



A Participação Popular no Processo Constituinte

PAULO SERGIO DE C. MUÇOUCAI

Caderno CEDEC nº 17

São Paulo 1991

"Constituinte sem povo não cria nada de novo". Este refrão - que serviu de slogan para o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte - é, a meu ver, um achado de rara felicidade. Primeiro, porque expressa fielmente os objetivos do movimento que o adotou. Segundo, porque sintetiza em poucas palavras páginas e páginas de teoria escritas por juristas e cientistas políticos, a ponto de tornar desnecessária uma maior explicação da idéia nele contida. Resta ver, entretanto, até que ponto ele foi convincente e verdadeiro. Ou seja, em que medida houve povo na Constituinte instalada em 1987 no Brasil? O que ela criou de novo? Em outras palavras, quais foram as dimensões e os efeitos da participação popular no processo constituinte?

Para tentar responder essas perguntas, precisamos, antes de mais nada, explicitar o que estamos entendendo por "participação popular" e "processo constituinte". A primeira expressão está sendo empregada aqui no seu sentido mais amplo, ou seja, de intervenção direta de quaisquer indivíduos, grupos ou entidades representativas da sociedade civil nos trabalhos de elaboração da nova constituição. O "processo constituinte", por sua vez, abrange o conjunto dos acontecimentos relacionados com a construção de uma nova ordem institucional para o país.

Diante da amplitude de tais definições, torna-se impossível um estudo exaustivo de todo esse processo. Teremos que selecionar os fatos que consideramos mais relevantes para a sua compreensão.

centrando sobre eles o foco da nossa análise. Sem isso, jamais conseguiremos, por exemplo, delimitar o que estamos chamando de processo constituinte. Em que momento ele se inicia? A partir da eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral? Com a convocação do Congresso Constituinte em 1985? Ou seria em 1974, com o início da crise do regime autoritário, que iria acabar colocando a necessidade de elaboração de uma nova constituição?

A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte tornou-se uma das principais bandeiras da oposição ao regime militar pelo menos desde 1977. O "Pacote de Abril" editado naquele ano introduzia uma série de aberrações jurídicas na já deformada constituição de 1967, tais como a suspensão do quórum qualificado para a aprovação de emendas constitucionais pelo Congresso Nacional, a mudança dos critérios de proporcionalidade da representação dos estados e a figura dos senadores biônicos. Toda essa (des)ordem institucional - cuja espinha dorsal era o famigerado AI-5 - viria a ser profundamente questionada não apenas pelos políticos, como também por diversos segmentos da sociedade civil. As manifestações estudantis e, mais tarde, as greves operárias transformaram quase em letra morta instrumentos repressivos como o decreto 477 e a Lei de Greve.

À medida em que se aprofundava a crise do regime, tornava-se cada vez mais insustentável o arcabouço jurídico que, por meio de casuísmos e medidas autoritárias, lhe emprestava uma fachada de

legalidade ; A bandeira da Constituinte, empunhada então por diversos setores da oposição, adquiria os mais diferentes significados. Para alguns, ela não era mais do que o caminho para o retorno do país ao Estado de Direito. O que lhes interessava era sobretudo o restabelecimento do império da lei, bastando para isso que fossem atribuídas funções constituintes ao Congresso a ser eleito em 1978. Outros, mais preocupados com a questão da legitimidade do que com a legalidade, exigiam a convocação de uma Assembléia Constituinte livre e soberana, capaz de instalar um regime democrático no país. Finalmente, para algumas correntes da esquerda, a instalação da Constituinte teria que ser precedida de tantas condições que essa bandeira acabava se transformando numa mera senha para a derrubada da ditadura. Mais do que isso, eles acreditavam que a simples revogação das medidas repressivas desencadearia uma mobilização popular tão intensa que daria origem a uma situação revolucionária, abrindo caminho para a implantação do socialismo.

O fato é que a bandeira da Constituinte, em nenhuma das suas versões, chegou a empolgar a sociedade civil naquela conjuntura. Esta continuou se mobilizando em torno de suas reivindicações pontuais, a maioria delas de caráter econômico, demonstrando um escasso interesse pelos grandes temas institucionais. Nessas condições, o regime militar pode dar prosseguimento ao seu projeto de abertura lenta, gradual e segura,

/

ainda que um pouco apressada e ampliada pelos acontecimentos que se sucederam ao Pacote de Abril. Revogou o AI-5, reformou a Lei de Segurança Nacional, concedeu a anistia, abrandou as exigências para a organização de novos partidos e promoveu as eleições diretas para governadores em 1982, sem abrir mão do controle sobre as mudanças.

A ordem institucional vigente no país só iria ser definitivamente colocada em cheque com a campanha das diretas em 1984. Sob a palavra de ordem "diretas-já", reivindicava-se não apenas o voto direto para presidente da República, mas o fim de todo aquele estado de coisas criado pelo regime autoritário. A rejeição da emenda Dante de Oliveira pelo Congresso, longe de resolver a crise, só veio acirrará-la ainda mais, na medida em que aprofundava o fosso existente entre a sociedade civil e as suas instituições políticas. Assistíamos assim ao que os juristas chamam de "despertar do Poder Constituinte", cujo primeiro sintoma é uma aguda crise de legitimidade. Raymundo Faoro descreve da seguinte maneira essa situação:

"As constiuições nascem no momento em que o Poder Constituinte renasce, muitas vezes à revelia do governo de fato que o sufoca. As constituições não perçecem por obra de um trauma externo que, no máximo, revela a sua inoperância, no duplo aspecto da legitimidade e da eficiência. A primeira debilidade se manifesta a partir do momento em que a ordem estatal, da constituição derivada, não gera mais consenso, no sentido da ordem e da coesão política, acerca das regras fundamentais que permitem o jogo democrático. Há uma crise de valores que, ao perder a força de imantação que se situa além das constituições, enfraquece e, no caso extremo, revela a impotência do poder" (1986, p.89)

Com base nessas considerações, creio que o acontecimento que marca a instauração efetiva do processo constituinte no país é a campanha das diretas. É ela que rompe definitivamente o consenso em torno das instituições existentes, tornando imprescindível a construção de uma nova ordem jurídica. Embora a bandeira da Constituinte já estivesse sendo levantada há algum tempo, a escassa adesão que ela conquistou na sociedade civil demonstra que o verdadeiro Poder Constituinte não havia ainda despertado. Isso só irá ocorrer na campanha das diretas que, apesar de não exigir explicitamente uma nova constituição, evidenciou na prática a falência da então vigente.

### A Constituinte convocada

O caráter genérico e impreciso das aspirações populares que se abrigavam sob a palavra de ordem "diretas-já" certamente abria espaço para diferentes interpretações e encaminhamentos. Havia nelas, sem dúvida, um forte componente de negação do regime militar instalado no país desde 1964. Mas também estavam igualmente presentes anseios difusos de participação na vida política da nação, expressos no próprio comparecimento maciço às manifestações públicas. A saída institucional encontrada para a crise que se seguiu à derrota da emenda Dante de Oliveira privilegiou claramente o primeiro aspecto em detrimento do segundo.

O povo foi então literalmente mandado para casa pela direção do PMDB, enquanto esta negociava a portas fechadas com os dissidentes da ditadura a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral. Ele só seria chamado novamente para aplaudir o candidato indireto nos seus comícios de campanha e, mais tarde, para chorar a sua morte. Nesse meio tempo, houve a posse de Sarney na Presidência da República, cercada muito mais de um clima de desconfiança do que propriamente de entusiasmo popular.

O novo governo, que se auto-entitulava "de transição", assumia com a promessa solene de por um fim ao regime autoritário e conduzir o país para a democracia. A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte - instrumento fundamental para isso - aparecia como o principal ponto do seu programa. A emenda constitucional que a convocava, porém, acabou gerando grandes frustrações: a sua instalação ficava postergada para dois anos depois; ao invés de uma assembléia eleita exclusivamente para elaborar a nova constituição, tínhamos apenas a atribuição de funções constituintes ao Congresso Nacional; por último, mantinha-se quase todo o chamado "entulho autoritário" que impunha sérias restrições à participação política.

O formato da Constituinte convocada não era senão um reflexo da forma pela qual se dera a transferência do governo dos militares para os civis. "Transição pactada", "transição por cima" ou "transição a partir de dentro" - qualquer que seja o nome que se

lhe dê, o que a caracterizou foi sobretudo a ausência de participação popular e de uma clara ruptura com a ditadura militar. Isso se tornaria ainda mais evidente no momento da instalação do Congresso Constituinte, com a polêmica em torno dos militares de sua soberania. Pela primeira vez, políticos ligados ao governo tiveram que assumir publicamente a existência de acordos com o antigo regime para viabilizar a transição.

Os posicionamentos então assumidos, bem como a sua respectiva argumentação, deixavam transparecer que o formato da Constituinte havia sido um dos objetos explícitos da negociação. A começar pelo momento de sua instalação, quando se supunha que já estivesse arrefecido o ímpeto mudancista que tomara conta da sociedade a partir da campanha das diretas. Além disso, os trabalhos do Congresso Constituinte deveriam se desenvolver sob a égide de toda a legislação autoritária herdada do regime anterior. A sua soberania ficava assim subordinada aos ditames do pacto fundador da chamada Nova República. Para tanto, a intervenção popular nesse processo teria que ser contida dentro de determinados parâmetros que não ameaçassem o controle do governo sobre os seus resultados.

A própria eleição dos constituintes foi feita de forma a desestimular qualquer participação da sociedade civil no processo de elaboração da nova constituição. A realização simultânea das eleições de governadores de estado e o clima de euforia do Plano



Cruzado fizeram com que o debate sobre os temas constitucionais ficasse restrito à pequena parcela já mobilizada da população. Embora esta tenha conseguido eleger alguns dos seus representantes, o número deles era sem dúvida insignificante em comparação com a sólida maioria governista, obtida sobretudo graças à manipulação da opinião pública com medidas econômicas, a farta utilização da máquina estatal e a desigualdade de tempo de propaganda na televisão.

O sentimento de frustração provocado pela falência do Plano Cruzado - cuidadosamente administrada para que se evidenciasse somente após as eleições - acabou se transformando em desencanto em relação à própria política. Afinal, aquela era a terceira grande decepção que o povo sofria em menos de três anos (as outras duas foram a derrota das diretas e a morte de Tancredo). O fato é que isso funcionou como mais um desestímulo a sua participação no processo constituinte. Uma pesquisa de opinião publicada pela Folha de S. Paulo no dia da instalação do Congresso Constituinte, 01/02/87, nos dá uma boa medida do clima de apatia que o envolvia. Apenas 29% dos paulistanos souberam dizer corretamente o que ele significava, enquanto 48% não esperavam que a nova constituição trouxesse qualquer melhora para as suas vidas.

Essas eram as consequências da marginalização imposta à sociedade civil em relação à vida política do país desde a derrota da emenda Dante de Oliveira. Tudo levava a crer que o povo ficaria

completamente ausente dessa Constituinte e que ela dificilmente criaria algo de novo. Todas as cartas pareciam marcadas de antemão e a inexistência de canais institucionais de participação dificultava extremamente qualquer alteração nos resultados do jogo. O questionamento de algumas de suas regras por parte de um grupo de parlamentares, entretanto, veio trazer um pouco de alento para esse processo.

Já na abertura dos trabalhos do Congresso Constituinte, alguns parlamentares do próprio PMDB - a maioria deles em primeira legislatura - se rebelaram contra as normas estabelecidas para o seu funcionamento pela emenda constitucional que o convocara. Eles exigiam a suspensão dos trabalhos ordinários do Congresso Nacional, a revogação de algumas leis autoritárias que pudessem constranger o funcionamento da Constituinte e a declaração de sua verdadeira soberania. Em outras palavras, eles estavam se propondo - ainda que tardiamente - a levar a sério o seu papel de constituintes.

Embora contassem com o apoio de todos os partidos de esquerda, os chamados "kiitas" desencadearam uma violenta reação por parte do governo e dos setores conservadores de dentro e de fora da Constituinte, a começar pela direção do PMDB, passando pelos militares e incluindo uma boa parcela da grande imprensa. Foram então obrigados a recuar, abrandando sensivelmente as suas reivindicações. Em contrapartida, obtiveram uma série de conquistas no Regimento Interno da Constituinte, tais como a divisão do

plenário em comissões e subcomissões temáticas, as audiências públicas nas subcomissões, as emendas de iniciativa popular e a possibilidade de convocação de referendos.

Essas últimas representavam pequenas aberturas institucionais para a participação da sociedade civil nos trabalhos de elaboração da nova constituição. Ainda assim, viriam a ser bastante utilizadas, como veremos a seguir.

#### A participação possível

Antes mesmo da convocação da Constituinte, alguns setores mais organizados da sociedade - tais como os trabalhadores da cidade e do campo, a Igreja, os empresários, as universidades e as associações profissionais - já vinham promovendo discussões sobre esse assunto, procurando inclusive formular propostas de texto constitucional. O alcance dessas iniciativas era certamente limitado, ficando longe de atingir o grosso da população. Não obstante, elas chegaram a ter alguma influência na própria eleição dos constituintes. Muitas entidades representativas divulgaram listas de candidatos comprometidos com as suas posições, chegando inclusive a apoiá-los financeiramente. Este foi o caso, por exemplo, da UDR, que conseguiu eleger cerca de 68 parlamentares financiados pelos recursos provenientes dos seus famosos leilões de gado.

Uma vez eleitos, os constituintes passaram a ser alvos das campanhas de inúmeros lobbies organizados pelas mais variadas instituições e segmentos sociais. Dentre eles, destacava-se os das centrais sindicais, da CNBB, da UDR, da FIESP e das Forças Armadas. Somente essas últimas dispunham de cerca de 60 "assessores parlamentares" atuando em tempo integral no edifício do Congresso, o que dava uma média de um assessor para cada nove constituintes.

Parte das funções desses lobbies foram esvaziadas com a institucionalização no próprio Regimento Interno das audiências públicas a serem realizadas pelas subcomissões temáticas. Ao invés de terem que abordar cada um dos parlamentares nos seus gabinetes ou nos corredores do Congresso, os grupos de pressão poderiam agora apresentar publicamente as suas reivindicações em reuniões convocadas especificamente para essa finalidade. Foram realizadas mais de 400 audiências com representantes de diversos setores da sociedade civil e especialistas nos mais variados assuntos, que encaminharam cerca de 2.400 sugestões para o texto constitucional.

Face à ausência de um anteprojeto de constituição e à carência de propostas dos próprios parlamentares - consequência, entre outras coisas, da insuficiência de debates no conjunto da sociedade - as contribuições recolhidas nas audiências públicas acabaram se transformando na principal matéria prima para o desenvolvimento dos trabalhos da Constituinte. Com raras exceções, os relatórios das comissões e subcomissões continham em si as

reivindicações essenciais dos segmentos mais organizados da população, devidamente filtradas pelas sucessivas votações a que foram submetidas. Embora tenha sido intensamente criticado devido ao seu caráter extenso, minucioso, desigual e às vezes incoerente, o primeiro anteprojeto de constituição elaborado pelo relator Bernardo Cabral com base nos relatórios das comissões apresentava um mérito indiscutível: ele refletia no fundamental as aspirações, a correlação de forças e até mesmo as contradições existentes na sociedade brasileira. Creio que, naquelas condições, não se poderia esperar melhor ponto de partida para os trabalhos do Congresso Constituinte.

O fato é que esse anteprojeto acabou cumprindo perfeitamente as suas finalidades. Mais do que servir de referência para as discussões no plenário da Constituinte, ele conseguiu desencadear um mínimo de debate no conjunto da sociedade sobre a elaboração da nova constituição. Pela primeira vez desde a sua instalação, o Congresso Constituinte ocupava um lugar de destaque no noticiário da grande imprensa. Os temas constitucionais passaram a ser objeto não apenas de manifestações públicas de grandes personalidades como também das conversas informais dos cidadãos comuns. A sociedade civil começava então a exercer a sua forma mais elementar de participação, que é a de formar uma opinião contra ou a favor de determinadas questões.

Mas a participação popular nos trabalhos do Congresso Constituinte não se restringiu a isso. Sem menosprezar todos os demais, creio que os seus instrumentos mais efetivos foram, sem dúvida, as emendas populares. Vejamos no que elas consistiam, segundo o próprio texto do Regimento Interno:

"Art. 24 Fica assegurada, no prazo estabelecido no Parágrafo 1º do 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 listas organizadas 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 do seu título eleitoral;

II - a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas nesse artigo para a sua apresentação;

III - a comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta dentro de 48 horas de sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao Plenário, se interposto por 56 Constituintes, no prazo de 3 sessões, contados da comunicação da decisão à Assembléia;

IV - a proposta apresentada na forma desse artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo;

V - se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada 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 minutos, um de seus signatários, para esse fim indicado quando da apresentação da proposta;

VII - cada proposta apresentada nos termos deste artigo deverá circunscrever-se a um único assunto, independente do número de artigos que contenha;

VIII - cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas".

Apesar do curto intervalo de tempo entre a publicação do anteprojeto de constituição e a data para a entrega das propostas de modificação do seu texto (pouco mais de um mês), foram apresentadas 122 emendas populares reunindo mais de 12 milhões de assinaturas. Computadas apenas aquelas que cumpriram integralmente as disposições regimentais, tivemos 83 emendas com um total de 10.635.372 assinaturas, que representavam cerca de 15% do eleitorado brasileiro. Penso que esses números são, por si só, bastante significativos.

O que esses resultados numéricos não expressam integralmente, entretanto, é o esforço de mobilização, de organização e de unificação desenvolvido pelas quase 300 entidades que patrocinaram tais emendas. O texto da maioria delas foi intensamente debatido desde as mais minúsculas organizações locais até as grandes articulações de âmbito nacional, na tentativa de se superar eventuais divergências e se obter a maior representatividade possível para cada proposta. Embora isso nem sempre tenha sido possível, não há dúvida de que determinados setores da sociedade civil saem desse processo bem mais unidos e organizados.

Os efeitos disso já se fizeram sentir ao longo dos próprios trabalhos dos constituintes, que se mantiveram o tempo todo sob forte pressão popular. Alguns deles se mostraram particularmente sensíveis quando essas pressões eram exercidas a partir de suas bases eleitorais, como bem o demonstra o episódio da apreensão dos cartazes de denúncia divulgados pela CUT. Além disso, o edifício do Congresso Nacional era praticamente tomado durante as votações mais importantes por delegações dos mais variados segmentos e regiões do país. Brasília foi palco de inúmeras manifestações públicas, realizadas muitas vezes simultaneamente em diversos estados. A greve geral convocada pela CUT e pela CGT por ocasião da entrega das suas emendas, embora ficasse longe de paralisar todo o país, recebeu a adesão de um número bastante significativo de trabalhadores. Finalmente, tivemos a campanha pela redução do mandato de Sarney, com comícios e manifestações públicas em todo o território nacional.

Diante disso tudo, creio que ninguém poderá dizer que o povo esteve ausente do processo constituinte. Resta saber, porém, se a sua presença foi suficientemente forte para influir no conteúdo da nova Constituição. Isso só será possível à medida em que tenhamos claro quais eram as suas principais aspirações, a fim de podermos confrontá-las com o novo texto constitucional. Para tanto, nada melhor do que analisarmos o próprio texto das emendas de iniciativa popular.



O conteúdo das emendas populares

Se classificarmos as 83 emendas regimentalmente válidas de acordo com o tipo de preocupação central que elas expressam, teremos o seguinte quadro:

Assuntos	Número de Emendas	%	Número de Assinaturas	%
Sociais	37	45	5.536.740	52
Econômicos	19	23	2.611.924	24
Políticos	9	11	719.767	7
Culturais	7	8	605.748	6
Administrativos	11	13	1.491.193	11
Total	83	100	10.635.372	100

Mais da metade dos eleitores que subscreveram as emendas populares mostram-se fundamentalmente interessados em assegurar determinados direitos sociais. Somadas as assinaturas das emendas que se referem a cada um deles, vemos que a reforma agrária, as garantias trabalhistas (estabilidade no emprego, direito de greve, autonomia sindical, etc.) e o ensino público e gratuito, todas com mais de um milhão de subscrições, constituem as principais

preocupações. A seguir, os direitos da família, do menor, do adolescente e do idoso (com 671.595 assinaturas), a previdência social (590.515 assinaturas), os direitos da mulher (332.214) e a reforma urbana (196.159) também aparecem como importantes reivindicações.

Entre os assuntos econômicos, destacam-se a preservação das entidades privadas de formação de mão de obra (SESC/SENAC/SESI/SENAI), apoiada por mais de um milhão de eleitores; uma emenda patrocinada pela CNBB, que defende a primazia do trabalho sobre o capital e a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua obrigação social (284.604 assinaturas); e uma outra, patrocinada pela CUT, propondo um maior controle estatal sobre diversas atividades econômicas (223.068 assinaturas). Entretanto, essas duas últimas propostas são frontalmente contrariadas pelas emendas da FIESP (30.000 assinaturas), do Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul (32.425) e da Confederação Nacional da Agricultura (43.275), que defendem respectivamente a livre iniciativa, a dispensa de trabalhadores mediante indenização e o pleno exercício de direito de prioridade. Embora subscritas por um número bem menor de eleitores, essas emendas merecem atenção na medida em que expressam interesses de um influente setor da sociedade civil: o empresariado.

O mesmo conflito que aí se estabelece abertamente irá aparecer de forma menos explícita entre outras emendas, tais como as patrocinadas pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde (72.501 assinaturas) e pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (40.929), de um lado, e aquelas que reivindicam serviços públicos de saúde e educação, de outro. Nesses casos, os setores empresariais não chegam a se contrapor às exigências de que o Estado forneça esses serviços, mas procuram resguardar para a iniciativa privada algumas áreas de exploração econômica.

De qualquer maneira, essa é a grande contradição que emerge do confronto dos textos das diversas emendas populares: enquanto os trabalhadores e cidadãos em geral exigem que o Estado lhes assegure determinados direitos sociais, importantes setores do empresariado tentam resistir a qualquer intervenção estatal nas suas atividades. Assistimos assim a um autêntico choque entre as expectativas de diferentes segmentos da população em torno do papel a ser desempenhado pelo Estado na sociedade brasileira. Trata-se de uma questão eminentemente política que, no entanto, não chega a se refletir em propostas institucionais de resolução.

Aliás, há que se ressaltar o número bastante reduzido das emendas de caráter propriamente político (apenas 9, apoiadas por 19.762 eleitores, que representam cerca de 7% do total de assinaturas). Esses números, por si só, demonstram um certo

desinteresse da sociedade civil por assuntos dessa natureza. A própria análise das propostas encaminhadas talvez nos forneça alguns indícios para a explicação desse fato. Três delas, subscritas por 402.266 eleitores (mais da metade das assinaturas das emendas desse grupo), sugerem diversos mecanismos de participação popular direta na administração pública e no processo legislativo. Se isso, por um lado, evidencia um claro anseio da sociedade civil no sentido de participar das decisões que a afetam, por outro revela também uma dose de desconfiança em relação às suas formas de representação e às instituições políticas existentes.

Nem mesmo a eleição direta para presidente em 1988 parece ter despertado o entusiasmo da população. Embora todas as pesquisas de opinião apontassem um amplo favoritismo para essa proposta, as duas emendas que a apresentaram não conseguiram mais do que 146.041 assinaturas, número bem inferior ao de participantes de muitos dos comícios pelas diretas realizadas em 1984. A questão do regime de governo - talvez a mais polêmica dentro do Congresso Constituinte - foi objeto de uma única emenda (com 44.632 assinaturas) patrocinada por entidades monarquistas, que propunham a realização de um plebiscito em 1993 para a escolha entre o presidencialismo, o parlamentarismo republicano e o parlamentarismo monárquico. Ainda entre as emendas de caráter político, tivemos uma pelo desarmamento nuclear (62.318 assinaturas), outra a favor do voto proporcional

(32.625) e uma última que restringia a função das Forças Armadas à defesa contra agressões externas (31.885).

A garantia da liberdade religiosa, com três emendas que totalizaram mais de um milhão de assinaturas, aparece como a principal preocupação de ordem cultural da sociedade. Também merecem menção dentre esses assuntos as sugestões relativas aos meios de comunicação. Uma emenda propõe o estabelecimento do monopólio estatal das telecomunicações (111.472 assinaturas), enquanto outra defende a democratização dos meios de comunicação em geral (32.420). Por fim, tivemos ainda algumas emendas de cunho essencialmente administrativo, entre as quais se destacaram as propostas de redivisão territorial do país, com a criação de novos estados.

### A reação conservadora

Uma boa parte das demandas encaminhadas por meio das emendas populares já haviam sido contempladas pelo anteprojeto de constituição, graças sobretudo às audiências públicas realizadas pelas subcomissões. De qualquer modo, elas acabaram sendo bastante reforçadas, em alguns casos, pelo apoio que receberam da sociedade civil. Isso fez com que muitas delas fossem mantidas no projeto elaborado pela Comissão de Sistematização, apesar da forte reação contrária que tiveram que enfrentar. Essa comissão, composta a

partir de indicações das lideranças partidárias em número proporcional à representação de cada partido e pelos relatores das comissões e subcomissões, reunia, acima de tudo, os melhores quadros do Congresso Constituinte. Introduzia-se assim um certo viés na sua representatividade em relação à média das posições existentes no Plenário.

Por um lado, esse viés foi extremamente útil para o desenvolvimento dos trabalhos. Afinal, a Comissão de Sistematização conseguiu transformar um extenso arrolado de artigos, parágrafos e incisos em um verdadeiro projeto de constituição, relativamente coerente e bem mais sintético. Mais do que isso, ela soube equacionar as principais divergências que se manifestavam em torno do texto constitucional, levando os contendores a definirem melhor as suas reivindicações fundamentais e a se sentarem à mesa a fim de esgotar as possibilidades de acordo. Instaurou-se assim um prática que até então estivera quase ausente dos trabalhos do Congresso Constituinte e sem a qual dificilmente poderia se chegar a uma nova constituição: a negociação.

Entretanto, se o projeto de constituição elaborado pela Comissão de Sistematização refletia no fundamental as opiniões e a correlação de forças existente dentro dela, o mesmo já não se poderia dizer em relação ao plenário do Congresso Constituinte. A maioria dos parlamentares se sentiu não apenas excluída do seu processo de produção como também pouco identificada com o texto

aprovado, na medida em que este não incorporava uma série de demandas particularistas cuja principal finalidade era garantir a reeleição dos seus defensores. Disso se aproveitaram alguns grupos conservadores - já derrotados no âmbito da Comissão de Sistematização - para promover uma autêntica rebelião contra o projeto da nova constituição. Nascia assim o famoso Centrão, saudado pelo governo, por setores de direita e por boa parte da imprensa como o verdadeiro porta-voz da maioria da Constituinte e mesmo de toda a sociedade.

Embora tenha conseguido reunir 317 parlamentares em torno de suas propostas de mudança do Regimento Interno, o Centrão acabou não correspondendo às expectativas que lhe foram depositadas. Em primeiro lugar, porque estava muito longe de representar efetivamente a maioria da sociedade, como se poderia demonstrar por um simples cálculo aritmético: a soma de todos os votos obtidos pelos seus membros não atingia sequer um terço da votação total que elegeu o Congresso Constituinte. Em segundo lugar, porque ele jamais chegou a constituir um bloco parlamentar homogêneo e coeso, capaz de produzir e sustentar consensualmente um projeto alternativo de constituição.

Na verdade, em nenhum outro momento o Centrão conseguiu reeditar a unidade alcançada em torno das propostas de mudança do Regimento Interno. Apesar dessas propostas terem praticamente anulado os resultados concretos dos trabalhos da Comissão de

7

sistematização, na medida em que as emendas coletivas subscritas por mais de 280 constituintes passavam a ter preferência nas votações, o Centrão não pode tirar o partido que queria dessa conquista. Não faltaram esforços no sentido de se redigir um autêntico substitutivo ao projeto de constituição, principalmente por parte dos diversos grupos de direita que compunham a sua direção. As dificuldades para a obtenção de um consenso, porém, fizeram com que as emendas coletivas elaboradas reproduzissem em grande parte o texto da Comissão de Sistematização, introduzindo aqui e ali algumas alterações. Ainda assim, questões fundamentais como o sistema de governo e o mandato do presidente tiveram que ficar ausentes das emendas apresentadas em nome deste bloco parlamentar.

De qualquer maneira, a preocupação fundamental que parece estar por trás das propostas do Centrão é a de resistir às principais reivindicações contidas nas emendas populares e incorporadas pelo projeto de constituição. Elas assumem e levam às últimas consequências os interesses e pontos de vista dos empresários, dos latifundiários, dos militares e do governo. Mais do que simplesmente resgatar as disposições da constituição vigente, em muitos casos elas implicariam num verdadeiro retrocesso em relação à garantia dos direitos individuais e sociais. No que se refere à Reforma Agrária, por exemplo, o texto proposto pelo Centrão desvincula totalmente o direito de propriedade de sua



ção social, anulando as conquistas introduzidas pelo próprio estatuto da Terra promulgado durante o Governo Castelo Branco.

Medidas de caráter tão impopular dificilmente poderiam obter o consenso dentro de um bloco parlamentar tão amplo, ainda que hegemonizado por forças claramente conservadoras. Os primeiros sinais de divisão começaram a surgir já no momento de coleta de assinaturas para a apresentação das emendas coletivas do grupo. Muitos dos seus membros se recusaram a assinar determinadas propostas e alguns só o fizeram à custa de barganhas das mais variadas espécies. O principal argumento empregado era a necessidade de manter a unidade do grupo a fim de preservar o seu controle sobre o processo de elaboração da nova constituição, retirando-o das mãos "progressistas" que haviam dado a tônica aos trabalhos da Comissão de Sistematização. O spirit de corps, entretanto, não foi forte o suficiente para se contrapor ao receio da não reeleição.

A fragmentação do Centrão iria se tornar ainda mais evidente com o início da votação do texto constitucional pelo plenário do Congresso Constituinte. Diante dos primeiros impasses provocados pela ausência de maioria para qualquer das propostas apresentadas, impôs-se a necessidade de novas negociações. Rompiu-se a lógica do rolo compressor advogada pelas lideranças do Centrão, que começavam a ser profundamente questionadas pelas suas próprias bases. Dois episódios contribuíram bastante para esses

questionamentos: as declarações de algumas dessas lideranças no sentido de reivindicar cargos do governo e a pressão exercida pela opinião pública e pelos setores organizados da sociedade civil.

O primeiro episódio, marcado pela antológica frase do deputado Roberto Cardoso Alves - "é dando que se recebe" - suscitou reações indignadas por parte de vários membros do Centrão que, de olho em futuras eleições, temiam ser identificados enquanto fisiológicos ou não queriam ser associados a esse governo perante o seu eleitorado. O medo do julgamento da opinião pública fez também com que muitos deles procurassem se dessolidarizar com as posições mais impopulares e intransigentes assumidas pelas lideranças conservadoras. As denúncias levadas a cabo pelos setores mais organizados da sociedade, como os trabalhadores e a Igreja, provocaram dois tipos de comportamento: enquanto os direitistas convictos voltavam toda a sua fúria contra os denunciantes, os verdadeiros centristas começavam a rever os seus alinhamentos.

Não tardaram a surgir divisões dentro da própria cúpula do Centrão: de um lado, os chamados "metaleiros", que se opunham a qualquer acordo com outros grupos políticos do Congresso Constituinte; de outro, os "moderados", mais abertos à negociação. À medida em que se evidenciava a impotência dos primeiros, cuja intransigência acabou levando o bloco parlamentar a várias derrotas, os últimos iam fortalecendo as suas posições. Graças a isso, a Constituinte conseguiu superar vários impasses, como os que

se verificaram por ocasião das votações do preâmbulo, dos direitos dos trabalhadores, do direito de propriedade e dos direitos de greve e de sindicalização para os funcionários públicos. Essas eram, aliás, algumas das principais questões em torno das quais o Centrão havia conquistado um razoável grau de unidade.

As votações relativas ao regime de governo e à duração do mandato do Presidente da República propiciaram talvez as maiores vitórias para as forças conservadoras do Congresso Constituinte, embora elas não tenham chegado a caracterizar derrotas na mesma magnitude para os grupos populares que participavam ativamente dos trabalhos de elaboração da Constituição. O fato é que esses grupos não se mobilizariam em torno dessas questões com a mesma intensidade, por exemplo, das questões sociais, como bem demonstra a análise do conteúdo das emendas populares. Embora a opinião pública se inclinasse para a fixação de quatro anos de mandato para Sarney e - ainda que levemente - para o parlamentarismo enquanto forma de governo, essas tendências permaneceram bastante difusas, sem adquirir uma expressão orgânica.

O mesmo já não se pode dizer com relação à votação da Reforma Agrária, objeto da emenda popular que recebeu individualmente o maior número de assinaturas de apoio. A exclusão das propriedades rurais produtivas de qualquer programa de redistribuição de terras representou, sem dúvida, a principal derrota para os setores populares que participavam da elaboração da

Constituição. Essa derrota só não é completa e definitiva porque permanecem em aberto os critérios de produtividade para a aplicação dessa norma, devendo ser fixados pela legislação ordinária.

### Um balanço preliminar do texto constitucional

A essas alturas, seria até leviano emitir um juízo definitivo sobre uma Constituição que nem promulgada está. Isso não nos impede, porém, de reconhecer desde já a importância da participação popular no seu processo de elaboração, que se expressa sobretudo nas contribuições das emendas populares para o seu texto final. Essas contribuições são particularmente visíveis nos capítulos que tratam dos direitos individuais, coletivos e sociais e, secundariamente, no capítulo dos direitos políticos. Dentre elas, podemos citar a iniciativa popular de leis, o mandato de injunção, o habeas-data, o mandato de segurança coletivo, a ampla liberdade de organização e expressão assegurada pelo texto e uma série de conquistas sociais, tais como a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a extensão das garantias trabalhistas aos trabalhadores rurais e a universalização da cobertura da seguridade social a todos os cidadãos.

É verdade que o texto constitucional não deverá incorporar uma série de outras propostas contidas nas emendas populares, entre as quais as relativas à Reforma Agrária constituem a lacuna mais

gritante. Entretanto, os resultados das votações do Congresso Constituinte realizados até agora já nos autorizam a dizer que, se a participação popular na elaboração da Constituição não esteve à altura dos desejos dos setores mais democráticos da sociedade, de maneira nenhuma o povo esteve ausente desse processo.