

### 3

## As emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

Este capítulo pauta-se na investigação das emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com vistas a fornecer novas contribuições e perspectivas para as discussões atuais acerca da gestão pública legislativa no plexo constitucional brasileiro. Uma breve reflexão sobre fenômenos políticos mais importantes do período pré-constituinte inaugura o presente trabalho, de modo a contextualizar a dinâmica da participação popular na ANC. No segundo tópico a análise é voltada para as decisões legislativas e a reconstrução dos debates constituintes atinentes às possibilidades de serem apresentadas proposições populares no processo de elaboração da Constituição da República de 1988.

Para tanto, os Anais da ANC e os textos e justificativas das emendas populares apresentadas à Comissão de Sistematização, serviram como fonte principal e indispensável de pesquisa.<sup>1</sup> Neste capítulo e nos seguintes, partiu-se da perspectiva institucionalista adotada por Adriano Pilatti, assumindo o pressuposto de que é possível identificar “explicações endógenas” para as dinâmicas decisórias legislativas, para os seus resultados e para as estratégias utilizadas pelos atores envolvidos em tais processos, tornando-os inteligíveis.<sup>2</sup> Ao adotar essa premissa, foi possível encontrar explicações para as decisões legislativas que incluíram a possibilidade de propositura de leis através de emendas populares ao projeto de Constituição e, no capítulo seguinte, a inclusão, já no texto final da Constituição Federal de 1988, da iniciativa popular de leis.

Tendo em vista a significativa influência dos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular no processo de redemocratização do Brasil

---

<sup>1</sup> A opção de pesquisa levou em conta as atas das sessões publicadas no DANC e demais documentos avulsos da ANC, digitalizados pela Câmara dos Deputados (Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/constituente\\_principal.asp](http://imagem.camara.gov.br/constituente_principal.asp)) e pelo Senado Federal (Disponível em: [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)). Registra-se, por oportuno, que a versão disponível na página no Senado foi renumerada.

<sup>2</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 8-10.

e, conseqüentemente, na própria implementação e na extraordinária utilização das emendas populares, este capítulo analisa as suas origens, desempenho, atividades e resultados de sua atuação. Para cumprir esses objetivos, a obra “Cidadão Constituinte – a saga das emendas populares”<sup>3</sup> serviu como base teórica de apoio imprescindível à persecução da proposta.

Por fim, o presente capítulo fornece ainda um balanço sobre as emendas populares apresentadas na Comissão de Sistematização da ANC, traçando as suas principais características e catalogando aquelas que preencheram os requisitos regimentais para, ao final, destacar as que foram aprovadas na Comissão de Sistematização e inseridas no texto final da Constituição da República de 1988.

### 3.1

#### **Do processo de transição à convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**

Após a instituição da ditadura em 1964, o primeiro registro formal de um movimento pela convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte no Brasil se deu em 1971, através da Carta de Recife, elaborada a partir de uma reunião dos “autênticos”<sup>4</sup> do MDB, único partido de oposição ao regime autoritário. Desde então, o MDB engajou-se prioritariamente na promoção de uma campanha nacional pela convocação da Constituinte, desencadeando uma discussão generalizada nos setores mais mobilizados da sociedade brasileira, ampliando a discussão para os novos partidos criados a partir de 1979, com o fim do bipartidarismo.<sup>5</sup>

Com o início de um lento e constante processo de transição em nosso país, de um regime autoritário, instalado pelo Golpe militar de 1964, para um regime democrático, ficava cada vez mais evidente que a renovação efetiva do quadro político-institucional não se afirmaria acaso fossem mantidas as antigas estruturas e as elites do regime ditatorial que se pretendia eliminar.<sup>6</sup> Para realização de uma

---

<sup>3</sup> MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

<sup>4</sup> O grupo progressista do MDB, segundo Paulo Bonavides, foi identificado pela imprensa e pelo povo brasileiro como “autêntico.” Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 448-451.

<sup>5</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>6</sup> Denotando a originalidade da situação política brasileira naquela época, Fábio Konder Comparato preceitua: “O regime instaurado em 1964 não foi propriamente derrotado pelos adversários. Ele evoluiu e se transformou por si mesmo, sob o comando das mesmas forças que

efetiva transição, que pudesse dar conta da nova ordem democrática então almejada, tornava-se imprescindível a convocação de uma Constituinte e, conseqüentemente, a mobilização pela inclusão de mecanismos de participação popular no processo de elaboração daquela que seria a Constituição da República de 1988.<sup>7</sup>

No início dos anos 1980, paralelamente à campanha pela convocação de uma Constituinte, a defesa pelo restabelecimento das eleições diretas para Presidência da República se destacava perante aquela, em um amplo movimento liderado por entidades da sociedade civil<sup>8</sup> e por partidos políticos de oposição ao regime ditatorial.<sup>9</sup> Não obstante o esplendor da campanha pelas “Diretas Já”, que mobilizou multidões às ruas denunciando a ilegitimidade de um governo estabelecido pela força, a emenda constitucional que estabelecia eleições diretas para presidente (Emenda Dante de Oliveira) não logrou êxito em ser aprovada no Congresso Nacional em 25 de abril de 1984.

Ainda no colégio eleitoral indireto, Tancredo Neves vence a disputa presidencial, deixando claro, em seu primeiro discurso, a intenção de convocar uma Constituinte livre e soberana, reafirmando o compromisso assumido em 07 de agosto de 1984 pela Aliança Democrática, através de um manifesto intitulado “Compromisso com a Nação”.<sup>10</sup> Com a morte de Tancredo, seu vice, José Sarney, ocupou a Presidência da República e enviou ao Congresso Nacional proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, cumprindo a promessa da Aliança Democrática. Essa proposta determinava a instalação de uma

---

sempre o controlaram: os militares e os empresários. COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 06.

<sup>7</sup> Antes mesmo da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, diversos movimentos sociais, inclusive igrejas, partidos políticos, e universidades já se mobilizavam pela inclusão de mecanismos de participação popular na elaboração da Constituição. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>8</sup> Para Florestan Fernandes, o termo sociedade civil é uma “identificação que deveriam evitar, já que, sob o capitalismo, a sociedade civil é a sociedade burguesa: concretamente, a sociedade burguesa periférica, que unifica os estratos altos da burguesia nacional, a burguesia internacional, os militares e os tecnocratas em um bloco histórico.” FERNANDES, Florestan. *O uso da iniciativa popular*. Folha de São Paulo, São Paulo, 03 de abril de 1987, p. A3.

<sup>9</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 456.

<sup>10</sup> A Aliança Democrática era formada pela coalizão entre o PMDB e o então Movimento da Frente Liberal (futuro PFL), integrado por dissidentes do PDS, que aderiram à candidatura de Tancredo Neves e obtiveram para José Sarney o lugar de vice-presidente pela chapa do PMDB. Cf. PILATTI, Adriano., *op. cit.*, p. 20-21; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de., *op. cit.*, p. 457, 787 e 788.

“Constituinte Congressual”, em que o Congresso Nacional se reuniria com poderes constituintes em 1º de fevereiro de 1987. Tal desígnio ia de encontro com as ideias das organizações “pró-participação” popular na Constituinte, que defendiam uma “Constituinte Exclusiva”, a ser eleita especificamente para elaborar a Constituição.<sup>11</sup>

Nesse meio tempo, já era bem visível a atuação dos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular quanto à aguardada Constituinte, que conseqüentemente viria a influenciar sobremaneira na inclusão dos mecanismos de participação popular em seu regimento interno e no texto final da Constituição. Uma das mobilizações dignas de nota ocorreu em julho de 1985, através de um documento escrito pelo jurista Goffredo Telles Júnior, em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, intitulado “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, marcando também posição contrária à instalação de uma “Constituinte congressual”.<sup>12</sup>

Em 15 de outubro de 1985, o relator da Comissão Mista (designada para dar parecer à PEC n.º 43, oriunda da mensagem presidencial convocatória), deputado Flávio Bierrenbach, propôs a realização de um plebiscito para que o povo deliberasse por uma Constituinte congressual ou exclusiva, dentre outras propostas voltadas para os interesses populares.<sup>13</sup> Ao apresentar o seu parecer, como forma de apelo por uma Constituinte exclusiva, o relator “abriu, diante de uma estupefata Comissão e dos meios de comunicação, uma enorme mala contendo 70 mil telegramas e cartas recebidas de todo o país”.<sup>14</sup>

Logo após a apresentação da proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, Sarney instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco. A “Comissão dos Notáveis”, como era conhecida, restou envolta em muita

<sup>11</sup> De acordo com Adriano Pilatti, a feição congressual da futura Constituinte e, posteriormente, a Comissão Afonso Arinos, foram questionadas pelas esquerdas e por entidades civis e religiosas, dentre as quais, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 21.

<sup>12</sup> Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 123; Ver íntegra do documento em MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 26-29; Segundo Nelson Jobim, a Ordem dos Advogados do Brasil também defendeu uma constituinte exclusiva. Cf. JOBIM, Nelson de Azevedo. A constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.) 15 anos de Constituição: história e vicissitudes. Belo Horizonte; Del Rey, 2004, p. 09.

<sup>13</sup> Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 124.

<sup>14</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 31.

polêmica, não sendo bem recebida pelas mais variadas correntes de opinião, em razão das desconfianças de que o anteprojeto viria ao agrado do governo. Acompanhada por intensos debates públicos, a Comissão Afonso Arinos acabou imprimindo feições progressistas e inovadoras em seu anteprojeto, despertando reações negativas nas correntes conservadoras.<sup>15</sup>

A ampla participação popular em seus trabalhos fez com que a Comissão Afonso Arinos incluísse no texto final do anteprojeto alguns mecanismos de democracia participativa.<sup>16</sup> Prevista no artigo 186, a iniciativa popular de leis deveria ser regulamentada por lei complementar.<sup>17</sup> Embora não fosse, a rigor, criada para elaborar um anteprojeto constitucional, a Comissão Arinos elaborou um documento servindo a esse objetivo, entregando-o à Sarney que, por sua vez, nunca chegou a remetê-lo à Constituinte.<sup>18</sup>

Para além do documento confeccionado pela Comissão Afonso Arinos, outros juristas e grupos de estudiosos também elaboraram a sua versão para o projeto de Constituição, onde se percebe o aprofundamento de dispositivos permitindo a participação popular nas decisões políticas.<sup>19</sup> Digno de nota é o anteprojeto elaborado por Fábio Konder Comparato a pedido dos Partidos dos Trabalhadores (PT), que previa, dentre outros instrumentos de democracia participativa, a iniciativa popular não só para leis ordinárias e complementares, mas também para emendas à Constituição.<sup>20</sup>

Não menos importante foi o anteprojeto elaborado pelo jurista José Afonso da Silva, que iria servir como importante subsídio para discussão dos mecanismos de participação popular na Constituinte. Apresentado à Comissão de Estudos

<sup>15</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p 21; MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 34-35.

<sup>16</sup> Além da iniciativa popular de leis, o anteprojeto também previa possibilidades de realizações de referendo. Cf. SGARBI, Adrian., op. cit., p. 21.

<sup>17</sup> Anteprojeto de Constituição, artigo 186: “A iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, mediante a apresentação de projetos de lei articulados.” Cf. Anteprojeto de Constituição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1987, p. 60.

<sup>18</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p 21; MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 34-35; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de., op. cit., p. 453-454.

<sup>19</sup> Cf. SGARBI, Adrian., op. cit., p. 22.

<sup>20</sup> Anteprojeto de Constituição, artigo 11: “É assegurado a todo partido político, ou conjunto de cidadãos, o direito de iniciativa em matéria constitucional e legislativa, na forma do disposto nesta Constituição e nas leis complementares.”; Artigo 133: “Ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição, a iniciativa das leis complementares ou ordinárias cabe ao Presidente da República, qualquer membro do Congresso Nacional, partido político, ou conjunto de dez mil cidadãos.”; artigo, 234, IV: “A iniciativa das emendas constitucionais pertence: IV – Ao conjunto de trinta mil cidadãos.” Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 80, 113 e 147.

Constitucionais, o anteprojeto também previa a iniciativa popular de leis, afastando, no entanto, a sua aplicação para emendas à Constituição.<sup>21</sup>

Em 27 de novembro de 1985, contrariando as reivindicações dos movimentos sociais por uma Constituinte exclusiva, a Emenda Constitucional n.º 26 foi aprovada, prevendo a instalação, em 01 de fevereiro de 1987, de uma Constituinte congressional, em que o Congresso Nacional assumiria, cumulativamente, as funções legislativas ordinárias e a constituinte. Assim, destoando dos precedentes constituintes históricos, o processo de elaboração constitucional que viria a ser adotado em 1987 assumiria um quadro de características bem peculiares: além de prescindir de uma prévia elaboração de um “projeto global inicial”, um longo espaço de tempo seria dedicado à conclusão dos trabalhos constituintes.<sup>22</sup> Outro aspecto também inédito, que influenciaria sobremaneira a configuração da natureza e da qualidade da Constituinte de 1987-1988, foi o fato desta não ter sido precedida de uma ruptura das instituições.<sup>23</sup>

Quanto a essa última particularidade, importante registrar o pensamento de José Afonso da Silva, ao afirmar que a Emenda Constitucional n.º 26 (que no seu entender não tinha nenhuma característica de emenda constitucional) “caracterizava-se como um ato revolucionário, na medida em que põe em questão a ordenação constitucional existente”.<sup>24</sup>

Com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, alguns partidos políticos (PMDB, PFL e PDS) deram início à elaboração de anteprojetos sobre o seu regimento interno, bem como aos debates sobre as possibilidades de participação popular no processo de elaboração da Constituição. Nessa época, antecipando sua preocupação com os movimentos populares, o então presidente do PDS, Amaral Neto, chegou a afirmar que o regimento interno da Constituinte deveria restringir a entrada de populares nas galerias do Congresso Nacional “para evitar esquemas de pressão sobre os Constituintes”.<sup>25</sup>

Por outro lado, a ideia de inclusão da iniciativa popular no regimento interno da Constituinte, há bem tempo difundida pelos plenários, comitês e

---

<sup>21</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 125.

<sup>22</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 2.

<sup>23</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de., op. cit., p. 455.

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 78.

<sup>25</sup> Cf. GAZETA MERCANTIL. (sem nome do autor), São Paulo, 30 de dezembro de 1986, p. 6.

movimentos pró-participação popular, começou a receber apoios partidários, especialmente do PT e do Diretório Regional de São Paulo do PMDB.<sup>26</sup>

A discussão antecipada das questões regimentais anunciava, desde então, a intensidade das lutas que seriam travadas em torno da elaboração do Regimento Interno, denotando a importância deste instrumento quanto ao perfil da Constituição que seria elaborada.

Instalada a ANC em 01 de fevereiro de 1987, iniciou-se a construção de um regime democrático “cujas características e limites começavam a se configurar nos entrecortes de projetos que caracterizavam o próprio processo de transição”.<sup>27</sup> Nesse dia, os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular distribuíram aos constituintes as suas reivindicações coletando, ao mesmo tempo, assinaturas de apoio à proposta de incluir no regimento interno da Constituinte a possibilidade de apresentação de proposições populares.<sup>28</sup>

A partir de então, teve início a formação de dois blocos que iriam se enfrentar intensamente na Constituinte, os blocos “progressistas”, com um projeto democrático que visava concretizar o rompimento definitivo com a estrutura ditatorial, e “conservadores”, voltados para os interesses de amplos setores das elites brasileiras e pela manutenção do *status quo* então vigente.<sup>29</sup>

### 3.1.1

#### **Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte de 1987-1988**

Na experiência constituinte, os anseios por uma nova Constituição que representasse os ideais de uma democracia plena, viriam a intensificar os movimentos extraparlamentares de organizações “pró-participação popular” distribuídos por todo o país.<sup>30</sup> As mobilizações desses grupos externos foram

<sup>26</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58.

<sup>27</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 19.

<sup>28</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 57.

<sup>29</sup> De acordo com Adriano Pilatti, o bloco “progressista”, minoritário na ANC, era formado pelos partidos de “esquerda” – PCB, PC do B, PDT, PSB, PT e, a partir de junho de 1988, o PSDB – em coalizão com a Liderança do PMDB na ANC e a parcela considerada de “esquerda” do PMDB. Já o bloco “conservador”, majoritário, era formado pelo PDS, PFL, PL, PDC, PTB e pela parcela “conservadora” do PMDB, vindo, a partir de novembro de 1987, a se autodenominar “Centrão”. Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 3-4.

<sup>30</sup> Para uma compreensão sobre o perfil, origem e estrutura dessas organizações, distribuídas em plenários, comitês e movimentos pró-participação popular, ver: MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 38.

cruciais no processo de redemocratização, bem como na implementação e na intensidade de utilização de instrumentos de participação popular na ANC.

Voltados exclusivamente para o fenômeno da Constituinte, os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular compunham várias organizações suprapartidárias, cujo engajamento pode ser desdobrado em várias fases. Primeiro, a partir de 1984, no que diz respeito à luta por uma Constituinte eleita especificamente para este fim. Frustradas as expectativas quanto a este objetivo em novembro de 1985, a mobilização foi direcionada de modo a estimular a formulação de propostas para a nova Constituição, com atenção especial aos candidatos comprometidos com as propostas populares nas eleições de 1986.<sup>31</sup>

Nesse meio tempo, uma mobilização digna de registro foi o ato público de lançamento do Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, em 26 de janeiro de 1985, na cidade de Duque de Caxias (RJ), reunindo cerca de sete mil pessoas e a criação, em 06 de fevereiro de 1985, na cidade de São Paulo (SP), do Plenário Pró-Participação Popular, cujo objetivo principal era a inclusão de mecanismos de participação popular, tanto no processo de elaboração da Constituição, quanto em seu texto final. A partir dessas iniciativas, as organizações “pró-participação popular” na Constituinte multiplicaram-se por todo o país.<sup>32</sup>

Não obstante as derrotas sofridas nos engajamentos iniciais, a terceira onda das mobilizações dos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular iria alcançar sua primeira e mais importante vitória com a inclusão da emenda popular no regimento interno da ANC.

A partir de então, essas organizações direcionariam as suas mobilizações para a formulação de propostas e a coleta de assinaturas nos projetos de iniciativa popular em todo o país, de modo a lançar luzes à democracia participativa, até então tão ofuscada pelos anos de repressão.

### 3.2

#### **A batalha regimental: as emendas populares nas regras do jogo**

Logo na primeira semana de seus trabalhos, a ANC foi palco para tomada de decisões dedicadas à sua própria composição e estrutura, passando-se à eleição

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 40.

<sup>32</sup> Ibid., p. 40-42.



de seu presidente e às decisões sobre sua organização e funcionamento, através da aprovação de um regimento interno.<sup>33</sup>

Na segunda sessão, realizada em 02 de fevereiro de 1987, Plínio Arruda Sampaio (PT-SP) levantou questão de ordem questionando a participação dos senadores eleitos em 1982, tendo o então presidente provisório da Constituinte, José Carlos Moreira Alves (então presidente do Supremo Tribunal Federal), decidido pela manutenção destes. Como houve recurso, a questão foi submetida ao plenário, que manteve o direito de voto dos senadores eleitos em 1982 por 394 a 124 votos, havendo 17 abstenções.<sup>34</sup> Ao considerar que o texto da emenda convocatória afirmava que os deputados e senadores se reuniram em 1987, Nelson Jobim argumenta que Moreira Alves teria agido corretamente, uma vez que “Os senadores eleitos em 1982 eram Senadores de 1987, portanto, integrariam a Assembléia Constituinte”.<sup>35</sup>

Ainda na 2ª sessão, Ulysses Guimarães é eleito Presidente da Constituinte com 425 votos, vencendo Lysâneas Maciel, que teve 69 votos, observando-se 28 abstenções.<sup>36</sup> Esses números demonstram o enorme consenso entre os constituintes quanto ao nome de Ulysses para a condução do processo de elaboração da Constituição.<sup>37</sup>

No dia 03 de fevereiro de 1987, na primeira audiência concedida após ser eleito presidente, Ulysses Guimarães recebeu uma delegação organizada pelos comitês, plenários e movimentos pró-participação popular, acompanhada por vários deputados e senadores, que lhe entregou uma proposta para inclusão, no RIANC, da iniciativa popular ao Projeto de Constituição. Desde então, os constituintes Mário Covas, Plínio Arruda Sampaio e Brandão Monteiro

---

<sup>33</sup> Sobre todo o processo decisório ver: PILATTI, Adriano., op. cit., p. 19-55. Ver também: Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 2ª Sessão (02/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.

<sup>34</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 2ª Sessão (02/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 09-13. A questão dos senadores eleitos em 1982 já havia sido questionada quando da tramitação da proposta de emenda à Constituição (PEC n.º 43), que resultou na Emenda Constitucional n.º 26, de 1985. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 32.

<sup>35</sup> Cf. JOBIM, Nelson de Azevedo. A constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.) 15 anos de Constituição: história e vicissitudes. Belo Horizonte; Del Rey, 2004, p. 10.

<sup>36</sup> Assembléia Nacional Constituinte., op. cit., p. 18.

<sup>37</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 28.

dispuseram-se a apresentar a emenda, o primeiro pessoalmente e os dois últimos representando, respectivamente, as bancadas do PT e do PDT.<sup>38</sup>

Nesse mesmo dia dois projetos são apresentados ao plenário da Constituinte: o Projeto de Resolução n.º 01, de 1987 (tratando das normas preliminares para funcionamento da ANC até a aprovação do RIANC) e o Projeto de Resolução n.º 02, de 1987 (tratando do regimento interno propriamente dito).<sup>39</sup> Esperava-se que o RIANC estivesse pronto ainda no mês de fevereiro, mas a sua conclusão se deu apenas no final de março, “no ritmo das tensões acumuladas e dos confrontos que definiram claramente, no próprio processo de elaboração do regimento, os campos conservador e progressista da ANC”.<sup>40</sup>

Constando apenas de um único dispositivo, tímido e vago, voltado para a participação popular, essas propostas iniciais se limitavam a autorizar o pronunciamento de representantes da sociedade junto às comissões e sub-comissões e a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional às comissões.<sup>41</sup> Em meio à apresentação dos projetos de resolução, Fernando Henrique Cardoso, também iria sucumbir às pressões perpetradas pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular, assumindo plenamente a proposta de inclusão da iniciativa popular no RIANC, bem como a de outros mecanismos de participação popular, como as audiências públicas.<sup>42</sup>

Como a composição do Congresso eleito nas eleições de 1986 (sem prejuízo dos 23 senadores eleitos em 1982) era flagrantemente desfavorável aos interesses

<sup>38</sup> De acordo com Michiles, “A adesão pessoal de Covas, que chegava ao Congresso com grande prestígio, pela votação que recebera, ganhou força por uma coincidência feliz: às vésperas da instalação da Constituinte ele participou, com outros constituintes eleitos, de um debate promovido pela TV Cultura de São Paulo, sobre participação popular na Constituinte. Um dos participantes, representando o Plenário Pró-Participação Popular, apresentou a proposta que seria levada a Brasília. Esta polarizou a discussão, levando a tomada de posição clara de todos os presentes.” MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58.

<sup>39</sup> Tais projetos, subscritos pelos líderes dos partidos, foram elaborados a partir de sessões presididas por Fernando Henrique Cardoso, que viria a ser designado relator do RIANC. Cf. Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 3ª Sessão (03/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 34; *Ibid.*, Ata da 4ª Sessão (04/02/87), p. 53.

<sup>40</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 28.

<sup>41</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, artigo 14: “As Comissões e Sub-Comissões marcarão um dia cada sempre para ouvir representações da sociedade, de acordo com roteiro que estabelecerão. Parágrafo único – As entidades representativas de segmentos da sociedade é facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional que serão remetidas pela Mesa às Comissões respectivas”. Assembléia Nacional Constituinte. Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

<sup>42</sup> Fernando Henrique Cardoso (PMDB) chegou a receber, em pouco mais de uma semana, mais de mil telegramas de todo o país. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58.

populares, a batalha em torno do regimento interno, para possibilitar a participação popular na Constituinte, era inexorável.<sup>43</sup> Por outro lado, as questões conjunturais começavam a invadir intensamente os trabalhos constituintes e não podiam ser ignoradas.<sup>44</sup>

Em meio à apresentação de duzentas e vinte emendas ao PR-1/87<sup>45</sup>, o tema da participação popular começou a ganhar lugar nos debates constituintes, fornecendo um prognóstico do que seriam os enfrentamentos em torno da inclusão de mecanismos de participação popular no RIANC. Cientes da repercussão envolvendo a temática, constituintes de vários partidos iniciaram seus pronunciamentos em defesa de uma maior participação popular na ANC.<sup>46</sup>

Em 05 de fevereiro de 1987, com a aprovação do PR-1/87<sup>47</sup>, iniciou-se a apresentação de emendas ao PR-2/87, que estabelecia o RIANC. Entre as emendas apresentadas, ganhavam repercussão aquelas que tratavam, direta ou indiretamente, da participação popular.

<sup>43</sup> De acordo com Michiles, “Foi para concretizar esse esforço que representantes de vários plenários se reuniram no Rio de Janeiro em 19 de janeiro, dando início ao processo que culminou com a conquista das emendas populares como instrumento de participação: primeira e significativa vitória de um longo esforço de dois anos, desenvolvido em muitas partes do Brasil, com pouquíssimos recursos, mas persistente, numa demonstração de que água mole em pedra dura acaba por criar brechas e abrir novos caminhos.” *Ibid.*, p. 50.

<sup>44</sup> Para uma melhor compreensão do contexto em que as referidas emendas foram apresentadas, as questões conjunturais daquela oportunidade, identificadas por Adriano Pilatti, devem ser levantadas: “a aceleração da crise nas contas externas e conseqüente declaração de moratória pelo Governo Sarney, em 20 de fevereiro; - a consolidação da prática das reuniões dos líderes com o presidente da ANC e/ou o relator do regimento; - a configuração do quadro de lideranças; - as primeiras intervenções de dois líderes que estiveram à frente dos conflitos até a fase final dos trabalhos: Carlos Sant’Ana (PMDB), líder do Governo na Câmara, que começou a atuar como virtual “líder do Governo na Constituinte” nos bastidores e reuniões de lideranças; e, em sua primeira manifestação em Plenário, Mário Covas, futuro líder do PMDB; - o aquecimento da discussão sobre a soberania da ANC, sua relação com o Executivo e sua competência para dispor sobre a ordem vigente, ou seja, a extensão e a temporalidade de seu poder; - a reiterada procrastinação, pela Presidência da ANC, da decisão sobre a votação das proposições relativas à soberania da Constituinte, e a retirada do projeto de Maurílio Ferreira Lima; - a tentativa frustrada de convocar o ministro da Fazenda, Dílson Funaro, para prestar informações sobre a crise econômica perante a ANC, resolvida em votação nominal”. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 32; Cf. também MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 67.

<sup>45</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 5ª Sessão (05/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 137.

<sup>46</sup> Nesse sentido, ver os pronunciamentos de Haroldo Lima (PC do B); Jamil Haddad (PSB); Paulo Marcarini (PMDB); Augusto Carvalho (PCB); Cunha Bueno (PDS); Olívio Dutra (PT); Luiz Freire (PMDB); Percival Muniz (PMDB); Irma Passoni (PT); Virgílio Guimarães (PT); Carlos Cardinal (PDT). Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 4ª Sessão (04/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 47-48 e 53; *Ibid.*, Ata da 9ª Sessão (10/02/87), p. 196-197; *Ibid.*, Ata da 15ª Sessão (18/02/87), p. 336 e 358; *Ibid.*, Ata da 17ª Sessão (20/02/87), p. 399 e 406; *Ibid.*, Ata da 18ª Sessão (21/02/87), p. 422, 428 e 435.

<sup>47</sup> *Ibid.*, Ata da 7ª Sessão (06/02/87), p. 153-155.

### 3.2.1 Os substitutivos

O PR-2/87, produto do consenso entre os líderes dos partidos, recebeu 949 emendas dos constituintes.<sup>48</sup> A maior parte dessas emendas tratavam de questões voltadas para a participação popular no processo de elaboração da Constituição, denotando a importância do tema entre aqueles que iriam elaborá-la.<sup>49</sup>

Apresentadas, em sua maioria, pelos partidos de esquerda, as emendas que tratavam da participação popular enfrentaram ostensiva oposição por parte dos conservadores, principalmente pelo líder do PDS, Amaral Neto.<sup>50</sup> Nos debates e negociações travadas em torno das propostas de inclusão da possibilidade de apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, as resistências conservadoras invariavelmente argumentavam a corrupção do princípio da representação, o caráter inócuo das propostas populares e os temidos desvirtuamentos das campanhas pelas coletas de assinaturas.<sup>51</sup>

Por outro lado, a intensidade com que se dava, naquela época, o acompanhamento, o controle e a divulgação da atividade parlamentar pela sociedade organizada, como instrumento de pressão, fez com que muitos constituintes conservadores subscrevessem emendas em prol da inclusão de mecanismos de participação popular na Constituinte, temendo a desaprovação popular, pelo voto, em eleições futuras, acaso seus nomes fossem divulgados como “traidores” do povo.<sup>52</sup>

Acatada pelo relator do RIANC, Fernando Henrique Cardoso (PMDB), e incluída no primeiro substitutivo do PR-2/87, a Emenda n.º 942, apresentada por Mário Covas (PMDB) assegurava, a apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, desde que subscritas por mais de trinta mil cidadãos brasileiros, em listas organizadas por, pelo menos, três entidades associativas

---

<sup>48</sup> Ibid., Ata da 18ª Sessão (21/02/87), p. 439-463.

<sup>49</sup> O critério utilizado para identificar as emendas com o tema da “participação popular” foi selecionar aquelas com temáticas voltadas para as possibilidades de: apresentação de sugestões aos Constituintes, realização de audiências públicas, acesso ao plenário por populares, divulgação dos trabalhos da Constituinte, referendo, plebiscito e apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição.

<sup>50</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 40.

<sup>51</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58.

<sup>52</sup> Ver mais sobre a divulgação do desempenho parlamentar como instrumento de pressão na Constituinte em: MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58.

legalmente constituídas.<sup>53</sup> Outras emendas semelhantes foram apresentadas, disciplinando também a apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, destacando-se as emendas n.ºs 001, 474, 492, 493 e 941, apresentadas respectivamente pelos constituintes Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Wilson Souza (PMDB), José Fogaça (PMDB), Artenir Werner (PDS) e Siqueira Campos (PDC).<sup>54</sup>

Algumas emendas tratavam de vários temas voltados para a participação popular na ANC, relacionadas com as possibilidades de apresentação de sugestões, pronunciamento junto às comissões, utilização da tribuna, audiências públicas, sessões plenárias especiais e ainda estabelecia dispositivos versando sobre várias possibilidades de consulta popular, como o plebiscito e o referendo.<sup>55</sup>

Em razão do elevadíssimo número de emendas apresentadas<sup>56</sup>, Fernando Henrique Cardoso (PMDB) apresentou um relatório e parecer, concluindo por um substitutivo.<sup>57</sup> Comparado com o projeto original elaborado pelos líderes

<sup>53</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 462.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 439-440, 451, 462.

<sup>55</sup> As Emendas 001, 002, 005, 016-A, 089, 216, 224, 228, 295, 296, 296-A, 297, 297-A, 298, 298-A, 299, 299-A, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 319, 325, 326, 327, 380, 410, 417, 424, 455, 573, 574, 584, 585, 587, 588, 589, 590, 591, 593, 597, 598, 599, 649, 888, 896, 918, 927, 939, 946, 947 e 948 apresentadas, respectivamente, pelos constituintes: Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Brandão Monteiro (PDT), Max Rosenman (PMDB), Adhemar de Barros Filho (PDT), Stélio Dias (PFL), Jorge Hage (PMDB), Cunha Bueno (PDS), Adhemar de Barros Filho (PDT), Jamil Haddad (PSB), Renato Vianna (PMDB), Daso Coimbra (PMDB), Jorge Arbage (PDS), José Costa (PMDB), Ana Maria Rattes (PMDB), Nelson Wedekin (PMDB), Jorge Hage (PMDB), Francisco Pinto (PMDB), Messias Soares (PMDB) Nelton Friedrich (PMDB), Vasco Alves (PMDB), Wilson Souza (PMDB), Stélio Dias (PFL), Paes Landim (PFL), Artenir Werner (PDS), Adolfo Oliveira (PL), Augusto Carvalho (PCB), Hugo Napoleão (PFL), Darcy Deitos (PMDB), Gonzaga Patriota (PMDB), Francisco Pinto (PMDB), Meira Filho (PMDB), Messias Soares (PMDB), Maurício Fruet (PMDB), Paulo Macarini (PMDB), Fernando Lyra (PMDB), Koyu Iha (PMDB), Vladimir Palmeira (PT), Affonso Camargo (PMDB), Jamil Haddad (PSB), Jorge Hage (PMDB), Messias Soares (PMDB), Brandão Monteiro (PDT), Rita Camata (PMDB), Nelton Friedrich (PMDB), Antônio Carlos Konder Reis (PDS), Virgílio Guimarães (PT), Geraldo Alckmin (PMDB), Brandão Monteiro (PDT), Aldo Arantes (PC do B), Hermes Zaneti (PMDB), Jamil Haddad (PSB), Mauricio Fruet (PMDB), Carlos Mosconi (PMDB), Florestan Fernandes (PT), Simão Sessim (PFL), Nelton Friedrich (PMDB), Wilson Souza (PMDB), Jorge Hage (PMDB), José Fogaça (PMDB), Tadeu França (PMDB), Álvaro Valle (PL), Floriceno Paixão (PDT), Vicente Bogo (PMDB), Roberto Freire (PCB), Chico Humberto (PDT) e Rose Freitas (PMDB). Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 439-463.

<sup>56</sup> Um balanço sobre as emendas aprovadas e rejeitadas pode ser visto na Ata da 18ª Sessão da ANC. *Ibid.*, p. 465.

<sup>57</sup> Os constituintes receberam o substitutivo com muitas críticas. Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 19ª Sessão Extraordinária Vespertina (22/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 476-481; ver também: PILATTI, Adriano., op. cit., p. 45.

partidários (PR-2/87), o substitutivo inovava em mecanismos de participação popular para elaboração da Constituição.

Um dos aspectos mais importantes do substitutivo, quanto à temática da participação popular, foi o acolhimento das emendas propostas pelos constituintes Mário Covas (PMDB), Brandão Monteiro (PDT), Siqueira Campos (PDC), Nelson Wedekin (PMDB), José Fogaça (PMDB), Koyu Iha (PMDB) e a bancada do PT, no sentido de permitir a apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, desde que subscritas por trinta mil eleitores e patrocinadas por pelo menos três entidades legalmente constituídas, limitando o número de projetos a serem propostos a três por eleitor.<sup>58</sup>

O substitutivo permitia, no caso de rejeição da emenda popular pelos membros da Comissão de Sistematização, a possibilidade de sua tramitação se algum constituinte a endossasse. Conforme será visto mais adiante, a tramitação de várias iniciativas populares rejeitadas somente foi possível em razão da subscrição de constituintes.

Outro tema acolhido no substitutivo garantia a apresentação de sugestões pelas entidades representativas de segmentos da sociedade<sup>59</sup> e o acesso do público

---

<sup>58</sup> Substitutivo, artigo 23: “Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 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 de seu título eleitoral; II – a proposta será protocolada perante a Comissão de Sistematização que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação; III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo da decisão denegatória recurso para o Plenário se interposto por 56 (cinquenta e seis) Constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembléia; IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o dispositivo no parágrafo seguinte; 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 a plenário no rol das emendas de parecer contrário; VI – na Comissão, poderá usar da palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários para esse fim indicado quando da apresentação da proposta; VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha; VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo 3 (três) propostas.” Ver Relatório onde FHC enaltece a inclusão de tal mecanismo do Regimento Interno. Segundo o relator, a iniciativa popular na legislação ordinária, já havia sido proposta pelo PMDB em seu programa de 1980. Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 463.

<sup>59</sup> Substitutivo, artigo 13, § 12: “Às Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade é facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembléia às respectivas Comissões”. Ibid., p. 467.

às galerias, em condições que não prejudicassem os trabalhos do plenário.<sup>60</sup> O mecanismo da audiência pública, objeto de várias emendas, também foi acolhido no substitutivo, relevada a sua importância nas subcomissões.<sup>61</sup>

As emendas que tratavam do plebiscito e do referendo não foram acolhidas, ao argumento da inconveniência da discussão de tais mecanismos naquele momento. Visando minimizar as críticas por seus propositores, o relator garantiu que o tema deveria integrar o debate constitucional, assegurando a apresentação de emendas sobre o assunto, e a sua discussão, no curso dos trabalhos da ANC.<sup>62</sup>

Na sessão vespertina de 22 de fevereiro de 1987, José Thomaz Nonô (PFL) suscitou questão de ordem sobre a possibilidade de apresentação de emendas ao Substitutivo, ao argumento de que este continha matéria nova em seu texto.<sup>63</sup> Ulysses postergou sua decisão até a apresentação, pelo próprio relator, de outra questão de ordem no mesmo sentido, em que solicitava a permissão de apresentação de novas emendas ao Substitutivo, embora reconhecesse os “constrangimentos” a serem superados, ante as limitações regimentais, para “resolver questão de ordem dessa natureza”.<sup>64</sup>

Ao valer-se de uma “cambalhota hermenêutica”<sup>65</sup>, Ulysses decidiu a questão de ordem permitindo a apresentação de emendas ao Substitutivo, ao que lhe sucedeu recurso pelo líder do PDT Brandão Monteiro. Submetido o recurso à votação pelo plenário, este foi rejeitado por 317 votos a 41, computando-se duas

<sup>60</sup> Substitutivo, artigo 40: “Será permitido, a qualquer pessoa, assistir às sessões, das galerias, desde que esteja desarmada e guarde silêncio, sem dar sinal de aplauso ou de reprovação ao que se passar no recinto ou fora dele”. Ibid., p. 469.

<sup>61</sup> Substitutivo, artigo 14: “As Subcomissões destinarão 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão”. Ibid., p. 467.

<sup>62</sup> Substitutivo, artigo 58: “Constituem proposições, além do Projeto de Constituição: I – projetos de resolução; II – requerimentos; III – indicações; IV – emendas; V – projetos de decisão. § 1º. Os projetos de resolução destinam-se a regular matéria de caráter administrativo, ou de natureza regimental, ou relativa à consulta plebiscitária no curso do processo de elaboração constitucional.”. Ibid., 470-471.

<sup>63</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 19ª Sessão Extraordinária Vespertina (22/02/87), p. 476; Antes mesmo da apresentação oral do Substitutivo, Adolfo Oliveira (PL-RJ) já havia levantado questão de ordem no mesmo sentido, tendo Ulysses Guimarães respondido que o relator tinha permissão para apresentar matéria nova. Ibid., Ata da 18ª Sessão (21/02/1987), p. 421.

<sup>64</sup> Verifica-se que a questão de ordem foi apoiada pelos líderes do PMDB, do PFL, do PDS, do PTB, do PL e do PDC e contraditada pelos líderes do PDT, do PT e do PCB. Ibid., Ata da 19ª Sessão Extraordinária Vespertina (22/02/87), p. 489-492; Ibid., Ata da 20ª Sessão Extraordinária Noturna (22/02/87), p. 493-495.

<sup>65</sup> Expressão cunhada por Adriano Pilatti. Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 46.

abstenções.<sup>66</sup> Dada a decisão do plenário, abriu-se prazo, até as 15 horas do dia seguinte, para a apresentação de emendas ao 1º Substitutivo, contabilizando-se, no prazo previsto, um total de 693 emendas propostas pelos constituintes.<sup>67</sup>

Em meio à apresentação das emendas pelos constituintes, as críticas ao 1º Substitutivo se intensificavam em todos os flancos, partindo tanto dos conservadores, quanto dos progressistas. Enquanto os partidos de direita se voltavam duramente contra os mecanismos de participação popular, os partidos de esquerda defendiam a ampliação desses instrumentos, combatendo ainda as sessões secretas e os poderes da presidência da ANC. Os conservadores direcionaram suas críticas principalmente à possibilidade de apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, prevista no artigo 23 do 1º Substitutivo. Bombardeada intensamente, as emendas populares receberam as mais variadas adjetivações, valendo o registro das mais veementes:

“a instituição do constituinte ad hoc” (...) é uma forma “simpática, mas pouco prática” (...) “na melhor das hipóteses, um ato temerário”, segundo José Thomáz Nonô (PFL); “o artigo que determina que um mínimo de 30.000 pessoas é necessário para a apresentação de emenda é ridículo e tem o poder demagógico de apavorar o Congresso Nacional” (...) “é uma demagogia incrível” (...) “Quem irá rever as assinaturas e conferi-las? Será a Mesa um cartório de reconhecimento de firmas?” (...) “Esse artigo precisa ser eliminado, porque é uma covardia dos homens que não são de esquerda aceitarem tal exigência, com medo de repercussão popular” (...) “é demagogia vergonhosa” (...) “Não tem cabimento o povo, depois de eleger seus representantes, ser chamado aqui, em tão grande número, como 30.000, para apresentar emendas”, segundo Amaral Neto (PDS); permitir a apresentação de emendas populares “é passar por cima da emenda que convocou a Assembléia Nacional Constituinte.” (...) é criar uma “tremenda dificuldade, a pretexto de mobilizar o povo. Nós já representamos a vontade do povo, de acordo com as idéias que defendemos.” (...) “é inteiramente inócua e até mesmo demagógica”, segundo Jesus Tajra (PFL); “Não se justifica, a nosso ver, possibilitar a apresentação de propostas por grupos de 30.000 eleitores, sabendo-se que individualmente podem se dirigir a nós, seus delegados, para manifestares suas sugestões. Além do mais, a permanecer o dispositivo, o item VI, que prevê a participação de um de seus signatários nos trabalhos das comissões, com direito inclusive a 20 minutos para discussão, estaria, na realidade, criando a figura do ‘constituinte biônico’, o que não nos parece razoável, e com o que não podemos concordar”, segundo Inocêncio Oliveira (PFL); “Julgamos esta proposta completamente impraticável e, na nossa opinião, com um sentido exclusivamente demagógico”, segundo José Elias Murad (PTB); “considero demagógico” (...)

<sup>66</sup>Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 20ª Sessão Extraordinária Noturna (22/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 495; De acordo com Adriano Pilatti, o resultado dessa votação “reduziu os partidos de esquerda à dimensão que teriam sem o apoio da ala esquerda do PMDB”. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 47.

<sup>67</sup>Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 23ª Sessão (24/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 552.



“Meus eleitores não precisam se reunir em 30 mil. Basta que me escreva, me solicite, me procure, me telefone e faça sua proposta que imediatamente transformarei essa proposta numa proposta nossa, mesmo que não esteja de acordo com ela.”, segundo Cunha Bueno (PDS); “E vou, inegavelmente ter prazer em ver o cartório que se vai instalar na Comissão de Sistematização, para conferir 30 mil assinaturas. Lamento apenas que esse cartório não se faça no Gabinete do Presidente Ulysses Guimarães”, segundo José Thomaz Nonô (PFL).<sup>68</sup>

Ao avaliar os argumentos levantados contra a iniciativa popular legislativa, Maria Victoria de Mesquita Benevides sustenta que estes são exemplos de uma certa “cultura política das elites”, para concluir que o fenômeno era a “presciência” de que falava a antiga UDN – reveladora da persistente tradição oligárquica, personalista e paternalista em nossos parlamentares”.<sup>69</sup>

Interessante notar que muitos desses constituintes subscreveram emendas voltadas para a participação popular, inclusive aquelas que resultaram no artigo 23 do 1º Substitutivo.<sup>70</sup> Além do mais, importante registrar que o próprio PFL apresentou proposições reduzindo para cinco mil o número de assinaturas necessárias para apresentação de iniciativas populares.<sup>71</sup>

Na própria ala progressista também houve quem se dispusesse a criticar o dispositivo sobre as proposições populares, só que dessa vez partindo de outro ponto de vista, completamente díspare. Nesse sentido, Lysâneas Maciel (PDT) argumentou ter sido “mantida integralmente a farsa de proibir a participação popular. Trinta mil votos a serem obtidos em 30 dias significa a completa impossibilidade de se fazer qualquer coisa”.<sup>72</sup>

Sobre as emendas apresentadas ao 1º Substitutivo, vale o registro da subscrita por Pompeu de Souza (PMDB), que pretendia a modificação do artigo

<sup>68</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 20ª Sessão Extraordinária Noturna (22/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 497; *Ibid.*, Ata da 22ª Sessão Extraordinária Vespertina (23/02/87), p. 515, 517 e 518; *Ibid.*, Ata da 23ª Sessão (24/02/87), p. 548; Ata da 24ª Sessão (24/02/87), p. 562, 568 e 571.

<sup>69</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., *op. cit.*, p. 126.

<sup>70</sup> Maluly Neto (PFL): “Quando se fala da participação popular na Constituinte – e posso fazer a crítica, porque dela fui subscritor – por meio da apresentação de proposta com a assinatura de 30 mil eleitores, estamos ao lado dos que assim o desejam. Mas o que não se pode permitir é que essa possibilidade de participação se faça pela substituição da representatividade do deputado que aqui está, por pessoas que não foram às urnas, que não pregaram, que não andaram, não perambularam, não disseram o que pensam e, à sorrelfa, chegam com essas assinaturas, de cuja autenticidade muitas vezes duvidamos. Qual é o estádio de futebol que vai abrigá-las? Serão apenas trinta mil que se farão presentes? E os cento e vinte milhões de brasileiros que aí estão? E nós teremos de permitir quatro mil representantes, se nós já somos 559 e temos apenas cinco minutos para falar? É dada neste Regimento a possibilidade de vinte minutos para quem defende sua idéia”. Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 25ª Sessão (25/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 583-584.

<sup>71</sup> *Ibid.*, Ata da 26ª Sessão Extraordinária Vespertina (25/02/87), p. 592.

<sup>72</sup> *Ibid.*, Ata da 24ª Sessão (24/02/87), p. 569.

23, para substituir a expressão “título eleitoral” por “documento de identidade”. Tal proposta visava a ampliação dos legitimados para a subscrição das iniciativas populares, alcançando não só os eleitores mas, também, não eleitores maiores de dezesesseis anos, integrantes das forças armadas e corporações auxiliares.<sup>73</sup>

Referindo-se ao artigo 14, contido no 1º Substitutivo do RIANC, Mário Assad (PFL) sustentou que a determinação para que as subcomissões destinassem de cinco a oito reuniões para realização de audiências públicas é desnecessária, argumentando que

qualquer comissão dará oportunidade aos diversos segmentos da sociedade de levarem até ela o seu pensamento, e o Presidente é quem verá, a seu arbítrio, quantas reuniões devam ser marcadas, quantas audiências devam ser concedidas.<sup>74</sup>

Dado o imenso volume e a disparidade das emendas apresentadas ao 1º Substitutivo, a polêmica que se formou em seu entorno fez com que o relator da Constituinte viesse a apresentar um 2º Substitutivo. Sem inovar em mecanismos de participação popular, o 2º Substitutivo, apresentado na sessão vespertina de 24 de fevereiro, manteve integralmente os dispositivos que tratavam da apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, argumentando o relator não ter acolhido nenhuma emenda modificativa apresentada porque “havia tanto as que eliminavam o instituto como as que diminuía consideravelmente os requisitos para sua apresentação”.<sup>75</sup>

Previamente à votação do 2º Substitutivo, na sessão extraordinária do dia 25 de fevereiro de 1987, o relator mais uma vez defendeu a manutenção dos dispositivos sobre as emendas populares, nos exatos termos do 1º Substitutivo, valendo registrar um trecho de seu pronunciamento:

Não alterei nada no que diz respeito às emendas sobre a iniciativa popular. Recebi tantas e tão díspares que não me senti com autoridade para alterar aquilo que obviamente não correspondia a muito mais do que o pensamento de um só autor. Recebi emendas do próprio PFL reduzindo para cinco mil o número de assinantes. Recebi outras aumentando o número de eleitores requeridos para que tramitasse uma emenda de iniciativa popular e outras propondo pura e simplesmente o

<sup>73</sup> Ibid., Ata da 25ª Sessão Extraordinária Matutina (25/02/87), p. 581.

<sup>74</sup> Ibid., Ata da 21ª Sessão (23/02/87), p. 506.

<sup>75</sup> Ibid., Ata da 23ª Sessão (24/02/87), p. 552.

cancelamento dessa possibilidade. Achei melhor entregar ao descortino desta Casa a decisão final, mantendo o Projeto tal como estava.<sup>76</sup>

Quanto ao plebiscito, uma alteração é verificada no artigo 59 do 2º Substitutivo, que previa dez dias de prazo para a apresentação de projetos relativos à consulta plebiscitária, contados a partir da publicação dos avulsos do projeto de Constituição. Quando justificava a alteração, o relator esclareceu um equívoco do 2º Substitutivo, que inadvertidamente manteve o § 1º do artigo 57 (nos exatos termos do substitutivo anterior), garantindo corrigir a redação deste, para concluir que a consulta plebiscitária se daria exclusivamente na forma do artigo 59.<sup>77</sup>

A votação do 2º Substitutivo não ocorreu, como se esperava, na sessão vespertina do dia 25 de fevereiro de 1987, apesar da insistência do relator pelo entendimento quanto à sua votação. Desde então, a discussão sobre o regimento interno estabeleceu-se em um intenso enfrentamento entre progressistas e conservadores, culminando com uma massiva negociação que possibilitou a votação do 2º Substitutivo apenas na sessão do dia 10 de março de 1987.<sup>78</sup>

Aprovado o 2º Substitutivo, o Projeto de Resolução nº 2, de 1987 foi promulgado na sessão do dia 24 de março de 1987, estabelecendo o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Nos termos do roteiro estabelecido no RIANC, o trabalho de elaboração constitucional seria iniciado em vinte e quatro subcomissões temáticas, que teriam a incumbência de elaborar os seus anteprojetos e enviá-los a oito comissões temáticas. Concluídos os trabalhos nas comissões, os anteprojetos seriam remetidos à Comissão de Sistematização, que por sua vez elaboraria o Projeto de Constituição para, enfim, submetê-lo ao Plenário da ANC.<sup>79</sup>

Não obstante as alterações sofridas em razão das negociações para votação do 2º Substitutivo, os dispositivos que tratavam da participação popular foram

---

<sup>76</sup> Ibid., Ata da 16ª Sessão Extraordinária Vespertina (25/02/87), p. 592.

<sup>77</sup> Ibid., Ata da 16ª Sessão Extraordinária Vespertina (25/02/87), p. 592.

<sup>78</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 48-51; O RIANC foi aprovado por 414 votos a 52, verificando-se duas abstenções. Cf.: Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 30ª Sessão (10/03/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 680.

<sup>79</sup> De acordo com Adriano Pilatti, “Cada uma das comissões deveria ser integrada por 63 titulares e 63 suplentes e dividir-se em 3 subcomissões. A Comissão de Sistematização deveria ser integrada por 49 titulares, 49 suplentes, mais os 8 presidentes das comissões e os 32 relatores das subcomissões e comissões”. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 57.

mantidos em sua integralidade no RIANC, sendo importante registrar a avaliação de Michiles sobre tais decisões legislativas:

A difícil negociação que aconteceu em torno da soberania, resultando num dispositivo regimental, pode ter contribuído para desviar ou diminuir as resistências à forma de elaboração constitucional proposta pelo relator e à aprovação dos dispositivos participativos adotados.<sup>80</sup>

A possibilidade de apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição foi amplamente divulgada na imprensa, em grande parte atribuindo tal vitória aos plenários, comitês e organizações pró-participação popular na Constituinte.<sup>81</sup> No que pese a importância dessas mobilizações em torno da participação popular na Constituinte, não pode ser desprezada a atuação de Mário Covas (PMDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Brandão Monteiro, que subscreveram a proposta que possibilitou a inclusão das emendas populares ao Regimento Interno da Constituinte.

Assim, restou assegurada a apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição no artigo 24 do RIANC<sup>82</sup>, desde que fosse subscrita por trinta mil ou mais eleitores brasileiros (sendo vedado a cada eleitor subscrever mais de três emendas), em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas,

<sup>80</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 59.

<sup>81</sup> NOBRE, Freitas. As emendas à Constituição. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 20 mar. 1987, p. 5; FERNANDES, Florestan. O uso da iniciativa popular. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 abr. 1987, p. A3; RATTES, Anna Maria. A Sociedade na Constituinte. *Jornal de Brasília*, Brasília, 30 abr. 1987, p. 10.

<sup>82</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 24: “Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 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 de seu título eleitoral; II – a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação; III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta, dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao Plenário, se interposto por 56 (cinquenta e seis) Constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembléia; IV – a proposta apresentada na forma deste 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 a Plenário no rol das emendas de parecer contrário; VI – na Comissão, poderá usar da palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para esse fim indicado quando da apresentação da proposta; VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha; VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas”. *Assembléia Nacional Constituinte. Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

legalmente constituídas, que deveriam se responsabilizar pela idoneidade das assinaturas.

Não obstante essas restrições terem o claro objetivo de restringir a apresentação de iniciativas populares, algumas limitações criaram condições favoráveis à administração destas e, conseqüentemente, à coleta de assinaturas. Ao contrário do possa parecer, a exigência de encaminhamento por três entidades associativas seria extremamente vantajosa quando das mobilizações para formulação das emendas e coleta de subscrições, ainda que na sua origem os constituintes provavelmente não a tivessem prescrito com essa intenção.<sup>83</sup>

A partir de então, a iniciativa popular e as instruções sobre a sua utilização passou a ser difundida por todo o país pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular, instalando-se um intenso processo de elaboração de propostas e coleta de assinaturas, no qual a iniciativa popular passou a ganhar tratamento de “emenda popular”.<sup>84</sup>

A possibilidade de apresentação de sugestões contendo matéria constitucional pelas entidades representativas de segmentos da sociedade foi mantida no artigo 13, § 11.<sup>85</sup> No que diz respeito às audiências públicas, o artigo 14 manteve determinação para que as subcomissões destinassem de cinco a oito reuniões para audiências públicas de entidades representativas de segmentos da sociedade.<sup>86</sup> Quanto ao plebiscito, o mecanismo restou mantido nos artigos 59 e 61, estabelecendo que o projeto de resolução, que visasse regulamentar e disciplinar a consulta plebiscitária poderia ser apresentado dentro de 10 (dez) dias, contados da publicação dos avulsos do Projeto de Constituição.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Se a ideia era restringir a participação popular, o resultado desapontou, pois tal exigência fomentou a valorização da cidadania exercida coletivamente e ainda aumentou a base de sustentação social necessária para a formulação e a coleta de assinaturas das emendas. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 85.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>85</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 13, § 11: “Às Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos tribunais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade fica facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembléia às respectivas Comissões”. Assembléia Nacional Constituinte. Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

<sup>86</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 14: “As Subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão”. *Idem.*

<sup>87</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 59: “Constituem proposições, além do Projeto de Constituição: I – projetos de resolução; II – requerimentos; III – indicações; IV – emendas; V – projetos de decisão. § 1º Os projetos de resolução destinam-se a regular matéria de caráter

Apesar da importância de todos esses mecanismos, a possibilidade de apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição foi o instrumento que mais impacto iria causar na ampliação do espaço público da Constituinte, pois viria a atingir um nível de mobilização social até então nunca experimentado.

Com efeito, a inclusão das emendas populares representava “a primeira mudança no quadro político institucional brasileiro obtida pelo longo esforço que vinha sendo desenvolvido, desde o início de 1985, pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte”.<sup>88</sup>

### 3.3

#### **A campanha pelas emendas populares: fenômeno de luta e superação**

Na Constituinte de 1987-1988, uma vez acolhida a possibilidade de apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição, restava saber se elas seriam realmente utilizadas e como se daria a sua implementação. A simples previsão desse mecanismo no RIANC, por si só, não garantiria a participação popular no processo de elaboração da Constituição. Diante de tal constatação, as mobilizações dos plenários, comitês e organizações pró-participação popular na Constituinte passaram a se dedicar prioritariamente à formulação das propostas e à campanha pela coleta das assinaturas. Como se não bastassem as dificuldades naturais para pôr em prática um mecanismo até então nunca utilizado no Brasil, todo esse trabalho deveria estar concluído até o dia 13 de agosto de 1987, prazo fatal para entrega das emendas populares à Comissão de Sistematização.<sup>89</sup>

Com esse cenário, iniciou-se uma intensa campanha pela sensibilização, arregimentação e organização de entidades por todo o país, de modo a fomentar e otimizar a utilização do mecanismo das emendas populares, dentro dos padrões estabelecidos para a sua propositura e em tempo hábil. Ao mesmo tempo em que se desenhavam essas iniciativas, o ceticismo se apresentava como um obstáculo intransponível a toda mobilização:

---

administrativo, ou de natureza regimental, ou ainda relativa a consulta plebiscitária, nos termos do art. 61 deste Regimento; Art. 61. Projeto de resolução que vise a regulamentar e disciplinar a consulta plebiscitária poderá ser apresentado dentro de 10 (dez) dias, contados da publicação dos avulsos do Projeto de Constituição”. Idem.

<sup>88</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>89</sup> Cf. TAVARES, Rita. Iniciativa popular tem prazo até dia 13. Folha de São Paulo, São Paulo, 26 de julho de 1987, p. A4.

Como organizar um sem-número de pessoas e entidades que sairiam às ruas coletando assinaturas e debatendo seus temas populares? Como reunir entidades nacionais, estaduais e locais ao lado de partidos políticos tão divergentes no plano tático e estratégico? Como superar o peso da tradição autoritária que aponta para uma permanente desorganização das lutas populares? Como caminhar de forma unitária com segmentos políticos sempre intransigentes em suas divergências?<sup>90</sup>

Havia muitos obstáculos a serem transpostos: a desconfiança generalizada sobre a seriedade da Constituinte; o “simples medo de assinar qualquer papel, visto como um reflexo do regime militar”; a falta de divulgação do movimento “pró-participação popular”; a ausência de iniciativas das lideranças políticas e religiosas locais; a obrigatoriedade de fazer constar ao lado da assinatura o número do título de eleitor, a seção e a zona eleitoral, além do endereço completo.<sup>91</sup>

Visando superar todas essas dificuldades, no início de junho de 1987 foi elaborado um documento contendo as decisões da Articulação Nacional de Entidades para Mobilização Popular na Constituinte<sup>92</sup>, cujo conteúdo tratava de diretrizes concretas de apoio para uma efetiva implementação das emendas populares. O grande propósito dessa articulação era aproveitar ao máximo aquela rara oportunidade no processo constituinte, com vistas a reunir o maior número possível de organizações “pró-participação popular”, e então somar forças em torno das campanhas para formulação e coleta de assinaturas nas emendas populares.

No dia 16 de junho de 1987, essa articulação lançou em Brasília uma campanha nacional de apoio às emendas populares, instituindo o dia 17 de julho de 1987 como sendo o dia nacional de mobilização para a coleta de assinaturas. O dia 12 de agosto de 1987 foi escolhido para ser o dia nacional para a entrega

---

<sup>90</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>91</sup> JORNAL DO BRASIL. (sem nome do autor). Rio de Janeiro, 14 de julho de 1987, p. 2.

<sup>92</sup> A Comissão Executiva dessa Articulação era integrada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT); Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). De acordo com Michiles, a Comissão enfrentou muitos problemas estruturais, recorrendo ao Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte/Universidade de Brasília (CEAC/UNB) para implementação de uma secretaria nacional. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 67-69.

conjunta das emendas populares, coincidindo, propositalmente, com a greve geral convocada pela CUT.<sup>93</sup>

Em 26 de junho de 1987, o relator da Comissão de Sistematização Bernardo Cabral apresentou o seu Anteprojeto de Constituição. Objeto de muitas críticas, o anteprojeto ficou amplamente conhecido como *Frankenstein*, em razão da sua vasta extensão (501 artigos), diversidade temática e conteúdo polêmico.<sup>94</sup>

Por outro lado, no decorrer do mês de julho, as emendas populares começaram a ser apresentadas, uma a uma, na Comissão de Sistematização, anunciando, desde então, o descompasso com a mobilização (anteriormente articulada) para a entrega conjunta das emendas no dia 12 de agosto de 1987. Desconsiderando as diretrizes da articulação, a grande maioria das emendas populares foi apresentada entre meados de julho e o início de agosto de 1987.<sup>95</sup>

Ademais, quando levamos em conta que a grande maioria das emendas populares foi apresentada após a conclusão do anteprojeto elaborado por Bernardo Cabral, podemos concluir que as propostas populares não foram apreciadas na Comissão de Sistematização, o que seria impossível. Diante de tal constatação, instalou-se um sentimento geral de desconfiança quanto à sorte das emendas populares, pois “o conteúdo delas passou ao largo, sem influenciar a proposta do anteprojeto de Constituição”.<sup>96</sup>

Enquanto isso, não obstante o curtíssimo prazo para apresentação de sugestões pelos legislativos, tribunais e entidades associativas (§ 1º, artigo 13, do RIANC), 11.989 sugestões, cadastradas e processadas, foram apresentadas pela sociedade e pelos constituintes, sendo encaminhadas para as subcomissões a que se referiam seus temas, de modo a interferir nas decisões da Constituinte.<sup>97</sup>

Quanto às emendas populares, malgrado todas as dificuldades, o ceticismo e a

<sup>93</sup> A falta de direção política, a desorganização, o corporativismo de algumas entidades, e os problemas conjunturais, fizeram com que o ato público para a entrega unitária das emendas populares apresentasse muitas falhas, não atingindo os resultados esperados Ibid., p. 69-71.

<sup>94</sup> Cf. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 149-151.

<sup>95</sup> No que demonstra a fragilidade da mobilização pela entrega conjunta das emendas populares, prevista para o dia 12 de agosto de 1987, importante registrar que a própria CNBB (integrante do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte) ignorou a mobilização, apresentando quatro emendas em 29 de julho de 1987. Cf. FAGÁ, Francisca Stella. CNBB reúne 1,5 milhão em apoio a emendas contra aborto e tortura. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 29 jul. 1987, p. 6; ALMEIDA, Luciano Mendes. Propostas chegam a Brasília. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 1987, p. A2.

<sup>96</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 98.

<sup>97</sup> De acordo com Michiles, “a Presidência da Constituinte não foi rígida na aplicação do regimento e aceitou idéias oriundas de qualquer cidadão, de governadores ou prefeitos, categorias não incluídas expressamente no dispositivo antes citado.” Ibid., p. 64.



apatia política que acometia uma boa parcela da sociedade brasileira, que em grande parte deve ser tributada aos mais de vinte anos de regime militar, o resultado também seria surpreendente.<sup>98</sup>

No dia 12 de agosto de 1987, data prevista para entrega conjunta das emendas populares, o salão negro do Congresso Nacional foi palco de uma grande manifestação popular envolvendo aproximadamente duas mil pessoas. Durante a solenidade, instalou-se um tumulto generalizado, marcado por vaias e insultos a Ulysses Guimarães, que foi recebido com gritos de “traidor” e “puxa saco de Sarney”.<sup>99</sup> Diante da hostilidade e da agitação dos manifestantes, o discurso preparado pelo Presidente da ANC para a solenidade de entrega unitária das emendas populares não pôde ser realizado.<sup>100</sup>

Outro importante instrumento de campanha e mobilização adotado pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte foram as caravanas a Brasília, utilizadas ininterruptamente desde 1985, quando da luta por uma Constituinte exclusiva. As caravanas também foram empreendidas quando da instalação da ANC, para a entrega das emendas populares, e para o ato público conhecido como “Acorda Brasil”, em resposta às ameaças de mudanças anunciadas pelo Centrão<sup>101</sup>, resultando no famoso cordão popular que cercou a área externa do Congresso Nacional.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> Segundo João Gilberto Lucas Coelho, “Há registros divergentes sobre o número de sugestões, devido à variedade e informalidade destas. Ao fazermos uma pesquisa pelo Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da UnB, à época, para a publicação *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares* (Ed. Paz e Terra, 1989), catalogamos 9.770, e a Comissão da Ordem Social foi a que recebeu maior volume, 2.257. No entanto, os registros do *Jornal da Constituinte*, nº 63, de 5/10/1998, falam em 12.000 sugestões entre os 32.337 diferentes documentos encaminhados à apreciação dos relatores das Subcomissões”. COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 26.

<sup>99</sup> Ao fazer uma avaliação sobre o incidente, Adriano Pilatti sustenta que as razões da tamanha hostilidade contra Ulysses Guimarães devem ser tributas à “associação entre as pretensões continuístas do crescentemente impopular Sarney e as manobras protelatórias de Ulysses”. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 155.

<sup>100</sup> Cf. FAGÁ, Francisca Stella. Ulysses é vaiado e impedido de falar na entrega das emendas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 ago. 1987, p. 6.

<sup>101</sup> Segundo Ana Luiza Backes, “Em novembro de 1987, aproximando-se o momento das votações em Plenário, houve uma verdadeira revolta quanto à condução dos trabalhos. Um grupo, que passou a se denominar de “Centrão”, reunindo representantes dos partidos conservadores e uma parte do PMDB, lutou por uma reforma regimental, obtendo uma mudança radical das normas do jogo. O principal problema era que o Regimento dava ao texto votado pela Comissão de Sistematização a preferência na votação das propostas: para alterar o texto aprovado na Comissão, onde o quórum mínimo era 47 votos, seria necessário reunir 280 votos em Plenário. As batalhas em torno da reforma duraram quase dois meses, ao final dos quais foi decidido que seria possível

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas nas campanhas pela formulação e coleta de assinaturas das emendas populares, o resultado final surpreendeu. Conforme será demonstrado no balanço final deste capítulo, 122 emendas populares foram apresentadas junto à Comissão de Sistematização da ANC, reunindo 12 milhões de assinaturas.

### **3.4**

#### **A Constituição que o povo desejava**

A apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição representou um acontecimento inédito de participação popular até então nunca visto, no qual o povo brasileiro demonstrou, em grande medida, qual o perfil da Constituição que queriam ver promulgada. O fato desse acontecimento ter sido orquestrado em uma Assembleia Nacional Constituinte, os aspectos quantitativos e qualitativos, bem como a heterogeneidade das emendas populares e das organizações propositoras fizeram desse evento um fenômeno singular no processo de redemocratização do Brasil.

Da leitura dos textos e justificativas das 122 emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização<sup>103</sup>, algumas características relevantes de todo o processo podem ser levantadas. Dado o imenso volume desse material, serão abordados apenas os aspectos mais importantes dessas emendas, de modo a destacar as suas particularidades, atinentes à sua tramitação, aspectos quantitativos e qualitativos.

#### **3.4.1**

##### **Heterogeneidade temática**

Uma das primeiras características das emendas populares que pode ser destacada é a sua diversidade temática. Variando em temas que vão desde esportes até desarmamento nuclear, os mais diversos assuntos foram abordados,

---

apresentar novas emendas e que os textos que reunissem maioria de votos teriam a preferência no momento da votação”. BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de (orgs.). *A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 162.

<sup>102</sup>MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 72-73.

<sup>103</sup> *Assembléia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988.

destacando-se aqueles que tratavam dos direitos da criança e do adolescente, reforma agrária, educação, religião, previdência social, direitos trabalhistas, moradia, instrumentos de democracia participativa, eleições diretas, segurança pública, regime de governo, dívida externa, serviço público, tributos, monopólio das telecomunicações e do petróleo. Enquanto algumas emendas levantavam idênticas aspirações, outras se digladiavam, apresentando posições completamente divergentes quanto a alguns temas, como ocorreu com as emendas relacionadas à saúde, ao aborto e à censura.

Enquanto a emenda PE00002-4 previa a eliminação de todo e qualquer tipo de censura, a PE00084-9 almejava a sua manutenção vinculada ao Departamento da Polícia Federal. No entanto, o que causa perplexidade é saber que a emenda prevendo a manutenção da censura atingiu 67.136 subscrições, enquanto a outra, vedando o odioso instrumento, não conseguiu preencher os requisitos regimentais, sendo indeferida por Afonso Arinos na Comissão de Sistematização.<sup>104</sup>

Duas propostas nas áreas da saúde também tinham objetivos opostos. Enquanto a emenda popular PE00050-4 previa a estatização dos serviços de saúde, proibindo a transferência de recursos públicos para investimento e custeio às instituições privadas com fins lucrativos na assistência à saúde, a PE00071-7 previa a manutenção dos serviços privados na área da saúde, com a livre opção dos indivíduos entre o sistema estatal e o privado.<sup>105</sup>

Dentre os assuntos que mais mobilizaram os propositores de emendas populares encontram-se os temas sociais.<sup>106</sup> Com relação a alguns temas específicos, conseguiram o maior número de subscrições, os que tratavam da manutenção dos serviços de aprendizagem comercial e industrial (SESC, SESI, SENAI e SENAC) reuniram, em cinco emendas, 1.659.130 assinaturas.<sup>107</sup> O tema da reforma agrária reuniu, em seis emendas, 1.473.679 subscrições<sup>108</sup>, e as quatro

<sup>104</sup> De todo modo, o constituinte José Genoíno (PT) acabou subscrevendo a emenda popular PE00002-4, permitindo a sua tramitação na Comissão de Sistematização. *Ibid.*, p. 7- 8, 79-80.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 46-47 e 72

<sup>106</sup> Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>107</sup> PE00036-9, PE00037-7, PE00068-7, PE00098-9 e PE00122-5. *Assembléia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258.* Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 34-35, 68-69, 92-93, 107-108.

<sup>108</sup> PE00013-0, PE00052-1, PE00053-9, PE00076-8, PE00089-0 e PE00098-9. Chegou-se a esse número sem levar em conta as assinaturas obtidas na PE00076-8, indeferida por não cumprir os requisitos regimentais, mas subscrita pelo constituinte Ronan Tito (PMDB). *Ibid.*, 15, 48-53, 75-76, 83, 92-93.

emendas que tratavam dos direitos da criança e do adolescente reuniram 1.350.535 eleitores signatários.<sup>109</sup>

A emenda popular PE00088-1 previa eleições diretas para Presidente da República em 1988. Em julho de 1987, um grupo de peemedebistas, liderados pelo deputado Osvaldo Macedo, propôs uma intensa campanha nacional para coleta de dez milhões de assinaturas para a emenda.<sup>110</sup> Mesmo tendo preenchido todos os requisitos regimentais, a PE00088-1 ficou aquém das expectativas, reunindo apenas 49.178 subscrições.<sup>111</sup>

Algumas emendas trataram de temas inusitados, merecendo registro a emenda PE00014-8, que reivindicava a inclusão, no rol dos direitos e liberdades fundamentais, do direito de exercício e prática de mediunidade com a proposta de “assistência espiritual e recurso auxiliar no tratamento de enfermidades psíquicas, espirituais e físicas, inclusive através de passes, desde que exercida gratuitamente e sem constituir-se em causa de danos”.<sup>112</sup> Dada as peculiaridades de seu conteúdo, o registro de 144 centros espíritas entre entidades responsáveis e de apoio, e a subscrição de 60.458 eleitores, a emenda causou grande repercussão na imprensa da época.<sup>113</sup>

### 3.4.2 Heterogeneidade das entidades responsáveis

Quanto às características dos propositores das emendas populares é imprescindível desmistificar algumas alusões errôneas sobre a temática. A versão de que a iniciativa popular legislativa teria sido um mecanismo utilizado exclusivamente por movimentos “de esquerda” (sindicais, estudantis, populares,

<sup>109</sup> PE00001-6, PE00007-5, PE00064-4 e PE00096-2. *Ibid.*, p. 07, 10-11, 63-64, 90-91.

<sup>110</sup> ANTUNES, Zaroni. Macedo lança uma campanha para emenda popular por diretas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 20 jul. 1987, p. 6.

<sup>111</sup> Assembléia Nacional Constituinte. *Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 82-83.

<sup>112</sup> *Ibid.*, 15-16.

<sup>113</sup> Cf. RESENDE, Otto Lara. *Constituição dos Espíritos*. *O Globo*, Rio de Janeiro, 01 ago. 1987, p. 6; GUERRA, Catarina. Só “espíritos” dão quorum para Vanucci. *Correio Braziliense*, Brasília, 02 set. 1987; KOZAK, Carmem. *Emendas populares obtêm mais de 11,2 milhões de assinaturas*. *Jornal de Brasília*, Brasília, 16 ago. 1987, p. 6.

em prol de transformações da sociedade) é equivocada.<sup>114</sup> Nesse sentido, João Gilberto Lucas Coelho salienta que

Quem consultar o rol das emendas populares vai encontrar temas de todos os matizes, teses mudancistas e conservadoras, tanto a favor como contra determinados pontos polêmicos (reforma agrária, direitos trabalhistas, divórcio, aborto, ensino exclusivamente público, etc.). À guisa de exemplo, as entidades patronais coordenaram a coleta de assinaturas em dezenove emendas com um total de mais de dois e meio milhões de signatários e uma das propostas com elevado número de assinaturas foi a de defesa do chamado Sistema “S” (Senai, Sesi, Senac, Sesc,...) afinal mantido sob o controle das entidades empresariais como vinha sendo desde a sua criação e até hoje motivo de polêmicas. Ou lembrar que existiu uma emenda popular dos monarquistas reivindicando o plebiscito, também proposto por emenda de parlamentar e afinal determinado e realizado. Ou seja, o instrumento foi utilizado por diferentes forças da sociedade. Mostrou-se ferramenta de exercício da cidadania.<sup>115</sup>

Entre os grupos sociais responsáveis pela idoneidade das assinaturas lançadas nas emendas populares, constavam entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas; entidades religiosas; entidades patronais ou empresariais; entidades civis (defesa dos direitos humanos, consumidor, de minorias, de mulheres, associações de moradores, entidades estudantis, etc.) e instâncias ou entidades ligadas aos poderes executivo ou legislativo (associações de municípios, câmaras de vereadores, assembleias legislativas, prefeituras, etc).<sup>116</sup>

Não obstante partidos políticos, constituintes e governadores estivessem excluídos do rol de legitimados para proporem emendas populares, muitas destas organizações participaram do processo de elaboração e até mesmo de administração de algumas proposições. Dentre os partidos políticos que utilizaram desse artifício estavam o PC do B, o PDT e setores do PMDB, enquanto que o PV, o PT e o Partido Humanista fizeram-se constar expressamente das folhas de coleta de assinaturas como entidades responsáveis de algumas emendas.<sup>117</sup>

As emendas populares apoiadas por entidades religiosas, especialmente aquelas ligadas à Igreja Católica, foram as que apresentaram melhor desempenho,

<sup>114</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 45.

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 101.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 106.

apoiando cinco das sete proposições com mais de 500 mil subscrições.<sup>118</sup> Para ter uma ideia do nível de mobilização dessas entidades, oportuno fazer o registro de que em um único dia (29 de julho de 1987), a CNBB apresentou quatro emendas populares (PE00010-5, PE00011-3, PE00012-4 e PE00013-O) que somaram, juntas, 1.761.519 assinaturas.<sup>119</sup>

As entidades patronais também se destacaram, seguidas pelas entidades sindicais, profissionais, acadêmicas, técnicas e científicas, que apoiaram o maior número de emendas. Apesar do bom desempenho geral das entidades civis, as entidades estudantis não apresentaram bons resultados quando comparadas com as demais, pois apenas uma das cinco emendas por elas apresentadas superaram 100 mil assinaturas, sem atingir 300 mil.<sup>120</sup>

Importante consignar que algumas entidades responsabilizaram-se por emendas cujo conteúdo aparentemente não mantinham qualquer pertinência temática. Um exemplo é a emenda popular PE00023-7, que tratava da aposentadoria da mulher, tendo como entidades responsáveis o Sindicato dos Operários nos Serviços Portuários e o Sindicato dos motoristas de guindaste.<sup>121</sup>

### **3.4.3 As emendas sobre a iniciativa popular de leis**

Destoando de todas as demais proposições apresentadas, as três emendas populares que previam a inclusão da iniciativa popular legislativa no texto final da Constituição Federal de 1988 estavam direcionadas para o próprio desenvolvimento do processo democrático e do exercício da cidadania. Assim, o fato de essas emendas não traduzirem o “anseio de um setor específico da sociedade” e não procurarem “atender a uma necessidade material de vida” representava um desafio para alcançar as subscrições exigidas: seria necessário “não somente um nível de consciência política mais elevado, mas especificamente

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>119</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 12-15.

<sup>120</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 109-111.

<sup>121</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988 p. 23-24; Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 106.

uma boa dose de esperança nas possibilidades de aperfeiçoamento do sistema democrático”.<sup>122</sup>

De todo modo, essas proposições superaram em muito as expectativas. As emendas populares PE00021-1, PE00022-9 e PE00056-3, conduzidas respectivamente pelo Plenário Pró-Participação Popular de São Paulo, Movimento Gaúcho da Constituinte e Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais somaram juntas 379.076 assinaturas.<sup>123</sup>

Além de prever a iniciativa popular de leis ordinárias mediante proposta subscrita por um número mínimo de setenta mil eleitores, a PE00021-1 permitia ainda a iniciativa popular no processo de emenda à Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional. Interessante notar que, quanto à tramitação dos projetos de iniciativa popular, a emenda concedia-lhe caráter prioritário, impondo ao Congresso Nacional a obrigação de discutir e votar as proposições populares no prazo máximo de cento e oitenta dias.<sup>124</sup>

A emenda popular PE00022-9 previa dispositivos muito semelhantes aos elaborados na PE00021-1, à exceção da iniciativa popular legislativa de leis ordinárias, que não constava entre os seus dispositivos. Ao que parece, não era essa a intenção de seus propositores, pois aquela emenda permita a iniciativa popular legislativa para alterar a Constituição, nos mesmos moldes da emenda PE00021-1, inclusive dando-lhe idêntico caráter prioritário.<sup>125</sup>

Com redação mais detalhada, a emenda PE00056-3 assegurava a iniciativa popular para propor leis municipais, estaduais e federais, incluindo leis

<sup>122</sup> Ibid., p. 92-93.

<sup>123</sup> Importante consignar que os dados oficiais da Assembleia Nacional Constituinte informam que, quanto ao número de subscrições, a emenda popular PE00021-1 obteve 303.538 assinaturas, a PE00022-9 colheu 40.538 e a PE00056-3 alcançou 35.000. Cf. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 20-23; Esses números colidem com alguns dados observados em Michiles, onde estão registradas 336.047 assinaturas para a PE00021-1 e 31.219 subscrições para a PE00022-6. Ibid., p. 93; Já Maria Victória Benevides afirma que as três emendas somaram, juntas, mais de 400.000 assinaturas. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita., op. cit., p. 198.

<sup>124</sup> Dentre outros mecanismos de participação popular, essa emenda estabelecia algumas possibilidades de realização de referendo e ainda incluía o cidadão no rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 20-22.

<sup>125</sup> A emenda PE00022-1 também previa a possibilidade de iniciativa popular de emenda à Constituição mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional, com o mesmo caráter prioritário da emenda PE00021-1, além de prever idênticas possibilidades de referendo e possibilidades de participação popular. Ibid., p. 22-23.

complementares, mediante proposta assinada por, no mínimo, 1% dos eleitores do município, 0,1% dos eleitores do Estado e 0,05% do eleitorado nacional, respectivamente. De modo a dar caráter prioritário a essas iniciativas, a emenda mineira previa ainda que as câmaras de vereadores, as assembleias legislativas estaduais e o Congresso Nacional teriam o prazo de cento e vinte dias discutir e votar as propostas populares apresentadas.<sup>126</sup>

#### **3.4.4**

#### **A impossibilidade de conferência dos requisitos regimentais**

De acordo com o artigo 24, II e III, do RIANC, as emendas populares deveriam ser protocoladas perante a Comissão de Sistematização, que tinha o exíguo prazo de quarenta e oito horas para verificar se foram cumpridas as exigências regimentais estabelecidas para sua apresentação.

Por certo, a Comissão de Sistematização não estava devidamente estruturada para, no ínfimo prazo previsto no RIANC, conferir o número de assinaturas lançadas nas emendas populares, verificar se cada eleitor não assinou mais de três propostas e, ainda, se todas as assinaturas e números de títulos eleitorais correspondiam aos subscritores.

Apresentada a emenda popular, um grupo de quinze funcionários da Comissão de Sistematização tinha o prazo de vinte e quatro horas para conferir o cumprimento de todos os requisitos regimentais. Uma vez conferidas as exigências, a emenda popular era remetida à Comissão, que por sua vez tinha mais vinte e quatro horas para oficializar o deferimento ou o indeferimento da proposta. Como era impossível que quinze funcionários conferissem, em vinte e quatro horas, se as emendas populares apresentadas cumpriram todos os requisitos regimentais, a única alternativa viável era conferir os requisitos por amostragem. E assim foi feito: para cada emenda com 30.000 subscrições, foram conferidas

---

<sup>126</sup> Essa emenda previa a iniciativa popular para emendas à Constituição nos mesmos moldes das emendas PE00021-1 e PE00022-9, inovando quanto ao referendo popular, ao estabelecer que as leis e atos municipais, estaduais e federais seriam submetidos a este sempre que houvesse requerimento de, no mínimo, 3% dos eleitores municipais, 2% dos eleitores estaduais e 1% do eleitorado nacional, respectivamente. *Ibid.*, 20-23, 55-57.



entre 150 e 200 assinaturas. No mais, restava apenas confiar nas entidades responsáveis pelas emendas.<sup>127</sup>

Conforme será demonstrado no capítulo 5, o Congresso Nacional também não está adaptado às dinâmicas da iniciativa popular legislativa. Nas raras experiências do instituto no regime da Constituição da República de 1988, a Câmara dos Deputados demonstrou, e em algumas oportunidades reconheceu, a impossibilidade de conferência dos requisitos constitucionais, legais e regimentais exigidos para o recebimento de projetos de iniciativa popular de leis.

### 3.4.5

#### A defesa das emendas populares

De acordo com o artigo 24, VI, do RIANC, um signatário da emenda popular, indicado quando da sua apresentação, poderia usar da palavra para defender a proposta, pelo prazo de vinte minutos. Na Comissão de Sistematização da ANC, entre agosto e setembro de 1987, 83 representantes de entidades defenderam as emendas populares apresentadas.

A experiência solene de defesa das emendas populares foi palco de alguns debates emocionantes, principalmente quando estavam em pauta emendas com temáticas conflitantes. Ana Maria Backes fornece alguns exemplos dessas ocorrências:

Maria Amélia de Almeida Teles, secretária-geral da União de Mulheres de São Paulo, defendeu a emenda que permitia o aborto até três meses de gestação. A seguir, contrapôs-se à exposição de Francisco Massa Filho, presidente da Comissão Arquidiocesana de Acompanhamento Constitucional do Rio de Janeiro, defendendo uma emenda popular no sentido oposto, que proibia a prática abortiva.<sup>128</sup>

Algumas defesas, não menos emocionadas, merecem registro: Flávio Teles Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira, defendeu uma reforma agrária restrita, protegendo a propriedade produtiva; José Francisco da Silva, presidente

---

<sup>127</sup> Segundo um dos servidores da Comissão de Sistematização, as entidades responderiam pela idoneidade das listas “porque é humanamente impossível conferir todas as assinaturas.”. Cf. RIBEIRO, Luís Antônio. Tempo exíguo ameaça emenda popular. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 jul. de 1987, p. 2.

<sup>128</sup> BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de (orgs.). *A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 86.

da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, defendeu a emenda que propunha a reforma agrária ampla; Armando Rollemberg, presidente da Federação Nacional dos Jornalistas, defendeu a emenda que propunha a democratização dos meios de comunicação; Dom Benedito Uchoa, arcebispo de Uberaba, defendeu a estabilidade da família e o casamento indissolúvel; Gisela Mendonça, presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), advogou pela emenda que pedia o afastamento das Forças Armadas da vida política; o jornalista Barbosa Lima Sobrinho, então com noventa anos, fez a defesa da emenda que propunha o monopólio do petróleo.<sup>129</sup>

Para desapontamento dos signatários que utilizaram da tribuna, essas sessões não atraíram os constituintes, sendo realizadas, em quase todas as oportunidades, com a presença de poucos. A pequena receptividade de um plenário sempre vazio serviu como um prenúncio do que os constituintes fariam das reivindicações populares.

Alguns exemplos da indiferença dos constituintes foram divulgados na imprensa<sup>130</sup>, valendo o registro da defesa emocionante da emenda popular PE00039-3, em que o presidente da União das Nações Indígenas Aílton Krenak retirou do bolso uma pequena lata contendo tinta preta de jenipapo e imediatamente começou a pintar o rosto (em sinal de luto de sua tribo) enquanto falava da tribuna a um insignificante número de constituintes.<sup>131</sup>

De todo modo, as defesas das emendas populares não se restringiram às dependências do Congresso Nacional, sendo também percebidas em passeatas, paralisações, greves e em manifestações promovidas por seus propositores, por demandas relacionadas com a elaboração da Constituição. Nesse sentido, Ana Luiza Backes exemplifica a greve dos funcionários da Embratel, em outubro de

<sup>129</sup> Ana Luiza Backes também relaciona outras defesas marcantes: Ermínia Maricato fez a defesa da emenda que propunha a reforma urbana; Vidal Didonet, representante do Movimento Nacional Criança e Constituinte, defendeu a Emenda Popular sobre Direitos da Criança; Dom Cândido Paim, bispo de Bauru, defendeu a proposta de educação da CNBB, que previa o repasse das verbas públicas para instituições de ensino privadas. *Ibid.*, p. 86-89.

<sup>130</sup> A título de exemplo, na sessão do dia 01 de setembro de 1987 foi registrada a presença de apenas dezesseis constituintes na Comissão de Sistematização. Na sessão vespertina do mesmo dia, apenas oito constituintes estavam presentes. Cf. NATALI, João Batista. Emendas atraem poucos constituintes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 set. 1987, p. a4.

<sup>131</sup> EMENDAS POPULARES. Índio mostra a cor do luto e emociona plenário. (sem nome do autor). *Correio Braziliense*, Brasília, 05 set. 1987, p. 6.

1987, em defesa do monopólio estatal das telecomunicações, reivindicado na emenda popular PE00024-5.<sup>132</sup>

### 3.5 Balanço final

A apresentação de 122 emendas populares, reunindo, em um curtíssimo espaço de tempo, aproximadamente 12 milhões de signatários, representou um fenômeno inédito de participação popular na experiência constitucional brasileira. Quanto ao contingente de eleitores brasileiros que esse número representa, é possível concluir que, dado ao fato de que o eleitorado de então era de aproximadamente 70 milhões, e que cada eleitor podia subscrever no máximo três emendas, algo em torno de dez por cento do eleitorado nacional participou do processo de apresentação das emendas populares.<sup>133</sup>

Isso tudo sem se levar em conta o fato de que, seguramente, outras dezenas de emendas populares, além das 122 formalmente apresentadas, correram o país a fora em plena campanha pela coleta de assinatura sem, contudo, serem depositadas junto à Comissão de Sistematização.<sup>134</sup> Nesses casos, as entidades responsáveis certamente decidiram não apresentar as referidas emendas pelo fato de não terem preenchido dos requisitos regimentais.

Das 122 emendas populares formalmente apresentadas, apenas 83 preencheram os requisitos do artigo 24 do RIANC e tramitaram normalmente, contando, inclusive, com suas defesas em plenário, por representantes das entidades que se responsabilizaram pela coleta das assinaturas. No entanto, os vícios regimentais não impediram o aproveitamento das 39 emendas populares

---

<sup>132</sup> BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de (orgs.). *A sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 45.

<sup>133</sup> De acordo com Michiles, este fenômeno e a rápida resposta na coleta de assinaturas deve ser computada à intensa sensibilização promovida, desde 1984, pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte. Oficialmente foram registradas 12.265.854 assinaturas nas emendas. Como cada eleitor podia assinar no máximo três emendas, verificam-se duas possibilidades quanto ao contingente do eleitorado brasileiro: teremos 12.265.854 eleitores se cada um assinou apenas uma emenda ou 4.088.618 se cada eleitor assinou três. Se naquela época havia 69.166.810 eleitores, conclui-se que 18% do colégio eleitoral subscreveram emendas populares se considerarmos a primeira hipótese, e 6% na segunda. Assim, ajustando-se as duas possibilidades, pode-se chegar a algo entre 10% e 12% do eleitorado nacional. Cf. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 104; ver também: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de (orgs.), op. cit., p. 80.

<sup>134</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 101-102.

indeferidas na Comissão de Sistematização.<sup>135</sup> Mesmo não atingindo o número necessário de subscrições ou de entidades responsáveis, todas essas emendas tramitaram normalmente, uma vez que foram subscritas por constituintes, conforme autorizava o artigo 24, V, do RIANC.

Destas emendas, apenas dezenove<sup>136</sup> receberam, na Comissão de Sistematização, parecer favorável pela sua aprovação, total ou parcial, vindo a integrar os dispositivos da Constituição Federal de 1988. Entre os temas tratados por essas emendas estavam: reforma agrária, saúde pública, direitos trabalhistas, cooperativismo, livre iniciativa, populações indígenas, ciência e tecnologia, manutenção de entidades profissionalizantes, e uma série de direitos coletivos e individuais.

Por outro lado, oportuno advertir que não se pode atribuir exclusivamente a essas emendas o sucesso quanto à inclusão de seus conteúdos ao texto final da Constituição, uma vez que os Constituintes apresentaram emendas idênticas ou muito semelhantes, que também foram aprovadas na mesma fase do processo constituinte.<sup>137</sup>

No que interessa ao objetivo principal deste capítulo, as emendas populares que tratavam da inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição receberam pareceres desfavoráveis na Comissão de

---

<sup>135</sup> Importante registrar que as três primeiras emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização foram rejeitadas por não cumprir os requisitos regimentais (o que não impediu a sua tramitação, pois foram subscritas por constituintes). A primeira, que tratava dos direitos da criança e do adolescente, colheu um milhão e duzentas mil assinaturas e, mesmo assim, foi indeferida, em princípio, por ter sido subscrita por crianças (o regimento permitia apenas a subscrição por eleitores). As outras duas, que tratavam respectivamente da vedação da censura e da criação da Delegaria dos Direitos da Pessoa Humana, foram indeferidas por terem sido representadas por apenas uma entidade representativa de classe (o regimento exigia três) e também porque as assinaturas não vieram acompanhadas do número do título de eleitor do signatário. Cf. CONSTITUINTE. As três primeiras rejeitadas emendas populares (sem autoria). *Jornal da Tarde*, São Paulo, 17 jul. 1987, p. 7; Quanto à emenda que tratava dos direitos da criança e do adolescente, há quem sustente que tais assinaturas tiveram apenas um efeito simbólico e que teria sido um erro da imprensa tal afirmação. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 96.

<sup>136</sup> PE00007-5, PE00013-0, PE00018-1, PE00020-2, PE00025-3, PE00029-6, PE00035-1, PE00036-9, PE00040-7, PE00048-2, PE00054-7, PE00055-5, PE00060-1, PE00063-6, PE00066-1, PE00089-0, PE00098-9, PE00102-1 e PE00110-1. Anexo 3 – BACKES, Ana Luiza. Consulta. Diretoria Legislativa. Consultoria Legislativa. Iniciativa Popular na Elaboração Legislativa Brasileira. Origem: Deputado Paulo Abi-Ackel, em 07 de abril de 2010, p. 147.

<sup>137</sup> *Idem*.

Sistematização<sup>138</sup>, à exceção da emenda PE00063-6, que admitia, entre seus dispositivos, a iniciativa popular no âmbito municipal.<sup>139</sup>

De acordo com Florestan Fernandes, ainda não podia ser dito que “os de baixo ditam as suas leis”, concluindo que:

Seria utópico sonhar com isto na presente situação histórica e no plano parlamentar. Trata-se, bem compreendidas as coisas: os de baixo possuem um espaço próprio no processo constituinte e, portanto, a nova Constituição deve refletir todas as classes, toda a nação, servindo como um novo ponto de partida para o expurgo da República e a universalização dos direitos e liberdades civis fundamentais.<sup>140</sup>

De todo modo, malgrado as vitórias e derrotas narradas neste capítulo, essa nova forma de participação popular, sem deixar de reconhecer a importância dos demais mecanismos também previstos no RIANC, destacou-se quantitativa e qualitativamente, criando condições favoráveis a um maior nível de participação popular no processo constituinte. A importância das emendas populares na ANC fica ainda mais evidenciada quando comparada com as experiências de iniciativa popular de leis vivenciadas após a Constituição da República de 1988, objeto de análise do capítulo seguinte.

---

<sup>138</sup> PE00021-1, PE00022-9 e PE00056-3. Assembléia Nacional Constituinte. Emendas Populares. textos e justificativas – Volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 20-23, 55-57.

<sup>139</sup> Essa emenda previa “a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.”. Alterada a redação da emenda PE00063, verifica-se a majoração do número de subscrições exigidas no texto final da Constituição, em seu artigo 28, XIII: “iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Ibid., p. 61-63.

<sup>140</sup> FERNANDES, Florestan. O uso da iniciativa popular. Folha de São Paulo, São Paulo, 03 abr. 1987, p. A3.