trabalhos previa a criação de 8 comissões que tratariam dos assuntos mais relevantes do texto constitucional, por sua vez divididas em 3 subcomissões temáticas cada uma, o que resultou em 24 espaços de debates sobre assuntos específicos, nos seguintes termos do Quadro 1:
 Quadro 1 – Comissões e Subcomissões Temáticas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

COMISSOES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS ¹⁰
<i>I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher:</i> a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais;
<i>II – Comissão da Organização do Estado:</i> a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b) Subcomissão dos Estados; c) Subcomissão dos Municípios e Regiões;
<i>III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo:</i> a) Subcomissão do Poder Legislativo; b) Subcomissão do Poder Executivo; c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público;
<i>IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições:</i> a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas;
<i>V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças:</i> a) Subcomissão de Tributos, participação e distribuição das Receitas;

¹⁰ A numeração das comissões pelo Congresso Nacional, de I a VIII, parecia observar a ordem de temas comum às Cartas Constitucionais brasileiras anteriores, que trataram da Organização do Estado preferencialmente à Ordem Social, que era regulamentada apenas na parte final do texto.

b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c) Subcomissão do Sistema Financeiro;
<i>VI – Comissão da Ordem Econômica:</i> a) Subcomissão de Princípios Gerais, intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;
<i>VII – Comissão da Ordem Social:</i> a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b) Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente; c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias;
<i>VIII – Comissão da Família, de Educação, Cultura, Esporte, Comunicação, Ciência e Tecnologia:</i> a) Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes; b) Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação; c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

Fonte: COELHO, João Gilberto Lucas. “O Processo Constituinte de 1987”. In BASTOS, Vânia Lomônaco, COSTA, Tânia Moreira da (Org.) “*Constituinte: questões polêmicas*” Brasília: UnB, [198-], p. 14.

Vista a multiplicidade partidária já significativa em 1986, embora menor que a atual, é possível compreender uma correlação de forças que indicava a preponderância dos conservadores em detrimento dos esquerdistas. Dos partidos de esquerda somente o PDT tinha número suficiente para indicar um parlamentar seu para cada subcomissão temática, bem como não tinha o conjunto das esquerdas representatividade suficiente para enfrentar o bloco majoritário (PFL-PMDB) na indicação dos cargos mais relevantes da Assembleia Nacional Constituinte.

Em âmbito privilegiado e permeando as comissões e subcomissões, com poderes que se mostraram muito significativos ao final do processo constituinte, estava a Comissão de Sistematização, sob a Presidência do Senador Afonso Arinos (PFL-RJ), tendo como 1º e 2º Vice-Presidentes respectivamente os Deputados Aluísio Campos (PMDB-PB) e Brandão Monteiro (PDT-RJ) e Relator o então influente Deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM). Compunham ainda a Comissão de Sistematização

53 membros indicados de acordo com a proporcionalidade partidária (destaque para o PMDB e para o PFL), além dos 8 presidentes e dos 8 relatores de cada comissão e dos 24 relatores das subcomissões (PILATTI, 2008).

Houve, conforme se depreende da tabela seguinte, grande acordo entabulado entre os principais partidos políticos no Congresso Nacional (PMDB e PFL) e que previa votação em chapas completas, “com o compromisso de o presidente eleito designar o relator escolhido pelo líder do partido a quem o cargo caberia.” (PILATTI, 2008, p. 64). Assim, do ajuste resultou como regra geral a presidência por parlamentar do PFL e a relatoria a cargo do PMDB, o que dava a ambos os partidos o efetivo controle do processo constituinte em seu início.

Tabela 2 – Cargos, Partidos Políticos, Comissões e Subcomissões na Constituinte de 1987-1988.

Cargos/Partidos	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	PDC
Presidências de Comissões		7	1				
Relatoria de Comissões	8						
Relatorias de Subcomissões	13	5	2	1	1	1	1
<i>Subtotal (Vagas Com. Sist.)¹¹</i>	<i>21</i>	<i>12</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Presidência de Subcomissões	15	5	1	2	1		
<i>Total Geral</i>	<i>36</i>	<i>17</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

Fonte: PILATTI, Adriano. “*A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.*” Rio de Janeiro: Lumen Juris/PUC.Rio, 2008. p. 64.

Em conformidade com o Regimento e com o que foi deliberado no início dos trabalhos constituintes, com alterações ao final do processo, as comissões receberiam das subcomissões os textos com as propostas sobre seus temas e enviariam à Comissão de Sistematização, que organizaria o projeto e submeteria ao Plenário para debates. O texto submetido ao Plenário receberia emendas e retornaria à Comissão de Sistematização para elaboração de parecer, redação de substitutivo e sua votação interna.

¹¹ Tinham vaga garantida na poderosa Comissão de Sistematização os presidentes de comissões, seus relatores e os relatores das subcomissões.

Em seguida o texto seria submetido novamente ao Plenário para votação em 1º turno, com possibilidade de emendas, destaques e alterações, com retorno para a Comissão de Sistematização que faria a redação para votação em 2º turno. O texto seria novamente submetido ao Plenário para discussão e apresentação de emendas supressivas ou de correção, que remeteria de volta à Comissão de Sistematização para elaboração de parecer às emendas. Por fim, a Comissão de Sistematização submeteria o texto ao Plenário para votação em 2º turno, que o devolveria para redação final. Feito tudo isso o Plenário votaria o texto final (COELHO, [198-]). Extremamente longo, burocrático e sujeito a falhas no processo, o sistema deu margem a manipulações diversas e nem sempre o que era consenso em um momento estaria garantido no texto final. Tal sistema, embora complexo e eventualmente problemático, pareceu mais democrático do que a votação a partir de um anteprojeto, que chegou a ser organizado por uma “Comissão de Assuntos Constitucionais (Comissão dos Notáveis) antes da instalação da Assembléia.” (COELHO; OLIVEIRA; 1989, p. 20).

Conforme será possível perceber das leituras dos textos da presente obra coletiva a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 trouxe avanços sociais importantes para o ordenamento jurídico brasileiro, sem entretanto garantir sua efetividade posterior. Fica então, desde já, a imagem de uma Assembleia Constituinte que muito prometeu, que até avançou em temas sociais e sobretudo em princípios fundamentais, mas que foi refreada pelos conservadores, eternos detentores do poder político e social desse sofrido país.



REFERÊNCIAS:

- ABRAMO, Cláudio. Uma Constituição diferente. In SADER, Emir (Org.). *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BARELLI, Walter. Tendências da Economia Brasileira no Final de 1985. In SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez, 1986.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 26 de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 28 de novembro de 1985. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-26-27-novembro-1985-364971-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 20/09/2012.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções do 2º Congresso Nacional da CUT*. Rio de Janeiro, 31 de julho, 01, 02 e 03 de agosto de 1986. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/115>. Acesso em 24/09/2012.
- COELHO, João Gilberto Lucas, OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. *A Nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: REVAN, 1989.
- COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte de 1.987. In BASTOS, Vânia Lomônaco, COSTA, Tânia Moreira da (org.). *Constituinte: questões polêmicas*. Brasília: UnB, [198-].
- DOWBOR, Ladislaw. A Encruzilhada Econômica. In SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez, 1986.
- FAORO, Raymundo. Constituinte: a verdade e o sofisma. In SADER, Emir (org.). *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- FUNDAP – FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

- ADMINISTRATIVO. *Processo Constituinte: a Ordem Econômica e Social*. São Paulo: FUNDAP, 1987.
- GOMES, Severo. Situação Constituinte. In SADER, Emir (Org.). *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- INFLAÇÃO: um problema que não pode ser esquecido. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 07 set. 2011. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+brasil,inflacao-um-problema-que-nao-pode-ser-esquecido,83215,0.htm>. Acesso em 21/09/2012.
- KOTSCHO, Ricardo. *Explode um Novo Brasil: diário da campanha das diretas*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- LIMA, Luziano Pereira Mendes de. *A atuação da esquerda no processo constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- MANTEGA, Guido. Pactos Sociais e Hegemonia na Nova República. In SANDRONI, Paulo (Org.). *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez, 1986.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris/PUC.Rio, 2008.
- SADER, Eder. A Nova Retórica da Nova República. In SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez, 1986
- SANDRONI, Paulo. Brasil: a recuperação taciturna. In SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez, 1986.
- SANTOS, Theotonio dos. Constituinte: uma agenda para o debate. In SADER, Emir (org.). *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- UNIVERSIDADE SANTA ÚRSULA. “A Constituinte: palestras realizadas nos dias 12 e 13 de setembro de 1985 na Universidade Santa Úrsula.” Rio de Janeiro:

Universidade Santa Úrsula, 1985. p. 94.