

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**Rodrigo Mendes Cardoso**

**A participação popular na Assembleia Nacional  
Constituinte de 1987-1988**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da Puc-Rio  
como requisito parcial para obtenção  
do título de Doutor e Direito

Orientador: Prof. Adriano Pilatti



**Rodrigo Mendes Cardoso**

**A participação popular na Assembleia  
Nacional Constituinte de 1987-1988**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Adriano Pilatti**

Orientador  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Francisco de Guimaraens**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Renato de Andrade Lessa**

UFF

**Prof. Vânia Siciliano Aieta**

UERJ

**Prof. José Afonso da Silva**

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2016.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Rodrigo Mendes Cardoso

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (1997), Mestre (2010) em Ciências Jurídicas - Teoria do Estado e Direito Constitucional - pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi assessor jurídico da Câmara Municipal de Caratinga (2000-2012). É membro da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano. É coordenador do curso de Direito da Faculdade Doctum de Manhuaçu (MG), onde leciona Teoria da Constituição e Direito Constitucional.

### Ficha Catalográfica

Cardoso, Rodrigo Mendes

A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. / Rodrigo Mendes Cardoso; orientador: Adriano Pilatti. – Rio de Janeiro PUC, Departamento de Direito, 2016.

227 f; 29,7 cm

1. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui Referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. 3. Democracia. 4. participação popular. 5. referendo. 6. plebiscito. 7. iniciativa popular. I. Adriano Pilatti. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

À minha família, especialmente à Roberta, ao Matheus, e aos meus pais Cardoso e Lena. Ao meu anjinho Francisco, grande inspiração para esta tese, todo o meu amor.

Ao meu querido orientador, Professor e Amigo Adriano Pilatti, que foi o grande responsável pelo meu interesse pelo poder constituinte, sobretudo pelo brasileiro deflagrado em 1987.

Aos professores, colegas de turma e funcionários da Puc-Rio, especialmente ao Anderson e à Carmem.

Aos grandes colaboradores José Genoíno, Chico Whitaker e ao saudoso Stéphane Monclaire, pelas entrevistas e impagáveis contribuições durante o doutorado. É preciso agradecer, ainda, aos grandes amigos e incentivadores Oscar Alexandre, Fernando Bentes, Marianna Willeman, José Flávio Barroso, Rodrigo Gaspar e Fabrício Toledo.

À Doctum, na pessoa do Prof. Pedro Leitão.

A todos vocês, minha gratidão.

## Resumo

Cardoso, Rodrigo Mendes; Pilatti, Adriano. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. Rio de Janeiro, 2016. 227. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Na experiência constitucional brasileira, a efetivação de um processo de transição política, do regime autoritário instalado pelos militares em 1964, para uma nova ordem democrática, exigiu a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Todas as discussões acerca das regras regimentais e da nova Constituição se configuraram na tensão então existente entre o bloco conservador (majoritário) e o progressista (minoritário). Não obstante uma enorme resistência da ala conservadora, as normas regimentais acabaram prestigiando a participação popular no processo de elaboração da Constituição, especialmente através da realização de audiências públicas e a apresentação de sugestões e de emendas populares ao projeto de constituição. Mecanismos de participação popular direta também foram contemplados na Constituição da República de 1988, visando romper definitivamente com o monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito à atividade legislativa e às decisões políticas, impondo e prestigiando o exercício da soberania popular. Sem desconsiderar outras formas de participação popular nas decisões políticas, serão privilegiados o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa e constitucional. Esta tese avaliará o processo de transformação experimentado pela Assembleia Nacional Constituinte, enfocando as mudanças institucionais e as influências que culminaram na adoção, tanto no regimento interno quanto no texto final da Constituição da República de 1988, de mecanismos de participação popular direta mais voltados para o perfil das propostas do bloco progressista.

## Palavras-chave

Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988; democracia; participação popular; referendo; plebiscito; iniciativa popular.

## Abstract

Cardoso, Rodrigo Mendes; Pilatti, Adriano (Advisor). **The popular participation in the National Constituent Assembly of 1987-1988**. Rio de Janeiro, 2016. 227. Doctoral Thesis – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the Brazilian constitutional experience, the realization of a political transition, from the authoritarian regime installed by the militaries in 1964 to a new democratic order, demanded the convocation of a National Constituent Assembly. All discussions about the procedural rules and the new constitution took shape in the then existing tension between the conservative bloc (majority) and progressive (minority). Despite a huge conservative wing of the resistance, the regimental standards just honoring the popular participation in the process of drafting the constitution, especially through the holding of public hearings and the submission of popular suggestions and amendments to the draft constitution. Direct popular participation mechanisms were also included in the Constitution of the Republic of 1988, aiming to finally break the monopoly of elected representatives with regard to legislative activity and policy decisions, imposing and honoring the exercise of popular sovereignty. This thesis will evaluate the transformation process experienced by the National Constituent Assembly, focusing on the institutional changes and influences that culminated in the adoption, in the bylaws as well as the final text of the Constitution of 1988, direct popular participation mechanisms more focused on the profile of the proposals of the progressive bloc.

## Keywords

National Constituent Assembly of 1987-1988; democracy; popular participation; referendum; plebiscite; popular initiative.

# Sumário

1	Introdução	14
2	O início do processo constituinte de 1987-1988: a luta por uma democracia participativa	22
2.1	A transição política e a situação constituinte	24
2.2	Os movimentos sociais no contexto da redemocratização	29
2.3	A Constituição desejada: propostas e anteprojetos articulados	36
2.4	O início do processo constituinte	48
2.4.1.	A instalação	48
2.4.2	Composição e perfil do Congresso Constituinte	51
2.4.3	Os mecanismos participativos no Regimento Interno	56
2.4.4	Considerações parciais	73
3	A participação popular nas Comissões e Subcomissões temáticas	78
3.1	Comissão I	80
3.1.2	Subcomissão I-B	86
3.1.3	Subcomissão I-C	97
3.1.4	O Anteprojeto da Comissão I	100
3.2	Comissão II	108
3.2.1	Subcomissão II-A	108
3.2.2	Subcomissão II-B	110
3.2.3	Subcomissão II-C	111
3.2.4	O Anteprojeto da Comissão II	113
3.3	Comissão III	115
3.3.1	Subcomissão III-A	115
3.3.2	Subcomissão III-B	119
3.3.3	Subcomissão III-C	121
3.3.4	O Anteprojeto da Comissão III	122

3.4 Comissão IV	125
3.4.1 Subcomissão IV-A	125
3.4.2 Subcomissão IV-B	126
3.4.3 Subcomissão IV-C	127
3.4.4 O Anteprojeto da Comissão IV	129
3.5 Comissão V	131
3.5.1 Subcomissão V-A	131
3.5.2 Subcomissão V-B	132
3.5.3 Subcomissão V-C	133
3.5.4 O anteprojeto da Comissão V	134
3.6 Comissão VI	134
3.6.1 Subcomissão VI-A	135
3.6.2 Subcomissão VI-B	136
3.6.3 Subcomissão VI-C	138
3.6.4 O Anteprojeto da Comissão VI	140
3.7 Comissão VII	141
3.7.1 Subcomissão VII-A	141
3.7.2 Subcomissão VII-B	142
3.7.3 Subcomissão VII-C	144
3.7.4 O Anteprojeto da Comissão VII	145
3.8 Comissão VIII	147
3.8.1 Subcomissão VIII-A	147
3.8.2 Subcomissão VIII-B	149
3.8.3 Subcomissão VIII-C	151
3.8.4 O Anteprojeto da Comissão VIII	153
3.9 Considerações parciais	154
4 A participação popular na Comissão de Sistematização e em Plenário	161
4.1 A Comissão de Sistematização	162
4.1.2 As Emendas Populares e o exercício da soberania popular	167
4.1.3 Propostas e votações	182
4.2 O Plenário	190

4.3 A participação popular no texto final da Constituição da República de 1988	206
4.4 Sinopse do Capítulo	208
5 Conclusão	217
6 Referências bibliográficas	223

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Propostas e Anteprojetos – Mecanismos de participação popular	47
Tabela 2 - Anteprojetos – Mecanismos democráticos participativos – Plebiscito – Referendo – Iniciativa popular legislativa e constitucional – Voto destituente ou revocatório	156
Tabela 3 - Propostas e Anteprojetos – Iniciativa popular legislativa – Iniciativa popular constitucional	158
Tabela 4 - Propostas e Anteprojetos – Referendo	159
Tabela 5 - Mecanismos de Participação Popular – Anteprojeto “Frankenstein” – Comissão de Sistematização (26/06/1987)	166
Tabela 6 - Emendas Populares – Referendo – Iniciativa popular legislativa – Iniciativa popular constitucional	176
Tabela 7 - Emendas Populares – Plebiscito	176
Tabela 8 - Emendas Populares – Outras formas de participação popular	181
Tabela 9 - Iniciativa popular legislativa e constitucional – 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)	188
Tabela 10 - Referendo popular - 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)	189
Tabela 11 - Plebiscito - 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)	190

Tabela 12 - Iniciativa popular legislativa e constitucional – Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)	210
Tabela 13 - Referendo popular - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)	211
Tabela 14 - Plebiscito - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)	213
Tabela 15 - Outras formas de participação popular - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)	216

## Abreviaturas e siglas

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

AI-5 – Ato Institucional n.º 5

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CBA – Comitê Brasileiro pela Anistia

CBJP – Comissão Brasileira Justiça e Paz

CEAC/UNB – Centro de Estudos e Acompanhamento da  
Constituinte/Universidade de Brasília

CEDI – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNMP – Conselho Nacional de Moradia Popular

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MFPA – Movimento Feminino pela Anistia

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emendas à Constituição

FAB – Força Aérea Brasileira

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMB – Partido Municipalista Brasileiro  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PR – Projeto de Resolução  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTR – Partido Trabalhista Renovador  
PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
REQ – Requerimento  
RIANC Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SUG – Sugestão  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UDR – União Democrática Ruralista  
UNE – União Nacional dos Estudantes

# 1 Introdução

Esta tese tem como foco central as influências, os movimentos e as dinâmicas decisórias, que envolveram a adoção de mecanismos democráticos participativos no processo constituinte instaurado em 1987, e no texto da Constituição da República de 1988. Assim, objeto de estudo é o desempenho dos movimentos sociais e da ala progressista da ANC, quanto aos esforços empreendidos para a adoção de mecanismos de participação popular direta junto ao processo de redemocratização do país. Sem desconsiderar outras formas de participação popular nas decisões políticas, serão privilegiados o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa.<sup>1</sup> O recorte temporal desta pesquisa abrange o período que vai do início da década de 1970, quando das primeiras reivindicações formais pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (doravante: ANC), até a promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988.

Na experiência constitucional brasileira, a efetivação do processo de transição do regime autoritário, instalado pelo golpe militar de 1964, para uma nova ordem democrática, exigiu a convocação de uma ANC. Além de contrariar apelos por uma “Constituinte Exclusiva”, o processo de elaboração constitucional “Congressual”, instalado em 1º de fevereiro de 1987, não foi precedido de uma ruptura das instituições.<sup>2</sup> Naquele contexto tornaram-se públicas inúmeras manifestações, opiniões, anteprojetos elaborados por juristas e partidos políticos, bem como propostas e sugestões de toda a sociedade civil, apontando o que deveria constar do texto da futura Constituição. Não obstante, o processo constituinte de 1987-1988 prescindiu de um projeto prévio, sendo dividido em 24 Subcomissões temáticas vinculadas a oito grandes Comissões e uma Comissão de Sistematização. Ademais, o seu Regimento Interno (doravante: RIANC) acabou

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão do proposto nesta pesquisa, impõe-se a realização de algumas análises conceituais. O plebiscito é uma modalidade de consulta popular sobre alguma medida futura de interesse público, antes de sua formulação legislativa. O referendo, por sua vez, pode ser compreendido como a submissão de algumas normas à consulta popular. A iniciativa popular legislativa, por seu turno, é um mecanismo democrático de iniciação do processo legislativo, consistente na possibilidade de apresentação de proposta, subscrita por um número específico de cidadãos, ao Poder Legislativo. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143-144.

autorizando a realização de audiências públicas e a apresentação de sugestões e de emendas populares ao Projeto de Constituição.

Toda a discussão acerca da nova Constituição se configurou na tensão então existente entre o bloco conservador e o progressista<sup>3</sup>, aguçada pela intervenção de inúmeros atores e influências endógenas e exógenas nesses foros decisórios. A sociedade civil acompanhou toda a dinâmica decisória da ANC, exercendo sobre esta profunda ingerência, especialmente quanto às possibilidades de participação popular no processo de elaboração da Constituição.<sup>4</sup> Embalados nesse fenômeno, e após um longo e polêmico debate sobre a revisão do modelo tradicional de democracia representativa, os constituintes de 1987-1988 optaram por revitalizá-lo. Com efeito, a participação popular enquanto princípio fundamental de legitimação política foi consagrada na Constituição da República de 1988, que prevê no parágrafo único do artigo 1º, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Para instrumentalizar esse referencial democrático muitos mecanismos e formas de participação popular direta também foram contemplados, visando romper definitivamente com o monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito à atividade legislativa e às decisões políticas, impondo e prestigiando o exercício da soberania popular. Dentre esses mecanismos, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa foram os que ganharam maior notoriedade no processo constituinte.

A hipótese central desta tese é que, no que diz respeito aos mecanismos democráticos participativos contemplados na Constituição da República de 1988, alguns fatores e influências internas e externas, bem como a atuação de atores

---

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional da Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 455.

<sup>3</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”. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 3-4.

<sup>4</sup> Toda a dinâmica decisória da ANC foi intensamente acompanhada, controlada, influenciada e divulgada por atores e influências exógenas. Dentre os que mais exerceram pressão sobre o processo constituinte, podemos destacar o governo, as elites econômicas, a imprensa e, principalmente, os movimentos sociais. Tal fenômeno é bem evidenciado quando da instalação da ANC. Naquele dia, os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular distribuíram aos constituintes as suas reivindicações coletando, ao mesmo tempo, assinaturas de apoio à proposta

sociais exógenos na ANC foram decisivos para que o processo constituinte sofresse transformações institucionais que o fez pender mais para as propostas “progressistas” do que para as “conservadoras”, não obstante a maioria do bloco conservador na composição da ANC. Atribui-se a esses resultados “não previstos” a atuação dos movimentos sociais e do bloco progressista, que lograram êxito em promover uma intensa politização de todo o processo constituinte e, conseqüentemente, conseguiram emplacar a maioria dos mecanismos democráticos por eles propostos. Um dos fatores que também contribuiu para a adoção de mecanismos democráticos participativos foi o perfil progressista do RIANC, especialmente quanto às possibilidades de realização de audiências públicas e de apresentação de sugestões e emendas populares ao Projeto de Constituição.

Ademais, a atuação de Mário Covas, especialmente na distribuição das relatorias nas subcomissões e comissões temáticas, também foi essencial para que esses resultados fossem alcançados. No caso, como a maioria das relatorias foi ocupada por constituintes do bloco progressista, estes, mesmo minoritários, conseguiram emplacar boa parte de suas propostas, pelo menos no que diz respeito aos mecanismos democráticos participativos.

Nesse sentido, o tema proposto avaliará o processo de transformação que a ANC experimentou, enfocando as mudanças institucionais e as influências endógenas e exógenas que culminaram na adoção, tanto no RIANC quanto no texto final da Constituição da República de 1988, de mecanismos de participação popular direta mais voltados para o perfil das propostas do bloco progressista. Tais perspectivas dizem respeito à análise da dinâmica decisória e da trajetória institucional da ANC, dentro de um processo histórico, exigindo-se uma pesquisa junto aos Anais da ANC, e também bibliográfica, para se apurar de que maneira certos arranjos institucionais e influências endógenas e exógenas criaram condições para que os constituintes adotassem, no texto final da Constituição da República de 1988, mecanismos democráticos participativos mais à altura dos ideais “progressistas”.

A opção de pesquisa em torno da participação popular no processo constituinte de 1987-1988 se justifica como objeto de estudo pela necessidade de

---

de incluir no regimento interno da Constituinte a possibilidade de apresentação de proposições populares.

fomentar o debate político e institucional sobre a configuração dos mecanismos democráticos contemplados na Constituição da República de 1988 e, conseqüentemente, estimular a discussão sobre as possibilidades de aperfeiçoá-los. Na medida em que, atualmente, a insatisfação com a representação política tradicional toma forma em demandas por uma reforma política profunda no plexo constitucional brasileiro, a análise dos desdobramentos do processo constituinte em torno da participação popular é de suma importância do ponto de vista da pesquisa acadêmica, ainda mais quando se percebe a ausência de reflexões profundas sobre a “democracia como efetiva soberania popular, soberania na prática, e não apenas na retórica”.<sup>5</sup>

Em meio à formação dos Estados contemporâneos, três tipos de democracia invariavelmente se destacam: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia participativa.<sup>6</sup> A democracia direta pressupõe a ideia de que o povo conduz, sem intermediários, o destino da coisa pública, onde governantes e governados se confundem na gestão do todo coletivo, exercendo diretamente os poderes políticos. Na democracia indireta ou representativa o povo outorga os poderes governamentais a seus representantes eleitos periodicamente através de mandato político, exigindo-se, neste modelo, a adoção de certos procedimentos e instituições básicas indispensáveis para consecução de seus objetivos, dentre eles: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.<sup>7</sup>

Comparando esses dois modelos de democracia, Norberto Bobbio afirma que enquanto os institutos de democracia direta são “expedientes extraordinários para circunstâncias extraordinárias”, sendo insensato, impossível, e até mesmo indesejável a proposta de democracia direta entendida como sendo a “participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes”, não menos problemática e ineficiente é a democracia representativa, cujas insuficiências não

---

<sup>5</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo. Editora Ática, 1991, p. 12.

<sup>6</sup> Acompanhando Adrian Sgarbi, preferimos utilizar o termo democracia participativa e não democracia semidireta “dado o fato que melhor expressa a coexistência de norma(s) prevendo o uso de instrumento(s) de atuação conjugada (= mandantes e mandatários), direta (= mandantes) e de indireta (= mandatários agindo em nome dos mandantes) num mesmo ordenamento jurídico. SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro. Renovar, 1999, p. 84-85.

<sup>7</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

deságuam, necessariamente, para a adoção da democracia direta como melhor modelo.<sup>8</sup>

Já a democracia participativa pode ser entendida como sendo a configuração da democracia indireta ou representativa, combinada com formas extraordinárias de participação política direta, integradas reciprocamente. Nesse modelo conciliador a permissão incidental de participação política direta ocorre de modo não alternativo e não excludente da configuração da democracia representativa. Dentre os mecanismos incidentais de participação política direta, integrados no modelo de democracia participativa, destacam-se o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa e constitucional. É certo, de todo modo, que a democracia participativa abrange também outras formas de participação política, podendo ser identificada “não só pela possibilidade de intervenção no âmbito legislativo, mas, igualmente, pela atuação popular em todas as esferas das funções estatais e, isso, sob o duplo pólo: *institucionalizado e não institucionalizado*”.<sup>9</sup>

Assim, é importante evidenciar que há inúmeras formas de participação popular direta na vida política e na condução das questões públicas que fornecem configuração concreta à democracia participativa sem, contudo, eliminar as instituições da democracia representativa. Ao contrário, as formas de participação popular direta reforçam-na, promovendo um estreitamento dinâmico na relação governo/povo, representante/representado, com vistas a propiciar melhores condições para o desenvolvimento de um governo efetivamente popular.<sup>10</sup> Na experiência constitucional brasileira, o período de transição do regime autoritário, instalado em 1964, para um regime democrático foi palco de intensa discussão sobre inúmeras possibilidades de democracia e de formas de participação política. Naquele momento histórico as iniciativas voltadas para a participação popular tomaram forma após a convocação da ANC, inovando em mecanismos democráticos participativos de intensidade e magnitude até então nunca experimentados.

Com a instalação da ANC, em 1º de fevereiro de 1987, estabeleceu-se um longo e polêmico debate sobre o processo de elaboração do RIANC. A atuação de

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 41-64.

<sup>9</sup> SGARBI, Adrian., op. cit., p. 90-91.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

movimentos sociais, em especial dos Plenários, Comitês e Movimentos Pró-Participação Popular na ANC, serviu como instrumento de pressão para a inclusão, no RIANC, de mecanismos de participação popular no processo de elaboração da Constituição. Assim, restou assegurada a apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição, desde que fossem subscritas 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, legalmente constituídas, que deveriam se responsabilizar pela idoneidade das assinaturas. Garantiu-se também a possibilidade de apresentação, por entidades representativas de segmentos da sociedade, de sugestões contendo matéria constitucional. Ademais, o RIANC também previu que as subcomissões temáticas deveriam destinar de cinco a oito reuniões para audiências públicas de entidades representativas de segmentos da sociedade.

Este clamor por mudanças, por maior participação do povo nas decisões políticas, evidenciando os avanços da luta constituinte em um amplo movimento social, pode ser constatado em centenas de caravanas à Brasília; em milhares de sugestões, que foram cadastradas, processadas e apresentadas pela sociedade aos constituintes; no acesso amplo ao plenário por populares; na divulgação dos trabalhos da ANC; em centenas de audiências públicas; e em mais de 12 milhões de assinaturas colhidas em 122 emendas populares, apresentadas à Comissão de Sistematização da ANC. Decerto, o debate constituinte brasileiro foi ambientado numa época em que outros povos igualmente revisavam e discutiam os modelos tradicionais de democracia representativa, procurando revitalizá-lo com mecanismos de intervenção direta do cidadão nas decisões políticas.<sup>11</sup> Nesse contexto, os assuntos que tinham como pano de fundo a soberania popular engrossaram o debate entre progressistas e conservadores, em meio a um intenso acompanhamento e pressão de atores políticos e outras influências endógenas e exógenas. Com efeito, a Constituição da República de 1988, fruto de inúmeros conflitos de interesse, parece ter desejado fazer “um ajuste de contas com as origens oligárquicas e autoritárias do modelo republicano que se estabeleceu no

---

<sup>11</sup> MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 12.

país”<sup>12</sup> ao consagrar, definitivamente, a participação popular enquanto princípio fundamental de legitimação política.

Em meio a muitas resistências, em especial pela maioria conservadora da ANC, o texto final da Constituição da República de 1988 acabou contemplando vários instrumentos de democracia participativa. Com efeito, a democracia participativa institucionalizada, como forma de exercício do poder político, foi assegurada de modo a romper com o monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito à atividade legislativa e às decisões políticas, impondo e prestigiando o exercício da soberania popular.

Esta pesquisa analisa um importante fenômeno relativo ao constitucionalismo contemporâneo, com foco específico nas transformações institucionais e nas dinâmicas decisórias da ANC de 1987-1988, no que diz respeito à temática da participação popular no processo constituinte de 1987-1988, criando uma profícua identidade com a linha de pesquisa “Transformações Constitucionais e Pensamento Constitucional Contemporâneo”. Assim, o foco de análise recai sobre a trajetória institucional percorrida pela ANC e a relação, então existente, entre os arranjos institucionais, as dinâmicas decisórias, os atores institucionais, os fatores e influências externas e a atuação de atores sociais exógenos, que culminaram no RIANC e no texto final da Constituição da República de 1988, na definição de mecanismos de participação popular desejados por constituintes progressistas. No que diz respeito ao aspecto metodológico, esta tese desenvolveu um estudo de caráter inter e transdisciplinar, abordando as transformações institucionais e a dinâmica decisória da ANC, não apenas sob o enfoque específico do Direito, mas com o auxílio de outras ciências sociais, como a Ciência Política e Sociologia do Direito.

Para cumprir a proposta de explicar as transformações institucionais e as dinâmicas decisórias da ANC que, aparentemente, privilegiaram, no texto final da Constituição da República de 1988, um perfil de soberania popular mais compatível com as propostas progressistas, foi empreendida uma investigação da relação então existente entre os arranjos institucionais, os atores institucionais, os fatores e influências externas e a atuação de atores sociais exógenos, realizando-se uma pesquisa de natureza bibliográfica e, principalmente, junto aos anais da ANC.

---

<sup>12</sup> MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 9.

Esta tese encontra-se dividida em cinco capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. O capítulo dois analisa a estrutura, a composição e o perfil político da ANC, desde a sua instalação, passando pela reconstrução dos debates parlamentares atinentes às possibilidades de participação popular no processo constituinte, até a conclusão de seu regimento interno. O terceiro capítulo é dedicado à investigação das influências da participação popular na adoção de instrumentos de democracia direta nos anteprojetos das comissões e subcomissões temáticas. O quarto capítulo, por sua vez, discorre sobre as dinâmicas que envolveram a adoção daqueles mecanismos, da instalação da Comissão de Sistematização até a promulgação da Constituição da República de 1988. Por fim, a conclusão discute as respostas encontradas durante a trajetória dos mecanismos democráticos participativos no processo constituinte de 1987-1988 e analisa as contribuições da pesquisa.

## 2

### **O início do processo constituinte de 1987-1988: a luta por uma democracia participativa**

Neste capítulo serão abordadas as principais características institucionais e desafios da ANC, desde a sua convocação, em 27 de novembro de 1985, até a aprovação do seu RIANC, em 24 de março de 1987. Para alcançar esse objetivo, impõe-se, inicialmente, uma singela reflexão sobre as mazelas do longo período de ditadura militar burguesa, que se prolongou do Golpe de 1964 até a convocação da ANC. No caso, busca-se aferir de que maneira e em que medida a redemocratização do país exigiu a convocação e os trabalhos de uma Assembleia Constituinte.<sup>13</sup> Ademais, a análise do contexto do período de transição política é de suma importância para avaliar o desempenho daqueles que defenderam a inclusão de mecanismos democráticos participativos (tanto no RIANC, quanto no texto final da Constituição da República de 1988) junto a um Congresso Constituinte em que pesavam consideráveis restrições quanto à sua idoneidade, representatividade e independência.

Em meio ao significado histórico dos fenômenos políticos mais importantes do período pré-constituinte, a análise passa a ser dirigida especialmente para o ressurgimento e atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil (desmobilizados e restringidos pelo Golpe de 1964) nas principais etapas do conflito que se estabeleceu em torno da convocação da ANC e de sua configuração (exclusiva ou congressional). A análise sobre o desempenho dos movimentos sociais também se justifica pelo fato da sociedade civil ter sido uma das principais responsáveis pela inclusão, tanto no RIANC quanto no texto da Constituição da República de 1988, de mecanismos democráticos participativos. Ademais, conforme será demonstrado nesta pesquisa, a articulação entre os movimentos sociais e os partidos de esquerda também foi essencial para que a sociedade civil pudesse participar do processo de elaboração da Constituição.

---

<sup>13</sup> Antônio Sérgio Rocha indaga: “Era possível a volta do Brasil à democracia sem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988?”. ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, n.º 88, p. 29-87. São Paulo: CEDEC, 2013, p. 29.

Algumas propostas e anteprojetos articulados apresentados naquela época, com vistas a nortear os trabalhos constituintes, inclusive para defender a adoção de um modelo de democracia participativa, também serão objetos de detida análise. No caso, dentre os documentos que exerceram influências determinantes no processo constituinte, sobretudo com relação à escolha de mecanismos de participação popular nas decisões políticas, ganham destaque nesta tese os elaborados pela Ordem dos Advogados do Brasil (Secção do Rio Grande Sul) e o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, pela Confederação Nacional da Indústria, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pelo Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais, pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), por Henry Macksoud e pelos juristas Luiz Pinto Ferreira, José Afonso da Silva e Fábio Konder Comparato.

Investiga-se, então, a estrutura, a composição e o perfil político da ANC, desde a sua instalação, passando pela reconstrução dos debates parlamentares atinentes às possibilidades de participação política no processo constituinte, até a conclusão das normas que regulamentaram o seu funcionamento. O presente capítulo fornece ainda um balanço sobre a participação política na fase inicial do processo constituinte, catalogando os principais mecanismos participativos contemplados no RIANC, dentre os quais: a realização de audiências públicas no âmbito das subcomissões temáticas e a possibilidade de apresentação de sugestões e emendas populares ao Projeto de Constituição.

O capítulo também tenta demonstrar o confronto entre perspectivas diferentes dos constituintes na primeira fase da ANC. Para tanto, as atas dos Anais da ANC serviram como fonte principal e indispensável de pesquisa, uma vez que buscaremos evidenciar as escolhas políticas realizadas pelos principais protagonistas (movimentos sociais e parlamentares conservadores e progressistas) no ambiente, e sob as influências das instituições então vigentes.<sup>14</sup>

---

<sup>14</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.

## 2.1 A transição política e a situação constituinte

O malogro eleitoral do MDB nas eleições de 1970 foi contemporâneo da primeira reivindicação formal pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que ficou conhecida como a “Carta de Recife”. Assinado em 1971, o documento foi elaborado a partir de uma reunião dos “autênticos” (grupo progressista do MDB que combatia uma ruptura lenta e gradual com o regime) na cidade de Recife, em Pernambuco. Desde então, o partido da “oposição consentida” engajou-se prioritariamente na promoção de uma campanha nacional pela convocação de uma ANC, deflagrando um debate generalizado sobre a temática nos setores mais mobilizados da sociedade civil.<sup>15</sup>

No contexto do fim do ciclo de crescimento econômico, o general Ernesto Geisel foi eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral em janeiro de 1974, a contragosto da “linha dura” do regime militar. Empossado em 15 de março de 1974, Geisel deflagrou um processo de abertura política, que se deu através de um processo de “distensão lenta, gradual e segura” rumo a uma “democracia relativa”.<sup>16</sup> Nesse meio tempo, Terezinha Zerbini fundou em São Paulo o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA).<sup>17</sup> Segundo Flávio Bierrenbach, essa época coincidiu com a emergência da “sociedade civil”, representada por

um conjunto de entidades que passaram a atuar politicamente, de forma cada vez mais intensa, funcionando para a coletividade como uma espécie de circulação periférica, já que os principais canais de participação – os partidos políticos e o parlamento – estavam parcial ou totalmente obstruídos.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 22. A partir de 1979, com o fim do bipartidarismo, a discussão seria ampliada para os novos partidos.

<sup>16</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. Coordenador Marcos Emílio Gomes. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog Editora, 2013, p. 100.

<sup>17</sup> Conforme será visto mais adiante, o MFPA ganharia força até instalar, em 1978, o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA). RODRIGUES, Marly. *O Brasil da abertura: de 1974 à Constituinte*. São Paulo: Atual, 1990, p. 31.

<sup>18</sup> BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha. *Quem tem medo da Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 50; Em 1986 era impressionante o nível de organização de instituições da sociedade civil. XAUSA, Leônidas Rangel. *A Constituinte Questionada*. Porto Alegre: L&PM, 1986, p. 07.

Nessa linha, Florestan Fernandes também ressaltou o “aparecimento de novas instituições ou organizações que interferem ativamente sobre as iniquidades humanas”, dentre as quais: a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), as comissões de justiça e paz, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), as comissões de fábrica, as associações de bairro, os indígenas, os negros, as organizações de favelados e moradores de rua, as mulheres, os movimentos pela liberdade sexual e as “organizações de vanguarda dos espoliados da terra”.<sup>19</sup>

O primeiro ano do governo Geisel foi permeado com a mais notável derrota da ARENA, que perdeu para o MDB, nas eleições disputadas em 15 de novembro de 1974, dezesseis das vinte e duas vagas no Senado. Na Câmara dos Deputados a bancada do MDB avançou de 87 para 165 cadeiras enquanto que, nas assembleias legislativas, o partido da “oposição consentida” fez maioria em São Paulo, Rio Grande do Sul, Amazonas, Acre e no Estado da Guanabara. A vitória do MDB indicava indubitavelmente a erosão da pretensa legitimidade do regime ditatorial ancorada no chamado “milagre econômico”, impulsionando a organização e expansão do partido através da multiplicação do número de diretórios municipais em todos os Estados da Federação.<sup>20</sup>

Buscando evitar que esse desempenho se repetisse nas eleições de 1978, Geisel decretou, em 14 de abril de 1977, o recesso do Congresso Nacional e lançou mão de medidas tendentes a viabilizar a manutenção da base governista no Poder Legislativo, especialmente no Senado Federal. Tais iniciativas, que ficaram conhecidas como o “Pacote de Abril”, foram calcadas no AI-5 e estabeleciam, dentre outras questões: eleições indiretas para um terço dos senadores (que ficariam conhecidos como senadores biônicos); eleições indiretas para governadores estaduais e ampliação do alcance da Lei Falcão para as eleições de 1978; e ampliação do mandato do Presidente da República, de cinco para seis anos.

---

<sup>19</sup> As entidades citadas constam de uma lista infindável e “sempre tiveram vigência na sociedade brasileira”. FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014, p. 20 e 21.

<sup>20</sup> Segundo Bierrenbach, “pode-se dizer que o crescimento do MDB reforçou a disposição do governo GEISEL (1974-1978) de levar avante seu projeto de liberalização controlada”. De todo modo, com a restrição das comunicações político-eleitorais no rádio e na televisão, através da Lei Falcão (Lei n.º 6339/76), a esperada expansão do MDB nas eleições locais de 1976 reduziu-se drasticamente. BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha., op. cit., p. 55 e 59.

Em 08 de agosto de 1977, o jurista Goffredo Teles Júnior leu a *Carta aos Brasileiros* na presença de uma multidão reunida no pátio da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O referido manifesto representou um marco importante do processo de abertura democrática e conclamava a nação a convocar uma ANC, a exemplo do que já fora feito pela Ordem dos Advogados do Brasil em abril daquele ano.

Desde então inumeráveis organizações civis, entidades populares, órgãos de imprensa, estudantes, advogados, professores, trabalhadores e políticos de oposição, atuando já no clima da distensão, não cessaram de requerer a volta a um regime marcado pela confiança e credibilidade nos poderes de governo e na investidura legítima de seus titulares.<sup>21</sup>

Ainda em 1977, o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) articulou em Porto Alegre a primeira manifestação pública pela anistia. A partir de então, o movimento veio ganhando força até instalar, com o apoio da Igreja, da OAB e da ABI, o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), em fevereiro de 1978, no Rio de Janeiro.<sup>22</sup> Assim, o ano de 1978 inaugurou em todo o país uma campanha pela anistia ampla, geral e irrestrita, que foi seguida por um ciclo de greves de massa desencadeadas pelos metalúrgicos do ABC paulista, então liderados por Luiz Inácio Lula da Silva.<sup>23</sup> Em 15 de outubro o general João Baptista Figueiredo foi eleito Presidente, tendo como vice Aureliano Chaves. Geisel encerrou o seu governo assinando a revogação do banimento de 126 brasileiros e do AI-5.

Ao tomar posse na Presidência da República em 15 de março de 1979, Figueiredo prometeu dar continuidade ao processo de “abertura democrática” e engendrou a “reforma dos partidos”. Em 28 de agosto, os opositores políticos, que resistiram à ditadura militar, e os agentes públicos, responsáveis pela repressão, foram anistiados através da Lei 6.683/1979 (Lei da Anistia).<sup>24</sup> Nesse ano os

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 452.

<sup>22</sup> RODRIGUES, Marly., op. cit., p. 31.

<sup>23</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. Coordenador Marcos Emílio Gomes. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog Editora, 2013, p. 101.

<sup>24</sup> Em outubro de 2008, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil protocolou, junto ao Supremo Tribunal Federal, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 153) questionando a anistia concedida, através da Lei n.º 6.683/1979, aos agentes públicos pela prática de tortura contra as pessoas que se opuseram ao regime. Por maioria de votos, a ação foi julgada improcedente. Cf.: CITTADINO, Gisele. *História, memória e reconstrução de identidades políticas: o STF e o julgamento da ADPF 153*. In: ASSY, Bethânia; MELO, Carolina de Campos;

estudantes recriam sua entidade representativa, a União Nacional dos Estudantes (UNE).<sup>25</sup>

Com a extinção do MDB e da Arena, ocorrida através da Lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979, abriu-se espaço para o restabelecimento do pluripartidarismo. Embora o sistema multipartidário fosse, invariavelmente, uma demanda daqueles que se opunham ao regime militar, muitos acreditavam não passar de uma estratégia para fragmentar as forças de oposição, até então representadas pelo MDB. Outros, por sua vez, entendiam que a “reforma partidária” tinha o objetivo estratégico de permitir a transferência do poder “gradativamente para o polo civil burguês”.<sup>26</sup>

Ao avaliar as posições “teórico-políticas” do Partido Comunista Brasileiro (PCB) frente aos impasses da transição e, especialmente, a extinção do bipartidarismo, Milton Pinheiro salienta que:

na frente política, o PCB não queria a extinção do bipartidarismo com os argumentos de que essa ação política do governo levaria ao enfraquecimento do MDB como desaguadouro da unidade da frente democrática contra a ditadura, além de dizer que os dois partidos então existentes tinham vida na sociedade. Essa postura se transformou em mais um equívoco, a oposição, embora em diversos partidos com características de frente continuou em movimento e avançou na contraposição a ditadura. Os trabalhadores se aproximaram dos partidos, especialmente do PT e do PDT, e cumpriram um papel importante nas batalhas eleitorais de 1982, nas Diretas já e na pressão sobre a transição”.<sup>27</sup>

Com a “reforma partidária”, a Arena converteu-se em PDS (Partido Democrático Social), o MDB transformou-se em PMDB (Partido Democrático Trabalhista) e outros quatro partidos de oposição foram criados: PP (Partido Popular), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PT (Partido dos Trabalhadores).

Entre os dias 2 e 6 de maio de 1982, na IX Conferência Nacional dos Advogados realizada em Florianópolis (SC), o então Presidente do Conselho Federal da OAB, Bernardo Cabral, deixou registrado que, para realização de uma efetiva transição política, que pudesse dar conta da nova ordem democrática então

---

DORNELLES, João Ricardo; GÓMEZ, José Maria. *Direitos Humanos: justiça, verdade e memória*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2012, p. 423-433.

<sup>25</sup> RODRIGUES, Marly., op. cit., p. 7.

<sup>26</sup> ANTUNES, Ricardo. *Crise e Poder*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985, p. 28.

<sup>27</sup> PINHEIRO, Milton. *Os comunistas e a ditadura burgo-militar: os impasses da transição*. In: PINHEIRO, Milton (org.). *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 45.

almejada, tornava-se imprescindível a convocação de uma ANC. De todo modo, não obstante uma maciça campanha em prol da convocação de uma ANC, em 1982 a prioridade institucional ficou restrita à “democracia formal”, especialmente as primeiras eleições diretas para governadores dos Estados desde 1965<sup>28</sup>, relegando a um plano secundário a deflagração de um processo constituinte.

A partir de então, um amplo movimento em defesa do restabelecimento de eleições diretas para Presidente da República (Campanha das Diretas-Já)<sup>29</sup>, liderada pelos partidos políticos de oposição ao regime ditatorial e pela sociedade civil, também se destacava perante as mobilizações pela convocação de uma ANC.

duas campanhas estiveram portanto nas ruas, sendo que uma, mais forte e imediata, de certo modo ofuscou e suspendeu a primeira, a saber, a da Constituinte, e de certo modo retardou em cerca de cinco anos o coroamento do ato convocatório do primeiro dos poderes soberanos. Foi a campanha da sucessão presidencial pelo voto direto, cuja fase culminante se concretizou com a história cruzada das Diretas-Já (...)<sup>30</sup>

Não obstante a suntuosidade da campanha pelas “Diretas Já”, que representou um dos maiores episódios de “mobilização de massas da história brasileira” e levou multidões às ruas para denunciar a ilegitimidade de um governo estabelecido pela força, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 05/1983 (Emenda Dante de Oliveira), que estabelecia eleições diretas para Presidente da República, foi derrotada na Câmara dos Deputados em 25 de abril de 1984.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Os partidos de oposição tiveram uma vitória expressiva nas eleições de 1982. O governo manteve a maioria no Congresso Nacional e no Colégio Eleitoral, o que foi possível graças aos senadores biônicos eleitos indiretamente em 1978. A oposição conquistou a maioria na Câmara dos Deputados e dez governos estaduais, dentre os quais: São Paulo (Franco Montoro); Rio de Janeiro (Leonel Brizola); e Minas Gerais (Tancredo Neves).

<sup>29</sup> Segundo Maria Helena Moreira Alves, “A Caravana das Diretas”, organizada por comissão suprapartidária e apoiada por mais de 200 entidades da sociedade civil, realizou comícios em quase todos os Estados do Brasil, conseguindo enorme apoio popular com mais de um milhão e duzentas mil pessoas participando dos diversos comícios públicos”. MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Edusc, 2005, p. 373.

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de., op. cit., p. 452.

<sup>31</sup> A Emenda Dante de Oliveira recebeu 298 votos favoráveis e 65 contrários. Computou-se 03 abstenções e 113 ausências ao plenário. Para que a proposta seguisse para o Senado Federal, era necessário 320 votos favoráveis (dois terços). BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha., op., cit., p. 61.

## 2.2 Os movimentos sociais no contexto da redemocratização

Malgrado a derrota da Emenda Dante de Oliveira, a Campanha pelas Diretas-Já influenciou, em grande medida, a configuração da Aliança Democrática<sup>32</sup>, consubstanciada no apoio do Movimento da Frente Liberal (formada por dissidentes do governo) a Tancredo Neves (PMDB), eleito na disputa presidencial com Paulo Maluf (PDS) no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, por 480 a 180 votos. A Aliança Democrática tinha o objetivo de preparar e pautar o caminho da transição então em andamento, de modo a manter a essência e as estruturas do Poder do regime militar no âmbito do novo regime constitucional. Nesse sentido, pode-se admitir que a Aliança Democrática configura-se como uma “reação das elites conservadoras”, em que restou forjado um “bloco que exclui os setores mais comprometidos com os desmandos do golpe de 64 e inclui os setores mais maleáveis da oposição, sob a hegemonia incontestada da ala conservadora”.<sup>33</sup> Em discurso no Congresso Nacional, Tancredo deixa claro a sua intenção de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, reafirmando o pacto assumido pela Aliança Democrática em 07 de agosto de 1984, através de um documento intitulado “Compromisso com a Nação”.<sup>34</sup>

Nesse meio tempo, não foram poucos os que já se propunham a elaborar propostas e anteprojetos constitucionais, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria, que entregou a Tancredo Neves as proposições preliminares do empresariado industrial brasileiro para a futura Constituição. O documento fora elaborado a partir de conclusões do Encontro Nacional da Indústria, realizado no Rio de Janeiro entre os dias 28 e 30 de novembro de 1984.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Com a Aliança Democrática, José Sarney obteve o lugar de vice-presidente pela chapa do PMDB.

<sup>33</sup> CASTRO, Antonio Escosteguy. As Constituintes brasileiras: processos conservadores. In: HOHLFELDT, Antonio (Org.). *Política da Constituinte*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985, p. 28-29.

<sup>34</sup> O manifesto foi assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça e Marco Maciel. Segundo Bonavides, o manifesto da Aliança Democrática era preciso, ao exigir o “restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal para Presidente da República”. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de., op. cit., p. 445.

<sup>35</sup> Conforme será demonstrado no próximo tópico, o documento foi aprimorado e apresentado à ANC em 22 de abril de 1987. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembleia Constituinte*. 1987, p. 9.

Ansiosos por uma nova Constituição que representasse os ideais de uma democracia plena, os Plenários, Comitês e Movimentos Pró-Participação Popular na Constituinte, compostos por várias organizações extraparlamentares e suprapartidárias distribuídas em todo o país, iniciaram, a partir desse período, a luta por uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva, eleita especificamente para elaborar o texto constitucional. No caso, duas eram as principais matrizes das iniciativas e movimentos pela participação popular na ANC: o ato público de lançamento do Movimento Nacional pela Constituinte, em 26 de janeiro de 1985, na cidade de Duque de Caxias (RJ), reunindo cerca de sete mil pessoas; e uma reunião para a articulação e estruturação de um Comitê pela convocação de uma ANC, em 17 de janeiro de 1985, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP), que culminou com a criação, em 06 de fevereiro de 1985, na cidade de São Paulo (SP), do primeiro Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, cujo objetivo principal era a inclusão de mecanismos de participação popular, tanto no processo de elaboração da Constituição quanto em seu texto final.<sup>36</sup>

Nesse mesmo período, o isolamento geográfico de Brasília estreava o seu rompimento através de várias caravanas que lá começavam a aportar. Tais caravanas, munidas de reivindicações, propostas, manifestos e abaixo-assinados vindos de todo o país, prefiguravam como seria a pressão do povo nas galerias do Congresso Nacional e, especialmente, a participação popular no processo constituinte. Concomitantemente a essas iniciativas, e com vistas a realizar atividades educativas de assessoramento aos movimentos populares e pastorais, iniciou-se também naquele ano o “Projeto Educação Popular Constituinte”, composto de um coletivo de entidades.<sup>37</sup>

Nesse meio tempo, intensificam-se também os estudos, propostas e discussões sobre o processo constituinte que se anunciava, a exemplo de dois anteprojetos elaborados pelo Professor Fábio Konder Comparato, em abril de 1985. Enquanto o primeiro tratava da convocação de eleições para a composição de uma Assembleia Nacional Constituinte, o segundo deteve-se na criação de

---

<sup>36</sup> O Movimento Nacional pela Constituinte tinha como principais animadores o Bispo de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli, o então presidente da OAB, Hermann de Assis Baeta, e o secretário executivo do IBASE, Herbert de Souza. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 40-41.

<sup>37</sup> Instituto de Estudos da Religião (ISER), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Centro de Ação Comunitária (CEDAC), Serviço de Educação Popular (SEP), Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), Comissão Pastoral Operária (CPO),

comissões municipais que pudessem servir de celeiros de ideias a serem propostas na ANC.<sup>38</sup>

Com o falecimento de Tancredo, o vice-presidente, ex-senador e ex-governador do Maranhão José Sarney, ocupou a Presidência da República e enviou ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, através da mensagem n.º 330/85, cumprindo a promessa da Aliança Democrática. A referida proposta, que se transformaria na PEC n.º 43/1985, dispunha em três artigos que: os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987<sup>39</sup>, na sede do Congresso Nacional; o presidente do STF instalaria a Assembleia Nacional Constituinte e dirigiria a sessão de eleição de seu presidente; e o projeto de Constituição deveria ser promulgado no curso da primeira sessão legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte.

Logo após a apresentação da proposta convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte, o Presidente José Sarney instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a ser capitaneada pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco, com o objetivo de elaborar um anteprojeto de Constituição. Conforme veremos a seguir, a referida comissão seria envolta em muita polêmica, não sendo bem recebida pelas mais variadas correntes de opinião, principalmente em razão das desconfianças de que o anteprojeto viria ao agrado do governo. Não obstante, mesmo antes da instituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, há quem já condenava a existência de um anteprojeto base:

devemos, ademais, evitar que a elaboração da Constituição se baseie num projeto principal, fruto do trabalho de peritos e especialistas. Cabe à própria Assembléia Constituinte auscultar a sociedade, seus mais diferentes setores, para então elaborar um projeto que seja objeto de um debate nacional e sirva, assim, ao trabalho dos constituintes.<sup>40</sup>

---

Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE). MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 9, 47, 71-77.

<sup>38</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p.44, 20 de abril de 1985.

<sup>39</sup> Havia um claro equívoco na designação da referida data, uma vez que o congresso eleito somente seria empossado no dia 01 de fevereiro de 1987.

<sup>40</sup> ALMINO, João. *Era uma vez uma Constituinte*. Lições de 1946 e questões de hoje. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 93.

A ideia de um anteprojeto constitucional elaborado a partir de uma comissão criada por iniciativa do governo e o desígnio de instalar uma “Constituinte Congressual” conflitavam com as propostas de vários seguimentos progressistas da sociedade civil que defendiam uma “Constituinte Exclusiva”, a ser eleita exclusivamente para elaborar a Constituição.<sup>41</sup> Nesse sentido, Leônidas Rangel afirmou que

o *establishment* político tenta impor ao país um Congresso Constituinte ilegítimo, e mais, insiste em obsequiá-lo com um não solicitado projeto, como o que se fabrica sob a égide da Comissão Afonso Arinos. (...) Contrariando a história, o direito, a ética, e pior, as mais genuínas e maciças manifestações de toda a sociedade civil, por suas entidades representativas – com exceção, por suposto, dos setores plutocráticos minoritários – o Congresso Nacional finalmente negou ao povo a Assembleia Nacional Constituinte. A única digna deste nome, vale dizer: livre, incondicionada, exclusiva, autônoma, representativa e sensível às aspirações nacionais de mudança. Em seu lugar, optou por sua contrafação: a autoconcessão ilegítima de poderes ditos constituintes ao Congresso a ser eleito em 1986, segundo o figurino da atual Carta outorgada, totalmente pré-condicionado, portanto, não soberano em realidade, bicameralista *a priori*, com mandatos assegurados e sistema de governo já determinado, super-representado pelas oligarquias atrasadas e condenado a decidir, por sua natureza, sob inspirações predominantemente clientelísticas. Em suma, optou por uma paródia.<sup>42</sup>

Em 17 de julho de 1985, no auditório da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, o jurista Goffredo Teles Júnior, em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, leu a sua “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, apontando a sua divergência

<sup>41</sup> A feição congressual da futura Assembleia Nacional Constituinte e o trabalho “isolado e quase clandestino” da “Comissão de Notáveis” foram questionados pelos mais variados segmentos da sociedade civil, dentre os quais, o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Cf.: BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha., op. cit., p. 16, 17 e 94; PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p 21; BEOZZO, Pe. José Oscar. *Igreja Católica e Liberdade Religiosa nas Constituintes do Brasil*. In: MARIN, Darci Luiz (org.). *Os Cristãos e a Constituinte*. São Paulo: Edições Paulinas, 1986, p. 21; CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Igreja e Constituinte: subsídios para reflexão e ação pastoral*, 1985, p. 12.

<sup>42</sup> Ademais, o autor concluiu que a “elaboração de uma Constituição exige competência técnica, sem dúvida. E fundamental é a presença dos especialistas no momento de dar forma à sua substância. Este é o segundo momento, entretanto. A substância não se há de buscar, por melhores que sejam as pessoas envolvidas, em trabalhos de comissões fechadas, ainda que bem-intencionalmente inclinadas a consultas e ao acolhimento de sugestões. Tais influências de fora serão sempre acidentais; porque a estrutura de inspirações, objetivos e instrumentos, originada de tal gênero de trabalhos, permanecerá sempre com a marca do elitismo dos poucos que sabem e não dos muitos que sofrem”. XAUSA, Leônidas Rangel., op. cit., p. 14, 25 e 32.

com relação à instalação de uma Constituinte Congressual e à instalação de uma comissão encarregada de elaborar um projeto de Constituição.<sup>43</sup>

Em agosto de 1985 foi formada uma Comissão Mista do Congresso Nacional para analisar a PEC n.º 43/1985. A comissão foi relatada pelo Deputado Flávio Bierrenbach (PMDB) e presidida pelo Senador Helvídio Nunes (PDS), um dos “biônicos” de 1978. Se, por um lado, a nomeação de Flávio Bierrenbach como relator pudesse despertar alguma esperança de convocação de uma verdadeira Assembleia Nacional Constituinte, por outro, a presença de Helvídio Nunes na Presidência provocava grande pessimismo em relação ao resultado do trabalho da comissão.<sup>44</sup>

A partir de então foi aberto em todo o país um amplo debate público sobre inúmeras questões importantes envolvendo a proposta convocatória, oportunidade em que foram apresentadas emendas por congressistas, bem como dezenas de sugestões enviadas por populares. Algumas ações ganharam bastante notoriedade naquela época, a exemplo dos debates que se instalaram na Arquidiocese de São Paulo. Contando com o apoio de oitocentas Comunidades Eclesiais de Base, o Cardeal-Arcebispo de São Paulo D. Paulo Evaristo Arns lançou, em setembro de 1985, uma campanha de mobilização popular em favor de uma Constituinte exclusiva.<sup>45</sup>

Em 15 de outubro de 1985 Flávio Bierrenbach apresentou um substitutivo propondo uma consulta plebiscitária a ser realizada no dia 2 de março de 1986, para que o povo pudesse deliberar por uma Constituinte congressual ou exclusiva, causando grande perplexidade entre os membros da Comissão, do governo e, até mesmo, de setores progressistas do PMDB. Naquela oportunidade, como forma de apelo por uma Constituinte Exclusiva, o relator “abriu, diante de uma estupefata Comissão e dos meios de comunicação, um enorme mala contendo 70 mil telegramas e cartas recebidas de todo o país.”<sup>46</sup> Eram as manifestações e súplicas

---

<sup>43</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 17 de julho de 1985. Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991, p. 123; Ver íntegra do documento em MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 26-29; e BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha., op. cit., p. 165-170.

<sup>44</sup> Segundo Jose Gomes da Silva, “No quadro político de então, duas limitações importantes impunham inapelavelmente o acabamento submissivo da orientação de Sarney: o rolo compressor próprio do regime presidencialista e os limites da Aliança Democrática que haviam avalizado a mensagem do Planalto”. SILVA, José Gomes. *Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 28-29.

<sup>45</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 14 de setembro de 1985.

<sup>46</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 31.

de milhares de cidadãos conclamados pelos plenários e movimentos pró-participação popular na Constituinte, que intransigentemente defendiam a instalação de uma ANC exclusiva. Ao justificar o substitutivo, Bierrenbach salientou que

a relevância dessa questão é tamanha que não me parece que a ninguém seja lícito tentar dirimi-la, sem ouvir a fonte originária de todo o poder: o povo. Os poderes constituídos só existem para exercer as funções que lhes foram delegadas. Quando magnos problemas exorbitam dessa competência, o apelo à fonte última do poder se impõe. (...) Essa a razão pela qual se afigura de todo indispensável a audiência da Nação, para que, em manifestação livre e soberana, opte por uma das formas que a ela se oferecem, isto é, entre uma Assembleia Constituinte composta por deputados e senadores, portadores de mandato popular, ou entre uma outra, em que seus componentes gozem tão somente da condição de representantes constituintes.<sup>47</sup>

Imediatamente verificou-se uma intensa mobilização para derrubar o substitutivo apresentado pelo relator e minimizar o “desgaste político” então provocado. O líder do governo na Câmara dos Deputados, Pimenta da Veiga (PMDB), chegou a explicar em entrevista coletiva as estratégias para aprovar a proposta convocatória nos termos propostos por José Sarney. Entre os pedidos de afastamento da comissão, de apresentação de um novo substitutivo, e de substituição do relator, o PT e o PDT foram os únicos partidos políticos a prestarem solidariedade ao relator Flávio Bierrenbach.<sup>48</sup>

O substitutivo do relator foi rejeitado e outro, de autoria do deputado Valmor Giavarina (PMDB), apresentado e aprovado por 2/3 do Congresso Nacional. Bierrenbach amargava a destituição da relatoria no último dia dos trabalhos da comissão, quando ainda se preparava para ler o substitutivo.

desgraçadamente, o que se assistiu, na verdade, nesse triste fim de festa da 47ª legislatura, foi o massacre de Flávio, um brilhante parlamentar progressista que se recusava a ler pela cartilha do Palácio do Planalto e do conservadorismo da época. Apeado da importante função e substituído por criatura mais dócil, ficou livre o campo para a atuação das duas forças conservadoras já nomeadas: o poder do Executivo imperial e a maciez exigida pela transição consentida que demarcou os limites da AD.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha., op. cit., p. 104-105.

<sup>48</sup> GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 18 de outubro de 1985; JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 3927, 18 de outubro de 1985.

<sup>49</sup> SILVA, José Gomes., op. cit., p. 29.

Assim, 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 congressual, em que o Congresso Nacional assumiria, cumulativamente, as funções legislativas ordinárias e a constituinte. A aprovação da emenda convocatória representava uma derrota para os setores progressistas mais mobilizados da sociedade civil, ao considerarem que uma Constituinte congressual limitaria a influência dos movimentos sociais. De todo modo, a partir de então as Comunidades Eclesiais de Base, os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, dentre outros movimentos sociais e sindicais, intensificaram e difundiram em todo o país um longo e profundo aprendizado sobre a democracia participativa em “assembleias populares”, encarregadas de levar as propostas populares aos representantes eleitos e fiscalizá-los:

é nessa perspectiva que vemos a participação popular no processo constituinte. Não queremos apenas eleger deputados Constituintes. Queremos escrever nossas propostas de leis. Como aprendizado e construção da democracia participativa, a Constituinte não é um objeto em si mesma, mas um meio para se buscar, passo a passo, a transformação global da sociedade. (...) temos que organizar os plenarinhos ou comitês em cada bairro, em cada organização específica, em cada município, em cada Estado, bem como participar e fortalecer o Plenário Nacional. E em cada grupo destes, estudar e elaborar propostas constitucionais, escolher e apoiar candidatos com elas comprometidos. Durante o funcionamento do Congresso Constituinte, esses grupos terão funções de ida e volta: levar as propostas populares ao Congresso; receber, divulgar e estudar as propostas que estarão sendo debatidas no Congresso. E ainda, a importante função de organizar manifestações populares com o objetivo de garantir que o interesse popular seja respeitado. Cabe-nos também lutar para que a nova Constituição seja submetida a um referendo popular: para que toda a população opine sobre as matérias controvertidas e aprove a nova Constituição.<sup>50</sup>

Em meio a essas mobilizações, chama a atenção o fenômeno da elaboração de milhares de sugestões para a nova Constituição, que foram confeccionadas pelo povo e encaminhadas, entre março de 1986 e julho de 1987, à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Trata-se do projeto “Diga Gente e Projeto de Constituição”, que distribuiu cinco milhões de formulários para

<sup>50</sup> CARMO, Maria do; TAVARES, Percival; Comissão Nacional de Pastoral Operária. In: MARIN, Darci Luiz (org.). *Os Cristãos e a Constituinte*. São Paulo: Edições Paulinas, 1986, p. 71.

preenchimento das sugestões em agências dos Correios de todo o Brasil.<sup>51</sup> Dentre 72.719 sugestões apresentadas, muitas defenderam a adoção de mecanismos democráticos participativos, especialmente o plebiscito, o referendo, o voto destituente ou revocatório e a iniciativa popular legislativa e constitucional.<sup>52</sup> Outras tantas defenderam que o texto aprovado pela ANC fosse submetido a referendo popular.<sup>53</sup>

Em 15 de novembro de 1986 ocorreram eleições gerais diretas para o Congresso Constituinte (deputados federais e senadores), bem como para governadores, deputados estaduais, distritais e de territórios, prefeitos, vice-prefeitos e vereadores municipais. Nesse pleito, que mobilizou mais de 69 milhões de eleitores, o PMDB foi o grande vitorioso, conseguindo eleger praticamente todos os governadores estaduais (22 dos 23 governos estaduais), 44 senadores e 260 deputados federais.<sup>54</sup> Aos constituintes eleitos, pesavam graves restrições: à sua idoneidade, por se tratar de uma Assembleia Constituinte Congressual; à sua representatividade, tendo em vista a realização de uma eleição pautada em regras espúrias de proporcionalidade; e à sua independência, uma vez que o pleito fora marcado pela intensa influência de grupos econômicos.<sup>55</sup>

### 2.3 A Constituição desejada: propostas e anteprojetos articulados

Entre a apresentação da proposta convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte “Congressual”, em 28 de junho de 1985, e a sua instalação, em 01 de

<sup>51</sup> MONCLAIRE, Stéphane (Coord.). *A Constituição Desejada*: (SAIC: As 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991, Volume I.

<sup>52</sup> A título de exemplo, podemos citar as sugestões populares elaboradas por: Luiz Alberto Roussuno, Florianópolis (SC), 11/04/1986; Angelo Fortuna, Belo Horizonte (MG), 13/05/1986; Luiz Carlos Coccia, São Vicente (SP), 02/06/1986; e Mauro Donizete Martins, Moji das Cruzes (SP), 13/04/1986.

<sup>53</sup> Dentre as quais, as elaboradas por: Maria Alceste Tinoco de Paula, Itaperuna (RJ), 13/05/1986; Aseli Maria de Barros, Curitiba (PR), 18/05/1986; Lauro Henrique Guimarães Correa, Uberaba (MG), 29/04/1986; Marcelo Antônio Alves, Salto (SP), 07/04/1986; e Maria Eugênia F. Nery, Belo Horizonte (MG), 13/05/1986.

<sup>54</sup> O excelente desempenho do PMDB nas eleições de 1986 deve ser computado, invariavelmente, ao sucesso inicial das medidas econômicas (Plano Cruzado) implementadas pelo Presidente José Sarney (PMDB) em fevereiro de 1986. Quando da instalação do processo constituinte, em 01 de fevereiro de 1987, a bancada do PMDB seria superior à maioria absoluta da ANC.

fevereiro de 1987, tornaram-se públicas inúmeras manifestações, opiniões, anteprojetos elaborados por juristas e partidos políticos, bem como propostas e sugestões de toda a sociedade apontando o que deveria constar do texto da futura Constituição. Dentre os anteprojetos articulados que foram formalizados e ganharam alguma notoriedade a partir de 1985, destacam-se, para os fins almejados nesta tese, os trabalhos que defenderam, em alguma medida, a adoção de mecanismos democráticos participativos. Tais propostas foram elaboradas pela Ordem dos Advogados do Brasil (Secção do Rio Grande Sul) e o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, pela Confederação Nacional da Indústria, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, pelo Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais, pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), por Henry Macksoud<sup>56</sup> e pelos juristas Luiz Pinto Ferreira, José Afonso da Silva e Fábio Konder Comparato.<sup>57</sup>

Como resultado de aprofundados debates ocorridos durante o Congresso Pontes de Miranda, realizado em Porto Alegre (RS), entre os dias 30 de setembro a 03 de outubro de 1981, a Ordem dos Advogados do Brasil (Secção do Rio Grande Sul) e o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, lançaram o texto intitulado “Proposta de Constituição Democrática para o Brasil”. O artigo 1º do documento estabelecia um modelo de democracia participativa, onde os poderes inerentes à soberania seriam exercidos através de representantes eleitos ou por consulta popular. A participação popular na execução de políticas relacionadas à pesquisa científica, às manifestações artísticas e ao desenvolvimento tecnológico estava garantida nos artigos 29 e 30. Os municípios teriam a obrigação de incluir a

---

<sup>55</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 20.

<sup>56</sup> A opção por trazer à tona o anteprojeto elaborado pelo empresário Henry Macksoud se dá em razão do documento defender a adoção da iniciativa popular de emendas à Constituição com uma configuração muito semelhante a algumas emendas parlamentares e populares apresentadas no processo constituinte. Ademais, importante consignar que o anteprojeto chegou a ser enaltecido por alguns juristas, como Ives Gandra Martins, que afirmou: “o anteprojeto marca um novo estilo na apresentação de um texto constitucional e só por isso, se outros valores não tivesse – e os tem demais –, mereceria profunda meditação e estudo por parte de políticos, juristas e cientistas sociais. Obra de excepcional valor, portanto, que honra a produção doutrinária brasileira”. ESTADO DE SÃO PAULO, 29 de julho de 1987, p. 27.

<sup>57</sup> De acordo com Maria Victória de Mesquita Benevides, o jurista Dalmo de Abreu Dallari também defendeu que a nova Constituição contemplasse mecanismos de participação popular, especialmente através do “aproveitamento da experiência brasileira com a Loteria Esportiva para iniciar o processo de consultas ao povo sobre questões políticas, do plano federal ao local”. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991, 125.

participação das organizações populares no trabalho de execução do plano de reforma urbana (artigo 58). A proposta dos advogados gaúchos também autorizava a convocação de referendos populares pelo Presidente da República e a iniciativa popular de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores (artigos 137 e 145).

Em 1984, um dos fundadores do MDB, o professor Luiz Pinto Ferreira, publicou um anteprojeto denominado “Proposta de uma Constituição para a República Federativa do Brasil”.<sup>58</sup> O preâmbulo do documento proclamava a vontade da nação brasileira em estabelecer uma democracia participativa plena e avançada, em que a soberania residiria no povo, que seria a “fonte de todo o poder, exercido sobre o regime representativo, ou por consulta e iniciativas populares”. Sua proposta autorizava a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto articulado subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores. Na mesma linha, havendo requerimento de cinquenta mil eleitores, as emendas constitucionais deveriam ser submetidas a referendo popular (artigos 106, IV, 107, § 3º e 113). O anteprojeto de Luiz Pinto Ferreira também admitia o referendo popular para decidir sobre a revogação de lei ou de dispositivos constitucionais, desde que solicitado por cinquenta mil eleitores. Ademais, o Presidente da República estava autorizado a convocar a realização de referendo popular (artigos 117 e 138, IV).

O voto destituente ou revocatório também foi contemplado no anteprojeto elaborado por Pinto Ferreira, onde recebeu a denominação de “revogação do mandato”. No caso, de acordo com a proposta, os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República poderiam ser revogados, antes dos seus termos finais, através de votação popular, desde que requerida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal (artigo 139). Para evitar a má utilização do mecanismo, Pinto Ferreira estabeleceu que, na hipótese da revogação do mandato não ser acolhida pela vontade popular, o Congresso Nacional seria dissolvido.<sup>59</sup> O

---

<sup>58</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Proposta de uma Constituição para a República Federativa do Brasil (Anteprojeto)*. Caderno n.º 9. Edição da Faculdade de Direito do Recife. Recife, 1984.

<sup>59</sup> Artigo 139. “Antes do término dos seus mandatos, o Presidente e o Vice-Presidente da República podem ser revogados pela votação popular, caso seja requerido pela Câmara dos Deputados ou o Senado Federal. § 1º. O Congresso Nacional deve votar uma resolução nesse sentido, exigindo-se a presença da maioria absoluta dos membros e para aprovação é necessária a maioria de dois terços de votos de cada uma das Casas do Congresso. § 2º. Após a decisão do Congresso Nacional o Presidente não pode continuar no exercício de sua função. A derrota da revogação pelo voto popular traz como consequência a dissolução do Congresso Nacional”.

documento ainda previa que a criação, fusão ou incorporação de Estados dependeriam de plebiscito às populações interessadas (artigo 68) e que, dentre os princípios que deveriam nortear a legislação relacionada ao ensino estava o da garantia da participação de professores e alunos na gestão democrática das escolas (artigo 30, I).

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como “Comissão Afonso Arinos” ou “Comissão dos Notáveis”, foi criada por iniciativa do Presidente José Sarney, através do Decreto n.º 91.450, de em 18 de julho de 1985. Presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco<sup>60</sup>, a “Comissão Afonso Arinos” foi, inicialmente, composta por cinquenta membros e instituída com o propósito de desenvolver “pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte”. Envoltos em muita polêmica, em grande parte por conta da sua composição marcadamente elitista, a Comissão dos Notáveis, no que diz respeito ao perfil ideológico de seus membros, dividia-se na seguinte proporção: direita: 10,2%; centro-direita: 14,3%; centro: 32,6%; centro-esquerda: 28,6%; e esquerda: 14,3%.<sup>61</sup> De acordo com Gisele Cittadino, diversas foram as críticas à Comissão Arinos, principalmente à sua composição, majoritariamente conservadora. Segundo a autora, tal circunstância fez com que os juristas Eduardo Seabra Fagundes e Fábio Konder Comparato (vinculados, respectivamente, ao PDT e ao PT) se recusassem a integrar a comissão. Mesmo com esse perfil, a Comissão Afonso Arinos acabou imprimindo feições progressistas e inovadoras em seu anteprojeto, despertando reações negativas nas correntes mais conservadoras.<sup>62</sup> Esse caráter progressista e inovador do anteprojeto deve ser tributado, em parte, às milhares de manifestações e sugestões encaminhadas por cidadãos e entidades à comissão, que por sua vez teve os seus trabalhos sistematicamente acompanhados pela opinião pública.

Embora não fosse, a rigor, criada para elaborar um anteprojeto constitucional, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais elaborou um

---

<sup>60</sup> Seu pai, Afrânio de Mello Franco, havia presidido a Comissão do Itamaraty, que preparou o anteprojeto oficial da Constituição de 1934. XAUSA, Leônidas Rangel., op. cit., p. 13.

<sup>61</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 19 de setembro de 1986; O quadro ideológico traçado por José Gomes da Silva traz como resultado: esquerda: 36%; centro: 26%; e Direita: 38%. SILVA, José Gomes., op. cit., p. 41.

<sup>62</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo. Direito e Justiça Distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2009, p. 33 e 34.

documento servindo a este objetivo, entregando-o a José Sarney que, por sua vez, nunca chegou a remetê-lo à ANC. O anteprojeto da “Comissão dos Notáveis” acabou sendo recebido apenas como uma entre milhares de sugestões que foram encaminhadas à ANC, mas, mesmo assim, exerceu significativa influência sobre os trabalhos dos constituintes. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 1986, o anteprojeto constitucional da “Comissão Afonso Arinos” adotou, em seus artigos 1º e 2º, os princípios republicano, federativo e do Estado Democrático de Direito, assegurando-se a tradicional fórmula – “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido” – a ser mantida sob o regime representativo. De acordo com o anteprojeto, as Constituições estaduais deveriam dispor sobre os casos e as formas de iniciativa legislativa popular e de referendo no âmbito do Estado e no Município (Art. 90). No plano federal, a iniciativa popular de leis deveria ser regulamentada através de lei complementar (Art. 186).

A proposta da Comissão Arinos ainda previa que participação popular, mediante a realização de audiências públicas “no processo de elaboração das normas e providências administrativas”, seria assegurada e regulamentada através de lei (artigos 14 e 265). A criação, incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, bem como a criação de regiões metropolitanas, dependeriam de plebiscito das populações diretamente interessadas (artigos 69 e 132). Não obstante ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a realização de referendo popular (artigo 174), o Presidente da República poderia determinar a realização da consulta nas hipóteses de propostas de emendas constitucionais e de projetos de leis de iniciativa do Congresso Nacional que visassem alterar a estrutura ou afetassem o equilíbrio dos Poderes (229). Quanto ao voto destituente, também denominado “recall” político, o anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais não apresentava nenhum dispositivo similar.

Ressalte-se, por oportuno, que a Comissão Afonso Arinos teve como ponto de partida de seus trabalhos um anteprojeto que fora elaborado pelo Professor José Afonso da Silva, um dos representantes da esquerda que acabou integrando a Comissão Afonso Arinos.<sup>63</sup> O documento, que também acabou servindo como importante subsídio para as propostas e debates no processo constituinte, era

---

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009, 370-431.

pródigo em mecanismos democráticos participativos.<sup>64</sup> Preliminarmente, o preâmbulo do anteprojeto de José Afonso da Silva já anunciava a exigência de que o texto aprovado pela ANC fosse submetido a referendo popular. Dentre os seus dispositivos, verifica-se que os poderes públicos deveriam garantir a efetividade da participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais (artigo 5º, II) e que a Administração Pública deveria ser estruturada de modo a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, especialmente em conselhos administrativos (artigo 149).

O anteprojeto de José Afonso da Silva defendia a adoção da iniciativa popular legislativa mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores (artigo 74). Ademais, o documento ainda previa que os projetos de leis aprovados deveriam ser submetidos a referendo popular se, antes da sanção, o Presidente da República ou um quarto dos membros da Assembleia Federal assim decidissem, ou se houvesse requerimento de dez mil cidadãos. De igual maneira, as propostas de emendas à Constituição deveriam ser submetidas a referendo popular se, antes de sua promulgação, assim o requeressem o Presidente da República, cinquenta deputados federais ou dez mil eleitores (artigos 75 e 193). Ao prever o veto popular, o anteprojeto defendia que, na hipótese de existência de requerimento subscrito por cinquenta mil eleitores, uma lei em vigor (exceto as tributárias e orçamentárias) poderia ser submetida à votação popular. O resultado desfavorável à manutenção da vigência da lei imporia, conseqüentemente, a sua revogação (artigo 76).

Dentre os dispositivos mais marcantes do anteprojeto elaborado por José Afonso da Silva está o artigo 77, que previa o voto destituente ou “recall” político, por ele denominado de “revocação de mandatos”. De acordo com o dispositivo, a revocação de mandatos de deputados federais poderia ser requerida por um número de eleitores correspondentes ao quociente eleitoral necessário para eleger um parlamentar na legislatura em que a medida fosse solicitada. O pedido seria dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral, que tomaria as medidas necessárias à consulta popular no Estado do parlamentar cujo mandato se quer revocar. No

---

<sup>64</sup> Conforme será observado no capítulo seguinte, José Afonso da Silva chegou a apresentar outra proposta de Constituição durante os trabalhos da ANC. Trata-se de um Projeto de Constituição de sua autoria, que foi publicado em 18 de agosto de 1987. O documento, que ficou conhecido como “Projeto Afonso”, foi apresentado junto à Comissão de Sistematização e levou em consideração várias posições tomadas nas comissões temáticas.

caso, considerar-se-ia revocado o mandato se a maioria dos eleitores que comparecesse às urnas, em número superior a cinquenta por cento dos inscritos no Estado, votasse a favor da revocação. Não menos interessante é o dispositivo que conferia legitimidade a qualquer cidadão para propor ação de inconstitucionalidade (artigo 190).

No primeiro semestre de 1985 a direção nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) havia solicitado ao jurista Fábio Konder Comparato a elaboração de um anteprojeto de Constituição. Uma vez concluído, o anteprojeto foi entregue à Comissão Executiva Nacional do partido em 24 de fevereiro de 1986. Em seu primeiro artigo, o anteprojeto proclamava que “todo poder emana do povo e em seu nome e proveito deve ser exercido”. A soberania popular seria exercida através do “sufrágio político” e da participação do povo nas funções públicas, através do voto direto e secreto, sendo obrigatório o alistamento dos maiores de dezoito anos (Arts. 7º e 8º). Os partidos políticos e os cidadãos teriam poder de iniciativa constitucional e legislativa, na forma do disposto em lei complementar (Art. 11). Todos os cidadãos teriam legitimidade para propor, perante o Tribunal Constitucional, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (Art. 14). O conjunto de dez mil cidadãos teria o poder de iniciativa para propor projeto de leis complementares e ordinárias (Art. 133) e o conjunto de trinta mil cidadãos poderia propor emendas à Constituição (Art. 234, IV).<sup>65</sup>

Embora o anteprojeto de Fábio Konder Comparato não faça menção ao instituto do voto destituente ou “recall” político, o documento previa a possibilidade de exercício de ação penal privada em face de funcionários, autoridades públicas, membros do Poder Legislativo e o Presidente da República, na hipótese de crimes políticos, desde que a ação fosse proposta por um conjunto de dez mil cidadãos (artigos 13 e 99). De acordo com a proposta, a condenação do Presidente ou do Vice-Presidente implicaria a sua destituição do cargo (artigo 100, § 2º). Não obstante, na hipótese de condenação de um parlamentar, a perda do mandato não seria automática, exigindo-se deliberação da câmara respectiva, pelo voto da maioria absoluta de seus membros (artigo 120, II, § 2º). Segundo Maria Victoria de Mesquita Benevides, o anteprojeto elaborado por Fábio

---

<sup>65</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

Comparato, encampado pelo Partido dos Trabalhadores, “aprofunda a abrangência dos institutos de democracia semidireta na atividade legislativa, na função pública e na função judicante”.<sup>66</sup>

Em fevereiro de 1986, a Confederação Nacional da Indústria realizou, em Contagem (MG), um Encontro de Presidentes de Federações de Indústrias, com o objetivo de debater a versão preliminar de proposições ao Projeto de Constituição, cuja elaboração iniciou-se em 1984. Uma vez concluído o estudo sobre essas proposições, a Confederação Nacional da Indústria apresentou à ANC um documento com as suas sugestões para a Constituição.<sup>67</sup> No caso, o empresariado nacional defendia o fortalecimento do Poder Legislativo, através da participação concreta dos cidadãos e dos movimentos sociais nas decisões do poder público. A proposta de número 24 defendia a adoção da iniciativa popular legislativa, através da assinatura de um determinado número de subscrições de cidadãos ou eleitores. O documento propunha a adoção do referendo popular, inclusive com efeitos revogatórios, bem como a abolição do voto secreto nas deliberações parlamentares (propostas 27 e 28). Interessante notar que o empresariado sugeriu ainda que a decisão que permitiu o voto dos analfabetos (Emenda Constitucional n.º 25, de 1985) deveria ser revista no processo constituinte “enquanto o país possuir contingente elevado de não letrados” (proposta 60).

Em março de 1986, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) apresentou suas propostas para serem discutidas na ANC. O documento defendia em seu preâmbulo uma convivência política democrática pluralista, de modo a “assegurar a existência de um Estado de Direito através de mecanismos de ampla participação eleitoral e eleições livres”. Dentre os seus princípios fundamentais, estabelecia que “a soberania reside no povo, que é a fonte de todo poder. Os poderes inerentes à soberania são exercidos por representantes eleitos ou por consulta popular”. A iniciativa das leis caberia também às entidades sindicais e às representativas da sociedade civil (227, “c”). Os projetos de emendas à

---

<sup>66</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Editora Ática, 1991, 125.

<sup>67</sup> O documento foi entregue ao Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, em 22 de abril de 1987. As proposições do empresariado industrial brasileiro acabaram sendo recebidas como uma sugestão, na forma do artigo 13, § 11, do RIANC. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembleia Constituinte*, 1987.

Constituição ou de lei contendo matéria sobre a estrutura do sistema federativo e o equilíbrio dos poderes, ficariam condicionados a referendo popular (229).<sup>68</sup>

Da 24ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, realizada em Itaici (SP), de 9 a 18 de abril de 1986, surgiram várias propostas para a nova Constituição. Para além das contribuições relacionadas ao conteúdo do texto constitucional, o documento fez a defesa intransigente da participação popular no processo constituinte. Dentre as suas propostas para o texto da futura Constituição, a CNBB propunha a adoção da iniciativa popular legislativa, inclusive para apresentar emendas à Constituição, desde que o projeto fosse apresentado por um número significativo de cidadãos. Outros mecanismos democráticos participativos defendidos pela CNBB foram: o referendo popular em “matérias especialmente relevantes” e o controle popular de constitucionalidade, que é a possibilidade de qualquer cidadão “representar sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos do poder público, junto ao Supremo Tribunal Federal”.<sup>69</sup>

Em setembro de 1986 o Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais encaminhou aos candidatos mineiros, que disputavam vagas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, uma carta contendo um projeto de Constituição intitulado de “Programa Mínimo”, acompanhado de um “Termo de Compromisso e Adesão”. No que diz respeito a mecanismos democráticos participativos, a proposta disciplinava: a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo; a exigência de referendo popular para aprovar algumas normas; a gestão democrática de estabelecimentos de ensino e a participação popular na elaboração e controle de políticas educacionais em todos os níveis; e a participação de conselhos comunitários na administração pública.<sup>70</sup>

O Partido Comunista do Brasil (PC do B), visando somar esforços no campo progressista, também apresentou as suas propostas para a futura Constituição. Embora não se trate propriamente de um anteprojeto constitucional, o documento englobava temas ligados à organização do Estado e aos direitos fundamentais. O

---

<sup>68</sup> PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). *Novos Rumos: Constituição Nova para o Brasil*. São Paulo: Editora Novos Rumos, 1986.

<sup>69</sup> CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Por uma Nova Ordem Constitucional: Declaração Pastoral*. 24ª Assembleia Geral. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

<sup>70</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 53, 54, 399-412.

PC do B propunha, para o que interessa a esta tese, a iniciativa popular de leis, através de associações civis e entidades representativas de largos setores da população, desde que os projetos estivessem subscritos por mais de cinquenta mil eleitores.<sup>71</sup> Nesse meio tempo, também estava em debate no meio político a configuração jurídica da demarquia<sup>72</sup>, de Henry Macksoud, através de um anteprojeto articulado por este apresentado. Sua proposta previa que a iniciativa legislativa competia exclusivamente ao Poder Legislativo (Art. IV. II. I). Não obstante, o documento elaborado por Macksoud autorizava a iniciativa popular de emendas à Constituição, mediante a apresentação de anteprojeto subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles (Art. X. I. 2).

<b>Propostas e anteprojetos</b>	<b>Mecanismos democráticos participativos</b>
OAB/IAB/RS	Participação popular na execução de políticas relacionadas à pesquisa científica, às manifestações artísticas e ao desenvolvimento tecnológico; participação das organizações populares no trabalho de execução do plano de reforma urbana municipal; o Presidente da República pode convocar a realização de referendo popular; a iniciativa popular de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores.
Luiz Pinto Ferreira	Iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto articulado subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores; Submissão das leis e emendas constitucionais a referendo popular, mediante requerimento de cinquenta mil eleitores; o Presidente da República pode convocar a realização de referendo popular; voto destituente ou revocatório; a criação, fusão ou incorporação de Estados dependeriam de plebiscito às populações interessadas; e participação de professores e alunos na gestão democrática das escolas.

<sup>71</sup> PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCdoB). *Constituinte*: Propostas do PC do B. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1986.

<sup>72</sup> Forma de governo representativo que visa garantir os princípios essenciais do neoliberalismo, tendo como figura mais significativa o austríaco Friedrich August von Hayek. Anteprojeto de Henry Macksoud, Art. III. I. 1: “A forma de governo representativo da República Federativa do Brasil denomina-se Demarquia; é fundada no ideal político metalegal do Estado de Direito, na doutrina da Separação dos Poderes, no princípio federalista e no método democrático de tomada de decisões e de escolha de representantes; e tem por finalidade a permanente salvaguarda e inviolabilidade dos direitos fundamentais da vida, da liberdade, da propriedade e da dignidade dos indivíduos. § 1º Na Demarquia, todo o poder emana do povo, em seu nome é exercido, porém, limitado pelo Estado de Direito”. MACKSOUND, Henry. *Proposta de Constituição para o Brasil*. São Paulo: Visão, 1988.

Comissão Provisória de Estudos Constitucionais	As Constituições estaduais deveriam contemplar a iniciativa popular de leis e o referendo no âmbito do Estado e no Município; no plano federal, a iniciativa popular de leis deveria ser regulamentada através de lei complementar; a realização de audiências públicas “no processo de elaboração das normas e providências administrativas” deve ser assegurada e regulamentada através de lei; a criação, incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, bem como a criação de regiões metropolitanas, dependeriam de plebiscito das populações diretamente interessadas; e, o Presidente da República poderia determinar a realização de referendo popular nas hipóteses de propostas de emendas constitucionais e de projetos de leis de iniciativa do Congresso Nacional que visassem alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes.
José Afonso da Silva	Submissão do texto constitucional aprovado a referendo popular; dever dos poderes públicos de garantir a efetividade da participação popular; iniciativa popular legislativa mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, cinquenta mil eleitores; referendo popular de projetos de leis e de propostas de emendas à Constituição, inclusive mediante requerimento de dez mil cidadãos; veto popular, mediante requerimento subscrito por cinquenta mil eleitores; voto destituente, mediante requerimento subscrito por um número de eleitores correspondentes ao quociente eleitoral necessário para eleger um parlamentar na legislatura em que a medida fosse solicitada; e legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo.
Confederação Nacional da Indústria	Iniciativa popular de leis, através da assinatura de um determinado número de subscrições de cidadãos ou eleitores; e adoção do referendo popular, inclusive com efeitos revogatórios.
Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais	Legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo; exigência de referendo popular para aprovar algumas normas; gestão democrática de estabelecimentos de ensino e a participação popular na elaboração e controle de políticas educacionais em todos os níveis; e participação de conselhos comunitários na administração pública.
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Os projetos de emendas à Constituição ou de lei contendo matéria sobre a estrutura do sistema federativo e o equilíbrio dos poderes, ficariam condicionados a referendo popular.
Partido Comunista do Brasil (PcdoB)	Iniciativa popular de leis, através de associações civis e entidades representativas de largos setores da população, desde que os projetos fossem subscritos por mais de cinquenta mil eleitores.
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	Iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, desde que o projeto seja apresentado por um número significativo de cidadãos; referendo popular em

	“matérias especialmente relevantes”; e legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo.
Henry Macksoud	Iniciativa popular de emendas à Constituição, através da apresentação de anteprojeto subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.
Fábio Konder Comparato	Iniciativa popular de leis, mediante a apresentação de projeto subscrito por um conjunto de dez mil cidadãos; da iniciativa popular de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por um conjunto de trinta mil cidadãos; legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo; e ação penal privada em face de funcionários, autoridades públicas, membros do Poder Legislativo e o Presidente da República, na hipótese de crimes políticos, desde que a ação fosse proposta por um conjunto de dez mil cidadãos.

Tabela 1 - Propostas e Anteprojetos – Mecanismos de participação popular

Como se vê, no período que antecedeu a instalação da ANC, todas as propostas e anteprojetos tendentes a nortear os trabalhos constituintes defenderam, em alguma medida, a adoção de um modelo de democracia participativa. Dentre os onze documentos aqui analisados, o instrumento democrático participativo mais prestigiado foi o referendo popular, sendo encontrado em oito proposições. Importante consignar que a possibilidade de utilização da iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição também parece ter exercido algum fascínio entre aqueles que tentaram nortear a elaboração da futura Constituição, uma vez que foram contempladas em, respectivamente, sete e cinco propostas. Por outro lado, causa alguma surpresa quando se constata que quatro propostas defenderam a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade e que o voto destituente ou “Recall” político fora proposto apenas nos anteprojetos elaborados por Luiz Pinto Ferreira e José Afonso da Silva.

Dentre as configurações apresentadas para a iniciativa popular legislativa e constitucional, o anteprojeto elaborado por Fábio Konder Comparato parece ser o que mais facilitaria a utilização de tais mecanismos. No caso, no que diz respeito à iniciativa popular de leis, enquanto a proposta de Fábio Konder Comparato exigia a apresentação de projeto subscrito por dez mil eleitores, as propostas elaboradas pelo PCdoB, por Luiz Pinto Ferreira e por José Afonso da Silva exigiam

cinquenta mil subscrições. Dentre as demais propostas aqui analisadas, enquanto algumas condicionaram a utilização da iniciativa popular legislativa à sua regulamentação, através de lei complementar, outras sequer fizeram menção expressa ao mecanismo. Por outro lado, quanto à iniciativa popular de emendas à Constituição, enquanto a proposta de Fábio Konder Comparato exigia a apresentação de projeto subscrito por trinta mil eleitores, as propostas elaboradas por Luiz Pinto Ferreira e pela OAB/IAB/RS exigiam cinquenta mil subscrições. Interessante notar que, embora diferente quanto ao alcance (emendas constitucionais) e aos aspectos quantitativos (inferiores), a proposta que acabou se aproximando mais da configuração da iniciativa popular legislativa, adotada na Constituição da República de 1988, foi aquela elaborada por Henry Macksoud.

Embora seja, invariavelmente, reconhecido como progressista, o anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, pelo menos no que diz respeito à adoção de mecanismos de participação popular nas decisões políticas, não inovou e, conseqüentemente, deixou de contribuir efetivamente para a construção de um modelo de democracia participativa.

Não obstante o surgimento de um grande volume de estudos, trabalhos e anteprojetos de Constituição - articulados ou não - o processo de elaboração constitucional adotado em 1987 prescindiu de prévia elaboração de um projeto global inicial.<sup>73</sup> Contudo, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes, essas propostas exerceram profundas influências sobre os principais atores políticos envolvidos no processo constituinte, sobretudo quanto ao conteúdo dos anteprojetos (das subcomissões e comissões temáticas), das sugestões e das emendas parlamentares e populares submetidas aos foros decisórios da ANC.

## **2.4** **O início do processo constituinte**

### **2.4.1.** **A instalação**

---

<sup>73</sup> Importante consignar que o longo espaço de tempo (quase 20 meses) dedicado à conclusão dos trabalhos constituintes deve ser tributado, em grande medida, à ausência de um projeto inicial.

Semanas antes da instalação da ANC, já eram previstos inúmeros desafios e questões de ordem a serem enfrentados na fase inaugural do processo constituinte, especialmente relacionados ao RIANC, a saber: o mandato constituinte dos senadores eleitos em 1982; o funcionamento simultâneo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; o quorum mínimo para a eleição do presidente da ANC; o número de constituintes que formariam a comissão encarregada de elaborar o RIANC; o quorum mínimo para a votação do anteprojeto de Constituição; e a fixação de prazos para a conclusão dessas definições.<sup>74</sup>

No dia 01 de fevereiro de 1987<sup>75</sup>, a solenidade de instalação da ANC transcorreu em clima de muito entusiasmo, com uma mistura de palmas, vaias, protestos, muitas pompas oficiais e expectativas, lotando o prédio do Congresso Nacional, inclusive o gramado da Esplanada dos Ministérios, onde uma multidão acompanhava a solenidade através de telões. Para participar da solenidade sem ser incomodado por vaias e outros eventuais incidentes desagradáveis, o Presidente José Sarney não subiu a rampa da entrada principal do Congresso Nacional e optou por entrar pela garagem do Senado Federal.<sup>76</sup> Segundo Florestan Fernandes, presenciou-se naquele dia uma espetacular encenação do poder militar, que ele chamara de “quarto poder”:

o Parlamento foi praticamente sitiado por forças militares, como se estas estivessem empenhadas em esmagar o inimigo interno, sob o pretexto de conter uma mobilização popular pacífica da CUT. Visto de fora, o episódio era fantástico e arrogante. Uma cerca humana de soldados, prontos para o combate e munidos de vários apetrechos do armamento de guerra de um exército moderno. Não se tratava de um acinte, mas de uma demonstração prática de psicologia militar. Os símbolos do poder foram enquadrados em uma ótica que expunha ao olho nu, de cultos ou analfabetos, de parlamentares ou “outras autoridades”, de civis ou militares, qual era e onde se localizava o *poder real*.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Uma proposta de RIANC, elaborada pelos deputados Prisco Viana (PMDB), Euclides Scalco (PMDB) e Pimenta da Veiga (PMDB), foi entregue ao Deputado Ulisses Guimarães (PMDB), já cotado como Presidente da ANC. JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, p. 4, 27 de janeiro de 1987.

<sup>75</sup> Na parte da manhã o Senado Federal elegera o seu presidente, o Senador Humberto Lucena (PMDB). Na manhã do dia seguinte a Câmara dos Deputados elegeu o seu presidente, o Deputado Ulisses Guimarães (PMDB). CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8700, p. 10, 02 de fevereiro de 1987.

<sup>76</sup> Naquela época o plano cruzado já dava sinais de que fracassaria. O porta-voz do Palácio do Planalto, Antônio Frota Neto, forneceu outra versão para a decisão de José Sarney: “O presidente é muito supersticioso, e por isso decidiu evitar a rampa”. JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, p. 4, 01 de fevereiro de 1987.

<sup>77</sup> FERNANDES, Florestan., op. cit., p. 60-61.

A sessão de instalação, conforme propunha o ato convocatório, foi presidida pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, o único a discursar na solenidade, que foi muito agitada. Quando preparava-se para falar, Moreira Alves foi surpreendido, em meio à muita confusão, com uma questão de ordem levantada pelo constituinte José Genoíno (PT) que, sem direito a usar o microfone, aos gritos reivindicava que cada partido tivesse o prazo de cinco minutos para se pronunciar e contestava a legitimidade do Presidente do STF para presidir a sessão de instalação.<sup>78</sup> Em certo momento de seu discurso, ao fazer referência ao golpe de 1964, Moreira Alves o definiu como o “ciclo revolucionário”, o que gerou inúmeros protestos no plenário, especialmente do constituinte, e ex-presidente da UNE, Aldo Arantes (PMDB), que gritou: “foi um golpe militar”.<sup>79</sup>

Naquele dia, os Plenários, Comitês e Movimentos Pró-Participação Popular na Constituinte distribuíram aos parlamentares as suas reivindicações coletando, ao mesmo tempo, assinaturas de apoio à proposta de incluir no RIANC a possibilidade de apresentação de proposições populares. A partir de então, intensificaram-se as articulações entre os partidos de esquerda e os movimentos sociais, valendo transcrever as impressões de quem participou ativamente da campanha por uma maior participação popular na ANC:

Nós articulamos com o movimento social organizado. Nós fazíamos reuniões semanais em Brasília, reuniões de trabalho, também com os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte e articulações. (...) Foi o período de maior presença de manifestações populares e de lideranças populares no Congresso Constituinte em Brasília. Tinham muitas caravanas, reuniões. A gente usava os colégios e as igrejas para se reunir. Todo mundo fazia as suas articulações.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Segundo Marcos Emílio Gomes, José Genoíno fora “calado pela campanha e pela censura dos que queriam tocar a cerimônia adiante, mas recebeu de Ulysses Guimarães um bilhete em que o futuro presidente da Assembleia se solidarizava com seu argumento e confessava ter discutido o assunto com Moreira Alves antes daquela sessão. GOMES, Marcos Emílio. *A Saga da Carta da Cidadania. A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. Coordenador Marcos Emílio Gomes. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog Editora, 2013, p. 136.

<sup>79</sup> O discurso de Moreira Alves teria causado certo desconforto entre os presentes e despertado inúmeras críticas, especialmente da imprensa, que destacou ser o pronunciamento do Presidente do STF excessivamente demorado, despropositado e um “verdadeiro equívoco”. CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8700, p. 10, 02 de fevereiro de 1987; ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 03 de fevereiro de 1987.

Em 02 de fevereiro de 1987, no início da segunda sessão da ANC, ainda presidida por Moreira Alves, alguns incidentes retardaram a eleição de seu presidente, como as questões de ordens levantadas por Plínio Arruda Sampaio (PT) e pelo líder do PCB, Roberto Freire, que consideraram ilegítima a participação dos 23 senadores eleitos em 1982. Novamente estava em jogo a interpretação da emenda convocatória da ANC.<sup>81</sup> Naquela mesma sessão, por 394 a 124 votos (havendo 17 abstenções), os constituintes decidiram que os senadores eleitos em 1982 poderiam participar da elaboração da Constituição.<sup>82</sup> Encerrada a votação, Moreira Alves revelou ao Senador Jutahy Magalhães (PMDB) que, acaso a ANC houvesse negado o direito de voto aos senadores eleitos em 1982, bastaria a qualquer um deles recorrer ao STF para ter garantida a sua participação no processo constituinte.<sup>83</sup>

Iniciada a eleição do Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB) foi eleito com 425 votos, vencendo Lysâneas Maciel (PDT), que teve 69 votos, observando-se 28 abstenções. Certo de que não tinha chances de vencer, o “anticandidato” Lysâneas Maciel disse ter aceitado a disputa em nome de alguns constituintes progressistas do PDT, PMDB, PT e PC do B, como forma de contestar a candidatura de Ulysses e denunciar o caráter conservador do Congresso Constituinte.<sup>84</sup>

#### **2.4.2 Composição e perfil do Congresso Constituinte**

Quando da sua instalação, em 01 de fevereiro de 1987, a ANC era composta por 559 constituintes, dentre os quais, 487 deputados federais e 72 senadores,

---

<sup>80</sup> Entrevista com o político brasileiro e ex-deputado constituinte José Genoíno (PT). NETO, José Genoíno Guimarães. Entrevista com o autor. São Paulo, 02 de julho de 2015.

<sup>81</sup> 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>82</sup> O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 5, 03 de fevereiro de 1987; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 2ª Sessão (02/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 09-13.

<sup>83</sup> CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8703, p. 3, 05 de fevereiro de 1987.

<sup>84</sup> Lysâneas chegou a dizer que, com Ulysses Guimarães na Presidência, o conteúdo da Constituição será profundamente conservador. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. a7, 03 de fevereiro de 1987.

todos eleitos em 1986, com exceção de 23 senadores “biônicos” eleitos indiretamente no pleito de 1982. Dos 559 constituintes empossados na solenidade de abertura, cinco faleceram durante o processo constituinte e 29 foram substituídos, o que se deu pelo fato de terem ocupado outros cargos ou porque disputaram as eleições municipais de 1988.<sup>85</sup> A bancada feminina da ANC era composta inicialmente por 26 deputadas federais e nenhuma senadora, o que representava apenas 4,65% dos parlamentares da ANC.

A maior bancada era a do PMDB, que contava com 306 filiados, sendo seguido pelo PFL (132), pelo PDS (38), pelo PDT (26), pelo PTB (18), pelo PT (16), pelo PL (7), pelo PC do B (3), pelo PCB (3), pelo PDC (6), pelo PSB (2), pelo PSC (1) e pelo PMB (1).<sup>86</sup> Chama atenção a heterogeneidade da bancada do PMDB, conforme aponta David Fleischer:

A bancada do PMDB em 1987 (298 Constituintes) contém: 40 elementos que eram do PDS em 1983, e mais 42 políticos que eram da ARENA em 1979, mas passaram para o PMDB em 1982. Apenas 137 Constituintes do PMDB em 1987 eram do MDB em 1979 e do PMDB em 1983 – ou seja, os mais autênticos. Se acrescentarmos os 47 que entraram diretamente para o PMDB em 1982 sem filiações prévias, e ainda os 28 que chegaram diretamente ao PMDB em 1986 – a bancada mais confiável deste partido em 1987 contou com apenas 212 Constituintes – 40% da Assembléia – e não a “hegemônica” bancada de 53,3% que teve *de jure*.<sup>87</sup>

De forma incontestável, sempre existiu um predomínio de conservadores na sociedade e na política brasileiras. A própria transição política, de que tanto se falou no início deste capítulo, não escapa de um perfil marcadamente conservador. Assim, a partir das eleições de novembro de 1986, as atenções foram enormemente voltadas para se traçar um perfil socioeconômico e político-ideológico dos parlamentares e partidos políticos que participariam do processo constituinte previsto para fevereiro de 1987. Não obstante, mesmo antes da

<sup>85</sup> GOMES, Marcos Emílio., op. cit., p. 138.

<sup>86</sup> PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 24. David Fleischer apresenta um quadro um pouco diferente. Em sua pesquisa, o PMDB contava com 298 filiados, sendo seguido pelo PFL (133), pelo PDS (38), pelo PDT (26), pelo PTB (19), pelo PT (16), pelo PL (7), pelo PC do B (7), pelo PCB (7), pelo PDC (6) e pelo PSB (2). FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 30.

<sup>87</sup> Segundo Fleischer, essa heterogeneidade, para além de dificultar a classificação do partido, causou muitos transtornos aos seus líderes quando da aprovação do RIANC, durante os trabalhos

emenda convocatória de 1985, havia quem alertasse sobre a possibilidade de repetição, na ANC de 1987, dos mesmos artifícios das elites conservadoras que conseguiram manipular os processos constituintes anteriores (1823, 1890, 1934 e 1946):

No Brasil, todos os processos constituintes foram conservadores, instrumentos muito mais da “contra-revolução” do que de uma hipotética “revolução”. O mesmo caráter conservador é a tônica do atual processo constituinte, que, mantido o seu curso, tornar-se-á o quinto engodo constituinte de nossa história. As elites brasileiras usaram a Constituinte sempre que nos momentos de ruptura da história política nacional fosse necessário obter uma transição pouco dolorosa, mudando alguma coisa para que não mudasse tudo, e mantendo intacta a essência do Poder anterior.<sup>88</sup>

Com vistas a esse objetivo, algumas pesquisas foram realizadas antes mesmo do início dos trabalhos constituintes e utilizaram o critério de autodefinição política, onde se levou em conta apenas as informações fornecidas pelos próprios constituintes. Decerto, diferentes resultados podem ser obtidos quando se altera o método classificatório, especialmente quando não se leva em conta a participação de cada constituinte no processo de elaboração da Constituição. Assim, grande parte dos resultados dessas pesquisas não refletiu efetivamente o posicionamento dos constituintes e dos partidos políticos nos foros decisórios da ANC.

Seria o caso, por exemplo, de algumas pesquisas sobre o perfil político-ideológico da ANC, que chegaram a concluir que nenhum partido de direita teria participado do processo constituinte, sendo considerados de centro o PL/PDC, PDS e PFL. Por outro lado, o PDT e o PMDB seriam considerados de centro-esquerda, ao passo que a “esquerda radical” estaria representada pelo PT/PCs/PSB. Quanto à classificação dos constituintes, também realizada a partir de autodefinições, concluiu-se que a ANC seria composta predominantemente (52%) de parlamentares de centro-esquerda; 6% de centro-direita; 37% de centro; e 5% de esquerda. Em outras pesquisas, a classificação operou-se da seguinte

---

nas subcomissões e comissões e, especialmente, em plenário, quando da votação de questões em 1988 (ordem social, ordem econômica e reforma agrária). FLEISCHER, David., op. cit., p. 31.

<sup>88</sup> CASTRO, Antonio Escosteguy., op. cit., 86-90.

forma: 12% de direita; 24% de centro-direita; 32% de centro; 23% de centro-esquerda; e 9% de esquerda.<sup>89</sup>

Alguns constituintes, a exemplo de Amaral Netto (PDS), não tinham nenhuma dificuldade em manifestar a sua autodefinição político-ideológica, valendo destacar um trecho de um pronunciamento do líder do PDS:

Sou um homem que tem a coragem de dizer: sou de direita, porque sou contra a esquerda e não por ser de direita. Hoje, neste Congresso e neste País, o bonito é dizer: sou de esquerda. Não gosto de fazer bonito, porque sou contra a esquerda, mas respeito os homens de esquerda. Sou contra a sua ideologia. Sou um homem de direita e jamais alguém me viu na tribuna a defender empresários. Dizer que defendo teses capitalistas e não o capitalismo selvagem é legítimo, porque defendo esse regime.<sup>90</sup>

O interesse pela classificação dos constituintes e dos partidos políticos aumentou com a instalação da ANC, tendo em vista o aguçamento da correlação de forças entre a bancada progressista, que defendia mudanças significativas nas estruturas do Estado, que pudessem romper com as bases herdadas da ditadura, e a conservadora, voltada para a manutenção do *status quo* então vigente e, especialmente, dos interesses das elites brasileiras.

Segundo um quadro apresentado por David Fleischer, 37,7% dos Constituintes receberam a maior parte de sua renda proveniente do capital, dentre investimentos e propriedades. Ademais, todos os 91 constituintes, cuja atividade principal era agrária, eram proprietários de terra.<sup>91</sup> Nessa linha, ao descrever o perfil da ANC, Cristóvam Buarque a qualifica como a Constituinte da “elite sócio-econômica brasileira”, para concluir:

Com diminuta representação de origem popular, quando no Brasil estas camadas representam a quase totalidade da população. Com ampla maioria de graduados de nível superior, quando a soma total de profissionais superiores não passa de

<sup>89</sup> Em se tratando de autodefinições, esses resultados não representariam a realidade, tendo em vista que os parlamentares evitam posições extremadas e mais radicais, pendendo mais para posições de centro. RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é Quem na Constituinte*. Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987, p. 97-99 e 105.

<sup>90</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 12ª Sessão (13/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 283.

<sup>91</sup> De acordo com Fleischer, esse perfil justificaria o fato de questões como a reforma agrária, a função social da propriedade e as relações capital/trabalho foram “tão arduamente disputadas na Constituinte, sem muita perspectiva de mudanças estruturais significativas nestas áreas”. FLEISCHER, David., op. cit., p. 32 e 33.

minoria. Sem um único camponês e nenhum sem-terra, embora estes representem quase a metade da nossa população. Com menos de duas dezenas de mulheres.<sup>92</sup>

De acordo com Adriano Pilatti, e levando em conta o contexto do processo constituinte, 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, se autodenominar “Centrão”.<sup>93</sup>

Na classificação traçada por Luziano Pereira, que levou em consideração a atuação dos constituintes na defesa dos interesses das classes trabalhadoras, os partidos políticos assim foram considerados: esquerda: PCB, PCdoB, PT, PSB e PDT; centro: PMDB e PMB; centro-direita: PDC, PTB e PTR; e direita: PDS, PFL e PL. Nessa perspectiva, a direita se destaca como a maior força política do processo constituinte, com 33%, sendo seguida pelas posições de centro-direita (25%), de esquerda (17%), de centro-esquerda (14%) e de centro (11%).<sup>94</sup>

Importante ressaltar algumas observações sobre perfil do líder do PMDB na ANC, senador Mário Covas. Embora não fosse propriamente um integrante da bancada progressista, Covas passou a se aproximar da ala mais à esquerda da ANC, tendo em vista a sinergia então existente na oposição ao Governo de José Sarney.<sup>95</sup>

Grande parte dos constituintes conservadores representava os grupos de interesse ou pressão que financiaram as suas campanhas. A título de exemplo, os constituintes Alison Paulineli (PFL), Roberto Cardoso Alves (PMDB), Júlio Campos (PDS), Irapuan Costa Júnior (PMDB) tiveram as suas campanhas eleitorais financiadas pela UDR (União Democrática Ruralista) e representaram os seus interesses junto à ANC. Da mesma forma, Simão Sessim (PFL) e Felipe

---

<sup>92</sup> BUARQUE, Cristóvam. A perfeição inacabada. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 19.

<sup>93</sup> Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 3-4.

<sup>94</sup> LIMA, Luziano Pereira Mendes de. *A atuação da esquerda no processo constituinte: (1986-1988)*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 118 e 120.

<sup>95</sup> GOMES, Marcos Emílio., op. cit., p. 141.

Cleide (PMDB) eram grandes defensores da legalização do jogo do bicho, cujos banqueiros não pouparam recursos para vê-los com assento na ANC.<sup>96</sup>

Assim, quando se leva em conta o próprio contexto da fase inicial da ANC e, especialmente, a participação de cada constituinte no processo de elaboração da Constituição, constata-se que, no que diz respeito ao seu perfil político-ideológico, a ANC era majoritariamente composta por constituintes conservadores. Segundo Michiles, como a composição da ANC era claramente desfavorável aos interesses populares, impunha-se um esforço para “lançar-se na batalha do regimento interno”<sup>97</sup>, de modo a assegurar a participação popular no processo de elaboração da Constituição.

### 2.4.3

#### Os mecanismos participativos no Regimento Interno

Logo após as eleições de 1986, alguns partidos políticos (PMDB, PFL e PDS) já se antecipavam na elaboração de um regimento interno para a condução dos trabalhos constituintes.<sup>98</sup> A partir dessas iniciativas surgiram dois projetos de resolução, que foram elaborados pelas lideranças partidárias e anunciados por Fernando Henrique Cardoso (líder do PMDB e relator designado pela Presidência) ao plenário da ANC em sua terceira sessão, realizada em 03 de fevereiro de 1987. Trata-se do Projeto de Resolução n.º 01, doravante denominado PR n.º 01, que dispunha sobre as normas preliminares para o funcionamento da Constituinte até a aprovação do RIANC; e do Projeto de Resolução n.º 02, doravante denominado PR n.º 02, que dispunha sobre o regimento interno definitivo. Registra-se, por oportuno, que esses projetos não faziam nenhuma previsão sobre a soberania da

---

<sup>96</sup> JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 4330, p. 6, 05 de fevereiro de 1987.

<sup>97</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58; FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. a2, 06 de fevereiro de 1987, p. 54.

<sup>98</sup> Ao defender que o RIANC deveria restringir a entrada de populares nas galerias do Congresso Nacional, Amaral Neto (PDS) já antecipava a sua preocupação com os movimentos populares enquanto instrumento de pressão sobre os constituintes. GAZETA MERCANTIL, São Paulo, p. 6, 30 de dezembro de 1986.

ANC e tampouco sobre algum mecanismo de participação popular no processo de elaboração da Constituição.<sup>99</sup>

Nesse meio tempo, uma proposta levantada inicialmente pelos Plenários e Comitês Pró-Participação Popular na Constituinte, visando garantir a participação popular no RIANC, já era endossada por alguns constituintes, dentre os quais Mário Covas (PMDB) e as bancadas do PT e do PDT, representadas, respectivamente, por Plínio Arruda Sampaio e Brandão Monteiro. A sugestão previa que as proposições subscritas por um mínimo de trinta mil cidadãos, ou por duas entidades da sociedade civil que apresentem este mesmo número de membros, sejam incluídas na pauta da ANC.<sup>100</sup>

Na abertura da 4ª sessão, o Presidente anunciou a abertura de um prazo de duas horas para que os constituintes pudessem apresentar emendas ao PR n.º 01, e designou como secretários Mauro Benevides (PMDB) e Humberto Souto (PFL). Em seguida, Maurílio Ferreira Lima (PMDB) levantou questão de ordem, a fim de que a ANC pudesse apreciar preliminarmente um Projeto de Resolução de sua autoria, envolvendo a soberania da ANC. De acordo com a proposta, a ANC poderia alterar a Constituição de 1967, antes mesmo da promulgação da nova Carta, através de Resoluções Constitucionais a serem regulamentadas pelo RIANC.<sup>101</sup> De acordo com Pilatti, essa iniciativa abria espaço para permitir a revogação de toda a legislação autoritária, bem como o restabelecimento imediato das prerrogativas do Congresso pela Constituinte, “discussões estas em que estava implícito aquilo de que pouco se falava, mas em que muito se pensava: a definição da duração do mandato do presidente Sarney”.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Com exceção de um dispositivo que, timidamente, autorizava os pronunciamentos de representantes da sociedade e apresentação de sugestões: 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 – Às entidades representativas de segmentos da sociedade é facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional que serão remetidas pela Mesa às Comissões respectivas”. Assembleia Nacional Constituinte. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

<sup>100</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58; FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. a2, 06 de fevereiro de 1987.

<sup>101</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 4ª Sessão (04/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 41.

<sup>102</sup> Dias antes a bancada do PMDB na Câmara aprovava uma moção para que as duas casas do Congresso Nacional permanecessem em recesso durante o processo constituinte. O presidente provisório da Câmara, Humberto Souto (PFL), garantiu que encaminharia a moção apresentada para a ANC. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 29.

O requerimento de Maurílio Ferreira Lima foi contestado pela ala conservadora da ANC, especialmente por Fábio Lucena (PMDB), e pelos líderes Gastone Righi (PTB), Amaral Neto (PDS) e por Adolpho Oliveira (PL). Este último anunciou estar suscitando dúvida junto ao STF quanto aos poderes da ANC. Manifestaram-se favoravelmente a ala mais à esquerda do PMDB (Cid Carvalho, Ademir Andrade e Aldo Arantes) e os líderes progressistas Brandão Monteiro (PDT), Haroldo Lima (PC do B), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Jamil Haddad (PSB) e Antônio Farias (PMB). Ulysses se esquivou e acabou não decidindo sobre a questão de ordem levantada.<sup>103</sup>

A sessão foi encerrada, e outra foi convocada para o dia seguinte, sem que o PR n.º 01 fosse submetido ao plenário. Segundo o presidente, não haveria tempo para o relator Fernando Henrique Cardoso (PMDB) apreciar 72 emendas que foram apresentadas ao projeto. Logo no início da 5ª sessão José Genoíno (PT) levantou questão de ordem anunciando que a bancada de seu partido encaminhara à mesa da ANC um conjunto de preliminares envolvendo questões atinentes à soberania da Constituinte, a exemplo de outras que já estavam aguardando deliberação do plenário.<sup>104</sup> Ulysses se pronunciou, afirmando que “a Mesa, a exemplo do que ocorreu ontem, examinará a questão de ordem levantada por V. Ex.ª”. Ato contínuo, o presidente encerrou abruptamente a sessão afirmando, mais uma vez, a impossibilidade de submeter as normas preliminares à votação, tendo vista a não finalização do substitutivo por parte do relator. Naquela oportunidade, Ulysses convocou outra sessão para o mesmo dia, às 20:00 horas, e justificou o adiamento arguindo que, na noite anterior, teriam sido oferecidas aproximadamente 220 emendas ao PR n.º 01.<sup>105</sup>

Em 06 de fevereiro de 1987, Ulysses iniciou a 7ª sessão com a promulgação do PR n.º 01 e designou como secretários: 1º - Mauro Benevides (PMDB); 2º - Humberto Souto (PFL); 3º - Bonifácio de Andrada (PDS); 4º - Vivaldo Barbosa

<sup>103</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 4ª Sessão (04/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 53-54.

<sup>104</sup> Dentre outras, foram citadas a moção encaminhada pelo então Presidente da Câmara, Humberto Souto (PMDB), e a questão de ordem apresentada por Maurílio Ferreira Lima (PMDB). Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 5ª Sessão (05/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 136.

<sup>105</sup> Idem. Na avaliação de Pilatti, “É possível, porém, atribuir tal retardo ao processo de negociações entre as lideranças, pois ao apresentar o seu relatório, Fernando Henrique afirmou que procurara *buscar nas emendas aquilo que me parecia ser consensual*.” PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 30.

(PDT); e 5º - Arnaldo Faria de Sá (PTB).<sup>106</sup> Fernando Henrique Cardoso (PMDB), novamente designado como Relator, ressaltou a importância das bancadas de cada partido indicarem os seus respectivos líderes e vice-líderes.<sup>107</sup> Essas indicações, ocorridas nas sessões seguintes, concluíram por um “colégio de líderes” que atuaram durante a elaboração do RIANC, e tiveram a seguinte configuração: Luiz Henrique (PMDB), posteriormente substituído por Mário Covas; José Lourenço, PFL; Amaral Netto, PDS; Brandão Monteiro, PDT; Gastoni Righi, PTB; Luiz Inácio Lula da Silva, PT; Adolfo Oliveira, PL; Mauro Borges, PDC; Haroldo Lima, PC do B; Roberto Freire, PCB; Jamil Haddad, PSB; e Antonio Farias, PMB.<sup>108</sup>

Uma vez vigentes as normas preliminares, a aprovação do RIANC definitivo (PR n.º 02) deveria encerrar-se até 24 de fevereiro de 1987.<sup>109</sup> De acordo com a Resolução n.º 01, a apreciação do projeto do RIANC obedeceria ao seguinte roteiro: apresentação do Projeto de Resolução, publicado em avulsos; cinco dias para apresentação de emendas pelos constituintes; cinco dias para que o relator pudesse elaborar o seu parecer; sete sessões destinadas à discussão; em caso de apresentação de substitutivo, preferência de votação para este; processo de votação em bloco das emendas, ressalvados os destaques; apresentação de subemendas do relator, votadas uma a uma; redação final elaborada pelo relator, em prazo a ser definido pela Presidência.<sup>110</sup>

O PR n.º 02, fruto de consenso entre as lideranças, propunha, para o que interessa a esta tese, a criação de um serviço de divulgação dos trabalhos constituintes, visando tornar pública, diariamente, através dos jornais, rádio e televisão, o processo de elaboração da Constituição (Artigo 66). Segundo João Gilberto Lucas Coelho, embora muitos desses temas tivessem atingido algum grau

<sup>106</sup> Resolução n.º 01, de 1987, “Art. 4º A Mesa da Assembleia, até a aprovação do Regimento Interno, será constituída pelo Presidente e por 5 (cinco) Secretários por ele designados a cada sessão”.

<sup>107</sup> Resolução n.º 01, de 1987: “Art. 5º As representações partidárias terão líderes e vice-líderes. § 1º A indicação dos líderes será feita em documento encaminhado à Presidência pelas bancadas dos partidos políticos com assento na Assembleia Nacional Constituinte. § 2º Os vice-líderes indicados pelos respectivos líderes, no prazo de 24 horas da indicação destes, na proporção de um para 8 (oito) membros da bancada, ou fração”.

<sup>108</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 38ª Sessão (24/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 912.

<sup>109</sup> De acordo com o Artigo 11, § 6º, da Resolução n.º 01, de 1987, a votação do RIANC definitivo deveria encerrar-se até o dia 24 de fevereiro de 1987.

<sup>110</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 42.

de polêmica durante o processo de elaboração do RIANC, três grandes temáticas ocuparam o cenário principal dos debates: a questão da soberania da ANC; A compatibilização da elaboração constitucional com as atividades congressuais; e a forma de tramitação e votação do futuro Projeto de Constituição.<sup>111</sup>

De acordo com Pilatti, entre a promulgação do PR n.º 01 e a apresentação, em 21 de fevereiro, do primeiro substitutivo do relator ao PR n.º 02, os fatos mais relevantes para a compreensão do contexto em que se processou a elaboração do RIANC definitivo seriam:

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'Anna (PMDB), líder do Governo na Câmara, que começou a atuar como virtual "líder do Governo na Constituinte" nos bastidores e reuniões de liderança; e, 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.<sup>112</sup>

Ainda na sessão em que foi promulgado o PR n.º 01, Nilson Gibson (PMDB) abriu o debate sobre a soberania da ANC e, especialmente, a duração do mandato do presidente José Sarney. Vários constituintes progressistas retomaram o tema a partir de então, valendo ressaltar os pronunciamentos de Amaury Muller (PDT), Farabulini Júnior (PTB), Brandão Monteiro (PDT), Eduardo Jorge (PT), Vasco Alves (PMDB), Lisâneas Maciel (PDT) e Aldo Arantes (PC do B).<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 32-33.

<sup>113</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 7ª Sessão (07/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 156-162; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 9ª Sessão (10/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 193; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 9ª Sessão (10/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 205-206; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 10ª Sessão (11/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 219; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 11ª Sessão (12/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 235; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia

Nesse meio tempo, o Presidente José Sarney nomeou Carlos Sant'Anna (PMDB) como líder do governo na Câmara Federal. Na prática, Sant'Anna passaria a atuar informalmente como líder do governo na ANC, o que gerou descontentamento tanto na bancada progressista quanto na conservadora. A primeira manifestação de resistência entre os constituintes ocorreu na 8ª Sessão, em 09 de fevereiro de 1987, quando o líder do PDC, José Maria Eymael, considerou a atuação de um líder do governo na ANC uma “indevida e descabida intromissão, que afeta a soberania desta Assembléia”.<sup>114</sup>

Na sessão do dia seguinte, vários constituintes progressistas, dentre os quais Percival Muniz (PMDB), Domingos Leonelli (PMDB), Aldo Arantes (PC do B) e Brandão Monteiro (PDT), manifestaram-se favoravelmente à soberania da ANC. Após esses pronunciamentos, José Genoíno (PT) levantou questão de ordem reclamando da ausência de deliberação sobre os requerimentos envolvendo a questão da soberania da ANC, que foram encaminhadas pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela liderança do PT, pela liderança do PDT e por Maurílio Ferreira Lima. Ao responder a questão de ordem, a presidência informou apenas que a matéria estava sendo examinada e que, tão logo, seria submetida à apreciação do plenário.<sup>115</sup>

A questão da soberania representava uma discussão política fundamental sobre o caráter da ANC, seus limites e a transição de um regime autoritário para um democrático. De acordo com João Gilberto Lucas Coelho, duas correntes travaram, na opinião pública e no plenário, um radical enfrentamento:

os que achavam que a Constituinte era plenamente soberana e devia assumir desde logo o controle sobre a situação política do País, confirmar ou não o Presidente da República e estabelecer um calendário da transição, além de adotar decisões que revogassem institutos autoritários ainda vigentes; e os que limitavam a soberania do

---

Nacional Constituinte. Ata da 11ª Sessão (12/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 240; Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 11ª Sessão (12/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 240.

<sup>114</sup> GAZETA MERCANTIL, São Paulo, p. 5, 11 de fevereiro de 1987. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 8ª Sessão (09/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 184. Outras manifestações de repúdio e questões de ordens viriam à tona nos dias seguintes, especialmente na 10ª e 11ª sessões, como veremos a seguir. Sobre os questionamentos e questões de ordens levantadas pelos constituintes, conferir PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 34-35.

<sup>115</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 9ª Sessão (10/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 199-211.

corpo constituinte ao exercício da função de elaborar a nova Constituição, ou seja, não feria (sic) força institucional anterior à promulgação e a integralidade de seu poder somente haveria de se manifestar com a vigência da futura Carta.<sup>116</sup>

Na 10ª Sessão, em 11 de fevereiro de 1987, José Genoíno (PT) levantou outra questão de ordem, desta vez exigindo a publicação, nos avulsos ou no Diário da ANC, das propostas de resoluções favoráveis à soberania da ANC, que já tinham sido oficialmente entregues à mesa. Mais uma vez Ulysses se esquivou, informando que “a Mesa anotarà a intervenção” com o propósito de “examinar essas proposições e dar-lhes o competente despacho”. Em seguida, novos pronunciamentos pró-soberania vieram à tona, sobretudo os de Vivaldo Barbosa (PDT), Carlos Cardinal (PDT), Eduardo Jorge (PT), Florestan Fernandes (PT), Gumercindo Milhomem (PT), Nelton Friedrich (PMDB), José Carlos Coutinho (PL) e Haroldo Lima (PC do B).

Ainda na 10ª Sessão, Amaral Netto (PDS) levantou questão de ordem indagando se a presidência concederia a palavra a Carlos Sant’Anna como líder do governo, após afirmar que “se o governo quer um líder, o problema é dele. Considero que um Líder do Governo não pode existir na Constituinte, porque é uma intromissão indébita. É um lobby do executivo em cima da Constituinte”. José Genoíno (PT) acompanhou a questão de ordem acrescentando que a Mesa da ANC não deveria aceitar as normas do regimento interno da Câmara dos Deputados, que previa a figura do líder do governo. Ulysses esclareceu que, até aquele momento, a indicação de Carlos Sant’Anna como líder do governo não tinha sido formalizada e que examinaria a questão se acaso fosse concretizada. Em seus pronunciamentos, Brandão Monteiro (PDT), Siqueira Campos (PDC) e Haroldo Lima (PC do B) também repudiaram a figura do líder do governo na ANC.<sup>117</sup>

Na 11ª Sessão, em 12 de fevereiro de 1987, José Genoíno (PT) levantou questão de ordem para contestar a legitimidade de Carlos Sant’Anna como líder do governo na ANC, argumentando não existir previsão nesse sentido nas normas preliminares, senão a da figura do líder de partido. A presidência considerou prejudicada a questão de ordem, argumentando não existir na Mesa nenhuma

<sup>116</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 42.

<sup>117</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 10ª Sessão (11/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 221-231.

comunicação ou registro apontando Carlos Sant'Anna como líder do governo.<sup>118</sup> No decorrer da sessão, Vasco Alves (PMDB), Virgílio Guimarães (PT), Paulo Delgado (PT), Aldo Arantes (PC do B), Abigail Feitosa (PMDB), Lídice da Mata (PC do B), Edmilson Valentim (PC do B) e João Paulo (PT) se manifestaram a favor da soberania da ANC. Uma vez que a temática da soberania da ANC empolgava os principais círculos institucionais, bem como os segmentos mais mobilizados da sociedade civil, o governo logo se posicionou no sentido de defender a limitação da soberania da ANC à estrita função de elaborar o texto da futura Constituição. Certamente, havia muitas razões para acreditar que o principal protagonista nas mobilizações pela preservação dos poderes do Presidente da República, bem como pela limitação do campo de ação dos constituintes, deveria estar representado na figura de um líder do governo na ANC.

Ainda na 11ª Sessão, certamente motivado por ser, circunstancialmente, filiado a um partido de oposição ao governo de José Sarney, Amaral Netto fez a leitura de ofício encaminhado pela bancada do PDS à Presidência, onde se requereu a convocação de Dílson Funaro, Ministro da Fazenda, de Francisco Gros e de Fernão Bracher, respectivamente, presidente e ex-presidente do Banco Central, a fim de darem explicações sobre os rumos da economia no país, tendo em vista o malogro do Plano Cruzado.<sup>119</sup>

Em 13 de fevereiro de 1987, após anunciar que receberia naquele dia 994 emendas ao PR n.º 02, Fernando Henrique Cardoso (PMDB) levantou questão de ordem para questionar à Presidência quanto ao prazo que teria para elaborar o seu relatório e parecer, tendo em vista o grande volume de emendas a serem apreciadas no exíguo prazo de cinco dias, conforme previa o § 1º do Artigo 32 da Resolução n.º 01, de 1987 (normas preliminares). A decisão da presidência

---

<sup>118</sup> Segundo Pilatti, embora nenhuma comunicação ou indicação de uma liderança do Governo tivesse sido formalizada junto à Presidência ou à Mesa da ANC, Carlos Sant'Anna passara a participar de reuniões com o relator do RIANC e os líderes partidários. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 34-35.

<sup>119</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 11ª Sessão (12/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 235-258. Ao perder o controle sobre a economia, em 20 de fevereiro o Presidente José Sarney declara a moratória. Para além de suspender o pagamento dos juros da dívida externa por prazo indeterminado, Sarney adota um plano de contenção e de estabilização da economia, especialmente direcionado ao controle dos gastos públicos. JORNAL DA TARDE, Economia, 21 de fevereiro de 1987; Sarney

determinou que o prazo regimental seria estabelecido em termos de “sessões”, e não de “dias”, tendo em vista a necessidade de um “entendimento no sentido de facilitar a discussão e a votação da matéria, principalmente em plenário”. Mais uma vez os constituintes se manifestaram a favor da soberania da ANC e da possibilidade de revogação de dispositivos da Constituição então vigente, ganhando destaque os pronunciamentos de José Paulo Bisol (PMDB), Adhemar de Barros Filho (PDT), Cristina Tavares (PMDB), Floriceno Paixão (PDT), José Genoíno (PT) e Amaury Muller (PDT).<sup>120</sup> Verifica-se que toda a campanha em prol da soberania da ANC contou, preponderantemente, com a participação de constituintes e partidos considerados progressistas.

Nesse meio tempo, a mobilização da UDR (União Democrática Ruralista), entidade de extrema direita capitaneada por Ronaldo Caiado, começava a ganhar destaque na imprensa e entre os constituintes. Inimigos declarados da função social da propriedade e, especialmente, da reforma agrária, a UDR representava os interesses de poderosos latifundiários e era reconhecida por seu envolvimento em violências, inclusive assassinatos, contra trabalhadores rurais.<sup>121</sup>

Na 13ª Sessão, mais demandas democráticas participativas começam a surgir, o que pode ser verificado nas manifestações de Olívio Dutra (PT), que propôs a participação popular na apresentação de propostas ao Projeto de Constituição. A questão da soberania da ANC, bem como a convocação do Ministro da Fazenda, do presidente e do ex-presidente do Banco Central são novamente levantadas por constituintes em seus pronunciamentos.<sup>122</sup> Na sessão do dia seguinte, na mesma linha das que lhe antecederam, os temas mais debatidos pelos constituintes foram a crise econômica nacional, a soberania da ANC e a duração do mandato do Presidente José Sarney.<sup>123</sup> Embora esses temas tivessem ecoado na 15ª Sessão, outro não menos polêmico ganhara posição de destaque nos debates entre os constituintes. Tratava-se de um requerimento feito pelo líder do

---

temia que sua administração fosse tutelada pela ANC e se preparava, pelo menos, um mandato de cinco anos. GOMES, Marcos Emílio., op. cit., p. 139.

<sup>120</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 12ª Sessão (13/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 284.

<sup>121</sup> Ibid, p. 283.

<sup>122</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 13ª Sessão (16/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 287 e 299. Conferir os pronunciamentos de Victor Faccioni, Hermes Zaneti, Florestan Fernandes e Amaral Netto.

<sup>123</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 14ª Sessão (17/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 307-328.

PDT, Brandão Monteiro, e outras lideranças de partidos pequenos (PT, PDC, PDS, PL, PS, PCB, PC do B, PMB e PTB), solicitando a convocação de uma sessão extraordinária com a finalidade específica de ouvir o Ministro da Fazenda, Dílson Funaro.<sup>124</sup>

Em 19 de fevereiro de 1987, na 16ª Sessão, Plínio Arruda Sampaio (PT) apresentou uma proposta de seu partido para a iniciativa popular legislativa e o referendo. A pressão em torno da Presidência da ANC, quanto ao pedido de convocação do Ministro da Fazenda, ganhou reforços de vários constituintes. Ulysses indeferiu o pedido argumentando que a Resolução n.º 01, de 1987, não disciplina a convocação de Ministro de Estado. O líder do PDC, José Maria Eymael, recorreu da decisão. A bancada do PMDB, através de Ibsen Pinheiro, imediatamente manifestou-se contrariamente ao requerimento convocatório feito pelos pequenos partidos. Submetido ao plenário, o recurso foi indeferido por 253 a 121 votos, mantendo-se a decisão da Presidência que indeferiu o requerimento de convocação de Dílson Funaro.<sup>125</sup> Ao justificarem os seus posicionamentos, os próceres dos partidos governistas (PMDB e PFL) alegaram que o requerimento convocatório afirmaria um princípio para eles inaceitável: a soberania da ANC.<sup>126</sup>

Para além da rotina temática que embalava os debates na ANC desde a sua instalação (soberania da ANC e crise econômica nacional), alguns temas ligados a direitos políticos foram tratados por alguns constituintes em seus pronunciamentos na 17ª Sessão. José Genoíno (PT) entregou à mesa um requerimento de convocação de uma sessão extraordinária para que fossem apreciadas as normas preliminares sobre a soberania da ANC. Maurílio Ferreira Lima (PMDB), argumentando ter chegado a um consenso com o Líder do Governo, Carlos Sant'Anna, requereu a retirada do Projeto de Resolução de sua autoria, em cujos termos estavam afirmadas as condições da soberania da ANC. José Genoíno (PT) levantou questão de ordem solicitando que a presidência submetesse o seu requerimento à votação do plenário. A decisão do presidente em

---

<sup>124</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 15ª Sessão (18/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.

<sup>125</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 16ª Sessão (19/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 361-378.

<sup>126</sup> JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 4343, p. 10, 20 de fevereiro de 1987.

exercício, Humberto Souto, foi no sentido de encaminhar o requerimento à Mesa da ANC.<sup>127</sup>

Na 18ª Sessão, ao apresentar o seu relatório, o relator do PR n.º 02, Fernando Henrique Cardoso, conclui por um substitutivo, tendo em vista a “magnitude e relevância das contribuições oferecidas pelos Constituintes”, representadas nas 649 emendas recebidas entre os dias 06 e 12 de fevereiro de 1987. De acordo com as normas preliminares, a discussão do PR n.º 02, iniciada naquela sessão, deveria ter uma destinação exclusiva para discussão e votação do projeto e, ainda, ocorrer em um prazo máximo de sete sessões. Assim, ao iniciar a 18ª Sessão, Ulysses advertiu que, nesse interregno, não haveria espaço para discussão e muito menos votação de qualquer outra matéria, e que também não haveria o período destinado às breves comunicações, tampouco comunicações das lideranças.<sup>128</sup>

A grande maioria das emendas apresentadas ao PR n.º 02 pelos constituintes da ala progressista, propunha invariavelmente a adoção de mecanismos de participação popular no processo de elaboração da Constituição, especialmente relacionadas com as possibilidades de apresentação de sugestões, pronunciamento junto às comissões, utilização da tribuna, audiências públicas, sessões plenárias especiais e várias possibilidades de consulta popular, como o plebiscito e o referendo.<sup>129</sup> Ganhou destaque a Emenda n.º 942, apresentada por Mário Covas (PMDB), que autorizava a apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição, desde que subscrita por um número não inferior a trinta mil eleitores e patrocinadas por, pelo menos, três entidades representativas legalmente constituídas, limitando a três o número de projetos a serem propostos por eleitor.<sup>130</sup>

<sup>127</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 17ª Sessão (20/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 392-416.

<sup>128</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 421 e 463.

<sup>129</sup> Segundo Pilatti, tais emendas sofreram ostensiva oposição por parte da ala conservadora da ANC, especialmente do líder do PDS, Amaral Netto. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 40. Conferir a relação de emendas prevendo a adoção de mecanismos de participação popular direta no RIANC em: CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p. 51-53.

<sup>130</sup> Algumas propostas semelhantes foram apresentadas por outros constituintes progressistas, dentre os quais: Brandão Monteiro (PDT), Siqueira Campos (PDC), Nelson Wedekin (PMDB),

Importante registrar que alguns constituintes da bancada conservadora, como Artenir Werner (PDS), também chegaram a apresentar ou subscrever emendas propondo a adoção de instrumentos de participação popular no processo de elaboração constitucional. Decerto, tal fato pode ser atribuído à intensa divulgação e acompanhamento da atividade parlamentar que se dava à época e, conseqüentemente, à inexorável desaprovação popular se acaso os constituintes não se alinhassem às demandas progressistas.<sup>131</sup>

No substitutivo do relator, a questão da soberania da ANC não foi contemplada, embora estivesse prevista retoricamente em seu preâmbulo, ao afirmar que, não o povo, mas os “delegados do povo”, “têm o poder para sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da Assembléia, no cumprimento da missão histórica que lhes foi conferida”.<sup>132</sup> O Artigo 13, § 12 dispunha que algumas instituições estaduais e municipais poderiam apresentar sugestões contendo matéria constitucional na ANC.<sup>133</sup>

Segundo o Artigo 14, as subcomissões deveriam destinar de cinco a oito reuniões para a realização de audiências públicas de entidades representativas de segmentos da sociedade.<sup>134</sup> Acatada pelo relator, a Emenda n.º 942, que previa a possibilidade de apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição, acabou sendo contemplada no artigo 23.<sup>135</sup> O substitutivo garantia ainda o acesso

---

José Fogaça (PMDB), Koyu Iha (PMDB), e a bancada do PT. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 463.

<sup>131</sup> Cf.: CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8708, p. 5, 10 de fevereiro de 1987; O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 4, 14 de fevereiro de 1988.

<sup>132</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 465.

<sup>133</sup> Substitutivo, artigo 13, § 12: “Às Assembleias 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 Assembleia às respectivas Comissões”.

<sup>134</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”.

<sup>135</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 Assembleia; IV – a proposta

do público às galerias da ANC, desde que não prejudicassem os trabalhos constituintes.<sup>136</sup>

Ao argumento de que o momento seria inconveniente para discutir a matéria, o relator rejeitou todas as emendas que tratavam do plebiscito e do referendo. Não obstante a rejeição da proposta, o relator tentou assegurar que não seria a sua intenção “matar no nascedouro a ideia do referendo ou do plebiscito” e abriu uma exceção entre os requerimentos que poderiam ser apresentados à ANC, para incluir a possibilidade de que fosse pedido um plebiscito durante o processo constituinte.<sup>137</sup> Desde a sua apresentação, o 1º Substitutivo do relator vinha recebendo numerosas e duras críticas, que partiam principalmente dos partidos minoritários, tanto da ala progressista (sessões secretas e poderes da Presidência), quanto da conservadora (mecanismos de democracia direta). Segundo Pilatti, invariavelmente eram criticados os poderes conferidos à Comissão de Sistematização e a limitação das possibilidades de ação e obstrução da minoria.<sup>138</sup> Importante registrar o testemunho de quem presenciou as críticas ao substitutivo apresentado pelo relator:

os partidos pequenos se rebelaram contra o seu substitutivo: declararam-se esmagados pelo rolo compressor do PMDB e PFL. Brandão Monteiro, líder do PDT, foi o mais veemente: chegou a dizer que, se não fossem modificados certos pontos do regimento proposto por Fernando Henrique Cardoso, aos constituintes eleitos por partidos pequenos não restará outro caminho senão abandonar a

---

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.”.

<sup>136</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”.

<sup>137</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.”.

<sup>138</sup> Os artigos 23, III, 26, § 4º, 61, § 1º, 69, impunham a necessidade de elevado apoio para a prática de qualquer ato relevante (56 ou 94 Constituinte, conforme for o caso). A título de exemplo, o PDS, o PDT, o PT, o PC do B, e o PCB, juntos, não somavam 94 constituintes. O artigo 33, § 2º, “b”, por sua vez, dispunha sobre tempo diferenciado para as comunicações das lideranças (PMDB, 20 minutos; PFL, 10 minutos; e 3 a 5 para os demais partidos). PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 45.

Assembléia e ir ao povo denunciar a ditadura do PMDB. Jarbas Passarinho, do PDS, em entrevista à televisão, disse que a Constituição, de acordo com o substitutivo do regimento de Fernando Henrique Cardoso, será feita a quatro mãos – pelo PMDB e pelo PFL.<sup>139</sup>

Na 20ª Sessão, em 22 de fevereiro de 1987, ao decidir sobre questão de ordem levantada inicialmente por José Thomaz Nono (PFL), Ulysses abriu a possibilidade de apresentação de emendas ao substitutivo apresentado pelo relator. Importante consignar que a questão de ordem fora anteriormente contraditada pelos líderes do PDT, do PT, e do PCB, certos de que a mobilização conservadora pela apresentação de emendas visava alterar questões de conteúdo relacionadas à soberania da ANC. Brandão Monteiro (PDT) apresentou recurso que, submetido ao plenário, foi rejeitado por 317 a 41 votos, computando-se duas abstenções. Em meio às insistentes críticas que lhe eram feitas, o 1º substitutivo recebera 693 emendas.<sup>140</sup>

Na 23ª Sessão, em 24 de fevereiro de 1987, o 2º Substitutivo do relator foi apresentado à ANC. Dentre outras inovações, o documento estabelecia que o Projeto de Resolução que objetivasse disciplinar a consulta plebiscitária poderia ser apresentado dentro de dez dias contados da publicação dos avulsos do Projeto de Constituição (Artigo 59). A votação do 2º Substitutivo estava prevista para ocorrer na 24ª Sessão, em 25 de fevereiro de 1987. De todo modo, um acirrado enfrentamento ocorrido entre, de um lado, o relator, o presidente, seus partidos e a bancada progressista, e de outro, o líder do governo, do PFL, do PDS e do PTB, abriu caminho para a realização de um acordo e postergou, para a 30ª Sessão, a votação do RIANC.<sup>141</sup> Nessa sessão, realizada em 10 de março de 1987, a conclusão de um grande acordo, realizado entre o PMDB, o PFL, o Governo e os partidos conservadores, para a aprovação do RIANC, fora confirmada. Não obstante os protestos da bancada progressista, o 2º Substitutivo do relator fora aprovado dentro dos moldes estabelecidos no acordo alhures mencionado, e promulgado na 38ª Sessão, em 24 de março de 1987.

<sup>139</sup> BARBOSA, Alaor. *Meu Diário da Constituinte*. Brasília: Edição do Autor, 1990, p. 63.

<sup>140</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Ata da 23ª Sessão (24/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 552.

<sup>141</sup> Cf.: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 48-50; Ver também: O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 3, 28 de fevereiro de 1987.

Um dos principais reflexos desse acordo pode ser percebido no Artigo 59, § 7º, do RIANC, ao estabelecer que os projetos de decisão destinam-se tão somente a sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da ANC. Tal opção representava uma significativa derrota para a bancada progressista, que defendia intensamente uma postura ilimitada e proativa da soberania da ANC. Nesse sentido, importante trazer à tona um testemunho das ações do bloco progressista em torno soberania da ANC:

Estive pensando: aos poucos a Assembléia Constituinte de 1987 vai configurando sua fisionomia: a de uma assembléia ciosa da sua soberania, mas moderada nas suas ações. Quem lhe assiste às sessões pensa que ela vai ser radical, pois quem mais fala são os constituintes de esquerda, irrequietos, incansáveis, tribuneiros de todas as ocasiões e formuladores frequentes de questões de ordem. Tudo lhes serve de pretexto e ocasião para falar. Ao abrir-se a sessão, hoje, o primeiro a falar, para levantar uma questão de ordem, foi o petista José Genoíno, que julga poder obter alguma coisa da Assembléia mediante discursos exaltados. Muitos constituintes o ouvem com atenção; mas votam, quase todos, contra ele.<sup>142</sup>

Por outro lado, as pressões e todas as dificuldades que envolveram a negociação em torno da soberania da ANC parecem ter desviado, ou pelo menos diminuído, as resistências da bancada conservadora aos mecanismos de participação popular no processo de elaboração da Constituição. Assim, mesmo com as alterações decorrentes do acordo, restou assegurada a apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por um número não inferior a trinta mil eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas, que deveriam se responsabilizar pela idoneidade das assinaturas.<sup>143</sup> Segundo Michiles, a inclusão

<sup>142</sup> BARBOSA, Alaor., op. cit., p. 65.

<sup>143</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 Assembleia; 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

do mecanismo da emenda popular ao Projeto de Constituição 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>144</sup>

Da mesma forma, também foi mantida a possibilidade de apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, por parte das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Tribunais e entidades representativas de segmentos da sociedade.<sup>145</sup> Não obstante, conforme será demonstrado no capítulo seguinte, a Presidência da ANC não foi rigorosa na aplicação do RIANC e acabou aceitando sugestões elaboradas por qualquer cidadão. O RIANC também manteve a determinação para que as subcomissões destinassem de cinco a oito reuniões para audiências públicas de entidades representativas de segmentos da sociedade.<sup>146</sup> A possibilidade de realização de consulta plebiscitária também foi mantida nos exatos moldes da proposta do relator.<sup>147</sup>

Importante consignar que alguns instrumentos de divulgação das atividades da ANC, também previstos no RIANC, serviriam como importantes aliados da participação popular no processo constituinte. No caso, através dos artigos 75 a 80, determinou-se a realização de uma programação de rádio e televisão com boletins diários durante toda a elaboração constitucional, inclusive prevendo que o tempo destinado à atividade parlamentar do programa “Voz do Brasil” daria lugar à denominação “Voz da Constituinte”. Ademais, determinou-se a manutenção de

---

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”.

<sup>144</sup> MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 58; FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 06 de fevereiro de 1987, p. a2.

<sup>145</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 13, § 11: “Às Assembleias 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 Assembleia às respectivas Comissões”.

<sup>146</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”.

<sup>147</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 administrativo, ou de natureza regimental, ou ainda relativa à 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”.

serviços de informação e orientação de entidades interessadas no acompanhamento dos trabalhos da ANC, bem como a publicação periódica, com distribuição gratuita, do “Jornal da Constituinte”.

Nos termos do modelo de organização dos trabalhos constituintes previsto no RIANC, o processo de elaboração da Constituição seria iniciado em 24 subcomissões temáticas, que teriam a incumbência de elaborar os seus anteprojetos e enviá-los a oito comissões. Concluídos os anteprojetos nas comissões, seriam estes remetidos à Comissão de Sistematização, que por sua vez elaboraria o Projeto de Constituição para, enfim, submetê-lo ao Plenário da ANC.<sup>148</sup> Cada comissão seria integrada por 63 (sessenta e três) membros titulares e igual número de suplentes. A Comissão de Sistematização, de acordo com o § 1º do artigo 13, seria integrada, inicialmente, por 49 (quarenta e nove) membros e igual número de suplentes, devendo ser complementada com os presidentes e relatores das demais comissões, e os relatores das subcomissões, assegurada a participação de todos os partidos políticos com representação na ANC.

Os trabalhos constituintes deveriam ser desenvolvidos em sete etapas, que se desdobrariam em 25 fases distintas: 1ª Etapa – Preliminar (definição do RIANC; sugestões: cidadãos, constituintes e entidades); 2ª Etapa – Subcomissões Temáticas (A: Anteprojeto do Relator; B: Emenda ao Anteprojeto do Relator; C: Anteprojeto da Subcomissão); 3ª Etapa – Comissões Temáticas (E: Emenda ao

---

<sup>148</sup> Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, Art. 15: “As Comissões e Subcomissões são as seguintes: I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; II – Comissão da Organização do Estado: a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b) Subcomissão dos Estados; c) Subcomissão dos Municípios e Regiões; III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo: a) Subcomissão do Poder Legislativo; b) Subcomissão do Poder Executivo; c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público; IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições: a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas; V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas; b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c) Subcomissão do Sistema Financeiro; VI – Comissão da Ordem Econômica: a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; VII – Comissão da Ordem Social: a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b) Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente; c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso”. Cf. também:

Anteprojeto da Subcomissão; F: Substitutivo do Relator; G: Emenda ao Substitutivo; H: Anteprojeto da Comissão); 4ª Etapa – Comissão de Sistematização (I: Anteprojeto de Constituição; J: Emenda de Mérito ao Anteprojeto; K: Emenda de Adequação ao Anteprojeto; L: Projeto de Constituição; M: Emenda de Plenário e Populares; N: Substitutivo 1 do Relator; O: Emenda ao Substitutivo 1; P: Substitutivo 2 do Relator); 5ª Etapa – Plenário (Q: Projeto A – início do 1º Turno; R: Ato das Disposições Transitórias; S: Emenda de Plenário; T: Projeto B – Fim do 1º Turno e início do 2º; U: Emenda ao Projeto B; V: Projeto C – fim do 2º Turno); 6ª Etapa – Comissão de Redação (W: Proposta exclusivamente de redação; X: Projeto D – redação final); 7ª Etapa – Epílogo (Y: Promulgação).<sup>149</sup>

#### 2.4.4 Considerações parciais

Após uma singela reflexão sobre o último período ditatorial brasileiro, instaurado em 31 de março de 1964, e o processo de transição política para a instauração de um regime democrático, conclui-se que a convocação e os trabalhos de uma Assembleia Constituinte, para esse fim, era inexorável. Naquela versão espúria de governo representativo, na medida em que a configuração jurídica do regime ganhava forma através da constitucionalização de suas medidas autoritárias e de exceção (inclusive as mais graves, como o AI-5), tornava-se “incontornável o recurso a uma assembleia constituinte para a instauração de uma institucionalidade democrática no país”.<sup>150</sup> Uma vez convocada a ANC, grande parte da agenda política do MDB (Estado de Direito, transição política, anistia, eleições diretas e uma Assembleia Constituinte) estava prestes a ser alcançada.

A tese de uma ANC exclusiva, pretendida pela oposição institucionalizada e não institucionalizada (sobretudo pelos Plenários Pró-Participação Popular na

---

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 44.

<sup>149</sup> OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de Informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: Quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, p. 11 e 12.

<sup>150</sup> ROCHA, Antônio Sérgio., op. cit., p. 29.

Constituinte) foi preterida pela tese da ANC congressual, desejada pelo governo de José Sarney, pelo PMDB de Ulysses Guimarães e pelo conservadorismo da época. Assim, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 26 prevendo a instalação de uma Constituinte Congressual, em que o Congresso Nacional assumiria, cumulativamente, as funções legislativas ordinárias e a constituinte, representava uma derrota para os setores progressistas mais mobilizados da sociedade civil, uma vez que o desenho institucional aprovado limitaria a influência dos movimentos sociais no processo constituinte.

Por outro lado, essa derrota fez com que os movimentos sociais, especialmente as Comunidades Eclesiais de Base e os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, intensificassem e difundissem em todo o país um longo e profundo aprendizado sobre a democracia participativa em “assembleias populares”, encarregadas de levar as propostas populares aos representantes eleitos e fiscalizá-los. Essa dinâmica de educação política e de autoemancipação popular foi essencial para a incorporação, no RIANC, de mecanismos democráticos participativos. Outra questão que influenciou sobremaneira nesse resultado foi a articulação dos partidos de esquerda com esses movimentos sociais.<sup>151</sup>

Ademais, pelo que se depreendeu das primeiras reflexões deste capítulo, o próprio contexto da transição política também favoreceu a inclusão de mecanismos de participação popular direta no RIANC. Conforme será demonstrado nos capítulos seguintes, o desempenho dos movimentos sociais naquela época, com vistas à organização e formação da consciência política da população, também foi fundamental para que a Constituição da República de 1988 pudesse contemplar instrumentos de exercício da soberania popular, a exemplo do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular legislativa.

Outro ponto de dissenso entre as forças políticas de então foi a proposta de um anteprojeto constitucional a ser elaborado pela Comissão Afonso Arinos e utilizado como ponto de partida no processo constituinte. Conforme restou demonstrado, a ideia de um anteprojeto constitucional elaborado a partir de uma comissão criada por iniciativa do governo conflitava com as propostas de vários seguimentos progressistas da sociedade civil. Embora seja reconhecido como

---

<sup>151</sup> Entrevista com o político brasileiro e ex-deputado constituinte José Genoíno (PT). NETO, José Genoíno Guimarães. Entrevista com o autor. São Paulo, 02 de julho de 2015.

progressista, o anteprojeto elaborado pela “Comissão dos Notáveis”, pelo menos no que diz respeito à adoção de mecanismos de participação popular nas decisões políticas, não inovou e, conseqüentemente, deixou de contribuir efetivamente para a construção de um modelo de democracia participativa. Por outro lado, os demais anteprojeto aqui analisados, que também ganharam alguma notoriedade antes da instalação da ANC, trouxeram significativas contribuições e serviram de base para muitas propostas de mecanismos de participação popular durante o processo constituinte. Todos esses anteprojeto defenderam, em alguma medida, a adoção de um modelo de democracia participativa, contemplando inúmeros mecanismos de participação popular direta, como o referendo, o plebiscito, o voto destituente ou revocatório, e a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição. Não obstante o surgimento de tais anteprojeto de Constituição, o processo de elaboração constitucional adotado em 1987 prescindiu de um projeto global inicial. Entretanto, impossível não reconhecer a importância dessas propostas, uma vez que, conforme será observado no decorrer desta tese, grande parte das proposições aqui analisadas nortearam, em alguma medida, os trabalhos constituintes, sobretudo quanto aos mecanismos de participação popular contemplados naqueles documentos.

A instalação da ANC culminou com o desmanche da Aliança Democrática e o surgimento de dois blocos: o progressista e o conservador. No primeiro dia dos trabalhos constituintes, os movimentos sociais já iniciaram intensa campanha pela inclusão, no RIANC, de possibilidades de participação popular no processo de elaboração do texto constitucional. Naquela oportunidade, verificou-se a primeira derrota do bloco progressista no processo constituinte de 1987-1988, que saíram derrotados na disputa pela participação dos senadores eleitos nas eleições de 1982 na elaboração da Constituição.

Em meio a uma intensa crise econômica, alguns atores exógenos, especialmente o governo de José Sarney, passaram a intervir sistemática e intensamente, no processo constituinte. O líder do governo da Câmara Federal, Carlos Sant’Anna (PMDB), passou a atuar informalmente como líder do governo da ANC, gerando descontentamento tanto na bancada progressista quanto na conservadora. Como as atenções dos constituintes estavam voltadas para a legitimidade de Carlos Sant’Anna como líder do governo na ANC, bem como a crise econômica nacional (que, inclusive, motivou requerimentos de convocação

do Ministro da Fazenda), a atuação dos movimentos sociais junto aos constituintes, para a inserção de mecanismos democráticos participativos no RIANC, não foi alvo de relevantes objeções.

Nos primeiros dias dos trabalhos constituintes, a vitória mais relevante dos progressistas estava relacionada diretamente ao método de elaboração da futura Constituição. O resultado das eleições internas do PMDB, que escolheu Mário Covas como seu líder (no lugar de Luiz Henrique da Silva), favoreceu a bancada progressista. Embora não fosse alinhado absoluta e automaticamente à ala mais à esquerda da ANC, o líder peemedebista passou a se aproximar dela, tendo em vista a confluência de posicionamento como oposição ao governo de José Sarney.

Mesmo minoritária no processo constituinte, a ala progressista estava, pelo menos inicialmente, mais coesa e articulada que a conservadora, pois conseguira aprovar um regimento interno que, em grande medida, favorecia a incorporação de suas propostas. No caso, a adoção de instrumentos democráticos participativos e a previsão de oito comissões e vinte e quatro subcomissões temáticas indicavam a possibilidade de construção de uma “Constituição analítica”, preferida por constituintes da ala progressista, ao lugar de uma “Constituição sintética”, tão almejada por constituintes do bloco conservador. Ademais, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes, a intensa utilização daqueles instrumentos e a composição das comissões e subcomissões contribuíram para a aprovação de mecanismos democráticos participativos alinhados com a bancada progressista da ANC, uma vez que a maioria desses foros decisórios foi relatada por constituintes daquele bloco.

As propostas da ala progressista envolvendo a soberania da ANC, que abria espaço para permitir a revogação de toda a legislação autoritária, mesmo antes da promulgação da nova Constituição, foi logo combatida pelo governo, que se posicionou no sentido de defender a limitação da soberania à estrita função de elaborar o texto da futura Constituição. Não obstante a resistência da ala progressista, a soberania da ANC acabou sendo contemplada de forma retórica no preâmbulo do RIANC, ao afirmar que os “delegados do povo” (não o povo), “têm o poder para sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da Assembléia, no cumprimento da missão histórica que lhes foi conferida”. Tal opção representava uma significativa derrota para a bancada

progressista, que defendia intensamente uma postura ilimitada e proativa da soberania da ANC.

Como a composição da ANC era claramente desfavorável aos interesses populares, os movimentos sociais e a ala progressista da ANC lançaram-se em uma batalha para assegurar, no RIANC, a participação popular no processo de elaboração da Constituição. Imbuídos nesse propósito, e diminuída a resistência do bloco conservador, que concentrara esforços na negociação em torno da soberania da ANC, os progressistas lograram êxito em aprovar a adoção de importantes mecanismos participativos, dentre os quais: a realização de audiências públicas no âmbito das subcomissões, a possibilidade de apresentação de sugestões e emendas populares ao Projeto de Constituição, inclusive com a possibilidade de defesa destas em plenário por um de seus signatários. Como alento à rejeição de todas as emendas do bloco progressista que tratavam do plebiscito e do referendo, o RIANC acabou assegurando a apresentação de emendas sobre o assunto, e a sua discussão, mesmo no curso dos trabalhos da ANC. Conforme será observado nos capítulos seguintes, como o povo não foi parcimonioso na utilização de instrumentos participativos institucionalizados e não institucionalizados, a ANC de 1987-1988 acabou sendo um fenômeno de participação popular sem precedentes na história constitucional brasileira, tornando possível, em grande medida, a adoção de importantes mecanismos de participação popular direta no texto final da Constituição da República de 1988.

### 3

## A participação popular nas Comissões e Subcomissões temáticas

Pelo que se depreende das análises até aqui produzidas, a mobilização social pela convocação de uma ANC desembocou no processo constituinte instalado em fevereiro de 1987 e sobre ele exerceu enorme peso, especialmente sobre a elaboração das regras internas para o seu funcionamento. Conforme será demonstrado a partir deste capítulo, os movimentos sociais continuaram a atuar mesmo após a confecção do RIANC e, aparentemente, ganharam maior força na fase de elaboração do texto constitucional, exercendo profunda influência na adoção de um modelo democrático participativo. Assim, neste capítulo serão investigadas as influências da participação popular na adoção de instrumentos de democracia direta nos anteprojetos das comissões e subcomissões temáticas. Nesse sentido, a análise será voltada para demonstrar as relações que podem ser estabelecidas entre, de um lado, a atuação dos movimentos sociais na ANC e, de outro, os mecanismos democráticos participativos contemplados nos documentos elaborados na segunda e terceira etapas dos trabalhos constituintes.

O artigo 13 do RIANC estabelecia que oito comissões temáticas seriam incumbidas de elaborar o Projeto de Constituição e que cada uma delas seria integrada por três subcomissões, 63 constituintes titulares e igual número de suplentes. A Comissão de Sistematização, por sua vez, seria formada por 49 titulares e 49 suplentes, tendo a sua composição complementada com os relatores e presidentes das comissões e os relatores das subcomissões. Uma vez aprovado o RIANC, impunha-se a formação das comissões e subcomissões, bem como a decisão sobre presidência e relatorias desses foros decisórios. Invariavelmente, atribui-se a Mário Covas, então líder do PMDB, a tarefa de articulação de nomes e cargos e, conseqüentemente, a responsabilidade pelo perfil majoritariamente progressista dos constituintes que ocuparam as relatorias.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> De acordo com João Gilberto Lucas Coelho, “nas Comissões, o PMDB optou pelas relatorias, ficando com as oito. As presidências foram sete do PFL e uma do PDS. Nas Subcomissões, as presidências foram assim atribuídas: PMDB – 15; PFL – 5; PDT – 2; PDS – 1; PTB – 1. Já as relatorias das Subcomissões tiveram esta distribuição partidária: PMDB – 13; PFL – 5; PDS – 2; PDT – 1; PDC – 1; PT – 1; PTB – 1”. COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; ARAÚJO,

Neste capítulo serão reconstruídos os debates sobre as possibilidades de adoção, no texto constitucional de 1988, de mecanismos de democracia participativa, no âmbito das subcomissões e comissões temáticas. Dentre esses mecanismos, ganham destaque a iniciativa popular legislativa e constitucional, o referendo, o plebiscito e o voto destituente ou revocatório.

Entre os meses de abril e maio de 1987, as 24 subcomissões temáticas dedicaram-se à discussão de seus respectivos conteúdos, em meio à apresentação de sugestões e realização de, aproximadamente, 200 audiências públicas, onde quase 900 representantes de diversos setores da sociedade brasileira ocuparam todas as tribunas do Congresso Nacional. Nessas audiências públicas, representantes de organizações da sociedade civil apresentaram milhares de propostas, polemizando em torno dos principais temas em discussão, debatendo com os constituintes e demarcando campos e objetos de disputa política.<sup>153</sup> Nesse mesmo período, 11.989 sugestões apresentadas por entidades associativas, tribunais, assembleias legislativas, câmaras de vereadores e por cidadãos foram cadastradas e processadas na ANC, para então serem encaminhadas para apreciação dos relatores nas respectivas subcomissões.

De acordo com o artigo 17 do RIANC, os relatores das subcomissões deveriam elaborar os relatórios com os anteprojetos, que seriam distribuídos aos demais membros para serem discutidos e receberem emendas a serem votadas para, então, remetê-los às respectivas comissões temáticas. De acordo com João Gilberto Lucas Coelho, 6.360 emendas parlamentares foram apresentadas nessa fase, que também computou 467 reuniões, atingindo uma média de,

---

José Cordeiro de (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, p. 36. Segundo Adriano Pilatti, quanto aos presidentes e relatores das comissões e subcomissões temáticas analisadas, podemos considerar como pertencentes ao bloco progressista os constituintes: Comissão I) Relator: José Paulo Bisol (PMDB); Subcomissão I-A) Presidente: Roberto D'Ávila (PDT) e Relator: João Herrmann Netto (PMDB); Subcomissão I-B) Presidente: Maurílio Ferreira Lima (PMDB) e Relator: Lysâneas Maciel (PDT); Subcomissão I-C) Presidente: Antônio Mariz (PMDB); Subcomissão II-B) Presidente: Chagas Rodrigues (PMDB); Comissão III) Relator: Egídio Ferreira Lima (PMDB); Subcomissão III-A) Presidente: Bocayuva Cunha (PDT); Subcomissão IV-C) Relator: Nelton Friedrich (PMDB); Comissão VI) Relator: Severo Gomes (PMDB); Subcomissão VI-B) Presidente: Dirceu Carneiro (PMDB). PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 317.

<sup>153</sup> 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. 15.

aproximadamente, 20 reuniões por subcomissão.<sup>154</sup> Entre maio e junho de 1987, as oito comissões temáticas discutiram e votaram as propostas encaminhadas pelas subcomissões. Após a apresentação de emendas pelos membros das comissões aos anteprojetos (ao todo, foram computadas 14.911 emendas parlamentares), os relatores emitiam um parecer concluindo com um substitutivo, que por sua vez era submetido à votação (artigo 18 do RIANC). O documento aprovado era encaminhado à Comissão de Sistematização, que compatibilizava as matérias aprovadas nas comissões temáticas. O relator deveria elaborar um anteprojeto, que receberia emendas e seria discutido pelos constituintes, para então emitir seu parecer e concluir por um projeto de Constituição, que seria encaminhado à deliberação (artigo 19 e 20 do RIANC).

A possibilidade de adoção de instrumentos de democracia direta no texto constitucional foi objeto de várias propostas, especialmente consubstanciadas nos movimentos sociais e na participação popular, através das audiências públicas, das emendas populares e das sugestões apresentadas junto ao processo constituinte. Ademais, o tema foi levantado, e intensamente debatido, em todos os foros decisórios da ANC, sobretudo nas comissões e subcomissões temáticas.

### **3.1 Comissão I**

A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (Comissão I), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Mário Assad (PFL) e relatada por José Paulo Bisol (PMDB). As temáticas voltadas para os mecanismos de democracia participativa integraram grande parte dos debates das três subcomissões temáticas vinculadas à Comissão I, a saber: Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias; e Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.

---

<sup>154</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O*

### 3.1.1 Subcomissão I-A

A Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (Subcomissão I-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Roberto D'Ávila (PDT) e relatada por João Herrmann Neto (PMDB). Milhares de sugestões de cidadãos, de movimentos sociais e de constituintes serviram como base para a realização dos trabalhos em seu foro decisório. A realização de nove audiências públicas, em que participaram dezesseis expositores, também orientou as deliberações daquele foro decisório, fornecendo importantes subsídios para a elaboração de um anteprojeto. Dentre os depoentes que atuaram nesses espaços públicos, verificou-se a presença de professores, do Cacique Raoni (tribo dos Txucarramãe – Xingu), do ex-governador dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola, e de representantes de várias entidades, dentre as quais, do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF) e da União Brasileira de Informática Pública (UBIP).<sup>155</sup>

A primeira proposta de adoção de instrumentos de participação direta do povo das decisões políticas surgiu em uma dessas audiências públicas empreendidas em seu foro decisório. Trata-se da audiência pública versando sobre o tema da soberania, realizada em 30 de abril de 1987. Naquela oportunidade, ao versar sobre o a soberania interna, o então professor da Puc-Rio, Carlos Roberto Siqueira Castro, apresentou propostas articuladas àquele foro decisório. O artigo 2º de sua proposição reproduzia o axioma clássico de que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” e concluía que o exercício da soberania pertenceria ao povo, que o exerceria através de representantes eleitos, do referendo, da iniciativa popular legislativa, de outros instrumentos de participação

---

*processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 45.

<sup>155</sup> AZEVEDO, Débora Bithiah de. Ia – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. 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. 53-77.

e controle dos atos do Estado e do direito político de resistência ou de desobediência civil. O expositor afirmou:

A soberania é forçosamente una e indivisível e pertence no seu todo ao povo brasileiro, ao povo de qualquer nação – e só ao povo. Todas as demais instituições são caudatárias deste princípio de soberania popular. As instituições governativas – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, – em qualquer agente ou exercente de autoridade pública se reportam, necessariamente, ao titular da soberania, que é o povo brasileiro. (...) O povo brasileiro, no auge da sua sabedoria, de sua competência política, por que não, da sua intuição, que é insubstituível – a intuição do homem comum, do homem das ruas, do homem que é vítima de qualquer processo de decisão governamental – quando é convocado a decidir sobre temas nacionais relevantes é sempre bem-vindo e sempre subsidia o aperfeiçoamento da decisão a nível do Congresso Nacional. Proponho, também, a iniciativa popular das leis, como faz o Projeto Afonso Arinos e a maioria das Constituições européias. É natural que se adote este expediente de democracia semidireta em que a sociedade civil, que deve exercer uma grande participação nos assuntos do Estado, possa chamar a atenção dos Congressistas para determinadas questões e submetê-las por via de propostas, que terão curso forçado nas Comissões Parlamentares, a fim de que eventualmente possam transformar-se em normas jurídicas. A questão da participação e do controle popular nos atos do Estado também é mencionada sem prejuízo da sua disciplina nos capítulos específicos da Constituição, como é o caso do direito de representação, da proposição da ação popular, das ações coletivas de um modo geral para a proteção dos direitos indisponíveis, dos chamados direitos difusos relativos à ecologia, à questão dos consumidores e assim por diante. Esta Subcomissão, no meu modesto entendimento, deve enunciar estes princípios agregando-os à tese da soberania popular. Por fim, o § 2º deste artigo estabelece o seguinte – e essa, realmente é uma norma que gostaria que merecesse a especial atenção de V. Ex.as: "Todos têm direito de garantir o cumprimento da Constituição e de resistir aos atos de violação da ordem constitucional democrática." Em outras palavras é o chamado direito político de resistência ou de desobediência civil. Esse é um tipo de direito que normalmente as Constituições não explicitam, mas que é autorizado pela teoria constitucional democrática.<sup>156</sup>

Em 08 de maio de 1987, na 8ª audiência pública realizada no âmbito da Subcomissão I-A, o ex-governador Leonel Brizola sustentou que nossas instituições careciam de legitimidade, “no sentido da presença popular, porque tudo deve ser autorizado pela população”.<sup>157</sup> Conforme será demonstrado até o

---

<sup>156</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Ata da 5ª Reunião e 4ª Reunião de Audiência Pública (30/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, p. 37-40.

<sup>157</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Ata da 10ª Reunião e 8ª Reunião de Audiência Pública (08/05/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, p. 104.

final desta tese, alguns mecanismos de participação direta defendido por cidadãos e movimentos sociais, e levantados em debates nas audiências públicas no âmbito das subcomissões, acabaram sendo contemplados no texto final da Constituição da República de 1988.

Em 11 de maio de 1987, na abertura dos trabalhos da 11ª Reunião da Subcomissão I-A, o relator João Herrmann Neto (PMDB) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que, no que diz respeito ao exercício da soberania popular, propunha um modelo de democracia participativa, ao garantir que “a soberania pertence ao povo e dele emanam os poderes do Estado” (artigo 2º), e que os poderes estatais são “órgãos da soberania popular” (artigo 3º) “exercidos pelo povo através de representantes ou, diretamente, pelos meios previstos nesta Constituição” (artigo 4º). Em sua justificativa, o relator afirmou esperar que outras subcomissões especificassem esses meios, uma vez que haveria uma tendência naquele contexto, no sentido de conceder ao povo alguns mecanismos de democracia direta. Não obstante, de acordo com o anteprojeto do relator (artigo 5º), cumpriria ao Estado viabilizar uma efetiva participação popular na administração pública e no controle da atividade de seus órgãos. Por fim, afirmou ter recebido inúmeras sugestões populares sobre a temática da soberania, e que muitas dessas propostas foram adotadas por seus membros.<sup>158</sup>

Ao anteprojeto do relator foram apresentadas 172 emendas parlamentares.<sup>159</sup> Muitas dessas emendas propuseram o aprimoramento dos dispositivos que contemplaram a soberania popular, inclusive especificando meios de seu exercício. A emenda de autoria de José Genoíno Neto (PT) defendeu que o primeiro dispositivo do anteprojeto constasse com a seguinte redação: “Todo poder é exercido por delegação e participação popular direta. Sua organização deve ter por fim a eliminação das desigualdades sociais e assegurar a todos uma vida, livre e feliz”. Maurício Nasser (PMDB), por sua vez, propôs a alteração do artigo 2º, defendendo a seguinte redação: “A soberania emana do povo, a ele pertence, e, em seu nome e interesse exclusivo, é exercido”. Além de defender o

---

<sup>158</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto do Relator. Volume 70. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>159</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Volume 71. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

direito de resistência em caso de descumprimento da Constituição, Roberto Freire (PCB) também propôs outra redação para o artigo 2º, para fazer constar que “a soberania reside no povo, que é a fonte de todo poder”.<sup>160</sup>

O constituinte Vasco Alves (PMDB) propôs que se acrescentasse ao artigo 2º, que a soberania nacional “é expressa pelo poder exercido de forma suprema e permanente pela sociedade civil. Os demais poderes da República manterão meios que objetivem a intensa participação popular no processo de gestão do Estado”. A emenda de autoria de Jamil Haddad (PSB) defendeu que o dispositivo assim se dispusesse: “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Por outro lado, a inusitada emenda de autoria Luiz Viana Neto (PMDB), propôs a retirada da expressão “soberania popular”. Como justificativa, o constituinte peemedebista registrou que “afora alterações de natureza semântica, a proposta evita falar em ‘soberania popular’, expressão juridicamente imprópria”.<sup>161</sup> Cássio Cunha Lima (PMDB) propôs a modificação do artigo 2º, para adotar a seguinte redação: “Art. 2º - A soberania pertence ao povo que a exerce através de seus representantes e por meio de *referendum* ou plebiscito”, valendo transcrever a sua justificativa:

Os Poderes Executivos e Legislativos, com seus membros, não podem continuar como procuradores absolutos da sociedade, onde tudo podem fazer, sem qualquer consulta aos representados. Numa democracia, quanto maior o vínculo entre eleitor e eleito, maior a representatividade. Através do referendun, o povo adquire o direito de se manifestar, votando por um texto elaborado pelo Legislativo, que poderá ser decisivo no destino da nação. Com o plebiscito, a população poderá, de forma ampla e democrática, expressar sua opinião sobre temas polêmicos e controvertidos que estão em discussão no Poder Legislativo. Em suma, este artigo oferece ao povo um mecanismo de controle da atuação do Executivo e do Legislativo, garante o exercício pleno de sua soberania.<sup>162</sup>

A emenda n.º 1A0170-6, de autoria de Geraldo Bulhões (PMDB), propôs a modificação do artigo 3º, defendendo a adoção do modelo tradicional de democracia representativa: “A República do Brasil é um Estado Soberano, Livre e Organizado sob regime democrático representativo”. De forma paradoxal, o mesmo constituinte apresentou a emenda n.º 1A0172-2, propondo a adoção do modelo democrático participativo, por meio de uma nova redação para o artigo 2º:

<sup>160</sup> Emendas n.ºs: 1A0009-2, 1A0027-1, 1A0052-1 e 1A0055-6.

<sup>161</sup> Emendas n.ºs: 1A0071-8, 1A0077-7 e 1A0091-2.

<sup>162</sup> Emenda n.º 1A0139-1.

Toda Soberania emana do povo e em seu nome será exercida, através do Poder Legislativo e Poder Judiciário. Parágrafo único: A soberania popular será exercida através de eleições livres, de consulta popular, do plebiscito e do referendo.<sup>163</sup>

Todas essas emendas foram rejeitadas ou declaradas prejudicadas no parecer do relator João Herrmann Neto (PMDB), com exceção da emenda n.º 1A0055-6, que foi aprovada parcialmente. Vale transcrever a justificativa do relator para a rejeição da emenda n.º 1A0091-2:

Emenda n.º 91 – Autor: Constituinte Luiz Viana Neto (PMDB)  
Reformula a redação do artigo 3º do Anteprojeto do Relator para evitar a utilização da expressão “soberania popular”, que considera juridicamente imprópria. O ilustre autor da Emenda não justifica essa impropriedade jurídica e nós preferimos considerar como adequada uma terminologia constante de várias Constituições modernas, inclusive da portuguesa, de 1977, que afirma, em seu artigo 2º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular”. Pela rejeição.<sup>164</sup>

Quanto à rejeição das emendas que propuseram a adoção de mecanismos de democracia direta junto à Subcomissão I-A, como o plebiscito e o referendo (emendas n.º 1A0139-1 e 1A0172-2), o relator justificou que, embora fosse favorável à adoção de tais instrumentos, aquele foro decisório não teria competência para tratar da referida matéria. Submetido à votação em 22 de maio de 1987, o relatório foi aprovado por unanimidade. Assim, no que diz respeito à soberania popular, o anteprojeto da Subcomissão I-A foi encaminhado à sua respectiva comissão sem alterações significativas.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Volume 71. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>164</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Parecer do Relator sobre as emendas apresentadas ao anteprojeto. Volume 72. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>165</sup> Artigo 1º: “O Brasil é uma República democrática, representativa, constituída pela vontade popular numa federação indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Artigo 2º: “A soberania pertence ao povo e dele emanam os poderes do Estado”. Artigo 3º: “São poderes do Estado e órgãos da soberania popular, harmônicos e interdependentes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Artigo 4º: “Os poderes do Estado são exercidos pelo povo através de representantes ou, diretamente, pelos meios previstos nesta Constituição”. Artigo 5º: “Cumprido ao Estado promover de fato a liberdade e igualdade dos cidadãos, removendo os obstáculos de ordem pública, econômica, social e cultural para viabilizar a efetiva participação popular na Administração Pública e no controle da atividade de seus órgãos”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

### 3.1.2 Subcomissão I-B

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias (Subcomissão I-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Maurílio Ferreira Lima (PMDB) e relatada por Lysâneas Maciel (PDT). A importância da participação popular no processo constituinte, especialmente quanto à realização de audiências públicas nas subcomissões, foi levantada por Lysâneas Maciel já na reunião de instalação daquela subcomissão. Maurílio Ferreira Lima, por sua vez, lamentou o fato de que a participação na vida política brasileira estaria “restrita às elites dominantes do país”.<sup>166</sup> Em outra oportunidade, o relator chegou a expressar o seu descontentamento quanto a certa tendência de que a Constituição fosse construída sem a participação popular e concluiu que as subcomissões deveriam priorizar a realização de audiências públicas para “oferecer ao povo – o grande ausente do processo legislativo brasileiro – uma oportunidade de expressar-se sobre suas prerrogativas”.<sup>167</sup>

Não obstante a resistência de alguns constituintes da ala conservadora, a Subcomissão I-B acabou priorizando a instalação de seis audiências públicas, que foram realizadas em Brasília e fora da sede da ANC. Essa decisão deve ser tributada, fundamentalmente, ao engajamento dos constituintes Maurílio Ferreira Lima e Lysâneas Maciel. De acordo com Fernando Trindade, o presidente e o relator eram “parlamentares com importantes bases eleitorais nos movimentos populares e que procuraram fazer com que esses movimentos tivessem participação nos debates da Constituinte”, daí a razão pela qual esse foro decisório

---

Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto. Volume 73. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>166</sup> A reunião de instalação da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias (Subcomissão I-B) ocorreu em 07 de abril de 1987. Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da Reunião de Instalação (07/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

<sup>167</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 2ª Reunião Ordinária (14/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

se caracterizaria pela maciça participação de representantes de entidades civis e de movimentos populares, com ínfima participação de representantes do Estado.

Nas audiências públicas realizadas nesse foro decisório foram ouvidos, aproximadamente, 34 depoentes, dentre juristas, arquitetos, portadores de necessidades especiais, advogados e representantes de várias entidades, dentre as quais: Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, União Nacional dos Estudantes, da Comissão Nacional de Energia Nuclear, Movimento dos Meninos de Rua, Teatro Amador de São Paulo e da União da Mulher de São Paulo.<sup>168</sup>

A Subcomissão I-B realizou, aproximadamente, seis audiências públicas itinerantes. Na primeira reunião, realizada em 24 de abril de 1987, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o tema da participação popular inaugurou os debates. Ao tratar da necessidade de maior participação popular na vida política, o jurista Miguel Reale Júnior demonstrou grande pessimismo quanto ao sucesso das emendas populares previstas no artigo 24 do RIANC, tendo em vista as inúmeras dificuldades de serem cumpridos os requisitos regimentais.<sup>169</sup> O representante da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, Dr. Sales Santos Júnior, defendeu a inclusão de mecanismos de participação popular na Constituição e disse que foi a atuação dos Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte que viabilizaram a inclusão, no RIANC, da possibilidade de apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição.<sup>170</sup> Nessa linha, para além de destacar que a atuação desses movimentos sociais foi fundamental para a inclusão de mecanismos democráticos participativos no RIANC, Francisco Whitaker concluiu que as influências desses atores exógenos, e da sociedade de modo geral, também seriam decisivas para a configuração dos meios de exercício da soberania popular

---

<sup>168</sup> E ainda: Associação Paulista dos Municípios, União dos Militares Não Anistiados, Centro Acadêmico Onze de Setembro, Fórum de Debates de São Paulo, Comissão da Mulher do PT, Sociedade Brasileira de Física, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Grupo Germen, Fundação do Menor, Instituto dos Arquitetos do Brasil e União das Mulheres - BA. TRINDADE, Fernando A. G. da. I.b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. 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. 79 a 81.

<sup>169</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 6ª Reunião Ordinária (28/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 27 a 29.

<sup>170</sup> Idem.

contemplados no texto da Constituição da República de 1988.<sup>171</sup> Ainda naquela audiência pública, o representante do Centro Acadêmico Onze de Agosto, Marcelo Sena, apresentou uma proposta de voto destituente ou revocatório “no sentido de serem cassados pelo povo os políticos que não cumprirem com as suas promessas durante o mandato”.<sup>172</sup>

Na 3ª Reunião Ordinária, Maurílio Ferreira Lima (PMDB) defendeu a adoção, no texto constitucional, da possibilidade de utilização da iniciativa popular legislativa, mediante a exigência de um número mínimo de assinaturas não superior à metade do necessário para a criação de um partido político. O Presidente da Subcomissão I-B propôs ainda que o mecanismo tivesse tramitação privilegiada no Congresso Nacional. Não demorou muito para que os constituintes da ala conservadora reagissem quanto à adoção de mecanismos democráticos participativos. O constituinte Samir Achôa (PMDB) reagiu imediatamente às propostas de Maurílio Ferreira Lima, dizendo-se “contrário a qualquer tipo de arranjo à representação popular legitimamente constituída”, valendo transcrever parte de seu pronunciamento:

Quanto à iniciativa dada à população, acho que constitui um desrespeito ao próprio Parlamento, porque ninguém há de negar que, se qualquer cidadão aqui chegar e me apresentar um projeto, posso não concordar com ele, mas o encaminhado. Portanto não há necessidade de criarmos instrumentos que dificultem essa apresentação. Todos nós recebemos, diariamente, sugestões até na rua. E as apresentamos ou não. Mas se eu não as apresentar, eles as apresentam. Não acho que seja razoável diminuirmos a representação popular. Eu era vereador, em São Paulo, quando quase votaram uma lei que permitia uma tribuna livre ao povo. Acho isso um absurdo. Se somos advogados constituídos do povo, ou somos bons advogados ou não somos. Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência e incapacidade é um absurdo. Creio ainda que exigirmos um número de assinaturas – 20 mil, 30 mil, 50 mil, – que correspondem aos votos que recebemos aqui para representarmos esse mesmo povo, seria a mesma questão de o cliente passar à frente do advogado e discutir com o Juiz. Com relação ao direito de iniciativa, sou contra, porque qualquer um tem esse direito. Contanto que um cidadão me escreva, estou disposto a apresentar até os projetos mais absurdos, como muitos que existem em tramitação.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Entrevista com o político e ativista social Francisco Whitaker Ferreira, co-autor do livro *Cidadão Constituinte – A Saga das Emendas Populares*. FERREIRA, Whitaker Francisco. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 02 de julho de 2015.

<sup>172</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 6ª Reunião Ordinária (28/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 27 a 29.

<sup>173</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.

As afirmações de Samir Achôa foram referendadas pelos constituintes do bloco conservador, especialmente por Gonzaga Patriota (PMDB). Por outro lado, Uldurico Pinto (PMDB), João Paulo (PT) e Ziza Valadares (PMDB) foram intransigentes na defesa de uma maior e mais efetiva participação popular na vida política. Após intenso debate sobre as possibilidades de adoção de instrumentos de democracia participativa, o relatório apresentado por Lysâneas Maciel em 13 de maio de 1987, reconhecia o Brasil como um “Estado democrático constituído pela vontade popular” e “submetido aos desígnios da sociedade civil”. De acordo com o documento, a soberania popular seria um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro. O Brasil teria como um de seus objetivos principais “assegurar a participação organizada do povo na formação das decisões nacionais”. A soberania pertenceria ao povo “e só por uma das formas de manifestação de sua vontade, previstas nesta Constituição, é lícito assumir, organizar e exercer o poder”.<sup>174</sup>

O anteprojeto dispunha ainda que a soberania popular seria exercida através da “consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas”, do “sufrágio universal, igual e secreto no provimento das funções de governo e legislação”, do direito de “iniciativa na elaboração da Constituição e das leis” e da participação direta e indireta na designação dos membros da Defensoria do Povo e do Tribunal Constitucional. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de harmônicos e independentes, “são órgãos da soberania do povo e exercem os poderes fundamentais do Estado”. Cria-se o “Tribunal de Garantias da Soberania do Povo e dos Direitos Constitucionalizados”. A soberania popular também seria exercida através do voto direto e secreto, obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito.<sup>175</sup>

O documento trazia ainda o voto destituente ou revocatório, também conhecido como *recall* político, ao dispor que os eleitores poderiam revogar,

---

Ata da 3ª Reunião Ordinária (22/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

<sup>174</sup> Artigo 1º, § 1º, § 2º, § 4º, § 5º, “b”, e Artigo 2º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Relatório e Anteprojeto. Volume 74. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>175</sup> Artigos: 3º, I, II, III e IV; 4º; 8º; e 10º.

através do voto destituente, “o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, na forma regulamentada em lei complementar”. Embora carecesse de regulamentação, a proposta do relator exigia que a referida lei complementar fosse submetida à sanção presidencial no prazo máximo de 180 dias, contados da promulgação da Constituição, sob pena de ser aplicada provisoriamente.<sup>176</sup>

O anteprojeto exigia ratificação, através de referendo popular, para as “emendas constitucionais aprovadas com voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requerido por cinquenta por cento dos votos vencidos”. A iniciativa popular legislativa também foi contemplada, exigindo-se que fosse subscrita por 15.000 eleitores. De igual modo, garantia ainda a iniciativa popular para emendar a Constituição, através de proposta apresentada por 30.000 eleitores, conferindo caráter prioritário à tramitação dessas iniciativas. A ampliação ou instalação de usinas nucleares, de indústrias poluentes e “outras obras de grande porte, suscetíveis de causar danos à vida e ao meio ambiente, dependem de concordância das comunidades diretamente afetadas manifestada por plebiscito”. O anteprojeto contemplava um rol, meramente exemplificativo, de “formas institucionais de participação popular”, a saber: “as eleições, a apresentação de proposta de norma legal, o voto revocatório ou destituente, a ação popular, o júri, a Defensoria do Povo, a consulta popular e o referendo”. Ao Defensor do Povo competia, quando coubesse, iniciar “processo legislativo popular ou de referendo”.<sup>177</sup>

Dentre os anteprojeto apresentados pelos relatores nas subcomissões, o documento elaborado por Lysâneas Maciel era o que mais prestigiava a soberania popular, uma vez ter proposto nas mais variadas configurações, inúmeros mecanismos de participação popular nas decisões políticas. Ao perfil democrático participativo do anteprojeto deve ser tributado, em grande medida, às dezenas de sugestões apresentadas pelos movimentos sociais, especialmente pelo movimento Pró-Participação Popular na Constituinte, pelo Centro de Desenvolvimento e Ação Comunitária e por várias associações e conselhos de moradores. Com efeito, não pode ser desconsiderado, como relevantes influências sobre o anteprojeto da Subcomissão I-B, que 285 entidades da sociedade civil (inclusive de âmbito

---

<sup>176</sup> Artigos 18 e 19.

<sup>177</sup> Artigos: 20; 21; 24, parágrafo único; 30; e 44, III.

nacional) se fizeram representar nas audiências públicas realizadas em Brasília, Recife, São Paulo e no Rio de Janeiro. Ademais, importante registrar que, segundo o relator, a grande maioria dessas entidades fez consultas populares e encaminhou suas sugestões à ANC. Ao justificar as razões pela qual acatou as sugestões dos referidos movimentos sociais, o relator concluiu da seguinte forma: “na verdade, ninguém melhor que os próprios interessados para apontar caminhos e alternativas aos poderes públicos”.<sup>178</sup>

Na 14ª Reunião Ordinária, realizada em 19 de maio de 1987, dentre os dispositivos do anteprojeto mais citados, destacam-se aqueles que permitiam a participação popular nas decisões políticas.<sup>179</sup> Ao anteprojeto do relator foram apresentadas, aproximadamente, 160 emendas parlamentares.<sup>180</sup> Muitas dessas emendas propuseram o aprimoramento da soberania popular, inclusive especificando meios de seu exercício. A emenda n.º 1B0001-0, de autoria de José Genoíno Neto (PT), garantia o direito de qualquer pessoa se “insurgir contra atos de autoridade pública que violem os direitos universais da pessoa humana”. Em sua justificativa, argumentou que o direito de resistência partia do “princípio da soberania popular”. Em outra emenda, buscou acrescentar um parágrafo ao artigo 1º: “todo poder é exercido por delegação e participação popular direta. Sua organização deve ter por fim a eliminação das desigualdades sociais e assegurar a todos uma vida digna livre e feliz” (1B0004-6). Haroldo Lima (PCdoB) propôs a alteração do § 3º do artigo 10, para que conste a seguinte redação: “O sufrágio popular é universal e direto e o voto, secreto e proporcional, nas eleições para os cargos legislativos” (1B0035-6). De outro flanco, o constituinte João Menezes (PFL) propôs a supressão do artigo 1º, que trata da soberania popular, ao argumento de serem “definições confusas sobre a soberania” (1B0060-7).

Com vistas a aprimorar o dispositivo que tratava do voto destituente ou revocatório, Domingos Leonelli (PMDB) propôs emenda substitutiva ao artigo 18, para constar que “a lei estabelecerá a forma pela qual a maioria dos eleitores

---

<sup>178</sup> De acordo com o relator, 44 entidades civis chegaram a coletar, aproximadamente, um milhão de assinaturas em consultas, apenas no Estado de Santa Catarina. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Relatório e Anteprojeto. Volume 74. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>179</sup> Artigos 1º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 30, 39 e 44.

<sup>180</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Relatório e Anteprojeto. Volume 76. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

poderá destituir do cargo aquele que decair da confiança coletiva no exercício do mandato” (1B0057-7). A inusitada emenda n.º 1B0034-8, de autoria de Haroldo Lima (PCdoB) propôs a supressão dos dispositivos que autorizam o voto destituente ou revocatório e argumentava que, embora positivo, o mecanismo só teria sentido no sistema eleitoral distrital, “com o qual não concordamos, por considerá-lo democrático”.

Anna Maria Rattes (PMDB) apresentou proposta que visava assegurar a participação popular na escolha do defensor do povo, mediante a apresentação, ao Congresso Nacional, de propostas de candidatos inscritas por um número não inferior a 30.000 eleitores, em listas nominais organizadas por um número mínimo de três entidades associativas legalmente constituídas, que se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas (1B0021-6). Em outra emenda, Anna Maria propôs a adoção do voto destituente ou revocatório para possibilitar a substituição, a qualquer tempo, do defensor do povo, mediante o cumprimento dos mesmos requisitos exigidos para a sua escolha (1B0019-4).

Por outro lado, a emenda de Nelson Friedrich (PMDB) buscou assegurar, na forma da lei, a fiscalização por “auditorias populares” dos serviços públicos e atividades consideradas essenciais (1B0027-5). João Paulo Pires Vasconcelos (PT) propôs a escolha, através do voto popular, de agentes do poder público em cargos de direção em setores “diretamente relacionados com a vida cotidiana da comunidade, como habitação e saneamento, saúde e seguridade social, educação, transporte, segurança e abastecimento, entre outros” (1B0044-5). Nessa linha, ao propor direitos para associações de moradores, Domingos Leonelli (PMDB) objetivou garantir a tais entidades da sociedade civil a representação nos conselhos e órgãos colegiados municipais, estaduais e federais (1B0054-2). Em outra proposta, buscou garantir às entidades e associações representativas de interesses sociais e coletivos a legitimidade para requererem informações aos poderes públicos, inclusive sobre atos e gastos do governo ou de entidades controladas pelo poder público (1B0056-9).

A emenda n.º 1B0154-9, de autoria de João Paulo Pires Vasconcelos (PT), defendia que as entidades representativas dos movimentos sociais tivessem o direito de participar da administração pública, bem como de fiscalizar e controlar os atos administrativos e financeiros do poder público. Em outra emenda, ao propor nova redação para o artigo 34, João Paulo reivindicou que a legitimidade

para propor ação civil pública fosse estendida a qualquer cidadão, ao Ministério Público, bem como às associações civis e comunitárias (1B0151-4). Na mesma linha, Brandão Monteiro (PDT) buscou estender ainda mais a legitimidade para a propositura da ação popular (1b0153-1). Além de propor a aplicação de rito sumário à ação civil pública e à ação popular, o constituinte pedetista ainda defendeu a não aplicação de qualquer ônus ao autor, exceto em caso de sua comprovada má-fé (1B0152-2).

Oswaldo Lima Filho (PMDB) propôs a adoção de referendo popular para matérias polêmicas aprovadas na ANC, no prazo de sessenta dias de sua aprovação, desde que fosse requerido por 1/3 dos constituintes ou por 100.000 eleitores (1B0058-5).

Visando aprimorar os mecanismos democráticos participativos, já previstos abundantemente no anteprojeto do relator, a emenda n.º 1B0147-6, de autoria de José Ignácio Ferreira (PMDB), propôs nova redação para o artigo 3º:

Art. O aperfeiçoamento da organização do Estado é um direito do cidadão, a ser exercido na forma da lei complementar, que deverá assegurar: I – a manifestação popular, por intermédio de plebiscito, referendun ou consultas; II – a iniciativa e o veto populares; III – a revogação popular de mandatos; IV – a participação política por intermédio de entes associativos; V – a obtenção de esclarecimentos sobre a atuação da administração centralizada e descentralizada; VI – o exercício de ação popular, pelo cidadão e pelos partidos políticos, que vise a anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades de que o Estado participe.

Em contrapartida, as propostas de adoção de mecanismos de participação popular direta enfrentaram ostensiva oposição por parte da ala conservadora da ANC, a exemplo das emendas apresentadas por João Menezes (PFL), que reivindicaram a supressão dos artigos 20, 21 e 24 do anteprojeto.<sup>181</sup> No caso, João Menezes pretendia extirpar do anteprojeto: a necessidade de ratificação, através de referendo popular, das emendas constitucionais aprovadas com voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional; a iniciativa popular legislativa, inclusive para emendas à Constituição, com caráter prioritário de suas tramitações; e, em casos de ampliação ou instalação de usinas nucleares, de indústrias poluentes e outras obras de grande porte, a exigência de concordância das comunidades diretamente afetadas mediante plebiscito.

---

<sup>181</sup> Emendas n.ºs 1B0061-5, 1B0062-3 e 1B0063-1.

Vê-se que, dentre as emendas parlamentares aqui analisadas, a maioria delas não propôs nenhuma alteração substancial ao conteúdo do anteprojeto apresentado por Lysâneas Maciel (PDT). No caso, a maior parte das emendas apresentadas por constituintes da ala progressista visava aprimorar ou complementar o anteprojeto do relator, de modo a aperfeiçoar os instrumentos de exercício da soberania popular já contemplados no documento. Por outro lado, as modificações mais significativas estavam representadas nas emendas propostas por constituintes do bloco conservador, especialmente aquelas apresentadas por João Menezes (PFL), que defendiam a supressão dos dispositivos que tratavam de mecanismos de participação popular nas decisões políticas.

Na 15ª Reunião Ordinária, realizada em 22 de maio de 1987, Lysâneas Maciel divulgou o seu parecer sobre as emendas apresentadas e concluiu por um anteprojeto com nova redação. Receberam parecer favorável as emendas n.ºs. 1B0035-6, 1B0021-6, 1B0019-4, 1B0027-5, 1B0044-5, 1B0151-4 e 1B0153-1. Quanto às emendas n.ºs 1B0056-9, 1B0154-9 e 1B0058-5, o relator concluiu pela aprovação parcial. O relator considerou prejudicadas as emendas n.ºs 1B0001-0, 1B0004-6, 1B0034-8, 1B0057-7, 1B0054-2 e 1B0147-6. Todas as emendas apresentadas por João Menezes (1B0060-7, 1B0061-5, 1B0062-3 e 1B0063-1) foram rejeitadas no parecer do relator.<sup>182</sup>

A nova versão do anteprojeto foi submetida à votação em reunião extraordinária realizada no dia seguinte, oportunidade em que recebera treze votos favoráveis e um contra, do constituinte João Menezes (PFL). Em seguida foram colocadas em votação as matérias em destaque, sendo rejeitadas todas aquelas contrárias à soberania popular.<sup>183</sup>

Finalizado o anteprojeto da Subcomissão I-B, restou definido que o Brasil seria um Estado democrático constituído pela vontade popular enquanto princípio fundamental (artigo 1º, §§ 1º e 4º). Uma das principais tarefas do Estado brasileiro seria defender a democracia e assegurar a participação organizada do povo nas decisões políticas (artigo 1º, § 5º, “b”). A soberania popular pertenceria ao povo e,

---

<sup>182</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 15ª Reunião Ordinária (22/05/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>183</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.

somente pelas “formas de manifestação de sua vontade”, previstas na Constituição, seria lícito “assumir, organizar e exercer o poder” (artigo 2º). A soberania popular seria exercida através: da consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas; do sufrágio universal, igual e secreto no provimento das funções de governo e legislação; do direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis; da participação direta e indireta na designação dos membros da Defensoria do Povo e do Tribunal Constitucional; da ação direta de inconstitucionalidade; e da ação popular (artigo 3º). Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário seriam órgãos da soberania popular (artigo 4º). Criava-se o Tribunal de Garantias Constitucionais da soberania do povo e dos direitos constitucionalizados, composto de nove juízes, entre representantes da classe trabalhadora, magistrados, professores universitários e indicados pela sociedade civil, a serem escolhidos pelo Congresso Nacional (artigos 9º e 10).

Restou autorizado aos eleitores, através do voto destituente, a revogação do mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas assembleias legislativas e nas câmaras de vereadores. A matéria ficaria ainda condicionada à regulamentação, através de lei complementar (artigo 19). O artigo 20 do anteprojeto disciplinava que dependeriam de ratificação, através de referendo popular, as emendas constitucionais aprovadas com votos contrários de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requeridos por cinquenta por cento dos votos vencidos (artigo 20). Para além da iniciativa popular de lei, mediante proposta de 15.000 eleitores, o anteprojeto assegurava também a iniciativa popular para emendar a Constituição, através de proposta assinada por 30.000 eleitores. Ambas as iniciativas teriam tramitação prioritária no Congresso Nacional (artigo 21). A ampliação ou instalação de usinas nucleares, de indústrias poluentes e grandes obras capazes de causar danos à vida e ao meio ambiente, careceriam de concordância das comunidades diretamente afetadas, através de plebiscito (artigo 26, parágrafo único).

O anteprojeto trazia um rol exemplificativo de mecanismos democráticos participativos, a saber: as eleições, a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, o voto destituente ou revocatório, a ação popular, o Tribunal de Garantias Constitucionais, a Defensoria do Povo, a consulta popular e o referendo.

Nessa toada, o documento garantia ainda a participação de todos nas decisões estatais e junto à administração pública de modo geral, inclusive permitindo a escolha, através do voto popular, de agentes do poder público em cargos de direção em setores relacionados à vida cotidiana da comunidade, como habitação, saneamento, saúde, seguridade social, educação, transporte, segurança e abastecimento (artigos 32 e 33).

Os cidadãos, as entidades populares e sindicais, os partidos políticos e o defensor do povo teriam legitimidade para proporem ação popular para anular atos ilegais ou lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (artigo 35, § 1º). Do mesmo modo, o anteprojeto garantia legitimidade aos cidadãos, associações civis e comunitárias, para proporem ação civil pública contra ato lesivo à comunidade, à sociedade, ao meio ambiente e ao consumidor (artigo 36). O documento assegurava ainda a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por 5.000 cidadãos e pelo Defensor do Povo.

O anteprojeto garantia a participação popular na escolha do defensor do povo, mediante a apresentação, ao Congresso Nacional, de propostas de candidatos subscritas por um número não inferior a 30.000 eleitores, em listas nominais organizadas por um número mínimo de três entidades associativas legalmente constituídas, que se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas (artigo 45). Em outro dispositivo o documento adotava o voto destituente ou revocatório para possibilitar a substituição, a qualquer tempo, do defensor do povo, mediante o cumprimento dos mesmos requisitos exigidos para a sua escolha (artigo 47).

No âmbito das disposições constitucionais transitórias, o anteprojeto determinava que a lei complementar a ser criada para regular o voto destituente ou revocatório deveria ser submetida à sanção presidencial no prazo máximo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição. Havendo omissão legislativa, o Tribunal de Garantias Constitucionais deveria editar norma regulamentadora (artigo 51).

### 3.1.3 Subcomissão I-C

A Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (Subcomissão I-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Antônio Mariz (PMDB) e relatada por Darcy Pozza (PDS). Seus trabalhos tiveram como base a realização de oito audiências públicas, em que foram ouvidos 27 expositores, dentre professores, pesquisadores, pastores, policiais militares e representantes da Comissão de Justiça e Paz da CNBB, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Centro dos Direitos Humanos de Viçosa (MG), da Central Geral dos Trabalhadores, do Centro de Estudos Afro-Brasileiros e da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.<sup>184</sup> Dentre os temas analisados nesta pesquisa, e debatidos nessas reuniões, destacam-se o voto destituente ou revocatório, a iniciativa popular legislativa e o referendo para matérias constitucionais. Para além de 1.121 sugestões que foram apresentadas por constituintes, centenas de outras propostas, elaboradas por cidadãos e entidades representativas da sociedade, também orientaram os trabalhos desse foro decisório.

Em 24 de abril de 1987, na 2ª audiência pública realizada no âmbito da Subcomissão I-C, José Paulo Bisol (PMDB) defendeu uma redefinição do conceito de democracia, que se enquadrava na igualdade de acesso a uma existência digna. Na mesma reunião, o Prof. Cândido Mendes complementou argumentando a necessidade de se garantir uma maior participação popular nas decisões públicas, de modo que a democracia, então representativa, assumisse um perfil participativo.<sup>185</sup>

Na 4ª audiência pública, Leonor Nunes Paiva, representante da Comissão da OAB/Mulher do Estado do Rio de Janeiro, enalteceu os constituintes por terem

---

<sup>184</sup> E ainda: do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI); da Associação dos Escritores do Rio de Janeiro; da Sociedade Paraense dos Direitos Humanos; da Associação dos Atores do Rio de Janeiro; do Grupo Tortura Nunca Mais; do Grupo carioca “Triângulo Rosa”; da Associação Nacional dos Censores Federais; da Associação Nacional dos Delegados de Polícia; e da União Brasileira de Informática Pública (UBIP).

<sup>185</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Ata da 8ª Reunião e 2ª Reunião de Audiência Pública (24/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, de 1987, p. 56-59.

rompido com a tradição constitucionalista brasileira de iniciar os trabalhos constituintes através de um anteprojeto elaborado por uma comissão de notáveis. Ao denotar o caráter generoso, democrático e vantajoso de tal postura, a advogada salientou que tal medida estava rompendo com a ordem das coisas, uma vez que estava “partindo de suas Subcomissões, ouvindo a nós, a setores significativos da sociedade civil, permitindo a participação direta da população, e só daí partindo para elaborar o anteprojeto”.<sup>186</sup>

Com efeito, as temáticas envolvendo a soberania popular e os meios de seu exercício ganharam real evidência apenas na 6ª audiência pública, realizada em 30 de abril de 1987. Naquela oportunidade, o vice-presidente da Comissão de Justiça e Paz da CNBB do Distrito Federal, José Geraldo de Souza, discorreu sobre o tema “Instruções de participação direta e de iniciativas populares como garantia da cidadania”. Ao reconhecer as influências do anteprojeto elaborado por Fábio Konder Comparato, o expositor sugeriu a adoção de um modelo de democracia participativa e relacionou algumas propostas da Comissão de Justiça e Paz: direito de resistência na hipótese de violações da vontade popular e das instituições democráticas; adoção do referendo e da iniciativa popular, em matéria constitucional e infraconstitucional; adoção do voto destituente ou revocatório; e a participação popular na administração da justiça.<sup>187</sup>

Ao apresentar o seu anteprojeto, o relator reconheceu as influências dos movimentos sociais sobre os membros da Subcomissão I-C na elaboração das propostas que lhes competiam fazer à ANC, tanto através de seus subsídios quanto por meio de sua efetiva presença nas audiências públicas. O relator ainda fez consignar que, ao todo, aquela instância decisória recebera 1.121 sugestões encaminhadas pelos constituintes. O documento apresentado garantia a todos o direito de participar das decisões do Estado e de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento das instituições (II). Ao criar a figura do defensor do povo, incumbido de “zelar pelo efetivo respeito aos poderes do Estado e aos direitos

---

<sup>186</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Ata da 10ª Reunião e 4ª Reunião de Audiência Pública (28/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, de 1987, p. 84.

<sup>187</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Ata da 12ª Reunião e 6ª Reunião de Audiência Pública (30/04/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, de 1987, p. 119.

assegurados nesta Constituição”, o documento previa a participação popular na sua escolha (§§ 32, 33 e 34).

Ao entender “desnecessária ou supérflua” a criação da figura do defensor do povo, a emenda n.º 1C0044-0, de autoria de Jairo Carneiro (PFL) propôs a supressão dos §§ 32, 33 e 34. Através das emendas n.ºs 1C0070-9, 1C101-2, 1C0102-1 e 1-C0198-5, Paulo Macarini (PMDB), Brandão Monteiro (PDT) e Nelson Friedrich (PMDB) objetivaram garantir a qualquer cidadão ou pessoa jurídica a legitimidade para propor ação popular, bem como para representar junto ao Supremo Tribunal Federal por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Maguito Vilela (PMDB) defendeu a participação popular na implementação de planos e programas na área da saúde e da educação (1C0153-5). Na mesma linha, a emenda de Francisco Amaral (PMDB) visou assegurar a participação de representantes da comunidade em todos os órgãos, comissões e conselhos criados para auxiliar os trabalhos do Poder Executivo (1C0235-3).

A emenda de Adhemar de Barros Filho (PDT) propôs a adoção de uma modalidade de plebiscito, que se realizaria na forma de uma consulta popular sobre questões polêmicas, a ser coletada e processada pela Defensoria do Povo. Segundo a proposta, a matéria aprovada na consulta plebiscitária seria regulamentada, no prazo de 30 dias, pelo Ministro da Justiça e pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados (1C0142-0).

Sadie Hauache (PFL), Narciso Mendes (PDS), Maguito Vilela (PMDB), Evaldo Gonçalves (PFL), Amaral Neto (PDS) e Raquel Capiberibe (PMDB) propuseram a realização de referendo popular ou plebiscitos para decidir sobre alguns temas considerados polêmicos, como a pena de morte, o aborto e a eutanásia (1C0014-8, 1C0077-6, 1C0156-0, 1C0173-0 e 1C0180-2).

Submetido à votação em 23 de maio de 2015, o anteprojeto da Subcomissão I-C foi aprovado sem contemplar mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular legislativa, o voto destituente e o referendo. Assim, no que diz respeito à soberania popular, o anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais foi encaminhado à sua respectiva comissão sem alterações significativas.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Art. (não numerado): “São direitos e garantias individuais: II – (...) Todos têm o direito de participar das decisões do Estado e de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento das instituições

### 3.1.4 O Anteprojeto da Comissão I

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (Comissão I) deveria analisar os anteprojeto encaminhados pelas três subcomissões temáticas (I-A, I-B e I-C), para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Em 26 de maio de 1987, na reunião destinada ao recebimento dos anteprojeto, o presidente da Comissão I, Mário Assad (PFL), concedeu a palavra aos relatores das respectivas subcomissões. Naquela oportunidade, ao expor a conclusão dos trabalhos realizados sob a sua relatoria na Subcomissão I-B, Lysâneas Maciel (PDT) chamou a atenção para a intensa participação popular nas várias sugestões que ali emergiram e destacou que os membros daquele foro decisório souberam ouvir e assimilar os anseios do povo. Em outros momentos de sua exposição, Lysâneas defendeu que o anteprojeto da Comissão I deveria contemplar a iniciativa popular para leis ordinárias e emendas à Constituição, bem como o voto destituente ou revocatório.<sup>189</sup>

A partir da 4ª Reunião, realizada em 27 de maio de 1987, vários aspectos dos anteprojeto encaminhados pelas subcomissões começaram a serem discutidos pelos membros da Comissão I, o que se deu especialmente através da apresentação de 630 emendas parlamentares.

Junto ao anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (Subcomissão I-A) vale destacar as seguintes emendas: 100038-1, 100235-0 e 100039-0, de autoria de Francisco Rollemberg (PMDB). Enquanto as duas primeiras julgavam ser dispensável a expressão “soberania popular”, a terceira propunha a alteração do artigo 2º, para fazer constar que “Os poderes do Estado emanam da soberania popular”; 100174-4 e 100176-1, de

---

e do regime democrático”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Anteprojeto. Volume 81. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>189</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 3ª Reunião (26/05/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 6-10.

autoria de Nilson Gibson (PMDB), que propunham, respectivamente, a modificação dos artigos 3º e 5º, de modo a inviabilizar uma “desnecessária” participação popular na administração pública e no controle da atividade de seus órgãos; 100182-5, de autoria de Luiz Viana Neto (PMDB), que propunha a retirada da expressão “soberania popular” do artigo 3º, por entender tratar-se de uma terminologia “juridicamente imprópria”; e as emendas 100241-4, 100242-2, 100243-1, 100244-9 e 100250-3, de autoria de Anna Maria Rattes (PMDB), visavam aprimorar a redação dos dispositivos que tratavam da soberania popular.

Quanto ao anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias, é importante o registro das seguintes emendas parlamentares: 100068-3, de autoria de Oswaldo Lima Filho (PMDB), que propunha a possibilidade do texto constitucional ser submetido a referendo, a ser realizado no prazo de sessenta dias após a sua aprovação, desde que requerido por 1/3 dos constituintes ou por 100.000 eleitores; 100152-3 e 100157-4, de autoria de Enoc Vieira (PFL), que propunham, respectivamente, a supressão dos dispositivos (artigos 9º e 10) que tratavam da criação do Tribunal de Garantias Constitucionais da soberania do povo, bem como a eliminação do artigo 20 que garantia, preenchidos alguns requisitos, a possibilidade de realização de referendo para ratificar o texto constitucional a ser aprovado; 100193-1, de autoria de Costa Ferreira (PFL), propondo a eliminação da exigência de referendo popular para autorizar a instalação ou ampliação de usinas nucleares e de indústrias poluentes, prevista no artigo 26; 100199-0, de autoria de Jorge Arbage (PDS), que propunha a obrigatoriedade de realização de audiências públicas quando da edição de atos normativos pela administração pública; 100264-3 e 100265-1, de autoria de José Ignácio Ferreira (PMDB), que propunham o aprimoramento dos instrumentos democráticos participativos previstos no anteprojeto, inclusive defendiam a possibilidade de iniciativa popular legislativa em caso de omissões legislativas do Congresso Nacional, no que diz respeito à necessidade de regulamentação de dispositivos constitucionais; e 100511-1, de autoria de Antônio Mariz (PMDB), que propunha a supressão dos dispositivos que autorizavam o voto destituente ou revocatório, argumentando que seria injustificável anular os resultados eleitorais, “ainda que em nome do próprio povo”;

Quanto ao anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, ganham relevo as seguintes emendas: 100346-1, de autoria de

Brandão Monteiro (PDT), que defendia a inclusão no anteprojeto da possibilidade de qualquer pessoa, física ou jurídica, propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo; e 100524-3, de autoria de Paulo Macarini (PMDB), que defendia a garantia de legitimidade a qualquer cidadão para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, junto ao STF. A emenda n.º 100167-1<sup>190</sup>, de autoria de Amaral Netto (PDS), propunha a realização de plebiscito para decidir sobre a institucionalização da pena de morte. Segundo a proposta, a consulta popular deveria ocorrer dentro de 120 dias contados da promulgação da Constituição.

Na 7ª reunião da Comissão I, realizada em 01 de junho de 1987, com base em uma versão “preliminar” do relatório já distribuída aos constituintes, Costa Ferreira (PFL) sugeriu ao relator que a opção de contemplar no anteprojeto o voto destituente deveria ser “melhor estudada”, uma vez que existiriam outras formas de punir o parlamentar com desempenho insatisfatório, o que se daria especialmente através do Congresso Nacional e pelo próprio povo, nas eleições seguintes.<sup>191</sup> Na reunião subsequente, José Mendonça de Moraes (PMDB) também questionou a adoção do voto destituente, desferindo-lhe duras críticas:

Quem poderá exercer o direito de destituir? Quem votou no candidato ou quem não votou? Qualquer um? Quem garante, pelo sigilo do voto, que A, B e C votaram comigo? Quem não votou não tem direito de destituir o mandato. Somente poderia ser dado o direito de destituição de mandato àqueles que constituíram mandato. É o direito de eleger e o direito de destituir. Quero uma explicação sobre quem terá esse direito, quais os eleitores.<sup>192</sup>

Nessa linha, Francisco Rollemberg (PMDB) também expôs a sua indignação quanto à adoção do voto destituente, comparando-o como a alegoria grega da “Espada de Dâmocles”. Rollemberg sustentou que tanto ele, quanto muitos outros parlamentares, oriundos das regiões norte e nordeste, “onde há muita intriga, futrica política, tremendas lutas partidárias”, têm ciência de que, contemplado o mecanismo, haverá “cassação sobre cassação”. Tal postura ganhou

<sup>190</sup> Não consta da emenda a indicação da subcomissão respectiva.

<sup>191</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 7ª Reunião (01/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 34.

<sup>192</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 8ª Reunião (01/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 47.

apoio de José Mendonça de Moraes (PMDB), ao afirmar que os parlamentares perderiam a estabilidade com o voto destituente, tendo em vista a possibilidade de serem cassados a qualquer momento. Em sua manifestação, Moraes concluiu que seria paradoxal adotar tal instituto ao mesmo tempo em que a ANC cogitava auferir estabilidade de emprego aos trabalhadores.<sup>193</sup> Por outro lado, ainda na mesma reunião, João Paulo (PT) defendeu a adoção de uma efetiva participação popular, especialmente através do voto destituente ou revocatório, e afirmou que não teria receio algum em submeter novamente o seu mandato a uma decisão plebiscitária, uma vez que o povo não tem de “engolir seco” durante quatro anos.<sup>194</sup>

Ao apresentar formalmente o seu parecer e substitutivo, o relator da Comissão I, José Paulo Bisol (PMDB), salientou a importância da participação popular representada nos mais variados setores e segmentos da sociedade, que intensamente atuaram e influenciaram os membros daquele foro decisório. A grande maioria das emendas apresentadas pelos constituintes foi declarada como rejeitadas<sup>195</sup> ou prejudicadas<sup>196</sup> no parecer do relator. Grande parte das emendas apresentadas por Anna Maria Rattes (PMDB), que propunham o aprimoramento do texto referente à soberania popular e instrumentos para seu exercício, foi aprovada pelo relator.<sup>197</sup> De todas as emendas que propuseram o plebiscito, a única rejeitada foi a n.º 100167-1, de autoria de Amaral Netto (PDS), que defendia a consulta popular sobre a pena de morte, a ser realizada após a promulgação da Constituição. Assim, no substitutivo proposto, a soberania popular foi privilegiada e os mecanismos democráticos participativos foram fartamente contemplados, guardando estreita semelhança com o anteprojeto elaborado pela Subcomissão I-B.<sup>198</sup>

Entre os dias 08 e 09 de junho de 1987, 711 emendas parlamentares foram apresentadas ao substitutivo do relator. Enquanto muitas dessas emendas

<sup>193</sup> Ibid, p. 49.

<sup>194</sup> Ibid, p. 51.

<sup>195</sup> 100038-1, 100235-0, 100182-5, 100243-1, 100068-3, 100152-3, 100193-1 e 100511-1.

<sup>196</sup> 100039-0, 100174-4 e 100346-1.

<sup>197</sup> 100241-4, 100242-2, 100244-9 e 100250-3. As emendas n.ºs 100199-0, 100264-3, 100176-1 e 100524-3, também visavam o aprimoramento dos mecanismos de participação popular, e foram aprovadas parcialmente.

<sup>198</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Parecer e Substitutivo. Volume 66. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

rejeitavam os mecanismos democráticos participativos contemplados no documento, outras tendiam a aprimorá-los, inclusive criando novas formas de participação popular. Nesse sentido, interessante notar a atuação de constituintes que tentaram garantir a adoção do voto destituente, até mesmo para um novo momento constituinte, coincidente com a virada do milênio. É o caso da emenda apresentada por Uldurico Pinto (PMDB), propondo a inclusão, na parte relativa às disposições constitucionais transitórias, de dispositivo convocando uma assembleia nacional constituinte livre, soberana e exclusiva, a ser instalada no ano de 2001. A proposta ainda previa a adoção do voto destituente, a ser aplicável aos constituintes eleitos para elaborar o texto constitucional.<sup>199</sup>

Nessa linha, para além de defender a manutenção do voto destituente no anteprojeto da Comissão I, Domingos Leonelli (PMDB) propôs ainda o aprimoramento do texto que dispunha sobre o mecanismo.<sup>200</sup> Ao caminhar no mesmo sentido, Geovani Borges (PFL) propôs a fixação do prazo de 130 dias, contados da promulgação da Constituição, para o Congresso Nacional regulamentar o dispositivo.<sup>201</sup> A adição de dispositivos que previam a realização de um plebiscito para decidir sobre a institucionalização da pena de morte foi proposta tanto por constituintes defensores da pena capital, quanto por aqueles que pretendiam aboli-la. É o caso das emendas apresentadas por Amaral Netto (PDS), Samir Achôa (PMDB) e Narciso Mendes (PDS), propondo a inclusão de dispositivo que previam a realização de plebiscito para que a população pudesse definir sobre a possibilidade de adoção da pena de morte.<sup>202</sup>

Algumas emendas buscavam ampliar o alcance de instrumentos democráticos participativos, a exemplo das propostas de Haroldo Lima (PCdoB)<sup>203</sup> e de Lúcio Alcântara (PFL).<sup>204</sup> Enquanto a primeira propunha a inclusão de dispositivo que exigia, para além da homologação do Congresso Nacional, a realização de plebiscito para autorizar vigência de tratados internacionais de

---

<sup>199</sup> Emenda n.º 1S0610-2.

<sup>200</sup> Emenda n.º 1S0516-5.

<sup>201</sup> Emenda n.º 1S0166-6.

<sup>202</sup> Emenda n.º 1S0020-1, 1S0050-3 e 1S0083-0. A pena de morte tinha como principal defensor na ANC o constituinte Amaral Netto (PDS). Sua proposta encontrou pouquíssimos adeptos entre os constituintes, sendo apoiada apenas por Narciso Mendes (PDS), Ubiratan Spinelli (PDS) e José Mendonça Bezerra (PDS). Cf.: FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. A14, de 04 de maio de 1987.

<sup>203</sup> Emenda n.º 1S0350-2.

<sup>204</sup> Emenda n.º 1S0430-4.

caráter militar, a segunda defendia a inclusão de dispositivo tratando da possibilidade de audiências públicas enquanto instrumento de controle dos atos administrativos.

Não obstante a existência de tais propostas, o número de emendas propondo a rejeição dos mecanismos de participação direta, contemplado no substitutivo do relator, foi bem superior. Dentre essas emendas, ganharam relevância as propostas apresentadas por Inocêncio de Oliveira (PFL), José Fernandes (PDT), Koyu Iha (PMDB) e João Menezes (PFL), que defenderam a supressão do dispositivo que exige a realização de plebiscito em caso de instalação ou ampliação de usinas nucleares, de indústrias poluentes e de grande porte.<sup>205</sup> Koyu Iha também propôs a supressão do artigo 17, que previa que o Estado seria o “instrumento e a mediação da soberania do povo”. Em sua justificativa argumentou tratar-se de uma “tese perigosa”, equiparável às teses que dominaram o fascismo.<sup>206</sup>

Mas nada é comparável à campanha pela exclusão do voto destituente, o que foi feito através de várias emendas apresentadas por constituintes do bloco conservador.<sup>207</sup> Nessa toada, ao defender a supressão dos dispositivos que contemplavam o voto destituente, a emenda proposta por Narciso Mendes (PDS) justificava o seu intuito alegando uma “falta de consistência” e “absoluta inaplicabilidade” do mecanismo. Em sua justificativa, Narciso Mendes concluiu ainda que o “detentor de mandato que trai a convicção daqueles que o elegeu se dará com a destituição certa e tranquila na sua vida pública, que é sua derrota na próxima eleição”.

As emendas de autoria de José Mendonça de Moraes (PMDB) também propuseram a rejeição do voto destituente ou revocatório. Em sua justificativa, José Mendonça argumentou que o mecanismo serviria apenas para engendrar “perseguições políticas desenfreadas” e concluiu, ironicamente, que estaria atuando em defesa dos parlamentares vinculados aos partidos de esquerda, então minoritários: “Coitado dos PCs da vida e dos PTs periféricos... Na defesa deles é

---

<sup>205</sup> Emendas n.ºs 1S0061-9, 1S0062-7, 1S0169-1, 1S0403-7 e 1S0585-8.

<sup>206</sup> Emenda n.º 1S0396-1.

<sup>207</sup> A exemplo das emendas apresentadas por Antônio Mariz (PMDB), Narciso Mendes (PDS), Marcio Braga (PMDB), Lídice da Mata (PCdoB), Henrique Eduardo Alves (PMDB), João Menezes (PFL) José Mendonça de Moraes (PMDB) e Délio Braz (PMDB): Emendas n.ºs 1S0149-6, 1S0284-1, 1S0286-7, 1S0338-3, 1S0339-1, 1S0460-6, 1S0514-9, 1S0540-8, 1S0579-3, 1S0646-3 e 1S0650-1.

que, também, sou contra o voto destituente, a destempo”.<sup>208</sup> Na mesma linha, a emenda de autoria de Lídice da Mata (PCdoB) também foi contra a possibilidade de substituição do eleito antes do término do mandato, argumentando que o voto destituente representaria uma ameaça ao exercício do mandato parlamentar, além de ser “passível de manipulações perigosas pelo poder econômico. Não é possível no sistema proporcional aferir a vontade proporcional do eleitorado”.<sup>209</sup>

Na 9ª Reunião, realizada em 08 de junho de 1987, o relator sinalizou a probabilidade de suprimir o voto destituente do anteprojeto da Comissão I, pois chegou a afirmar que considerava o mecanismo uma “questão discutível”, embora reconhecesse a sua importância para o desenvolvimento da democracia: “sua realizabilidade, neste momento histórico, acho discutível mesmo. Então, vamos aprofundar essa discussão. Acho válido!”.<sup>210</sup> No mesmo dia, Narciso Mendes (PDS) questionou o relator sobre a aplicabilidade prática do instrumento: “como, na prática, poderia ser aplicado o voto de destituição daqueles que hoje são detentores de mandatos de deputados, senadores e vereadores?”.<sup>211</sup>

A partir de então, intensificaram-se as críticas da ala conservadora ao voto destituente. Tal movimento pode ser notado na 12ª reunião, ocorrida em 09 de junho de 1987, quando Amaral Netto (PDS) alegou a ilegitimidade do mecanismo:

quando houve proposta do meu querido colega e adversário Lysâneas Maciel, no Rio de Janeiro, sobre o voto destituente, declarei que não era legítima, já que é impossível identificar no Rio de Janeiro – por acaso, meu Estado – onde estão, por exemplo, meus eleitores. E eu não sei onde estão os eleitores do constituinte Lysâneas Maciel. E talvez S. Ex.<sup>a</sup> também não saiba – para se assim o quiserem, nos destituírem do nosso mandato.<sup>212</sup>

Nenhuma das emendas aqui narradas foi aprovada no parecer e no substitutivo do relator, apresentado em 12 de junho de 1987. Não obstante, o

<sup>208</sup> Emendas n.ºs 1S0284-1 e 1S0286-7.

<sup>209</sup> Emendas n.ºs 1S0338-3 e 1S0339-1.

<sup>210</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 9ª Reunião (08/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 60.

<sup>211</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 10ª Reunião (08/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 76.

<sup>212</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 12ª Reunião (09/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 96.

documento manteve os dispositivos que asseguravam a participação do povo nas decisões políticas, especialmente: o sufrágio universal, secreto e igual, no provimento das funções de governo e legislação; o voto destituente; a participação dos movimentos sociais junto à administração pública; o direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis; a consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas; a Defensoria do Povo; e o Tribunal de Garantias dos Direitos Constitucionais, da Soberania do Povo, da Nacionalidade e da Cidadania.<sup>213</sup>

Na 13ª reunião, ocorrida em 13 de junho de 1987, ao defender um destaque de sua autoria, visando à supressão do voto destituente, João Menezes (PFL) levantou a existência de um acordo para aprová-lo. Nesse sentido, Humberto Lucena (PMDB) manifestou-se sobre a existência de um “entendimento” entre os constituintes quanto à supressão do *recall* político. Esse acordo foi reconhecido pelo relator e os dispositivos que contemplavam o voto destituente acabaram sendo excluídos do anteprojeto.<sup>214</sup>

Finalizado o anteprojeto da Comissão I, verificou-se a redução do alcance, e até mesmo a exclusão, de vários mecanismos democráticos de participação popular direta contemplados na proposta da Subcomissão I-B. De todo modo, não seria demais afirmar que a Comissão I defendeu, em alguma medida, o direito de participação no exercício popular da soberania. No caso, mesmo ausente o referendo popular e a possibilidade de 5.000 cidadãos proporem ação direta de inconstitucionalidade, os dispositivos que contemplavam o plebiscito e a iniciativa popular legislativa e constitucional (sem especificar o número de subscrições necessárias) também foram preservados no anteprojeto desse foro decisório. Ademais, embora suprimido o voto destituente ou revocatório, o documento manteve dispositivo prevendo que os detentores de mandatos eletivos teriam o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Artigos: 3º, III, “b”; 4º, VII; 5º, IV, “a” e “e”; 15; 23, II; 40; e 41. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Parecer e Substitutivo (Nova Redação). Volume 68. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>214</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 13ª Reunião (13/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 154-155.

<sup>215</sup> Artigos 3º, III, b; 4º, VII; 5º, IV, a; 15. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Anteprojeto da Comissão. Volume 69. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

## 3.2 Comissão II

A Comissão da Organização do Estado (Comissão II), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por José Thomaz Nono (PFL) e relatada por José Richa (PMDB).<sup>216</sup> As temáticas voltadas para os mecanismos de democracia participativa integraram apenas uma pequena parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas à Comissão II, a saber: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Estados; e Subcomissão dos Municípios e Regiões.

### 3.2.1 Subcomissão II-A

A Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (Subcomissão II-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Jofran Frejat (PFL) e relatada por Sigmaringa Seixas (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de catorze audiências públicas, oportunidade em que foram discutidos vários temas, dentre os quais, a representação política do Distrito Federal e as dinâmicas relacionadas ao regime federativo a ser adotado no Brasil. Nessas audiências públicas foram ouvidos vários expositores, dentre professores, prefeitos, governadores e representantes do Comitê Pró-Diretas do Distrito Federal, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e da Associação dos Magistrados do Distrito Federal.<sup>217</sup> Não obstante, centenas de

---

<sup>216</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização do Estado. Ata da 1ª Reunião (01/04/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

<sup>217</sup> OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. II Comissão da Organização do Estado. II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. 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. 119.

sugestões apresentadas por cidadãos e por entidades representativas de segmentos da sociedade, também orientaram os trabalhos desse foro decisório.

Para o início dos trabalhos da Subcomissão II-A, observou-se também as contribuições dos próprios constituintes através de 289 sugestões que foram encaminhadas ao relator. Dentre essas propostas, destacam-se as apresentadas por Gonzaga Patriota (PMDB) e Osmar Leitão (PFL), sugerindo a inclusão de dispositivo exigindo a consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas em caso de obras de grande porte e de usinas nucleares.<sup>218</sup> Essas sugestões foram acatadas parcialmente por Sigmaringa Seixas (PMDB) em seu parecer, concluído com a apresentação de um relatório e um anteprojeto em 11 de maio de 1987. O documento apresentado também garantia a realização de plebiscito das populações diretamente envolvidas em casos de fusão, cisão ou desmembramento de Estados. Em outro dispositivo contemplou-se a instituição de conselhos comunitários nas administrações regionais, admitindo-se a participação popular “mediante representação”.<sup>219</sup>

Ao anteprojeto do relator foram apresentadas, aproximadamente, 178 emendas. Dentre essas propostas, a de autoria de João da Mata (PFL) aduziu que não se justificaria exigir plebiscito na hipótese de benfeitorias para as comunidades e fornecia como exemplos dessas “benfeitorias” a construção de aeroportos, usinas hidrelétricas e pólos petroquímicos.<sup>220</sup> Aldo Arantes (PCdoB) propôs a realização de um plebiscito para decidir sobre a conversão do Distrito Federal e dos territórios do Amapá e Roraima, em Estados.<sup>221</sup> A emenda de Vasco Alves (PMDB) defendeu a inclusão de dispositivo afirmando que o poder popular “é a expressão da soberania nacional e será exercido permanentemente por todas as formas de organização do povo”.<sup>222</sup>

Essas emendas foram rejeitadas pelo relator em seu parecer. Uma vez concluído o anteprojeto da Subcomissão II-A, em 23 de maio de 1987, o documento encaminhado à sua respectiva comissão não inovou em mecanismos de participação direta, mas manteve o dispositivo exigindo a consulta plebiscitária

---

<sup>218</sup> Sugestões n.ºs 00961-0 e 05904-8.

<sup>219</sup> Artigos “E”, “E” e “Q, II”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Relatório e Anteprojeto. Volume 87. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>220</sup> Emenda n.º 2A0100-9.

<sup>221</sup> Emendas n.ºs 2A0105-0 e 2A0118-1.

<sup>222</sup> Emenda n.º 2A0055-0.

para autorizar a construção de obras de grande porte, como aeroportos, hidrelétricas, pólos petroquímicos, usinas nucleares e quaisquer outros que pudessem oferecer risco ao meio ambiente. Da mesma forma, o documento manteve a necessidade de plebiscito nas hipóteses de fusão, cisão e desmembramento dos Estados.<sup>223</sup>

### 3.2.2 Subcomissão II-B

A Subcomissão dos Estados (Subcomissão II-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Chagas Rodrigues (PMDB) e relatada por Siqueira Campos (PDC). Seus trabalhos tiveram como base a realização de dez audiências públicas (sete em Brasília, duas na Bahia e uma em Goiás), que contaram com a participação de professores, economistas, médicos, estudantes, índios, jornalistas, empresários e representantes de várias entidades, dentre as quais, da Comissão Popular Pró-Constituinte, da Confederação das Associações Comerciais do Brasil, da Associação dos Delegados de Política do Brasil, do Exército Brasileiro, da Associação dos Procuradores das Autarquias Federais, dentre outros.<sup>224</sup> Centenas de sugestões apresentadas por constituintes, cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade também orientaram os trabalhos desse foro decisório.

Apresentado em 11 de maio de 1987, o anteprojeto do relator disciplinava consultas plebiscitárias envolvendo a criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados.<sup>225</sup> Com relação aos demais mecanismos de participação popular direta, o documento dispunha que “a Constituição Estadual disporá sobre os casos e as formas de iniciativa legislativa popular e de referendo no Estado e no Município”.

---

<sup>223</sup> Artigos 5º e 6º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Relatório e Anteprojeto. Volume 90. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>224</sup> Associação Comercial do Acre; Sindicato dos Trabalhadores da Indústria dos Produtos de Cacau – BA; Comitês de Apoio Pró-Criação dos Estados do Maranhão do Sul, de São Francisco, de Santa Cruz e de Tocantins; e Federação das Associações Comerciais e Industriais do Rio Grande do Sul e de Goiás. 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. 131-155.

<sup>225</sup> Artigos: 5º, III; 24, § 2º; e 28, § 2º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. Anteprojeto. Volume 91. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

Ao total foram apresentadas 148 emendas ao anteprojeto do relator. As referidas propostas não inovaram em mecanismos de participação popular e ficaram restritas à aplicabilidade de plebiscito na criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados, bem como no caso de obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente.<sup>226</sup>

Concluído em 23 de maio de 1987, a versão final do anteprojeto da Subcomissão II-B não distanciou muito do documento originalmente apresentado pelo relator. Assim, foram mantidos os dispositivos que garantiam a realização de plebiscito em caso de construção de obras de grande porte e nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados. Por outro lado, as constituições estaduais deveriam dispor sobre a iniciativa popular legislativa e o referendo no âmbito estadual e municipal.<sup>227</sup>

### 3.2.3 Subcomissão II-C

A Subcomissão dos Municípios e Regiões (Subcomissão II-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Luiz Alberto Rodrigues (PMDB) e relatada por Aloysio Chaves (PFL). Seus trabalhos tiveram como base a realização de oito audiências públicas, que contaram com a participação de dezenas de prefeitos e de representantes de várias entidades representativas, dentre as quais: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); o Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais; o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); e a Associação Brasileira de Municípios (ABM).<sup>228</sup> Seus trabalhos também foram orientados por, aproximadamente, 400

<sup>226</sup> Artigo 15. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Volume 92. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>227</sup> Artigos 5º, VIII; 6º; 25, §§ 1º, 2º; 29, § 2º; 31; e 32, § 2º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. Anteprojeto. Volume 94. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>228</sup> Também foram representados: a Frente Municipalista Nacional; a Confederação Nacional dos Municípios; o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU); a União dos Vereadores do Brasil (UVB); a União dos Vereadores de Minas Gerais; a Associação Municipalista Brasileira; a Comissão de Apoio à Constituinte da Sudene; bem como as associações de municípios: do Estado do Amazonas, da Grande São Paulo, do Maranhão, de Santa Catarina, do Vale do Paraíba e do Vale do Paranaíba. FERNANDES, Márcio Silva. II.c Subcomissão dos Municípios

sugestões apresentadas por constituintes, cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade civil. Em seu relatório, apresentado em 11 de maio de 1987, o relator não contemplou nenhum instrumento de participação direta do povo nas decisões políticas.<sup>229</sup> Dentre 220 emendas parlamentares apresentadas ao documento ganhou destaque a de autoria de Vivaldo Barbosa (PDT), propondo o referendo revogatório:

Acrescente-se § 5º ao art. 9º do Anteprojeto:

Art... É assegurado a um conjunto de cidadãos que representa 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal requerer a realização de plebiscito, organizado pela Justiça Eleitoral, para decidir sobre a permanência de leis ou ato do Executivo Municipal. § único – Se a maioria dos eleitores do município se manifestar contrariamente no plebiscito, a lei ou o ato do Executivo ficarão sem efeito.<sup>230</sup>

Brandão Monteiro (PDT), Onofre Correa (PMDB), Vasco Alves (PMDB) e Vivaldo Barbosa (PDT) propuseram a inclusão de dispositivos garantindo a participação do povo na administração municipal, nos planos de reforma urbana e através de conselhos populares.<sup>231</sup>

Nenhuma dessas emendas foi acatada pelo relator em seu parecer. Dentre as suas justificativas, a que se aplicou à emenda apresentada por Brandão Monteiro resume bem o posicionamento do relator quanto à adoção de mecanismos de participação direta. No caso, ao afirmar que tal proposta acarretaria no “enfraquecimento do legislativo municipal”, o relator concluiu que “a participação do povo no Governo Municipal, num país de regime representativo, como o Brasil, deve permanecer sendo exercida pela Câmara Municipal”.

Nilson Gibson (PMDB), Maurício Fruet (PMDB) e Luz Alberto Rodrigues (PMDB) apresentaram emendas dispendo sobre a exigência de plebiscito para a criação, fusão, cisão e desmembramento de municípios.<sup>232</sup> Apenas a emenda

---

e Regiões. 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. 173-174.

<sup>229</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Relatório. Volume 95. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>230</sup> Emenda n.º 2C0103-2.

<sup>231</sup> Emendas n.ºs: 2C0168-7, 2C0176-0, 2C0186-5 e 2C0106-7.

<sup>232</sup> Emendas n.ºs: 2C0038-9, 2C0044-3, 2C0061-3.

apresentada pelo presidente da subcomissão foi acolhida pelo relator em seu parecer.

Em 21 de maio de 1987 foi aprovada a versão final do anteprojeto da Subcomissão II-C, que pouco contribuiu para a adoção de mecanismos democráticos participativos. Assim, o documento encaminhado à Comissão II exigiu a realização de plebiscito apenas nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de municípios (Artigo 4º).<sup>233</sup>

### 3.2.4

#### O Anteprojeto da Comissão II

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Organização do Estado deveria analisar os anteprojetos encaminhados pelas três subcomissões temáticas (II-A, II-B e II-C), para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização.

Em 26 de maio de 1987, na reunião destinada ao recebimento dos anteprojetos das subcomissões, o presidente da Comissão II, José Thomaz Nono (PFL) concedeu a palavra aos relatores das respectivas subcomissões. Naquela oportunidade, ao expor a conclusão dos trabalhos realizados sob a sua relatoria na Subcomissão II-B, Siqueira Campos (PDC) destacou a contribuição das entidades representativas de diversos segmentos da sociedade.<sup>234</sup>

A partir da 6ª Reunião, realizada em 28 de maio de 1987, vários aspectos dos anteprojetos encaminhados pelas subcomissões começaram a ser discutidos pelos membros da Comissão II, o que se deu especialmente através da apresentação de 557 emendas parlamentares. No que diz respeito à temática proposta nesta tese, a maior parte das emendas apresentadas trataram novamente das dinâmicas envolvendo a exigência de plebiscito nas hipóteses de criação,

---

<sup>233</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Anteprojeto. Volume 99. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>234</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização do Estado. Ata da 4ª Reunião (26/05/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 9-12.

fusão, cisão e desmembramento de Estados e Municípios.<sup>235</sup> De outro norte, enquanto algumas emendas defenderam a realização de consulta plebiscitária no caso de construção de obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente, outras propuseram a sua dispensa, ao argumento de que o Estado não poderia ficar “à mercê da anuência popular”.<sup>236</sup>

Algumas emendas também propuseram, reincidentemente, a inclusão de dispositivos garantindo a participação do povo na administração municipal, nos planos de reforma urbana e através de conselhos populares.<sup>237</sup> Da mesma forma, Vivaldo Barbosa (PDT), reapresentou a sua proposta de adoção do referendo revogatório.<sup>238</sup>

Maurício Nasser (PMDB) propôs a exigência de plebiscito em caso de qualquer alteração, total ou parcial, dos símbolos nacionais adotados à data da promulgação da Constituição.<sup>239</sup> Myriam Portella (PDS) defendeu, junto ao anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões, a adoção da iniciativa popular legislativa municipal, assegurando o direito de defesa de tais proposições através de um dos seus signatários.<sup>240</sup>

O substitutivo do relator, pelo menos no que diz respeito aos mecanismos de participação popular, não inovou. Na 10ª Reunião, realizada em 12 de junho de 1987, Chagas Rodrigues (PMDB) encaminhou destaque para que o § único do artigo 1º do substitutivo passasse a constar com a seguinte redação: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, ou por meio de plebiscito, ou *referendum*”. O referido destaque foi rejeitado, computando-se 19 votos favoráveis e 32 contrários.<sup>241</sup>

O texto final do anteprojeto da Comissão II foi aprovado na 10ª Reunião, realizada no dia 12 de junho de 1987. No que diz respeito à adoção de mecanismos de democracia direta, o documento encaminhado à Comissão de Sistematização ofereceu tímidas contribuições. No caso, o anteprojeto desse foro

<sup>235</sup> Emendas n.ºs: 200003-2, 200009-1, 200011-3, 200014-8, 200027-0, 200052-1, 200096-2, 200118-7, 200137-3, 200149-7, 200153-5, 200175-6, 200226-4, 200253-1, 200291-4, 200312-1, 200323-6 e 200362-7.

<sup>236</sup> Emendas n.ºs: 200155-1, 200392-9, 200491-7, 200514-0 e 200301-5.

<sup>237</sup> Emendas n.ºs: 200075-5, 200260-4, 200345-7

<sup>238</sup> Emenda n.º 200156-0.

<sup>239</sup> Emenda n.º 200506-9.

<sup>240</sup> Emenda n.º 200049-1.

<sup>241</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização do Estado. Ata da 10ª Reunião (12/06/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 46-47.

decisório exigiu a consulta plebiscitária nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e Municípios. Tal mecanismo também foi prescrito quando da execução de empreendimentos ou atividades que representassem algum risco ao meio ambiente ou alteração do patrimônio histórico. Por fim, o documento determinou que as constituições estaduais deveriam dispor sobre a iniciativa popular legislativa e o referendo, no âmbito estadual e municipal.<sup>242</sup>

### **3.3 Comissão III**

A Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Comissão III), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Oscar Corrêa (PFL) e relatada por Egídio Ferreira Lima (PMDB).<sup>243</sup> As temáticas voltadas para os mecanismos de democracia participativa integraram grande parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas à Comissão III, a saber: Subcomissão do Poder Legislativo; Subcomissão do Poder Executivo; e Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

#### **3.3.1 Subcomissão III-A**

A Subcomissão do Poder Legislativo (Subcomissão III-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Bocayuva Cunha (PDT) e relatada por José Jorge (PFL). Na 7ª reunião, realizada em 05 de maio de 1987, Farabulini Júnior (PTB) sugeriu ao relator a adoção, no anteprojeto da Subcomissão, do voto destituente ou revocatório:

E o que tem o povo? Tem o tempo de quatro anos para alterar todo o sistema. Por que, Sr. Relator, não se coloca na Constituição, à guisa de correção para esse

---

<sup>242</sup> Artigos: 3º, §§ 3º e 4º; 5º, III; 12; e ADCT, artigo 5º.

<sup>243</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Ata da 1ª Reunião (01/04/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

procedimento, o direito de o povo destituir seu representante? É uma ideia. Isto existe em várias constituições do mundo. O povo vota, tem o direito de eleger o seu representante e deverá também ter o direito de retirá-lo do âmbito do Poder Legislativo, quer municipal, quer estadual, ou federal.<sup>244</sup>

Os trabalhos da Subcomissão III-A tiveram como base a realização de, aproximadamente, seis audiências públicas, oportunidade em que foram propostos e discutidos inúmeros mecanismos democráticos participativos. Dentre os expositores atuantes naqueles espaços, verificou-se a presença de professores, de representantes da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), da Confederação Nacional das Associações Comerciais do Brasil (CACB), do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e de órgãos e comitês de imprensa. Os trabalhos realizados nesse âmbito decisório também foram orientados por 650 sugestões de constituintes e, segundo o próprio relator, por milhares de sugestões de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil.

Na 6ª Audiência Pública, realizada em 06 de maio de 1987, Jorge Hage (PMDB) questionou a opinião do Presidente do Comitê de Imprensa do Senado, João Emílio Falcão, sobre a possibilidade de adoção de mecanismos democráticos participativos, especialmente sobre a iniciativa popular legislativa. A resposta daquele profissional de imprensa, então militante no Congresso Nacional, é digna de registro:

Vou agora externar uma opinião extremamente polêmica, mas gosto de polêmica. Sou contra essa tese, hoje, da iniciativa popular. Digo-o pessoalmente e não como Presidente do Comitê de Imprensa do Senado – faço questão de esclarecer este aspecto. V. Ex<sup>as</sup> foram eleitos para serem os representantes do povo e assim, não se recusarão a apresentar uma emenda, se for justa. Esse negócio de encher o Congresso de ônibus de direita, de esquerda, de esquerda-volver para pressionar, causar medo no Deputado, para agarrá-lo na saída para colocar garimpeiro jogando papel em cima de mesa de Deputado, não é comigo. A característica da representação popular é o voto. Uma vez que os Deputados foram votados, que os grupos procurem seus representantes, converse, apresentem suas propostas e os façam endossá-las. Por se tratar de uma iniciativa popular, se vierem mil sujeitos e invadirem o Congresso! Esses mil sujeitos nada representa em relação aos 130 milhões de brasileiros. Minha opinião, portanto, é muito cautelosa neste ponto. Sei que não é uma opinião fácil. Dirão outros que é uma opinião reacionária, mas

---

<sup>244</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Ata da 7ª Reunião Ordinária (05/05/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 129.

sou muito mais a favor do reconhecimento do mandato legislativo de que dos ônibus alugados, fretados, com pessoas que podem ser pagas ou não.<sup>245</sup>

Em contrapartida, alguns expositores se manifestaram favoravelmente à adoção de instrumentos democráticos participativos, a exemplo do repórter e analista político da Folha de São Paulo, Rubem de Azevedo Lima.<sup>246</sup>

Em seu relatório e anteprojeto, concluído em 11 de maio de 1987, o relator propôs a regulamentação, através de lei complementar, da iniciativa popular de emendas à Constituição, de leis complementares e de leis ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, a serem propostas pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil.<sup>247</sup> Ao abolir do anteprojeto a possibilidade do Poder Executivo editar “decretos-leis” e a aprovação de projetos de leis por “decorso de prazo”, o relator reconheceu estar atendendo àquelas milhares de sugestões populares.<sup>248</sup>

Ao anteprojeto do relator foram apresentadas, aproximadamente, 384 emendas parlamentares. Algumas dessas emendas propuseram o aprimoramento do modelo de iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição proposto pelo relator. De todo modo, não foram apresentadas emendas tendentes a defender a adoção de outros mecanismos, como o plebiscito, o referendo e o voto destituinte. No caso, verificou-se a predominância do consenso e a ausência de relevantes impasses ideológicos e políticos.

Lúcio Alcântara (PFL) propôs uma emenda defendendo a adoção da iniciativa popular legislativa mediante a apresentação de projeto subscrito por dez por cento dos eleitores do Estado, do Distrito Federal ou do Território.<sup>249</sup> Algumas emendas em nada inovaram quando se compara ao que fora originalmente proposto pelo relator, como é o caso nas emendas apresentadas por Vasco Alves (PMDB) e Victor Faccionni (PDS). Tais propostas defenderam a adoção da

---

<sup>245</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Ata da 7ª Reunião Extraordinária (06/05/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 144.

<sup>246</sup> Ibid, p. 145.

<sup>247</sup> Artigo 22.

<sup>248</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Ata da 8ª Reunião (12/05/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 152.

<sup>249</sup> Emenda n.º 3A0043-0.

iniciativa popular na elaboração da Constituição, de leis complementares ou de leis ordinárias, a ser regulamentada pelo Congresso Nacional.<sup>250</sup>

Por outro lado, existiram emendas de conteúdo mais democrático e em alguma medida, inovador. É o caso da proposta de Jorge Hage (PMDB) que, dispensando a necessidade de regulamentação, autorizava a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição e ainda garantia a tramitação prioritária dessas propostas:

I – Os projetos de leis ou de emendas à Constituição de iniciativa popular terão que ser subscritos por mais de 50.000 eleitores ou apresentados por entidades sindicais e outras representativas da sociedade civil de âmbito nacional, com base legalmente constituídas em todos os Estados brasileiros. II – A discussão e votação dos projetos referidos no inciso anterior serão concluídas no prazo máximo de 180 dias contados da sua apresentação à mesa, interrompida a contagem no recesso parlamentar. Decorrido esse prazo, o projeto constará obrigatoriamente da ordem do dia da primeira sessão ordinária, para votação sem discussão.<sup>251</sup>

Nessa linha, Nelton Friedrich (PMDB) propôs a iniciativa popular legislativa mediante a apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores. Segundo a proposta, o Congresso Nacional teria o prazo de noventa dias para discuti-lo e votá-lo.<sup>252</sup>

A proposta de César Cals Neto (PDS) defendeu a criação, no âmbito da Câmara dos Deputados, de uma comissão permanente de participação popular, onde qualquer cidadão poderia apresentar sugestões de projetos de leis que, uma vez acatados, tramitariam no Congresso Nacional. Ainda de acordo com a proposta, qualquer cidadão poderia apresentar reclamações ou sugestões quanto à atuação da administração pública federal.<sup>253</sup>

A versão final do anteprojeto da Subcomissão III-A, aprovado em 22 de maio de 1987, acabou mantendo a sua configuração original, não inovando em mecanismos de participação política direta. De acordo com o documento, caberia às comissões do Congresso Nacional realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. O anteprojeto também trouxe o dispositivo prevendo a regulamentação, através de lei complementar, da iniciativa popular de emendas à

<sup>250</sup> Emendas n.ºs 3A0218-1 e 3A0248-3.

<sup>251</sup> Emenda n.º 3A0095-2.

<sup>252</sup> Emenda n.º 3A290-4.

<sup>253</sup> Emenda n.º 3A0127-4.

Constituição, de leis complementares e de leis ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, a serem propostas pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil. A Subcomissão III-A não avançou significativamente no que diz respeito a mecanismos de participação política direta, deixando de prestigiar instrumentos importantes, como o referendo, o voto destituente e outras formas de consultas populares.<sup>254</sup>

### **3.3.2 Subcomissão III-B**

A Subcomissão do Poder Executivo (Subcomissão III-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Albérico Filho (PMDB) e relatada por José Fogaça (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de cinco audiências públicas, que contaram com a participação de professores, juristas e políticos.<sup>255</sup> Insta consignar, que os trabalhos realizados nesse âmbito decisório também foram orientados por centenas de sugestões de constituintes, de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil. Dentre as sugestões apresentadas pelos constituintes, ganha destaque a de n.º 11, de autoria de Jorge Arbage (PDS), que propôs um plebiscito para que o povo pudesse decidir sobre o sistema de governo, parlamentarista ou presidencialista.

Em 11 de maio de 1987, o relator apresentou o seu anteprojeto acompanhado do relatório, declarando a seus pares que estava prestes a ser “gravado com letras de fogo em nossa Carta Política o sufrágio direto, secreto e universal”. Não obstante, o documento oferecia poucas contribuições no que diz respeito à adoção de mecanismos democráticos participativos. No caso, ao Presidente da República caberia determinar a realização de referendo sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de leis de iniciativa do

---

<sup>254</sup> Artigos: 18, II; 22

<sup>255</sup> Nessas audiências ficaram registradas apenas a presença de: Marco Maciel (Senador e Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República); Miguel Seabra Fagundes (jurista); João Amazonas (Presidente do PCdoB); André Franco Montoro (ex-Governador do Estado de São Paulo); os juristas e professores Miguel Reale Júnior e Josaphat Marinho; e o Promotor Público do Rio Grande do Sul, Cezar Saldanha. Embora conste das atas a aprovação dos convites à Ordem dos Advogados do Brasil e ao Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, não existem

Congresso Nacional, que visassem alterar ou afetar a estrutura e o equilíbrio dos poderes. Através de outro dispositivo, o anteprojeto determinava que o texto constitucional aprovado deveria ser submetido a plebiscito, em data a ser fixada pela ANC.<sup>256</sup>

Ao anteprojeto foram apresentadas 305 emendas parlamentares. Alguns constituintes, dentre os quais Jutahy Júnior (PMDB), Milton Reis (PMDB) e Dalton Canabrava (PMDB), propuseram a supressão do dispositivo que determinava a submissão do texto constitucional a plebiscito.<sup>257</sup> Não obstante, outros constituintes defenderam o aprimoramento do mecanismo e outras hipóteses de consulta à população, a exemplo de Eduardo Bomfim (PCdoB), que propôs a realização do plebiscito no prazo máximo de trinta dias da promulgação da Constituição, e de Cunha Bueno (PDS), que defendeu a realização de um plebiscito para que o povo pudesse decidir sobre a forma de governo a ser adotada no Brasil.<sup>258</sup> Oferecidos os destaques, todas essas emendas foram rejeitadas, com exceção daquela proposta por Jutahy Júnior, que foi aprovada por 18 votos favoráveis e seis contrários.

Aprovado em 25 de maio, o anteprojeto da Subcomissão III-B manteve os dispositivos prevendo eleições presidenciais diretas e secretas, o que era um consenso em quase toda a ANC. Ademais, o documento preservou a autorização para que o Presidente da República pudesse determinar, ouvido o Conselho da República, a realização de referendos sobre propostas de emendas constitucionais e projetos de leis que visassem a alterar a estrutura ou afetassem o equilíbrio dos poderes (Artigo 10, XXIV). Por outro lado, o anteprojeto também manteve a competência do Presidente da República para determinar a realização de referendo popular nas hipóteses em que o Congresso Nacional decidisse (Artigo 10, XXV).

---

registros da participação dessas entidades nas audiências públicas realizadas no âmbito da Subcomissão III-B.

<sup>256</sup> Artigos: 11, XXVI; e 58. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Executivo. Anteprojeto. Volume 110. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>257</sup> Emendas n.ºs: 3B0020-5, 3B0030-2 e 3B0216-0.

<sup>258</sup> Emendas n.ºs 3B0171-6 e 3B0006-0.

### 3.3.3 Subcomissão III-C

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (Subcomissão III-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por José Costa (PMDB) e relatada por Plínio Arruda Sampaio (PT). Seus trabalhos tiveram como base a realização de dez audiências públicas, que contaram com a participação de vinte e um expositores, dentre os quais, professores, juízes, advogados e representantes da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), da Comissão de Justiça e Paz, da União Sindicalista Independente (USI), da Confederação Geral dos trabalhadores (CGT), da Confederação Nacional do Ministério Público e da Associação Brasileira de Magistrados.<sup>259</sup> Também orientaram os trabalhos dessa subcomissão, aproximadamente, 2.000 sugestões de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil. Nas palavras de José Costa: “temperamos essas audiências públicas com cerca de duas mil sugestões que nos foram encaminhadas pelo cidadão comum”.<sup>260</sup>

Em 11 de maio de 1987, ao apresentar o seu anteprojeto acompanhado do relatório, o relator acabou não prevendo nenhum mecanismo democrático participativo. Dentre as emendas apresentadas ao documento, ganharam destaque as propostas de Fernando Henrique Cardoso (PMDB) e Antero de Barros (PMDB), ao defenderem a possibilidade do Poder Judiciário, do Ministério Público e seus serventuários se submeterem a algum tipo de “controle social”, inclusive à “destituição plebiscitária”. Vasco Alves (PMDB) defendeu a adoção de medidas que objetivassem a participação popular direta na administração da justiça e no julgamento de contas dos agentes da administração pública. A emenda de Ismael Wanderley (PMDB) garantia a propositura de ação direta de inconstitucionalidade de lei, ou de ato normativo estadual, mediante petição

---

<sup>259</sup> E ainda: da Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas, da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA), da Associação Nacional dos Defensores Públicos; da Associação Nacional dos Serventuários da Justiça, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia, da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). FILHO, Newton Tavares. III.c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. 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. 219-238.

<sup>260</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Ata da 7ª

subscrita por 5.000 cidadãos.<sup>261</sup> No substitutivo apresentado pelo relator, as duas primeiras emendas foram acolhidas parcialmente e a terceira foi rejeitada. O anteprojeto, aprovado em 25 de maio de 1987, acabou não prestigiando instrumentos de participação popular direta, com exceção de um dispositivo que autorizava, quando a prestação de contas dos tribunais ao Poder Legislativo, a realização de audiências públicas com a participação de entidades representativas da sociedade civil.<sup>262</sup>

### 3.3.4 O Anteprojeto da Comissão III

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Comissão III) deveria analisar os anteprojeto encaminhados por suas três subcomissões temáticas respectivas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. No dia 27 de maio de 1987, realizou-se uma reunião destinada à distribuição daqueles anteprojeto, oportunidade a partir da qual foram apresentadas 1.454 emendas parlamentares. Algumas dessas propostas defenderam a incorporação de dispositivos autorizando a realização de consultas plebiscitárias, bem como a submissão do texto constitucional a referendo popular.<sup>263</sup> Através da emenda n.º 300189-0, Oswaldo Lima Filho (PMDB) defendeu a realização de referendo popular, quando requerido por 50.000 eleitores, para deliberar sobre a revogação ou ab-rogação de lei. José Genoíno (PT) e Floriceno Paixão (PDT) defenderam a realização de referendo popular nos processos de reformas ou emendas da Constituição (Emendas n.ºs 300434-1 e 301359-6). Muitas emendas, a exemplo daquelas propostas por Vivaldo Barbosa (PDT), Vilson Souza (PMDB), Geraldo Bulhões (PMDB), Brandão Monteiro

---

Reunião Extraordinária (28/04/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 159.

<sup>261</sup> Emendas n.ºs: 3C0099-4 e 3C0200-8, 3C0078-1 e 3C0298-9.

<sup>262</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Anteprojeto. Volume 119. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>263</sup> Victor Faccioni (300464-3); Vivaldo Barbosa (PDT), 300713-8; Vilson Souza, 300820-7; Siqueira Campos, 300319-1;

(PDT) e Oswaldo Lima Filho (PMDB), defenderam a autorização para que o Presidente da República ou o Congresso Nacional pudessem determinar a realização de referendo popular. Fernando Henrique Cardoso (PMDB), através da emenda n.º300921-1, novamente defendeu a submissão do Poder Judiciário e do Ministério Público a algum tipo de controle social.

Em 06 de junho de 1987, o relator apresentou o seu parecer e concluiu por um substitutivo, que não prestigiou mecanismos democráticos participativos, com exceção dos dispositivos que autorizavam o Congresso Nacional e o Presidente da República determinar a realização de referendo popular (Artigos 5º, X e 38, XXIII). Não obstante, quanto ao Poder Executivo, o documento ressaltava a necessidade de anuência do Conselho da República e ainda exigia que a consulta fosse autorizada apenas quanto às propostas de emendas constitucionais e projetos de leis que objetivassem afetar o equilíbrio dos poderes.

Questionado por Jorge Hage (PMDB) sobre as razões que motivaram a não adoção da iniciativa popular de leis e emendas à Constituição no substitutivo, o relator afirmou que a omissão não passou de um lapso, pois tinha a intenção de contemplar o mecanismo, e concluiu: “confesso-lhe que ontem fiquei profundamente frustrado porque ela não tinha sido incluída. Peço ao constituinte Jorge Hage que repare meu equívoco e limpe meu pecado”.<sup>264</sup>

Dentre 153 emendas parlamentares apresentadas ao substitutivo, muitas delas renovaram suas propostas de adoção de mecanismos democráticos participativos. Dentre essas emendas, vale destacar a de Mário Covas (PMDB), que propôs a adoção da iniciativa popular legislativa mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles (Emenda n.º 3S0218-0). Plínio Arruda Sampaio (PT) também defendeu um modelo de iniciativa popular legislativa, que se daria mediante a apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 70.000 eleitores. Tal proposta ainda previu caráter prioritário a essas iniciativas, que deveriam ser discutidas e votadas no prazo máximo de 180 dias (Emenda n.º 3S0260-1). Vivaldo Barbosa (PDT), por sua vez, acrescentou ao mecanismo a possibilidade de emendar a

---

<sup>264</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Ata da 5ª Reunião Ordinária (09/06/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 78.

Constituição, desde que a proposta fosse subscrita por, no mínimo, um número de eleitores equivalente ao necessário para eleger um deputado federal (Emenda n.º 3S0022-5).

Algumas emendas, como a de Nilson Sguarezi (PMDB), Raul Ferraz (PMDB) e Jorge Hage (PMDB) defenderam a possibilidade de realização, no âmbito do Poder Legislativo, de audiências públicas com a participação de entidades da sociedade civil. Outras propostas, a exemplo das apresentadas por Uldurico Pinto (PMDB), Vivaldo Barbosa (PDT) e Victor Faccioni (PDS), patrocinaram a submissão da Constituição a referendo, bem como a autorização para que o Poder Legislativo pudesse realizar consultas plebiscitárias sobre questões relevantes, nos âmbitos federal, estadual e municipal.<sup>265</sup> Em 12 de junho de 1987, no parecer apresentado pelo relator, essas emendas foram rejeitadas, com exceção da proposta de iniciativa popular legislativa assinada por Mário Covas (PMDB), que foi aprovada, e das emendas que autorizavam a realização de audiências públicas, de autoria de Nilson Sguarezi e Jorge Hage, que foram aprovadas parcialmente.

O anteprojeto da Comissão III, aprovado em 14 de junho de 1987, manteve os dispositivos que autorizavam o Congresso Nacional e o Presidente da República determinar a realização de referendo popular. Não obstante a ausência do voto destituente e da consulta plebiscitária, o documento acabou realizando uma junção entre as propostas de Mário Covas (PMDB) e de Plínio Arruda Sampaio (PT), de modo a autorizar a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> Emendas n.ºs: 3S0959-1, 3S0693-2, 3S0968-1, 3S1024-7, 3S0010-1 e 3S1098-1.

<sup>266</sup> Artigos: 5º, X; 54, XXIII e XXIV; e 33. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Anteprojeto. Volume 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

### **3.4 Comissão IV**

A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (Comissão IV), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Jarbas Passarinho (PDS) e relatada por Prisco Viana (PMDB). As temáticas voltadas para os mecanismos de democracia participativa integraram grande parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas àquele foro decisório, a saber: Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; e Subcomissão de Garantias da Constituição, Reformas e Emendas.

#### **3.4.1 Subcomissão IV-A**

A Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos (Subcomissão IV-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Israel Pinheiro Filho (PMDB) e relatada por Francisco Rossi (PTB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de cinco audiências públicas, que contaram com a participação de, aproximadamente, dezoito expositores, dentre professores, pesquisadores e presidentes de partidos políticos. Também orientaram os trabalhos desse foro decisório, 343 sugestões de constituintes, sem prejuízo de várias outras propostas elaboradas por cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade civil. Dentre as sugestões de constituintes, ganham destaque as apresentadas por Jorge Arbage (PDS), Jamil Haddad (PSB), Mendes Ribeiro (PMDB), Oswaldo Lima Filho (PMDB), Max Rosenmann (PMDB), José Ignácio Ferreira (PMDB) e José Serra (PMDB), defendendo a adoção de instrumentos democráticos participativos, inclusive que o texto constitucional fosse submetido a referendo popular após a sua promulgação.

Em 11 de maio de 1987, ao apresentar o seu anteprojeto acompanhado do relatório, o relator defendeu eleições diretas e secretas, bem como o alistamento e o voto facultativos, temas sobre os quais já havia certo consenso na ANC. Outro

dispositivo autorizava a realização de plebiscitos sobre matérias de relevante interesse nacional ou regional. Ao justificar as razões pelas quais não contemplou o referendo, o relator arguiu que o seu uso nos países que o adotaram tinha sido bastante deturpado e que estavam alcançando resultados “pouco lisonjeiros”. Dentre as 243 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, nenhuma delas prestigiou mecanismos democráticos participativos e a versão final do documento, aprovada em 25 de maio de 1987, foi encaminhada à Comissão IV sem inovar nessa temática.<sup>267</sup>

### **3.4.2 Subcomissão IV-B**

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IV-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por José Tavares (PMDB) e relatada por Ricardo Fiúza (PFL). Seus trabalhos tiveram como base a realização de oito audiências públicas, que contaram com a participação de diversos expositores, dentre os quais, professores e representantes da OAB, das forças armadas e das polícias militar e civil. Também orientaram os trabalhos desse foro decisório, 240 sugestões de constituintes, dois anteprojetos de Constituição (encaminhados pelo PT e pelo PFL), bem como inúmeras sugestões de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil. Dentre essas propostas, ganharam destaque as apresentadas por Osmar Leitão (PFL) e Fernando Cunha (PMDB), exigindo a convocação de plebiscito na hipótese de instalação de usinas nucleares.

Ao apresentar o seu relatório e concluir por um anteprojeto, o relator não prestigiou mecanismos de participação popular direta. Dentre 224 emendas parlamentares apresentadas ao documento, ganharam destaque as de autoria de Uldurico Pinto (PMDB). As referidas emendas se destacaram por propor uma maior participação popular no processo constituinte (inclusive através do voto destituente), bem como por defender que o texto constitucional aprovado fosse

---

<sup>267</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitora, Partidária e Garantias das Instituições. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Anteprojeto. Volume 131. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

submetido a referendo popular.<sup>268</sup> Não obstante, o anteprojeto da Subcomissão IV-B acabou não contemplando nenhum instrumento de exercício da soberania popular.<sup>269</sup>

### 3.4.3 Subcomissão IV-C

A Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas (Subcomissão IV-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Fausto Fernandes (PMDB) e relatada por Nelson Friedrich (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de sete audiências públicas, que contaram com a participação de diversos expositores, dentre os quais: Dom Cândido Paim, Bispo de Bauru (SP) e coordenador da Comissão de Acompanhamento da Constituição da CNBB; João Gilberto Lucas Coelho, assessor da Universidade de Brasília (UnB); José Afonso da Silva, professor e constitucionalista; e Márcio Thomaz Bastos, Presidente do Conselho Federal da OAB. Também se manifestaram os representantes da Comissão de Justiça e Paz, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Ademais, inúmeras sugestões de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil, também orientaram as deliberações desse âmbito decisório.

Dentre as sugestões apresentadas pelos constituintes, vale destacar aquelas de perfil democrático participativo, que defenderam a adoção do plebiscito ou do referendo, de autoria de Nilson Gibson (PMDB), Victor Faccioni (PDS), José Camargo (PFL), Leite Chaves (PMDB), Humberto Lucena (PMDB), Messias Soares (PMDB), José Ignácio Ferreira (PMDB), Vilson de Souza (PMDB), Maurício Fruet (PMDB), Antônio Carlos Konder Reis (PDS), Gérson Camata

---

<sup>268</sup> Emenda n.º 4B0212-1 e 4B0190-6.

<sup>269</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Anteprojeto. Volume 135. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

(PMDB), Ronaldo Carvalho (PMDB), Mozarildo Cavalcanti (PFL) e Floriceno Paixão (PDT).<sup>270</sup>

Em 11 de maio de 1987, Nelson Friedrich apresentou aos demais constituintes o seu relatório e concluiu por um anteprojeto pródigo em mecanismos democráticos participativos. Seus dispositivos conferiam legitimidade a 10.000 cidadãos para proporem ação de inconstitucionalidade em tese, além de garantir a possibilidade de reforma<sup>271</sup> e de emendas<sup>272</sup> à Constituição, mediante proposta subscrita por 0,5% dos eleitores de, respectivamente, mais da metade e um terço das unidades da federação. As propostas de emendas à Constituição aprovadas pelo Congresso Nacional poderiam ser submetidas a referendo popular, uma vez requerido por 0,5% dos eleitores de cinco Estados. A iniciativa popular legislativa, por sua vez, se daria mediante proposta de 0,3% dos eleitores de 1/5 das unidades da federação. O documento também exigia que as leis revogadas ou aprovadas (até três meses da publicação) fossem submetidas a referendo popular, acaso requerido por 0,5% dos eleitores de um terço das unidades da federação. Ademais, o anteprojeto defendia ainda a submissão do texto constitucional aprovado a referendo popular.<sup>273</sup>

Dentre 70 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, verificou-se que algumas tinham o objetivo de dificultar a utilização dos mecanismos democráticos contemplados pelo relator, enquanto outras, mais pragmáticas, defenderam a própria supressão dos dispositivos que os previam. É o caso da proposta de Arnaldo Martins (PMDB), que defendia a majoração de 0,5% para 10% dos eleitores necessários para requerer a realização de referendo popular para deliberar sobre emendas constitucionais aprovadas. Tal emenda também aumentava o número de Estados federados onde as subscrições deveriam ser colhidas, de cinco para, pelo menos, dois terços das unidades da federação. Nessa toada, Nilson Gibson (PMDB) propôs a supressão do dispositivo que submetia o texto constitucional aprovado a referendo popular. Por outro lado, algumas emendas defenderam novas hipóteses de consultas populares e o aprimoramento

<sup>270</sup> Sugestões n.ºs: 49611, 21334, 40282, 3767, 3676, 3732, 61832, 1589, 2763, 60587, 72125, 74152, 79936, 93050, 71722 e 80756.

<sup>271</sup> Anteprojeto, artigo 17, § 1º: “A reforma visa a alterar a estrutura do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania, a declaração de direitos e suas garantias e as normas previstas neste capítulo”.

<sup>272</sup> Anteprojeto, artigo 17, § 2º: “A emenda visa a alterar normas não compreendidas no parágrafo anterior”.

daqueles dispositivos que autorizavam ou exigiam o referendo, a exemplo das propostas de autoria de Haroldo Lima (PCdoB), Vilson Souza (PMDB), Humberto Lucena (PMDB), Uldurico Pinto (PMDB) e Vivaldo Barbosa (PDT).<sup>274</sup> A proposta de Arnaldo Martins foi aprovada parcialmente pelo relator, que majorou os requisitos exigidos para a propositura do referendo para 3% dos eleitores distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da federação. As demais emendas parlamentares citadas foram rejeitadas, ao argumento de já constarem de forma mais ampla no anteprojeto ou por contrariarem a “orientação” dada ao documento.

A versão final do anteprojeto da Subcomissão IV-C, aprovada em 25 de maio de 1987, não apresentou alterações significativas quando comparada com o documento originalmente proposto pelo relator. Nesse sentido, no que diz respeito à temática desta pesquisa, manteve a exigência de que todas as decisões em matérias especialmente relevantes fossem submetidas a algum tipo de consulta popular. O documento conferia legitimidade a 10.000 cidadãos para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em tese (Artigo 10, “c”). A proposta de reforma da Constituição poderia ser apresentada por 0,5% dos eleitores de cada uma de, pelo menos, mais da metade das unidades da Federação (Artigo 18, III). No caso, a única alteração se deu com relação à majoração dos requisitos exigidos para a proposta de realização de referendo popular para deliberar sobre emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional (artigo 22, § 2º).<sup>275</sup>

#### **3.4.4 O Anteprojeto da Comissão IV**

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (Comissão IV) deveria analisar os anteprojeto encaminhados por suas três subcomissões temáticas respectivas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de

---

<sup>273</sup> Artigos: 10, “F”; 18, III; 23, IV; 25, § 2º; 30; 33; 34; e 35.

<sup>274</sup> Emendas n.ºs: 4C0002-5, 4C0025-4, 4C0040-8, 4C0053-0, 4C0064-5 E 4C0067-0.

<sup>275</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. Anteprojeto. Volume 140. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

Sistematização. Após a distribuição dos anteprojetos das subcomissões, foram apresentadas 488 emendas parlamentares. Enquanto algumas dessas emendas propuseram o aprimoramento de institutos como o referendo e o plebiscito<sup>276</sup>, outras defenderam a supressão de dispositivos que previam mecanismos democráticos participativos.<sup>277</sup> Ganhou destaque a emenda de autoria de Vilson Souza (PMDB), ao propor a iniciativa popular de emendas à Constituição mediante apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 150.000 eleitores, distribuídos em, pelo menos, 1/3 das unidades federativas, devendo cada uma delas receber, pelo menos, 10.000 assinaturas (Emenda n.º 400258-0).

O substitutivo apresentado pelo relator não prestigiou mecanismos de participação popular nas decisões políticas, com exceção da iniciativa popular legislativa, permitida mediante a apresentação de projeto subscrito por 0,3% do eleitorado nacional de 1/5 das unidades da Federação (Artigos 55, II e 57). Ademais, dispunha que a consulta plebiscitária, sobre assuntos de grande relevância nacional, deveria ser regulamentada através de lei (Artigo 60). Ao substitutivo do relator foram apresentadas 569 emendas parlamentares, sendo que muitas delas reproduziram aquelas apresentadas aos anteprojetos das subcomissões.

O anteprojeto da Comissão IV, aprovado em 14 de junho, acabou contemplando a iniciativa popular legislativa, autorizada mediante a apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% de cada um deles. Não obstante a ausência do referendo popular e do voto destituente, o documento permitiu a realização de consultas plebiscitárias em relação a questões de relevância nacional, ressalvada a necessidade de regulamentação do mecanismo.<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup> Emendas n.ºs: 400250-4, 400307-1, 400058-7, 400457-4, 400145-1, 400211-3, 400312-8, 400149-4, 400150-8, 400255-5 e 400310-1.

<sup>277</sup> Emendas n.ºs: 400118-4, 400363-2 e 400378-1.

<sup>278</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Anteprojeto da Comissão. Volume 126. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

### **3.5 Comissão V**

A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Comissão V), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Francisco Dornelles (PFL) e relatada por José Serra (PMDB). A possibilidade de adoção de mecanismos de democracia participativa integrou grande parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas àquele foro decisório, a saber: Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas; Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; e Subcomissão do Sistema Financeiro.

#### **3.5.1 Subcomissão V-A**

A Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas (Subcomissão V-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Benito Gama (PFL) e relatada por Fernando Bezerra Coelho (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de sete audiências públicas, oportunidade que contou com a participação de, aproximadamente, trinta e dois expositores, dentre professores, juristas, economistas, técnicos fazendários, e representantes do Fórum Nacional para Pessoas Portadoras de Deficiência, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Frente Municipalista Brasileira, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e do Instituto Brasileiro de Mineração. Também orientaram os trabalhos dessa subcomissão, 818 sugestões de constituintes, bem como 40 propostas elaboradas por cidadãos e entidades representativas da sociedade civil.

Em 11 de maio de 1987, Fernando Bezerra Coelho (PMDB) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhuma forma

de participação popular entre os seus dispositivos.<sup>279</sup> Nessa linha, nenhuma das 456 emendas parlamentares apresentadas pelos constituintes sugeria algum tipo de instrumento de participação popular. Assim, o anteprojeto da Subcomissão V-A, aprovado em 22 de maio de 1987, acabou sendo omissivo quanto a mecanismos de participação popular direta.<sup>280</sup>

### **3.5.2 Subcomissão V-B**

A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (Subcomissão V-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por João Alves (PFL) e relatada por José Luiz Maia (PDS). Seus trabalhos tiveram como base a realização de seis audiências públicas, que contaram com uma ínfima participação de entidades não governamentais. No caso, com exceção do representante da Associação Brasileira de Orçamentos Públicos, todos os demais expositores eram ligados a entidades governamentais. Não obstante a existência de sugestões de constituintes que, segundo o relator, também serviram como base para as deliberações da Subcomissão V-B, não constam nos debates o registro de sugestões de cidadãos ou de entidades representativas da sociedade civil endereçadas àquele foro decisório.

Em 11 de maio de 1987, José Luiz Maia (PDS) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhuma forma de participação popular entre os seus dispositivos. Nessa linha, nenhuma das 189 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto sugeria algum tipo de instrumento de participação popular, com exceção das propostas de César Maia (PDT), José Richa (PMDB), Iberê Ferreira (PFL) e Orlando Bezerra (PFL), que autorizavam a participação de entidades representativas de segmentos da

---

<sup>279</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Anteprojeto. Volume 147. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>280</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Volume 150. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

sociedade no planejamento e no orçamento dos setores públicos.<sup>281</sup> Nenhuma dessas emendas foi acolhida e o anteprojeto da Subcomissão V-B, aprovado em 22 de maio de 1987, acabou sendo omissivo quanto a mecanismos de participação popular direta, prevendo apenas que os planos e orçamentos deveriam ser elaborados levando em conta a participação de diversos segmentos políticos e sociais<sup>282</sup>

### 3.5.3 Subcomissão V-C

A Subcomissão do Sistema Financeiro (Subcomissão V-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Cid Sabóia de Carvalho (PMDB) e relatada por Fernando Gasparian (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de sete audiências públicas, que contaram com a participação de trinta e dois expositores, dentre economistas, professores, juristas e empresários. Também orientaram as deliberações desse foro decisório, aproximadamente, cento e cinquenta sugestões de constituintes, sem prejuízo de inúmeras propostas de cidadãos e entidades representativas da sociedade civil. Em 11 de maio de 1987, Cid Sabóia apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhuma forma de participação popular entre os seus dispositivos. Nessa linha, nenhuma das 146 emendas parlamentares apresentadas pelos constituintes sugeria algum tipo de instrumento de participação popular. Assim, o anteprojeto da Subcomissão V-C, aprovado em 24 de maio de 1987, acabou sendo omissivo quanto a mecanismos de participação popular direta.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Emendas n.ºs: 5B0011-3, 5B0068-7, 5B0084-9 e 5B0130-6.

<sup>282</sup> Artigos 1º, § 2º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. Volume 155. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>283</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão do Sistema Financeiro. Volume 159. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

### 3.5.4

#### O anteprojeto da Comissão V

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Comissão V) deveria analisar os anteprojetos encaminhados por suas subcomissões temáticas respectivas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Entre a distribuição dos anteprojetos das subcomissões, a proposição de 2.081 emendas parlamentares e a apresentação de dois substitutivos elaborados pelo relator José Serra (PMDB), a adoção de mecanismos de participação popular direta na vida política não foi sequer cogitada. A única exceção surgiu após a apresentação do segundo substitutivo do relator, através da emenda n.º 5S0569-1, de autoria de Joge Hage (PMDB). A referida proposta dispunha sobre a participação popular na elaboração das diretrizes orçamentárias da União, autorizando, inclusive, a apresentação de projetos de leis por cidadãos, desde que subscritos por, no mínimo, 50.000 eleitores. A emenda de Jorge Hage não foi acatada pelo relator, que alegou ser o processo orçamentário “muito complexo”. Assim, a versão final do anteprojeto final da Comissão IV, aprovada em 12 de junho de 1987, não prestigiou mecanismos democráticos participativos.<sup>284</sup>

### 3.6

#### Comissão VI

A Comissão da Ordem Econômica (Comissão VI), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por José Lins (PFL) e relatada por Severo Gomes (PMDB). A possibilidade de adoção de mecanismos de democracia participativa integrou uma parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas àquele foro decisório, a saber: Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica; Subcomissão

---

<sup>284</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Volume 145. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

da Questão Urbana e Transporte; e Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

### 3.6.1 Subcomissão VI-A

A Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica (Subcomissão VI-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Delfim Netto (PDS) e relatada por Virgildásio de Senna (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de cinco audiências públicas, que contaram com a participação de vinte e dois expositores, dentre professores, juristas, empresários e representantes da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj), da Sociedade Rural Brasileira, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Associação Brasileira de Imprensa, do Instituto Brasileiro de Mineração, da Coordenação Nacional dos Geólogos, da Sociedade Brasileira de Geologia, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas e da Federação Nacional dos Engenheiros. Também serviram como base para as deliberações desse foro decisório, aproximadamente, 630 sugestões de constituintes. De acordo com o relator, a Subcomissão VI-A valeu-se igualmente de estudos e de sugestões de entidades representativas da sociedade civil “em número razoável”.<sup>285</sup>

Em 11 de maio de 1987, Virgildásio de Senna (PMDB) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhuma forma de participação popular entre os seus dispositivos. Nessa linha, nenhuma das 357 emendas parlamentares apresentadas pelos constituintes sugeria algum tipo de instrumento de participação popular, com exceção das propostas de Nelton Friedrich (PMDB) e de Luiz Alfredo Salomão (PDT). Enquanto o primeiro defendeu a necessidade de consulta popular nas questões que interessassem a “vida econômica” da sociedade, o segundo propôs a democratização do

---

<sup>285</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica. Anteprojeto. Volume 165. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

planejamento e do processo de elaboração do orçamento nacional e regional, através da participação de organizações profissionais e entidades de classe.<sup>286</sup> Não obstante, tais proposições não foram acolhidas, e o anteprojeto da Subcomissão VI-A, aprovado em 25 de maio de 1987, acabou sendo omissivo quanto a mecanismos de participação popular direta.<sup>287</sup>

### **3.6.2 Subcomissão VI-B**

A Subcomissão da Questão Urbana e Transporte (Subcomissão VI-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Dirceu Carneiro (PMDB) e relatada por José Ulisses de Oliveira (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de, aproximadamente, dez audiências públicas, que contaram com a participação de dezenas de expositores, dentre os quais, os representantes da Associação dos Municípios da Grande São Paulo, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, da Associação Nacional de Transporte Públicos, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), da Federação Nacional dos Arquitetos, da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura, do Sindicato dos Engenheiros de São Paulo e do Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Bens do ABC. Também serviram como base para as deliberações desse âmbito decisório, 160 sugestões de constituintes. Embora o relator não tenha quantificado o número de sugestões populares submetidas à Subcomissão VI-B, consta de seu relatório, apresentado em 11 de maio de 1987, a informação de que a maioria das propostas apresentadas por cidadãos e representantes da sociedade civil se voltou para questões relacionadas à habitação e ao transporte público de passageiros.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Emendas n.ºs 6A0213-1 e 6A0017-1.

<sup>287</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica. Anteprojeto. Volume 171. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>288</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Anteprojeto. Volume 172. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

Na 2ª Reunião Ordinária, realizada em 13 de abril de 1987, Fábio Feldman (PMDB) leu um documento contendo algumas propostas que foram apresentadas pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), pela Federação Nacional dos Arquitetos e pela Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura. Dentre as contribuições dessas entidades, vale destacar algumas sugestões de mecanismos democráticos participativos:

§ 1º. É reconhecida a um conjunto de cidadãos, que represente 5% do eleitorado local, a iniciativa legislativa urbana.

§ 2º. É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% do eleitorado local, suspender, através de veto popular, a promulgação de um projeto de lei considerado contrário aos interesses da sociedade. O projeto em tramitação será, nesse caso, submetido a referendo popular.<sup>289</sup>

Nessa linha, na audiência pública realizada em 06 de maio de 1987, Sérgio Andréa, presidente da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ) e integrante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, argumentou que “a participação da população não é uma dádiva: é um direito” e defendeu a adoção de uma gestão democrática das políticas urbanas e de mecanismos de participação popular direta nas decisões políticas:

Gestão democrática, para nós, significa o respeito a cada cidadão, a todos os segmentos sociais e a todas as representações. É preciso que a lei obrigue o poder municipal a ter um plano de uso e de ocupação do solo urbano e do transporte. É preciso que a lei permita a participação popular em diversas instâncias. É preciso que a lei preveja formas de audiências de participação popular. É preciso que ali possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal. É preciso que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular.<sup>290</sup>

Não obstante todo esse movimento, em 12 de maio de 1987 o relator apresentou o seu anteprojeto sem contemplar nenhuma forma de participação popular entre os seus dispositivos. Dentre 319 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, algumas defenderam a adoção de instrumentos de

---

<sup>289</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte. Ata da 2ª Reunião Ordinária (13/04/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 8.

<sup>290</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e do Transporte. Ata da 15ª Reunião Ordinária (06/05/1987). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 193.

participação popular nas decisões políticas. Nessa linha, Roberto Freire (PCB) defendeu a adoção da iniciativa popular legislativa no âmbito municipal, mediante proposta subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado do município. As emendas de Jamil Haddad (PSB), Aldo Arantes (PCdoB), Domingos Leonelli (PMDB), Manoel Castro (PFL) e Dirceu Carneiro (PMDB) defenderam a participação popular, inclusive de associações e conselhos comunitários de moradores de bairros, nos programas de moradia popular, nas políticas de transporte urbano, e nas demais decisões políticas que pudessem afetar os munícipes. A proposta de Myriam Portella (PDS), por sua vez, patrocinou a realização de plebiscito nas hipóteses de implantação de obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente.<sup>291</sup>

Essas emendas foram rejeitadas, com exceção das propostas de Roberto Freire (PCB) e Dirceu Carneiro (PMDB), que foram aprovadas parcialmente e incluídas no texto final do anteprojeto daquele foro decisório. Assim, o anteprojeto aprovado pela Subcomissão VI-B acabou contemplando a iniciativa popular de leis no âmbito municipal mediante proposta subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado da cidade ou da região a que pertencessem. Ademais, o documento também prestigiava a democratização das políticas de transporte público, através da participação popular na gestão desses serviços.<sup>292</sup>

### **3.6.3 Subcomissão VI-C**

Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Subcomissão VI-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Edison Lobão (PFL) e relatada por Oswaldo Lima Filho (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de onze audiências públicas, nas quais foram ouvidos dezenove expositores, dentre os quais: representantes da Contag, da CNBB, da Sociedade Rural Brasileira (SRB), da Confederação Nacional da Agricultura

---

<sup>291</sup> Emendas n.ºs: 6B0072-9, 6B0028-1, 6B0112-1, 6B0156-3, 6B0268-3, 6B0319-1 e 6B0229-2.

<sup>292</sup> Anteprojeto: Artigos 15 e 24, § 1º, “c”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Anteprojeto. Volume 176. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

(CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), da Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da Associação dos Empresários da Amazônia (AEA) e da Federação dos Trabalhadores Rurais de Pernambuco e do Rio Grande do Norte.

Também serviram como base para os trabalhos desse foro decisório a visita a dois assentamentos de reforma agrária. No caso, a Subcomissão VI-C visitou a área desapropriada do Engenho Pitanga, em Igarassu (PE) e realizou uma reunião com a Federação dos Trabalhadores Rurais de Goiás e seus associados na cidade de Araguaína (GO). Tais visitas ocorreram com o apoio da FAB e contaram com um número ínfimo de membros da Subcomissão VI-C, dos quais a maioria era adepta da reforma agrária.<sup>293</sup>

Não obstante todo esse movimento, em 11 de maio de 1987, Oswaldo Lima Filho (PMDB) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhum instrumento de participação popular entre os seus dispositivos. Dentre as emendas parlamentares apresentadas, ganham destaque as propostas de Irma Passoni (PT), de Jairo Carneiro (PFL), de Victor Faccioni (PDS), e de Hilário Braun (PMDB) que garantiam, em alguma medida, o exercício da soberania popular nas decisões políticas, especialmente através da participação dos trabalhadores rurais, de cooperativas e de entidades representativas, na definição de políticas de reforma agrária.<sup>294</sup> No dia 24 de maio de 1987, após uma semana de intensos conflitos<sup>295</sup> que culminaram na rejeição dessas emendas, o anteprojeto da Subcomissão VI-C foi aprovado sem contemplar mecanismos de participação popular direta entre os seus dispositivos.

---

<sup>293</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. VI.c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. 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. 411.

<sup>294</sup> Emendas n.ºs: 6C0218-1, 6C0039-1, 6C0260-2 e 6C0076-6.

<sup>295</sup> No dia 19 de maio de 1987 o constituinte Arnaldo Rosa Prata (PMDB) apresentou uma emenda substitutiva ao anteprojeto do relator. O “Substitutivo Rosa Prata” foi assinado por onze membros da Subcomissão VI-C e causou muita tensão naquele foro decisório. Uma vez aprovado, foram feitos diversos destaques até chegar-se a aprovação de apenas dois dispositivos da proposta.

### 3.6.4 O Anteprojeto da Comissão VI

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Ordem Econômica (Comissão VI) deveria analisar os anteprojetos encaminhados por suas respectivas subcomissões temáticas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Uma vez distribuídos os anteprojetos das subcomissões, foram-lhes apresentadas 1106 emendas parlamentares. Dentre essas propostas, vale destacar a de autoria de Irma Passoni (PT), por defender a adoção do veto popular, através de proposta subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado local, para suspender a promulgação de projeto de lei contrário aos interesses da sociedade. De acordo com a proposta, o referido projeto seria submetido à consulta plebiscitária (600486-5). Aldo Arantes (PMDB), por sua vez, propôs a submissão dos tratados internacionais de conteúdo militar à consulta plebiscitária e defendeu a participação popular na definição e aplicação de políticas de desenvolvimento urbano e habitacional (600176-9 e 600175-1).

O substitutivo do relator garantia a iniciativa popular legislativa no âmbito municipal, mediante proposta apresentada por, no mínimo, 5% do eleitorado do município. O documento assegurava a participação popular também através do referendo, do plebiscito, de comissões municipais, de conselhos comunitários e da realização de audiências públicas junto aos poderes legislativo e executivo municipal. Ademais, o substitutivo ainda contemplava a participação popular na elaboração e implantação do plano de uso e ocupação do solo, nos transportes e na gestão de serviços públicos (Artigos 21 a 23). Ao substitutivo do relator foram apresentadas 953 emendas parlamentares sem, contudo, inovarem em mecanismos democráticos participativos. Entre os dias 12 e 13 de junho de 1987, aqueles dispositivos propostos pelo relator foram rejeitados por seus pares, razão pela qual o texto final do anteprojeto da Comissão VI acabou não prestigiando nenhum instrumento de participação popular direta na vida política.<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Anteprojeto da Comissão. Volume 164. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

### 3.7 Comissão VII

A Comissão da Ordem Social (Comissão VII), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Edme Tavares (PFL) e relatada por Almir Gabriel (PMDB). A possibilidade de adoção de mecanismos de democracia participativa integrou uma parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas àquele foro decisório, a saber: Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente e Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

#### 3.7.1 Subcomissão VII-A

A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (Subcomissão VII-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Geraldo Campos (PMDB) e relatada por Mario Lima (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de onze audiências públicas, nas quais foram ouvidos vinte e nove expositores, dentre os quais, os representantes das seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Trabalhadoras Domésticas do Brasil; Confederação dos Servidores Públicos do Brasil; Movimento da Mulher Rural do Brejo Paraibano; Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior; Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Confederação Nacional dos Pescadores.<sup>297</sup> Também orientaram os trabalhos desse

---

<sup>297</sup> E ainda: Diap; União Sindical Independente; Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio; Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo; Confederação Nacional dos Profissionais Liberais; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade; Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Terrestres; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (Contec); Confederação Nacional do Comércio; Confederação dos Trabalhadores na Indústria; Central Geral dos Trabalhadores; Confederação dos Professores do Brasil; Dieese; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Fiação e Tecelagem de Salvador, Simões Filho e Camaçari; Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisa de Saúde e dos Ambientes de Trabalho; e Comissão Nacional Criança e Constituinte.

foro decisório 1394 sugestões de constituintes, cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade civil, sem prejuízo de 115 correspondências encaminhadas por assembleias legislativas estaduais, câmaras municipais, entidades de classe dos trabalhadores e cidadãos.

Em 11 de maio de 1987, Mário Lima (PMDB) apresentou o seu relatório e concluiu por um anteprojeto que não contemplava nenhuma forma de participação popular entre os seus dispositivos, com exceção dos artigos 8º e 9º, que garantiam a participação dos trabalhadores em todos os órgãos administrativos e judiciários em que seus interesses fossem objeto de deliberação. Dentre 477 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, muitas defenderam uma maior participação dos trabalhadores e de entidades representativas na gestão e controle das instituições e empresas públicas e privadas.<sup>298</sup> Nessa linha, Juarez Antunes (PDT) defendeu, através da emenda n.º 7A0022-1, a participação dos trabalhadores, através de suas entidades sindicais, na elaboração de uma nova consolidação das leis do trabalho.

O anteprojeto da Subcomissão VII-A, aprovado em 25 de maio de 1987, contemplou poucos mecanismos democráticos participativos. No caso, o documento garantia a participação de entidades representativas de segmentos da sociedade na administração local, municipal, estadual e federal. Por outro lado, garantia também a participação dos trabalhadores em todos os órgãos administrativos ou judiciários em que seus interesses fossem objeto de deliberação.<sup>299</sup>

### **3.7.2 Subcomissão VII-B**

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente (Subcomissão VII-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por José Elias Murad (PTB) e relatada por Carlos Mosconi (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base

---

<sup>298</sup> Emendas n.ºs 7A0007-8, 7A0032-9, 7A0033-7, 7A0044-2, 7A0061-2, 7A0137-6, 7A0151-1, 7A0171-6, 7A0198-8, 7A0225-9, 7A0356-5 e 7A0370-1.

<sup>299</sup> Artigos 1º, XIV, e 9º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Social. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Anteprojeto. Volume 191. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

a realização de oito audiências públicas, além de quatro reuniões extraordinárias para oitiva de 32 entidades representativas de segmentos da sociedade, dentre as quais: Comissão Nacional da Reforma Sanitária; Comissão Nacional – Criança e Constituinte; Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; Coordenação Nacional de Moradores (CONAM); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas; Associação Médica Brasileira (AMB); Sociedades Femininas do Brasil; Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).<sup>300</sup> Ademais, 540 sugestões de constituintes também orientaram os trabalhos desse foro decisório.

O anteprojeto do relator, apresentado em 11 de maio de 1987, garantia a participação da população, através de entidades representativas, na formulação das políticas e controle das ações e serviços de saúde (Artigo 2º, IV). O documento também contemplava medidas para promover uma participação popular ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais. Garantia-se, ainda, a fiscalização de atividades nucleares por entidades representativas da sociedade civil (Artigo 3º, VI e 7º, § 1º).

Dentre 329 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, muitas propuseram a adoção de mecanismos democráticos participativos. Nessa linha, Paulo Macarini (PMDB) e Antônio Carlos Mendes Thame (PFL) defenderam a realização de plebiscito na hipótese de obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente, e de referendo, no caso de instalação ou operação de instalações nucleares (Emendas n.ºs 7B0089-7 e 7B0119-2). Vários constituintes propuseram, de forma genérica, a participação popular nas atividades pertinentes à seguridade social, na defesa do meio ambiente e na formulação e

---

<sup>300</sup> E ainda: Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Central de Medicamentos (CEME); Academia Fluminense de Medicina; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal; Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC); Confederação das Misericórdias do Brasil; Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-Sindicais de Enfermagem; Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES); Ministério da Educação; Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília; Sociedade Brasileira de Nefrologia; Unimed; Associações (Brasileira de Enfermagem; Brasileira de Medicina de Grupo Empresarial; Brasileira de Transplantes de Órgãos (ABTC); Brasileira de Hospitais (ABH); Paulista de Saúde Pública; dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC); Nacional da Previdência Privada (ANAPI); Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP); e Brasileira de Odontologia); Federações (Brasileira de Hospitais; Nacional dos Estabelecimentos de Serviço e Saúde; e Nacional dos Médicos); e Conselhos (Federal de Farmácia; Federal de Medicina; Federal

controle de políticas e ações de saúde.<sup>301</sup> Com exceção das emendas referentes ao plebiscito e ao referendo, as demais foram aprovadas e o anteprojeto da Subcomissão VII-B, finalizado em 23 de maio de 1987, acabou prevendo a participação popular na gestão de instituições de seguridade social, na defesa do meio ambiente e na formulação de políticas e controle das ações de conselhos de saúde. (Artigos 2º, IV, 23 e 38, VI).

### 3.7.3 Subcomissão VII-C

A Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (Subcomissão VII-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Ivo Lech (PMDB) e relatada por Alcení Guerra (PFL). Seus trabalhos tiveram como base a realização de nove audiências públicas, para além de uma reunião itinerante realizada na comunidade indígena dos Gorotire, no sul do Pará, com os índios Kayapós. Essas audiências públicas contaram com a participação de professores, de psicólogos, de presidiários, inclusive de índios, dentre os quais: Cacique Raoni (Txucarramãe – Xingu), de Pangran Ubenkran-Grern (Kaiapó), Gilberto Macuxi (Caiocá), Davi (Yanomami), Kromare Metotire (Caiocá), Valdomiro Terena (Caiocá), Hamilton Kauná (Caiocá). Também atuaram como expositores o escritor Marcelo Rubens Paiva e os representantes de várias entidades, dentre as quais, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Federação Nacional das Apaes, a Associação Brasileira de Deficientes Visuais, o Centro de Estudos Afro-Brasileiros, os Alcoólicos Anônimos do Brasil, o Teatro Experimental do Negro, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Confederação Israelita do Brasil, o Memorial Zumbi, o Movimento Negro Unificado, o Instituto de Pesquisa da Cultura Negra, o Instituto Benjamin Constant e do Movimento dos

---

de Odontologia; Nacional de Secretários de Saúde e secretário de Saúde; Nacional dos Direitos da Mulher; e Regional de Odontologia do Distrito Federal).

<sup>301</sup> Eduardo Jorge (PT), 7B0020-0 e 7B0103-6; Antônio Carlos Mendes Thame (PFL), 7B0120-6; Bosco França (PMDB), 7B0142-7; Percival Muniz (PMDB), 7B0157-5; Gonzaga Patriota (PMDB), 7B0182-6; Célio de Castro (PMDB), 7B0202-4; Gastone Righi (PTB), 7B0212-1; Abigail Feitosa (PMDB), 7B0246-6; Jorge Arbage (PDS), 7B0270-9; Fábio Feldmann (PMDB), 7B0281-4; Vivaldo Barbosa (PDT), 7B0292-0; e Oswaldo Almeida (PL), 7B0320-9.

Trabalhadores Domésticos do Brasil.<sup>302</sup> Para além das audiências públicas realizadas no âmbito da Subcomissão VII-C, uma visita à Casa de Detenção da Papuda, em Brasília (DF), bem como centenas de sugestões apresentadas por cidadãos, por entidades da sociedade civil e pelos próprios constituintes, também orientaram os trabalhos desse foro decisório.

O anteprojeto do relator, apresentado em 12 de maio de 1987, não privilegiou mecanismos democráticos participativos, com exceção de um dispositivo que exigia consulta prévia às comunidades indígenas, nas hipóteses de pesquisa, lavra ou exploração de minérios nas terras por elas ocupadas (Artigo 11, § 3º). Dentre 89 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, nenhuma delas prestigiava a participação popular. Assim, no que diz respeito ao objeto desta pesquisa, o anteprojeto da Subcomissão VII-C, finalizado em 25 de maio de 1987, manteve a mesma configuração da versão inicialmente proposta pelo relator.<sup>303</sup>

### 3.7.4 O Anteprojeto da Comissão VII

---

<sup>302</sup> E ainda: os representantes do Grupo de Liberdade Homossexual Triângulo Rosa do Rio de Janeiro, dos índios Pataxós, do Instituto Afro-Brasileiro (Inabra), do Instituto de Pesquisa Antropológicas do RJ, da nação indígena Bakairi, do Núcleo Cultural de Girocan da Bahia, da Organização Nacional de Deficientes Físicos, da Pastoral Carcerária do Espírito Santo, da Pastoral Operária e do Patronato de Belo Horizonte, dos povos indígenas do Acre, da Sociedade dos Amigos dos Deficientes do Rio de Janeiro, da Organização Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiência Física (ONEDEF), da ECO – Experiência Comunitária, da Federação Nacional de Educação e Integridade do Deficiente Auditivo (Feneida), da Fundação Afro-Brasileira do Recife, da Federação Catarinense dos Deficientes Físicos, da Fundação Sangô – RS, da Coordenação Nacional de Geologia, de associações (Brasileira de Antropologia, Pernambucana de Cegos, Luiz Braule de Belo Horizonte, Brasileira dos Talassêmicos, Brasileira de Emancipação do Deficiente Visual, dos Estomizados do Rio de Janeiro, dos Deficientes Visuais de Goiás, dos Deficientes Físicos de Brasília, Paraibana de Deficientes Físicos), de comissões (Especial de Cultura Afro-Brasileira do Município do Rio de Janeiro, pela Criação do Parque Ianomâmi, Pró-Índio de São Paulo), de conselhos (das Entidades Negras da Bahia, Regional de Guarapuava – PR, Regional de Entidades da Organização Nacional de Deficientes Físicos, Brasileiro da Organização Nacional dos Deficientes Físicos – RS, Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos do Rio de Janeiro, da Comunidade Negra de São Paulo), de movimentos (dos Negros e Professores do Departamento de Sociologia da PUC, Negro da Bahia, de Pessoas Deficientes de São Paulo, de Reintegração do Hanseniano, de Emancipação dos Cegos).

<sup>303</sup> Artigo 11, § 6º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Social. Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Anteprojeto. Volume 200. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Ordem Social (Comissão VII) deveria analisar os anteprojetos encaminhados por suas respectivas subcomissões temáticas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Uma vez distribuídos os anteprojetos das subcomissões, foram-lhes apresentadas 1.282 emendas parlamentares. Dentre essas propostas, vale destacar a emenda de autoria de Vivaldo Barbosa (PDT), que defendia a participação popular no planejamento e na gestão das unidades prestadoras de serviços de saúde e nos conselhos, nos âmbitos federal, estadual e municipal (Emenda n.º 700454-1).

O substitutivo do relator garantia a participação popular em todos os níveis da administração pública e obrigava o Estado a estimulá-la. O documento também previa, dentre as diretrizes para a organização do sistema de seguridade social, a democratização da gestão administrativa. Ademais, previa a participação popular na gestão e nas decisões das instituições públicas ambientais.<sup>304</sup> Dentre 1479 emendas apresentadas ao substitutivo, ganharam destaque as propostas de Eduardo Jorge (PT) e Francisco Rollemberg (PMDB), por terem defendido a participação popular na definição de programas e políticas de saúde. As emendas de autoria de Rodrigues Palma (PMDB) e Oswaldo Almeida (PL) também prestigiaram mecanismos democráticos participativos, ao defenderem medidas de promoção da participação popular na defesa do meio ambiente.<sup>305</sup>

O texto final do anteprojeto da Comissão VII, aprovado em 12 de junho de 1987, manteve as garantias de participação popular em todos os níveis da administração pública e obrigava o Estado a estimulá-la. O documento também contemplava a consulta plebiscitária na hipótese de instalação ou ampliação de empreendimentos e obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente. Ademais, o anteprojeto encaminhado à Comissão de Sistematização conservou os dispositivos que asseguravam a participação popular na gestão e nas decisões das instituições públicas ligadas a questões ambientais.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> Artigos 1º, VIII; 8º; 32, VII; e 89, XII.

<sup>305</sup> Emendas n.ºs 7S0595-7, 7S0025-4, 7S0269-9 e 7S0422-5.

<sup>306</sup> Artigos 1º, VIII; 9º; 110, XI; e 112, “a”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Social. Anteprojeto da Comissão. Volume 187. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

### **3.8 Comissão VIII**

A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão VIII), instalada em 01 de abril de 1987, foi presidida por Marcondes Gadelha (PFL) e relatada por Artur da Távola (PMDB). A possibilidade de adoção de mecanismos de democracia participativa integrou uma parte dos trabalhos das três subcomissões temáticas vinculadas àquele foro decisório, a saber: Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

#### **3.8.1 Subcomissão VIII-A**

A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (Subcomissão VIII-A), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Hermes Zaneti (PMDB) e relatada por João Calmon (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de oito audiências públicas, sendo quatro na área da educação, duas na área de cultura e duas na área de esportes. Nas audiências destinadas à temática da educação foram ouvidos vários expositores, dentre os quais, os representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE), do Conselho Federal de Educação, da Associação Nacional de Educação (ANDE), da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), da União das Nações Indígenas, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), do Conselho da Comunidade Negra, da Confederação dos Professores do Brasil, do Centro de Estudos Afro-Brasileiro, do Centro de Trabalho Indigenista, da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).<sup>307</sup> Ainda quanto ao

---

<sup>307</sup> E ainda: Centro de Estudos Educação e Sociedade, Comissão Pró-Federação de Arte-Educadores, Conselho Federal de Farmácia, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Fórum Nacional dos Secretários de Educação, Organização das Cooperativas Brasileiras, Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, União dos Diretores de Escolas do Magistério

tema “educação”, para além de inúmeras sugestões apresentadas por constituintes e por entidades representativas da sociedade civil, 333 sugestões de cidadãos também orientaram os trabalhos da Subcomissão VIII-A. Dentre essas propostas, ganha destaque a de n.º 6116, de autoria de José Ignácio Ferreira (PMDB), que assegurava a participação política dos estudantes e garantia a autonomia das organizações estudantis.

As audiências destinadas à temática cultural contaram com a presença de artistas, professores, escritores, jornalistas e vários expositores, dentre os quais, os representantes da Confederação Nacional do Teatro Amador (CONFENATA), do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), do Fórum Nacional de Secretários de Cultura, do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), do Instituto Nacional do Livro, da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) e da Associação Nacional dos Produtores de Artes Cênicas (ANPAC).<sup>308</sup> Ainda quanto ao tema “cultura”, para além de inúmeras propostas apresentadas por constituintes, 776 sugestões de cidadãos e de entidades representativas da sociedade civil, também serviram de base para os trabalhos daquele foro decisório.

Já as audiências públicas que tiveram o esporte como tema central, contaram com a participação de representantes das principais entidades esportivas do Brasil: Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Conselho Nacional de Desportos (CND), Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Confederação Brasileira de Atletismo (CBA), Associação Brasileira de Clubes de Futebol (ABCF).<sup>309</sup> Para

---

Oficial, Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, Federações (Brasileira de Associações de Professores de Educação Física, Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul, das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), e Associações (Nacional dos Profissionais de Administração da Educação, Brasileira de Escolas Superiores Católicas, Brasileira de Antropologia, Educativa Evangélica, Nacional dos Professores de Prática de Trabalho, de Educação Católica do Brasil, Nacional de Pós-Graduação em Educação).

<sup>308</sup> E ainda: Associação Baiana de Empresários Teatrais, Associação dos Jovens Artistas (AJA), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Federação Brasileira de Associação de Bibliotecários, Fundação Pró-Memória, Embrafilme, Fundação do Balé do Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Artes Cênicas (INACEN), Instituto Nacional do Folclore, Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões (SATED) dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social de Orientação e Formação Profissional de Brasília (SENALBA-DF) e Sistema Nacional de Museus.

<sup>309</sup> E ainda: Confederação Brasileira de Basquetebol (CBB), Confederação Brasileira de Voleibol (CBV), Federação Internacional de Futebol de Salão (FIFUSA), Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS), Associação Brasileira de Cronistas Esportivos (ABRACE), Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD), Comissão Brasileira de Arbitragem do Futebol

além desses subsídios, vinte e cinco sugestões populares e cinco propostas de constituintes também orientaram os trabalhos da Subcomissão VIII-A.

A leitura do relatório ocorreu no dia 11 de maio de 1987, oportunidade em que o relator concluiu por um anteprojeto defendendo a participação popular nas decisões que dissessem respeito ao processo educacional e propondo que os membros do Conselho Municipal de Educação fossem eleitos através do voto popular, direto e secreto (Artigos 2º, VIII e 10, § 5º). Ao anteprojeto do relator foram apresentadas 277 emendas parlamentares. As emendas de Aloysio Teixeira (PMDB), Sérgio Spada (PMDB) e Max Rosenmann (PMDB) defenderam a realização de plebiscito, no âmbito dos Estados, para consultar a população sobre a viabilidade de instalação de cassinos.<sup>310</sup> José Maurício (PDT) propôs a participação popular na elaboração de um estatuto que pudesse prever direitos e deveres dos atletas.<sup>311</sup> Muitas emendas propuseram modelos de gestão democrática e de participação popular junto às instituições de ensino.<sup>312</sup>

Aprovado em 25 de maio de 1987, o anteprojeto da Subcomissão VIII-A acabou dispondo que a democratização do acesso à educação, enquanto direito de todos e dever do Estado, deveria contar com a colaboração da comunidade. O documento também disciplinava a gestão democrática das políticas culturais e das instituições de ensino, através da participação de alunos, professores e funcionários.<sup>313</sup>

### **3.8.2 Subcomissão VIII-B**

A Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Subcomissão VIII-B), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Arolde de Oliveira

---

(COBRAF), Conselho Regional de Desporto, Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (FAAP) e Coordenadoria Nacional pela Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE).

<sup>310</sup> Emendas n.ºs 8A0123-0, 8A0134-5 e 8A0135-3.

<sup>311</sup> Emenda n.º 8A0109-4.

<sup>312</sup> Emendas n.ºs 8A0038-1, 8A0191-4, 8A0194-9, 8A0214-7, 8A0216-3, 8A0233-4, 8A0234-1, 8A0237-6 e 8A0240-6.

<sup>313</sup> Artigos: 1º; 2º, I; 8º, III; e 18, VII e VIII. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Anteprojeto. Volume 209. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

(PFL) e relatada por Cristina Tavares (PMDB). Seus trabalhos tiveram como base a realização de nove audiências públicas, oportunidade em que foram ouvidos trinta e seis expositores, dentre representantes da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), da Central de Medicamentos (CEME) e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).<sup>314</sup> Inúmeras sugestões de constituintes, cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade civil foram apresentadas à Subcomissão VIII-B. Dentre essas propostas, vale destacar a de Aldo Arantes (PMDB), que defendeu a necessidade de plebiscito para autorizar a vigência de tratados internacionais de caráter militar. O SBPC e os constituintes Augusto Carvalho (PCB), Gerson Camata (PMDB) e Rita Camata (PMDB) defenderam a necessidade de consulta plebiscitária para deliberar sobre a utilização de energia nuclear.

Em 13 de maio de 1987, ao apresentar formalmente o seu relatório e concluir por um anteprojeto, a relatora defendeu a necessidade de realização de plebiscito na hipótese de instalação de usinas nucleares (Artigo 10º). Em outro dispositivo, tutelou a participação dos trabalhadores nos processos decisórios relativos à eliminação da insalubridade e à implantação de sistemas de automação nas empresas (Artigo 7º, III e IV).

Dentre 260 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto, vale destacar as propostas de Annibal Barcellos (PFL) e Antônio Gaspar (PMDB), que objetivavam suprimir o dispositivo que determinava a necessidade de realização de plebiscito no caso de instalação de usinas nucleares (8B0077-7 e 8B0087-4). Enquanto o primeiro argumentou que “os tempos de democracia direta” estavam

---

<sup>314</sup> E ainda: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ordem dos Ministros Evangélicos do Brasil, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Revisão Nacional de Telemática, Sindicato dos Artistas e Técnicos do Rio de Janeiro, Computadores e Sistemas Brasileiros (Cobra), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho Federal da Farmácia (CFF), Empresa Brasileira de Radiodifusão (RADIOBRÁS), Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (SUCESU), Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS), União Brasileira de Informática Pública (UBIP), associações (Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE); Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos (ABICOMP); dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC); Brasileira de Comunicadores Cristãos; dos Profissionais em Processamento de Dados (APPD); Nacional dos Jornais (ANJ), e federações (Nacional dos

“ultrapassados”, o segundo justificou sua proposta afirmando que limitar o plebiscito às decisões sobre construção de usinas nucleares seria “admitir que outras decisões que possam agredir o meio ambiente e a vida de determinada população possam ser tomadas sem a consulta plebiscitária”. Tais propostas foram replicadas por Inocêncio de Oliveira (PFL), ao argumentar que “a prática plebiscitária” não seria uma “tradição do nosso sistema constitucional” (8B0200-1). Por outro lado, Carlos Alberto Caó (PDT), Olívio Dutra (PT), Vilson Souza (PMDB) e Koyu Iha (PMDB) defenderam a participação dos trabalhadores nos processos decisórios que envolvessem a implantação de novas tecnologias.<sup>315</sup> Ao mesmo tempo em que as emendas que defendiam a supressão do plebiscito eram acolhidas, aquelas que propuseram novas formas de participação popular eram rejeitadas. Assim, o anteprojeto da Subcomissão VIII-B, aprovado em 22 de maio de 1987, acabou não prestigiando nenhum mecanismo democrático participativo.<sup>316</sup>

### **3.8.3 Subcomissão VIII-C**

A Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Subcomissão VIII-C), instalada em 07 de abril de 1987, foi presidida por Nelson Aguiar (PMDB) e relatada por Eraldo Tinoco (PFL). Seus trabalhos tiveram como base a realização de oito audiências públicas em Brasília e uma itinerante, realizada na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Na audiência pública itinerante foram ouvidos vários expositores, dentre representantes da Associação Capixaba de Pessoas com Deficiência, da Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua (ES), da Associação dos Aposentados do Espírito Santo, da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória e do Movimento Estadual Criança e Constituinte

---

Engenheiros; Nacional dos Radialistas (FNR); Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Nacional dos Farmacêuticos (FENAFAR); Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações).

<sup>315</sup> Emendas n.ºs: 8B0138-2, 8B0142-1, 8B0164-1 e 8B0255-9.

<sup>316</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anteprojeto. Volume 213. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

(ES).<sup>317</sup> As demais audiências públicas, realizadas na sede da ANC, contaram com a participação de representantes da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF), do Movimento Criança e Constituinte, do Movimento de Meninos e Meninas de Rua, da Pastoral do Menor de Duque de Caxias (RJ), do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), do Movimento Pró-Vida de Brasília, dentre outros.<sup>318</sup> Quanto às temáticas “família”, “menor” e “idoso” foram apresentadas à ANC, respectivamente, 5.517, 6.258 e 745 sugestões de cidadãos, que também orientaram os trabalhos da Subcomissão VIII-C. Não obstante, centenas de outras sugestões também foram apresentadas por constituintes e por entidades representativas de segmentos da sociedade civil.

O anteprojeto do relator, apresentado em 11 de maio de 1987, não previu nenhum mecanismo de participação popular direta. Dentre 195 emendas que foram apresentadas ao anteprojeto, apenas duas propuseram algum tipo de participação popular. A emenda apresentada por Cristina Tavares (PMDB) propôs que a discriminação do aborto fosse submetida a plebiscito, a ser realizado até 180 dias da promulgação da Constituição. Meira Filho (PMDB), por sua vez, defendeu a adoção de políticas e programas que pudessem assegurar a participação popular no amparo aos idosos e às pessoas com necessidades especiais.<sup>319</sup> O anteprojeto da Subcomissão VIII-C, aprovado em 22 de maio de 1987, não contemplou nenhum mecanismo de participação popular, com exceção da proposta de Meira Filho, que acabou prevista no artigo 6º.<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> E ainda: Movimento do Bairro de Canaã, Vitória (ES); Movimento Comunitário de Vila Velha (ES); Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória (ES); Associação dos Dirigentes de Obras e Monitores do Espírito Santo; Associação de Ex-Alunos Internos do Espírito Santo; Associação dos Moradores de Morada de Vila Betânia, município de Viana (ES), Campanha do Bem-Estar do Menor; Centro da Integração da Mulher (ES); Comissão Municipal Pró-Criança da Prefeitura de Vitória (ES); e Comissão dos Agricultores Sem-Terra no município de Pinheiros (ES).

<sup>318</sup> E ainda: Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Carlos Chagas; Associação dos ex-alunos da FUNABEM; Academia Fluminense de Medicina (AFM); Associação dos Veteranos Brasileiros; Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde de São Paulo; Conselho Nacional das Aldeias SOS; Casa do Candango; Centro Espírita “Sebastião, o Mártir”; Lar dos Velhinhos Maria Madalena; Embaixada da Paz; Escola de Pais do Brasil; Movimento de Meninos e Meninas de Rua, Caxias (RJ); Secretaria do Menor do Estado de São Paulo; Seicho-No-Ie; Grupo dos Mais Vividos (Sesc).

<sup>319</sup> Emenda n.ºs 8C0058-5 e 8C0096-8.

### 3.8.4 O Anteprojeto da Comissão VIII

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão VIII) deveria analisar os anteprojetos encaminhados por suas respectivas subcomissões temáticas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Uma vez distribuídos os anteprojetos das subcomissões, foram-lhes apresentadas 1.047 emendas parlamentares. Dentre essas propostas, vale destacar a de autoria de Márcio Braga (PMDB), que determinava a realização de consulta plebiscitária para deliberar sobre a exploração de jogo de azar e loteria. Algumas emendas, como as dos peemedebistas Vasco Alves e Maurício Nasser, defenderam a realização de consulta plebiscitária nas hipóteses de instalação de usinas nucleares, empreendimentos, e obras de grande porte, com potencial para causar danos ao meio ambiente. Jorge Hage (PMDB) e Maurício Corrêa (PDT) propuseram dispositivos que asseguravam a participação popular na definição de políticas para nortear as ações do Estado no âmbito da ciência e tecnologia. Ademais, muitos constituintes, a exemplo de Sandra Cavalcanti (PFL), Pedro Canedo (PFL), Louremberg Nunes Rocha (PMDB) e Flávio Palmier da Veiga (PMDB), defenderam a promoção da participação popular, especialmente através de educadores e alunos, na elaboração do plano nacional de educação, bem como na gestão de instituições de ensino.<sup>321</sup>

O substitutivo do relator, apresentado em 09 de junho de 1987, não era rico em mecanismos democráticos participativos. Não obstante, o documento defendeu a democratização do acesso, permanência e gestão do ensino em todos os níveis e dispôs sobre a participação popular na elaboração do Plano Nacional de Educação (Artigos 1º, I e 12). Nenhuma das 874 emendas parlamentares apresentadas ao substitutivo do relator inovava em mecanismos democráticos participativos. A Comissão VIII não logrou êxito em concluir os seus trabalhos, ficando a cargo do

---

<sup>320</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Anteprojeto. Volume 216. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>321</sup> Emendas n.ºs 800089-1, 800318-1, 800646-6, 800205-3, 800452-8, 800356-4, 800673-3, 800800-1 e 800822-1.

relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB), a tarefa de reunir os textos das subcomissões respectivas e elaborar o seu anteprojeto. O documento acabou mantendo apenas os dispositivos que tratavam da democratização do ensino, especialmente aqueles que garantiam a participação popular na elaboração do Plano Nacional de Educação.<sup>322</sup>

### 3.9 Considerações parciais

Os trabalhos nas subcomissões e comissões temáticas contaram com uma intensa participação popular, que se deu através de centenas de audiências públicas e milhares de sugestões de cidadãos e entidades representativas de segmentos da sociedade civil. Propostas de mecanismos democráticos participativos na vida política foram reproduzidas em inúmeras sugestões e integraram os debates de grande parte das audiências públicas. Tais propostas, aliadas à atuação dos movimentos sociais e à maciça presença do povo nas dinâmicas decisórias, exerceram forte influência sobre os relatores e demais membros das subcomissões e comissões temáticas quando da elaboração dos seus respectivos anteprojetos. No caso, constata-se uma quantidade razoável de dispositivos previstos em emendas, substitutivos e anteprojetos que, no que diz respeito a mecanismos de democracia direta, guardam alguma correspondência ou afinidade com várias sugestões e contribuições recebidas por expositores nas audiências públicas.

Dos 32 anteprojetos aprovados pelas subcomissões e comissões temáticas, apenas oito não contemplaram mecanismos democráticos participativos.<sup>323</sup> Dentre os mecanismos mais propostos e debatidos no âmbito desses foros decisórios, encontram-se o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e de emendas à Constituição e o voto destituente ou revocatório. Tais mecanismos foram contemplados em nove anteprojetos, dentre os vinte e quatro produzidos pelas

---

<sup>322</sup> Artigos: 2º, I; 8º, § 6º, “a”; 11, § 2º, “c”; e 12. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anteprojeto. Volume 206. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>323</sup> Subcomissões IV-B, V-A, V-C, VI-A, VI-C e VIII-B; e Comissões V e VI.

subcomissões temáticas. Quanto aos documentos produzidos pelas oito comissões temáticas, apenas três (Comissões V, VI e VIII) deixaram de prever os referidos instrumentos. Registra-se, por oportuno, que embora não tenha previsto nenhum mecanismo clássico de participação popular, como o referendo e o plebiscito, o documento elaborado pela Comissão VIII contemplou dispositivos que tratavam da democratização do ensino, especialmente com vistas a garantir a participação popular na elaboração do Plano Nacional de Educação.<sup>324</sup>

O plebiscito e a iniciativa popular legislativa foram os mecanismos que mais marcaram presença nos anteprojetos das subcomissões e comissões temáticas, sendo contemplados em, respectivamente, nove e oito documentos. Por outro lado, o voto destituente ou revocatório foi prestigiado apenas pela Subcomissão I-B, dentre os trinta e dois foros decisórios aqui analisados. Registra-se, por oportuno, que a Subcomissão I-B foi a única que previu todos os mecanismos democráticos aqui tratados, sendo seguida pela Subcomissão IV-C, que deixou de fora apenas o voto destituente ou revocatório.

Anteprojetos	Mecanismos democráticos participativos <sup>325</sup>				
	Plebiscito	Referendo	Iniciativa popular de lei	Iniciativa popular de emendas à Constituição	Voto destituente ou revocatório
Subcomissão I-A					
Subcomissão I-B	X	X	X	X	X
Subcomissão I-C					
Comissão I	X		X	X	
Subcomissão II-A	X				
Subcomissão II-B	X	X	X		
Subcomissão II-C	X				
Comissão II	X	X	X		
Subcomissão III-A		X	X	X	
Subcomissão III-B		X			
Subcomissão III-C					
Comissão III		X	X	X	
Subcomissão IV-A	X				
Subcomissão IV-B					

<sup>324</sup> Interessante notar que tal dispositivo guarda profundas semelhanças com o anteprojeto apresentado pelo Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais.

<sup>325</sup> Foi considerada apenas a menção expressa, nos anteprojetos das subcomissões e comissões temáticas, dos seguintes mecanismos democráticos participativos: plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e de emendas à Constituição e voto destituente ou revocatório.

Subcomissão IV-C	X	X	X	X	
Comissão IV	X		X		
Subcomissão V-A					
Subcomissão V-B					
Subcomissão V-C					
Comissão V					
Subcomissão VI-A					
Subcomissão VI-B			X		
Subcomissão VI-C					
Comissão VI					
Subcomissão VII-A					
Subcomissão VII-B					
Subcomissão VII-C					
Comissão VII	X				
Subcomissão VIII-A					
Subcomissão VIII-B					
Subcomissão VIII-C					
Comissão VIII					

Tabela 2 - Anteprojeto – Mecanismos democráticos participativos – Plebiscito – Referendo – Iniciativa popular legislativa e constitucional – Voto destituente ou revocatório

Importante consignar que a opção da Subcomissão I-B pelo voto destituente parece ter sido influenciada pelos anteprojeto elaborados por Luiz Pinto Ferreira e José Afonso da Silva. No caso, pode-se afirmar que alguns mecanismos democráticos participativos previstos no âmbito das subcomissões e comissões temáticas guardam algum tipo de compatibilidade ou equivalência com várias propostas elaboradas na fase pré-constituente. De todo modo, em outras situações, percebe-se uma distância considerável entre o que fora defendido antes da convocação da ANC e o que restou decidido naqueles espaços decisórios.

Conforme pode ser verificado no quadro a seguir, quando se comparam os anteprojeto aprovados nas subcomissões e comissões temáticas com os elaborados na fase pré-constituente, observamos, com relação à iniciativa popular legislativa e constitucional, a prevalência da exigência de um mínimo de subscrições equivalentes a 0,3% do eleitorado nacional nos primeiros, e 50.000

nos segundos. Ademais, ao contrário do que fora proposto antes da convocação da ANC, a maioria dos anteprojetos analisados neste capítulo ainda exigia que as subscrições fossem coletadas em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% do eleitorado de cada um deles. No caso, entre as propostas da fase pré-constituente, a referida exigência foi contemplada apenas no anteprojeto elaborado por Henry Macksoud. Assim, entre a fase pré-constituente e a finalização dos trabalhos nas subcomissões e comissões temáticas, verificou-se, na maioria desses âmbitos decisórios, uma sensível majoração dos requisitos exigidos para a utilização da iniciativa popular legislativa e constitucional.<sup>326</sup>

<b>Propostas e Anteprojetos</b>	<b>Iniciativa popular de lei</b>	<b>Iniciativa popular de emendas à Constituição</b>
OAB/IAB/RS		Apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores.
Luiz Pinto Ferreira	Apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores.	Apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores.
José Afonso da Silva	Apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores.	
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Apresentação de projeto subscrito por 50.000 eleitores. <sup>327</sup>	
Henry Macksoud		Apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com não menos de 0,1% de cada um deles.
Fábio Konder Comparato	Apresentação de projeto subscrito por 10.000 cidadãos.	Apresentação de projeto subscrito por 30.000 cidadãos.
Subcomissão (I-B)	Apresentação de projeto subscrito por 15.000 cidadãos.	Apresentação de projeto subscrito por 30.000 cidadãos.
Subcomissão (IV-C)	Apresentação de projeto subscrito por 0,3% do eleitorado de 1/5 dos Estados.	Apresentação de projeto subscrito por 0,5% dos eleitores de cada uma de, pelo menos, 1/3 dos

<sup>326</sup> Se levarmos em conta a exigência de 0,3% do eleitorado nacional e que o eleitorado à época era de, aproximadamente, 69.000.000 de eleitores, observa-se (quando comparado com a exigência de 50.000 subscrições) uma majoração de, aproximadamente, 410%. Conforme será observado no capítulo seguinte, essa tendência pela majoração do mecanismo persistiu junto à Comissão de Sistematização, especialmente com o surgimento do Centrão.

<sup>327</sup> De acordo com o anteprojeto do PCB, a iniciativa popular legislativa deve se dar através de associações civis e entidades representativas de largos setores da população.

		Estados.
Comissão (III)	Apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% de cada um deles.	Apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% de cada um deles.
Comissão (IV)	Apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% de cada um deles.	

Tabela 3 - Propostas e Anteprojetos – Iniciativa popular legislativa – Iniciativa popular constitucional

No que diz respeito ao referendo, percebe-se exatamente o inverso, uma vez que as propostas analisadas no capítulo anterior, quando comparadas com os anteprojetos das subcomissões e comissões temáticas, apresentam muitas limitações com relação às possibilidades de utilização do mecanismo.

<b>Propostas e anteprojetos</b>	<b>Referendo</b>
OAB/IAB/RS	O Presidente da República pode convocar a realização de referendo.
Luiz Pinto Ferreira	Submissão das leis e emendas constitucionais a referendo, mediante requerimento de 50.000 eleitores. O Presidente da República também pode convocar a realização de referendo.
Comissão Provisória de Estudos Constitucionais	As Constituições estaduais devem contemplar o referendo no âmbito do Estado e no Município. O Presidente da República pode determinar a realização de referendo em algumas hipóteses.
José Afonso da Silva	Submissão do texto constitucional aprovado a referendo. Referendo de projetos de leis e emendas à Constituição, inclusive mediante requerimento de 10.000,00 cidadãos.
Confederação Nacional da Indústria	Adoção do referendo, inclusive com efeitos revogatórios.
Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais	Adoção do referendo para aprovar algumas normas.
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Os projetos de emendas à Constituição ou de lei contendo matéria sobre a estrutura do sistema federativo e o equilíbrio dos poderes, ficam condicionados a referendo.
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	Referendo em “matérias especialmente relevantes”;
Subcomissão (I-B) dos Direitos Políticos, dos Direitos	Dependem de ratificação, através de referendo, as emendas constitucionais aprovadas com voto contrário

Coletivos e Garantias	de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requerido por 50% dos votos vencidos.
Subcomissão (II-B) dos Estados	A Constituição Estadual disporá sobre os casos e as formas de referendo no Estado e no Município.
Comissão (II) da Organização do Estado	As constituições estaduais devem dispor sobre o referendo, nos âmbitos estadual e municipal.
Subcomissão (III-A) do Poder Legislativo	É da competência exclusiva do Congresso Nacional determinar a realização de referendo.
Subcomissão (III-B) do Poder Executivo	Compete ao Presidente da República determinar a realização de referendo em algumas hipóteses.
Comissão (III) da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	É da competência exclusiva do Congresso Nacional determinar a realização de referendo. Compete ao Presidente da República determinar a realização de referendo em algumas hipóteses.
Subcomissão (IV-C) de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas	Aprovada pelo Congresso Nacional e ratificado pelas Assembleias Legislativas, a proposta de reforma da Constituição será submetida a referendo. A emenda constitucional aprovada poderá ser submetida a referendo se acaso requerido por 3% dos eleitores de, pelo menos, 1/3 das unidades da Federação. A Constituição aprovada pela ANC deve ser submetida a referendo popular. Deverão ser submetidos a referendo, se acaso requerido por 0,5% dos eleitores de 1/3 das unidades da Federação: I – lei revogada; e II – lei aprovada pelo Congresso Nacional, até três meses a partir de sua publicação.

Tabela 4 - Propostas e Anteprojeto – Referendo

Interessante notar que as subcomissões I-B e IV-C defenderam a participação popular no âmbito da jurisdição constitucional, conferindo legitimidade a 5.000 e 10.000 cidadãos, respectivamente, para proporem ação de inconstitucionalidade em tese. No caso, quanto a essa possibilidade, percebe-se uma distância considerável daqueles anteprojeto da fase pré-constituente, que conferiam tal legitimidade a qualquer cidadão.<sup>328</sup> Essa diferença de tratamento também é palpável quando se analisa a trajetória das propostas de adoção do plebiscito. Não obstante ser a consulta popular mais contemplada nos anteprojeto das subcomissões e comissões, o plebiscito foi citado apenas em duas propostas da fase anterior à convocação da ANC.<sup>329</sup>

Ao que parece, não obstante a inexistência de um anteprojeto de Constituição inicial que pudesse orientar os trabalhos das subcomissões e comissões temáticas, os constituintes não foram parcimoniosos na utilização dos

<sup>328</sup> Trata-se dos anteprojeto elaborados por José Afonso da Silva, por Fábio Konder Comparato, pelo Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais e pela CNBB.

<sup>329</sup> Anteprojeto de Luiz Pinto Ferreira (artigo 68) e da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (artigos 69 e 132). Ambos defendiam que a criação, fusão ou incorporação de Estados depende da realização de plebiscito junto às populações interessadas.

anteprojeto elaborado antes da instalação da ANC. No caso, uma quantidade razoável de mecanismos democráticos participativos defendidos em emendas parlamentares e contemplados nos anteprojeto das comissões e subcomissões temáticas, guarda alguma correspondência ou afinidade com várias propostas elaboradas na fase pré-constituente.

Não obstante toda a resistência do bloco conservador, quanto à adoção de um regime democrático participativo, a ala progressista da ANC logrou êxito em contemplar mecanismos de participação popular direta na maioria dos anteprojeto das comissões temáticas, sobretudo o referendo, o plebiscito, o voto destituente ou revocatório e a iniciativa popular de lei e de emendas à Constituição. Pelo que se constatou, a descentralização dos trabalhos constituintes, ocorrida sob a égide do bloco progressista, influenciou sobremaneira a opção pelos referidos instrumentos. Encerrados os trabalhos nas comissões, seus anteprojeto foram encaminhados à Comissão de Sistematização, que tinha a tarefa de compatibilizar as matérias aprovadas e elaborar um Projeto de Constituição.

## 4

### **A participação popular na Comissão de Sistematização e em Plenário**

Conforme verificado nos capítulos anteriores, o RIANC permitiu que toda a fase inicial do processo constituinte fosse pautada em um método de trabalho descentralizado, que contou com a participação de todos os constituintes e de um grande número de cidadãos e de movimentos sociais. No caso, centenas de audiências públicas realizadas naquele momento, bem como milhares de sugestões e propostas da sociedade civil, embasaram as deliberações nas subcomissões e comissões temáticas. Ademais, as inúmeras caravanas à Brasília, a presença maciça do povo nas galerias do Congresso Nacional e o acompanhamento sistemático dos trabalhos constituintes também influenciaram as decisões políticas naquela fase embrionária da ANC. Esse fenômeno de participação popular repercutiu no grande número de mecanismos democráticos participativos defendidos por uma considerável parcela de constituintes, especialmente em suas emendas parlamentares, e contemplados em quase todos os anteprojeto das subcomissões e comissões temáticas. Dentre os mecanismos mais discutidos e votados nesses âmbitos decisórios, encontram-se o referendo, o plebiscito, o voto destituente ou revocatório e a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição.

Uma vez encerrados os trabalhos nas comissões, seus anteprojeto foram encaminhados à Comissão de Sistematização, que por sua vez era responsável por compatibilizar as matérias aprovadas e elaborar um anteprojeto de Constituição a ser discutido e votado em plenário. Assim, nessa nova fase do processo constituinte, os instrumentos de participação popular direta, contemplados nos anteprojeto das comissões temáticas, seriam compatibilizados para, então, integrarem o anteprojeto de Constituição. Neste capítulo, portanto, serão analisados, inicialmente, os mecanismos de participação popular direta no contexto da instalação da Comissão de Sistematização.

Consoante o que fora visto no capítulo inaugural desta tese, o artigo 24 do RIANC permitia a apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição, desde que tais propostas fossem subscritas por trinta mil ou mais eleitores

brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas. No caso, entre os meses de março e agosto de 1987, os movimentos sociais realizaram em todo o país uma intensa mobilização voltada para a elaboração de propostas e coleta de assinaturas. Toda essa movimentação resultou em mais de 12 milhões de subscrições, que foram reunidas em 122 emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização. Essa experiência de participação popular também acabaria servindo de base para a adoção, no texto da Constituição da República de 1988, de inúmeros mecanismos democráticos participativos. Assim, a análise passa a ser dirigida para as emendas populares com temáticas voltadas para a implementação dos referidos instrumentos. No caso, serão abordadas as principais características dessas propostas, de modo a identificar os seus conteúdos, número de subscrições e entidades que lhes prestaram apoio. Ao final do capítulo serão destacadas as emendas populares que foram aprovadas na Comissão de Sistematização e inseridas no texto final da Constituição da República de 1988.

Por fim, será analisada a trajetória dos mecanismos de participação popular direta entre os documentos aprovados na Comissão de Sistematização até a conclusão do texto final da Constituição da República de 1988. No caso, sem se desconsiderar outros instrumentos participativos que também foram objeto de discussão e deliberação, serão destacados o referendo popular, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa e constitucional.

#### **4.1 A Comissão de Sistematização**

Na reunião de instalação da Comissão de Sistematização, realizada em 09 de abril de 1987, Afonso Arinos (PFL) foi eleito presidente e designou como relator o constituinte Bernardo Cabral (PMDB). A partir de então, teve início um momento de concentração e centralização dos trabalhos constituintes, onde toda discussão e deliberação (verificada na primeira fase) deram lugar a articulações e decisões nos bastidores, com vistas a elaborar o texto-base que seria encaminhado

ao Plenário da ANC.<sup>330</sup> Logo na 2ª Reunião Ordinária, realizada em 07 de maio de 1987, Sandra Cavalcanti (PFL) e Afonso Arinos manifestaram grande preocupação quanto aos obstáculos a serem enfrentados para superar os requisitos regimentais exigidos para a apresentação de emendas populares, sobretudo com relação à exiguidade do tempo disponível para a elaboração de propostas e coleta de assinaturas. Ainda naquela reunião, após apontar dificuldades também com relação à conferência das assinaturas nas propostas, Raimundo Bezerra (PMDB) e Sandra Cavalcanti sugeriram que a análise dos elementos identificadores dos signatários fosse realizada através de um método por amostragem.<sup>331</sup> Tal proposta acabou recebendo o apoio da maioria dos membros da Comissão de Sistematização, especialmente do relator e de Joaquim Bevilacqua (PTB).

Os primeiros esforços da Comissão de Sistematização foram dedicados à elaboração de seu regimento interno, o que resultou na Resolução n.º 01, de 10 de junho de 1987. O documento, doravante denominado Res. 01/1987, estabelecia que o Projeto de Resolução sobre consulta plebiscitária a respeito da redação final do projeto de Constituição deveria ser aprovado mediante o voto da maioria absoluta dos membros daquele foro decisório (artigos 14 e 15). A Res. 01/1987 ainda disciplinava que as emendas populares deveriam ser apresentadas à Secretaria da Comissão de Sistematização, encarregada de verificar o cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 24 do RIANC. A verificação aludida deveria ocorrer conforme o que fora proposto por Raimundo Bezerra (PMDB) e Sandra Cavalcanti (PFL), ou seja, através de um processo de amostragem, de modo a identificar um “percentual confiável” de assinaturas. Ademais, se alguma emenda popular coincidissem com os objetivos e definições de uma proposta apresentada por um constituinte, ou com o conteúdo de algum anteprojeto das comissões temáticas, ela seria considerada verificada e recebida. A Res. 01/1987 ainda autorizava que um dos signatários da emenda popular pudesse usar a palavra para discuti-la, pelo prazo de vinte minutos (artigo 16, § 1º e 2º e 20, § 3º).

---

<sup>330</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 157 e 166.

<sup>331</sup> Tais propostas acabaram sendo convertidas em emendas ao projeto de regimento interno da Comissão de Sistematização (emendas n.ºs 9 e 12) e compatibilizadas pelo relator, que lhes atribuiu parecer favorável. Ata da Comissão de Sistematização, p. 35-54.

Ainda na primeira quinzena de junho de 1987, na medida em que os trabalhos nas comissões temáticas eram concluídos, seus anteprojetos eram remetidos à Comissão de Sistematização, que por sua vez elaboraria o Projeto de Constituição para, enfim, submetê-lo ao plenário da ANC. O Anteprojeto de Constituição, apresentado por Bernardo Cabral em 26 de junho de 1987, foi alvo de muitas críticas, sendo comumente chamado pela opinião pública e pelos constituintes de “Frankenstein”. O documento recebeu essa pecha principalmente em razão de seu antagonismo e extensão (501 artigos), resultado de uma reunião, tanto quanto possível, dos anteprojetos produzidos nas comissões.<sup>332</sup>

No que diz respeito à temática desta tese, o artigo 26 do primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização apresentava uma configuração de soberania popular e disciplinava alguns instrumentos destinados ao seu exercício, nos exatos moldes propostos anteriormente por Lysâneas Maciel (PDT) e contemplados no anteprojeto da Comissão I. Dentre tais instrumentos, registra-se aquele que autorizava a submissão do texto constitucional aprovado pela ANC à consulta popular (artigo 26, I). Já o parágrafo único do referido dispositivo, que determinava a regulamentação do plebiscito, foi reproduzido a partir do que fora previsto no anteprojeto da Comissão IV. No que diz respeito ao referendo popular, o documento elaborado pelo relator reproduziu, do anteprojeto elaborado pela Comissão III, os dispositivos que autorizavam o Congresso Nacional e o Presidente da República a determinar a realização da consulta popular (artigos 99, X; 162, XXII e XXIII; e 167, III). Quanto à iniciativa popular legislativa e constitucional, o anteprojeto acompanhou a configuração do mecanismo aprovado nas Comissões III e IV, ao prever a possibilidade de iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles (artigo 120).

Ao acompanhar o que foi contemplado no anteprojeto da Comissão II, o documento apresentado por Bernardo Cabral exigia a consulta plebiscitária nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e Municípios (artigo 44, § 3º e 4º), bem como no caso de execução de empreendimentos ou atividades que pudessem representar algum risco ao meio ambiente ou alteração

---

<sup>332</sup> Com exceção do anteprojeto da Comissão VIII, que ainda não havia terminado os seus trabalhos naquela oportunidade.

do patrimônio histórico (artigo 46, III). O primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização também acompanhou a Comissão II quando exigiu que as Constituições dos Estados dispusessem sobre a iniciativa popular legislativa e o referendo nos âmbitos estadual e municipal (artigo 54) e que os municípios instituíssem mecanismos que pudessem assegurar a efetiva participação da comunidade no planejamento e no processo decisório municipal (artigo 59, V). Ao assegurar aos trabalhadores o direito de participação na gestão dos locais de trabalho, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde do trabalhador (artigo 356, IV), o anteprojeto apenas reproduziu o que já constava no artigo 57, IV do anteprojeto da Comissão VII. Também partiu da referida comissão temática o dispositivo que previa que o Estado deveria estimular a participação popular em todos os níveis da administração pública (artigo 18, VII, a).

O voto destituente ou revocatório não foi contemplado no primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização e, invariavelmente, era confundido com a ação de impugnação de mandato junto à Justiça Eleitoral, prevista no artigo 28, IV.<sup>333</sup> No caso, a ambiguidade se dava em razão do dispositivo anunciar que os detentores de mandatos eletivos tinham o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores e, ao mesmo tempo, prever que o mandato parlamentar poderia ser impugnado, mediante ação própria, junto à Justiça Eleitoral. Conforme será observado até o final deste capítulo, a possibilidade de utilização do voto popular destituente ou revocatório, com vistas à revogação de mandatos, não foi submetida à Comissão de Sistematização e sequer foi cogitada no Plenário da ANC.

<b>Mecanismos de participação popular</b>	<b>Anteprojeto “Frankenstein” Comissão de Sistematização (26/06/1987)</b>
Referendo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizava o Congresso Nacional e o Presidente da República a determinar a realização do referendo (Comissão III);</li> <li>- Exigia que as Constituições Estaduais dispusessem sobre o referendo nos âmbitos estadual e municipal (Comissão II).</li> <li>- Autoriza a submissão do texto constitucional aprovado pela ANC à</li> </ul>

<sup>333</sup> Dispõe o artigo Art. 28: “IV – O MANDATO. a) os detentores de mandatos eletivos têm o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores; b) o mandato parlamentar poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de até seis meses após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais”.

	consulta popular (Comissão I).
Plebiscito	- Determinava a regulamentação do plebiscito (Comissão IV); - Exigia o plebiscito nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e Municípios ou no caso de execução ou alteração de empreendimentos ou atividades que possam oferecer algum risco ao meio ambiente (Comissão II).
Voto destituente	Não contemplava
Iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição	- Autorizava a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles (Comissões III e IV); - Exigia que as Constituições Estaduais dispusessem sobre a iniciativa popular de leis no âmbito estadual e municipal (Comissão II).

Tabela 5 - Mecanismos de Participação Popular – Anteprojeto “Frankenstein” – Comissão de Sistematização (26/06/1987)

Dentre 5.624 emendas parlamentares apresentadas ao anteprojeto de Constituição, ganham destaque as propostas apresentadas por Maurício Nasser (PMDB), por defender a realização de plebiscito para escolher a forma de governo, a de Uldurico Pinto (PMDB), por defender a realização de consulta popular para referendar a Constituição e as de Amaral Netto (PDS) e Samir Achôa (PMDB), por proporem a realização de plebiscito para deliberar sobre a instituição da pena de morte.<sup>334</sup> Por outro lado, a emenda n.º CS04683-8, de autoria de Francisco Dornelles (PFL), propôs a supressão do dispositivo que submetia o texto constitucional a referendo popular, ao argumento de que a proposta implicaria na anulação da própria ANC, sem prejuízo de configurar-se uma “operação onerosa e conflitante, capaz de gerar crises e adiamentos injustificáveis”. Tal proposta foi reproduzida por Sandra Cavalcanti (PFL), que alegou ser esse tipo de consulta popular ajustável apenas a regimes autoritários, para concluir que “quem garante o exercício da soberania é o parlamento” (Emenda n.º CS05375-3).

Em 09 de julho de 1987, quando da apresentação de seu novo parecer e anteprojeto, Bernardo Cabral simplesmente ignorou as emendas de mérito apresentadas, alegando que as regras regimentais “cercearam a liberdade de iniciativa do relator”. No que diz respeito à temática dos mecanismos democráticos participativos, o novo anteprojeto de Constituição apresentado por Bernardo Cabral não inovava, mantendo a mesma configuração daquele que lhe

<sup>334</sup> Emendas n.ºs: CS00194-0, CS00277-6, CS00308-0 e CS03222-5.

precedeu. O documento, que continha 496 artigos e foi considerado um pouco melhor que o anterior, também foi alvo de inúmeras críticas, especialmente da ala conservadora, que não demorou a defini-lo como “prolixo e sem alma”, atribuindo-lhe o apelido de “Bebê de Rosemary”.<sup>335</sup> Na 11ª Reunião Extraordinária, realizada em 11 de julho de 1987, após Fernando Henrique Cardoso (PMDB) anunciar um acordo entre as lideranças partidárias, com vistas a aprovar o parecer e o anteprojeto sem discussão e votação dos destaques, Afonso Arinos (PFL) submeteu o documento à votação, sendo aprovado por 76 votos favoráveis, sendo 15 contrários.<sup>336</sup> De acordo com Adriano Pilatti, esse comportamento dos constituintes se justificaria pelo fato de que o “verdadeiro início da nova fase do jogo” ainda estaria por vir.<sup>337</sup> Nesse meio tempo, grande parte dos movimentos sociais já tinha reunido um número de subscrições necessárias para a apresentação de suas emendas populares e ensaiava submetê-las à apreciação da Comissão de Sistematização.

#### 4.1.2

#### **As Emendas Populares e o exercício da soberania popular**

De acordo com o RIANC, a apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição ficava subordinada a uma série de requisitos que dificultavam sobremaneira a formulação de propostas e a coleta de assinaturas, valendo destacar: o exíguo prazo para a formulação e apresentação de propostas; a necessidade de encaminhamento das emendas em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas e a necessidade de registrar o endereço completo do subscritor e todos os dados do seu título eleitoral. Ademais, para além dessas dificuldades regimentais, o ceticismo e a

---

<sup>335</sup> JORNAL DO BRASIL, 06/09/1987, p. 4. Segundo Adriano Pilatti, a apresentação do documento coincidiu com as primeiras notícias sobre as mobilizações da ala conservadora do PMDB, autodenominada “Centro Democrático”, origem do futuro “Centrão”. Esse movimento tinha o objetivo de alterar o RIANC para permitir a apresentação de um novo texto. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 153.

<sup>336</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 11ª Reunião Extraordinária (11/07/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, p. 210-211.

desconfiança da população naquele contexto, também representavam um grande obstáculo a ser superado.

Assim, após a aprovação do RIANC, diversos movimentos sociais iniciaram em todo país uma ampla campanha de apoio às emendas populares, que se deu através da divulgação e organização de entidades associativas, especialmente com vistas à sensibilização da população para a formulação e coleta de assinaturas. Não obstante todas as dificuldades enfrentadas, 122 emendas populares, reunindo 12 milhões de assinaturas, foram apresentadas junto à Comissão de Sistematização. Essas emendas foram organizadas em pastas que se estenderam por mais de 160 metros de prateleiras de duas grandes salas do Congresso Nacional. No caso, o RIANC havia autorizado a participação de toda a sociedade brasileira “no plenário, nas tribunas, nas ruas, assinando emendas populares, no gramado e nos corredores do Congresso, marchando, pressionando, influenciado (...)”.<sup>338</sup>

Após a instalação da Comissão de Sistematização, a comissão executiva da Articulação Nacional de Entidades para a Mobilização Popular na Constituinte, que reunia aproximadamente oitenta organizações da sociedade civil<sup>339</sup>, começou a traçar estratégias para o lançamento de uma campanha de apoio às emendas populares por todo o país. Um dos resultados dessa mobilização foi a definição do dia 17 de junho como sendo o Dia Nacional de Mobilização e Coleta de Assinaturas. Nesse dia, com vistas a conscientizar a população em torno da necessidade de uma maior participação popular na ANC, foram promovidos atos públicos, comícios e debates, acompanhados de coletas de assinaturas, em todos os Estados e na maioria dos municípios brasileiros.<sup>340</sup> O dia 12 de agosto de 1987, por sua vez, foi escolhido para ser a data da realização de um ato público e oficial para a entrega conjunta das emendas populares. Naquela oportunidade, que contou com a presença de milhares de pessoas, inclusive de caravanas vindas de todas as partes do país, Ulysses Guimarães foi intensamente vaiado pela multidão, que o

<sup>337</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 155.

<sup>338</sup> BUARQUE, Cristóvam. A perfeição inacabada. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 19.

<sup>339</sup> Dentre as quais: CUT (Central Única dos Trabalhadores), ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura), inclusive alguns partidos políticos de esquerda, como o PT, PDT, PCdoB, PCB e PV.

<sup>340</sup> CORREIO BRASILIENSE, Brasília, 01/06/1987, p. 5.

chamou de traidor. Até mesmo seus próprios organizadores reconheceram que o evento não esteve livre de problemas e que não lograram êxito em concluir a mobilização conforme tinha sido programado:

Nós começamos naquela época a organizar a grande festa final. Que foi um desastre. Porque, obviamente, embora no âmbito dos plenários não houvesse disputa de poder, havia disputa de poder entre organizações sociais. Então, os grandes sindicatos queriam estar à frente disso tudo. Os grandes movimentos queriam estar à frente. Instrumentalizar isso tudo foi a parte triste da história. Tivemos reuniões muito tensas em Brasília com todos esses movimentos, com grupos mais exacerbados, que queriam mais isso e aquilo. Alguns queriam, inclusive, que a festa não fosse uma festa de cidadania, mas que o seu movimento aparecesse na frente, e deu no que deu. O dia final teve uma imensa presença de pessoas em Brasília. Vieram ônibus do Brasil todo. Encheram o Congresso Nacional e, obviamente, alguém teve a infeliz ideia de vaiar Ulysses Guimarães quando ele discursava no meio de toda aquela multidão. E o que sai na imprensa? Baderna no Congresso. Então, uma festa que era para ser muito linda, pois até então tínhamos doze milhões de assinaturas, foi um desastre.<sup>341</sup>

Entre julho e agosto de 1987 a presidência da Comissão de Sistematização anunciou o indeferimento de 38 emendas populares, ao argumento de não terem preenchido os requisitos regimentais.<sup>342</sup> Não obstante, todas elas tramitaram normalmente, o que foi possível graças ao artigo 24, V do RIANC, que permitia a superação das exigências regimentais através da simples subscrição da proposta por algum constituinte. No caso, todas as emendas populares que não receberam o apoio popular necessário foram subscritas por constituintes (principalmente progressistas) e, conseqüentemente, tiveram a sua tramitação garantida. Ademais, alguns constituintes se colocaram a disposição para assinar toda e qualquer emenda popular que não tivesse preenchido os requisitos regimentais,

<sup>341</sup> Entrevista com o político e ativista social Francisco Whitaker Ferreira, coautor do livro *Cidadão Constituinte – A Saga das Emendas Populares*. FERREIRA, Whitaker Francisco. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 02 de julho de 2015.

<sup>342</sup> PE00001-6, PE00078-4, PE00099-7, PE00120-9 e PE00121-7: Nilson Gibson (PMDB); PE00002-4: José Genoíno (PT); PE00041-5 e PE00048-2: Lysâneas Maciel (PDT); PE00044-0: Vivaldo Barbosa (PDT); PE00015-6 e PE00016-4: Roberto D'Ávila (PDT); PE00028-8, PE00034-2 e PE00114-4: Nelson Carneiro (PMDB); PE00103-9: Vilson Souza (PMDB); PE00109-8: Augusto Carvalho (PCB); PE00017-2, PE00073-3, PE00074-1, PE00075-0 e PE00076-8: Ronan Tito (PMDB); PE00106-3, PE00107-1 e PE00108-0: Francisco Amaral (PMDB); PE00112-8: Ivo Lech (PMDB); PE00079-2: Cid Sabóia de Carvalho (PMDB); PE00081-4: Hermes Zanetti (PMDB); PE00006-7: Aluízio Campos (PMDB); PE00094-6: Hélio Rosas (PMDB); PE00097-1: Celso Dourado (PMDB); PE00069-5: Miro Teixeira e Nelson Carneiro (PMDB); PE00058-0: Cristina Tavares (PMDB) e Manoel Castro (PFL); PE00030-0 e PE00031-8: Flávio Rocha (PFL); PE00090-3: Fausto Rocha (PFL); PE00003-2: Manoel Castro (PFL); e PE00005-9: Mello Reis (PDS).

independente do seu conteúdo. Nesse sentido, vale transcrever o pronunciamento de Chagas Rodrigues (PMDB), quando da 10ª Reunião Ordinária, realizada em 23 de julho de 1987:

Sr. Presidente, de antemão, quero dizer à V. Ex.<sup>a</sup> que, qualquer que seja o conteúdo das emendas, sem que haja nisso, de nossa parte, o compromisso de votá-las a favor, se porventura algum dos Srs. líderes, por qualquer motivo, deixar de subscrevê-las, por uma decisão democrática, aporei a minha assinatura nas emendas populares para que tenham, nesta Constituinte, uma tramitação normal.<sup>343</sup>

Importante registrar, por oportuno, que não houve qualquer tipo de conferência dos requisitos regimentais, como número de subscrições, assinaturas ou títulos eleitorais. Constata-se, a bem da verdade, que inexistiam instituições (sobretudo a ANC) suficientemente adaptadas para realizar esse tipo de conferência, o que pode ser tributado à total ausência de vontade política para que fossem estruturadas para esse propósito. Entretanto, os servidores públicos que lidaram de perto com as emendas populares reconheceram ter havido apenas uma “checagem rápida” dos dados reunidos naqueles milhares de documentos, uma vez que existia, naquele contexto, “um crédito de confiança” nas entidades que organizaram as listas.<sup>344</sup>

Como já demonstrado em outros trabalhos, umas das principais características das emendas populares eram a diversidade temática e a heterogeneidade das entidades associativas que as acompanharam.<sup>345</sup> Ao contrário das propostas que reivindicavam direitos representando anseios de setores específicos da sociedade, as propostas que defendiam a adoção de mecanismos democráticos participativos no texto constitucional exigiam um maior esforço nas campanhas e no processo de coleta de assinaturas. Não obstante todas as dificuldades de sensibilização que o aperfeiçoamento da democracia exige, foram apresentadas à Comissão de Sistematização, aproximadamente, 23 emendas populares defendendo dispositivos que prestigiavam, em alguma medida, a participação direta do povo nas decisões políticas.

---

<sup>343</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 10ª Reunião Ordinária (23/07/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1987, p. 246.

<sup>344</sup> Jornal da Tarde, São Paulo, n.º 6661, p. 6, 14 de agosto de 1987.

<sup>345</sup> Para maiores informações sobre essa campanha, conferir: CARDOSO, Rodrigo Mendes. op. cit., p. 61-65.

Dentre as emendas populares que mais prestigiaram a adoção de mecanismos democráticos participativos, destacam-se as de n.ºs PE00021-1, PE00022-9, PE00029-6, PE00032-6, PE00051-2, PE00056-3 e PE00063-6, PE00067-9, especialmente por defenderem alguma modalidade de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular legislativa ou constitucional. Mesmo não representando demandas específicas e setoriais da sociedade, tais propostas surpreenderam pelo nível de mobilização das entidades que as organizaram, bem como pela quantidade de cidadãos que conseguiram envolver, uma vez que alcançaram, juntas, o expressivo número de 379.076 subscrições.

A emenda popular n.º PE00021-1, no que diz respeito ao referendo, defendia que todas as leis e atos normativos de interesse nacional (com exceção das leis tributárias e orçamentárias) deveriam ser referendadas pelo povo, sempre que a consulta popular fosse requerida por, no mínimo, 0,5% do eleitorado nacional. Ademais, de acordo com a proposta, as emendas constitucionais aprovadas que recebessem o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emendas constitucionais rejeitadas, que recebessem o voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderiam ser submetidas a referendo popular, se a consulta fosse requerida por 1/5 dos parlamentares ou por 1% dos eleitores, no prazo de 120 dias contados de sua votação.

Dentre os dispositivos da emenda popular n.º PE00021-1, buscou-se também assegurar a iniciativa popular legislativa e constitucional, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 70.000 eleitores e 1% do eleitorado nacional, respectivamente. A iniciativa popular legislativa teria tramitação prioritária no Congresso Nacional, que deveria discuti-las e votá-las no prazo máximo de 180 dias. A proposta patrocinou, ainda, a atribuição de legitimidade a qualquer cidadão para propor ação declaratória de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. A proposta acabou preenchendo os requisitos regimentais exigidos, sendo subscrita por 303.538 eleitores e apresentada por três entidades associativas.<sup>346</sup>

A emenda popular n.º PE00022-9, por sua vez, guardava muitas semelhanças com a proposta que lhe antecedeu, não obstante apresentar mecanismos com requisitos consideravelmente mais difíceis de serem cumpridos.

---

<sup>346</sup> Comissão Brasileira Justiça e Paz do Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Imprensa do Rio de Janeiro e Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte (ABAP).

No que diz respeito ao referendo, tal proposta defendia que todas as leis e atos normativos de interesse nacional (com exceção das leis tributárias e orçamentárias) deveriam ser referendadas pelo povo, sempre que a consulta popular fosse requerida por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído proporcionalmente entre cinco Estados. Na mesma linha da proposta anterior, a emenda popular n.º PE00022-9 defendia que as emendas constitucionais aprovadas que recebessem o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emendas constitucionais rejeitadas, que recebessem o voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderiam ser submetidas a referendo popular, se a consulta fosse requerida por 1/5 dos parlamentares ou por 1% dos eleitores, no prazo de 120 dias contados da votação.

Ao contrário da proposta que lhe antecedeu, a emenda popular n.º PE00022-9 não abordou a iniciativa popular legislativa, mas defendeu a adoção do mecanismo para emendar a Constituição, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional. Esse tipo de iniciativa também teria tramitação prioritária no Congresso Nacional, que deveria discuti-la e votá-la no prazo máximo de 180 dias. Ademais, as “entidades representativas de âmbito nacional” (e não o cidadão, como fora defendido na emenda popular n.º PE00021-1) teriam legitimidade para propor ação declaratória de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Subscrita por 40.538 eleitores e apresentada por três entidades associativas<sup>347</sup>, a emenda popular n.º PE00022-9 preencheu os requisitos regimentais e tramitou normalmente. A proposta foi defendida com veemência no plenário da Comissão de Sistematização pelo constituinte José Paulo Bisol (PMDB), valendo transcrever um trecho de seu pronunciamento:

É fácil dizer que o povo brasileiro não tem condições de decidir sobre o seu destino, mas para legitimar o uso da palavra democracia, então, esse povo, com sabedoria e ignorância, é quem deve decidir. O povo não aprenderá jamais se não participar.<sup>348</sup>

---

<sup>347</sup> Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, Ação Democrática Feminina Gaúcha (ADFG) e Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba.

<sup>348</sup> Jornal da Constituinte, Brasília, n.º 15, de 7 a 13 de setembro de 1987, p. 4.

Dentre as emendas populares que tiveram como temática a criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e municípios, vale destacar as de n.ºs PE00029-6, PE00032-6 e PE00067-9, por inserirem a necessidade de plebiscito nesses processos. Essas propostas acabaram preenchendo os requisitos regimentais, sendo apoiadas por várias entidades associativas<sup>349</sup> e subscritas, respectivamente, por 37.400, 41.234 e 202.577 cidadãos.

Ao defender a realização de um plebiscito em 15 de novembro de 1993, a emenda popular n.º PE00051-2 objetivava submeter à apreciação popular a decisão sobre a forma e o sistema de governo, o que se daria através da escolha entre presidencialismo, parlamentarismo republicano e parlamentarismo monárquico. A emenda preencheu os requisitos regimentais, sendo subscrita por 44.632 eleitores e apresentada por três entidades associativas.<sup>350</sup> Importante consignar que a referida proposta foi defendida de forma intransigente pelo constituinte Antônio Henrique Cunha Bueno (PDS) que, inclusive, chegou a apresentar uma emenda parlamentar de idêntico teor, sendo objeto de discussões e deliberações até as votações em plenário.

Dentre as propostas da sociedade que mais prestigiaram a participação popular nas decisões políticas, destaca-se a de n.º PE00056-3, que foi subscrita por 35.000 eleitores e apresentada por quatro entidades associativas<sup>351</sup>, com vistas a uma “ampla democratização das decisões do poder público”. A referida proposta defendia a participação popular em todos os níveis da administração pública, através de conselhos formados por representantes de associações de bairro, sindicatos e demais organizações legalmente constituídas. Dentre outros mecanismos democráticos participativos disciplinados pela emenda em questão, destacam-se o referendo e a iniciativa popular legislativa e constitucional.

---

<sup>349</sup> PE00029-6: Sociedade dos Amigos de Taramã – Assis (SP), Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Associação das Comissões Emancipacionistas e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); PE00032-6: Sociedade para o Desenvolvimento e Emancipação do Iguaçu, Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Cascavel e Associação Comercial e Industrial de Cascavel; e PE00067-9: Associação dos Vereadores do Triângulo Mineiro (AVETRIM), Associação dos Vereadores do Alto Paranaíba (AVAP), Coordenação para criação do Estado do Triângulo e Clube de Diretores Logistas de Araguari (MG).

<sup>350</sup> Instituto Brasileiro de Estudos Monárquicos do Rio do Grande do Sul, Círculo Monárquico de São Paulo e Círculo Monárquico “D. Pedro Henrique de Orleans e Bragança”.

<sup>351</sup> Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG), Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais (SINTEL), movimento social “Unibairros” de Juiz de Fora (MG) e Associação Brasileira de Enfermagem (ABEN).

Quanto ao referendo, a emenda popular n.º PE00056-3 reproduziu, na íntegra, aqueles dispositivos previstos nas emendas populares n.ºs PE00021-1 e PE00022-9, que defendiam que as emendas constitucionais aprovadas, que tivessem recebido voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emendas constitucionais rejeitadas, que tivessem recebido voto favorável de 2/5 dos parlamentares das duas casas legislativas, deveriam ser submetidas a referendo popular, se a medida fosse requerida por 1/5 dos membros do Congresso Nacional ou por 1% dos eleitores, no prazo máximo de 120 dias contados da votação. Por outro lado, inovou quando defendeu que as leis e atos municipais, estaduais e federais deveriam ser submetidos a referendo popular sempre que requerido por, no mínimo, 3% dos eleitores do município, 2% dos eleitores do Estado e 1% do eleitorado nacional, respectivamente.

Quanto à iniciativa popular de emendas à Constituição, a emenda popular n.º PE00056-3 também acompanhou as propostas de n.ºs PE00021-1 e PE00022-9, ao propor a adoção do mecanismo mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional. Por outro lado, inovou quando garantiu a iniciativa popular legislativa no âmbito municipal, estadual e federal, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% dos eleitores do município, 0,1% dos eleitores do Estado e 0,05% do eleitorado nacional, respectivamente. Ademais, essas iniciativas populares teriam tramitação prioritária nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional, que deveriam discutir e votar no prazo máximo de 120 dias.

Ao defender uma gestão democrática das cidades, a emenda popular n.º PE00063-6 garantia a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 0,5% dos eleitores. A referida emenda também assegurava o veto popular a um conjunto de cidadãos que representasse 5% do eleitorado municipal, com vistas a suspender a execução de lei que contrariasse os interesses da população para, então, submetê-la a referendo popular. A participação popular por meio do plebiscito, referendo, audiências públicas e conselhos comunitários na gestão dos serviços públicos, especialmente na elaboração e implantação do plano de uso e ocupação do solo e transporte, também foi defendida pela emenda popular n.º PE00063-6, que acabou

preenchendo os requisitos regimentais e tramitando normalmente, sendo subscrita por 131.000 cidadãos e apoiada por três entidades associativas.<sup>352</sup>

Ao todo, quatro emendas populares defenderam alguma modalidade de referendo ou de iniciativa popular legislativa e constitucional. No caso, conforme será observado até o final desta tese, algumas dessas propostas foram aproveitadas em alguma medida no texto final da Constituição de 1988 (ainda que não tenham sido acatadas pelo relator).

Emendas populares	Referendo	Iniciativa popular legislativa	Iniciativa popular constitucional
PE00021-1	Leis e atos normativos de interesse nacional (com exceção das leis tributárias e orçamentárias) deveriam ser referendadas pelo povo, sempre que a consulta popular fosse requerida por, no mínimo, 0,5% do eleitorado nacional. As emendas constitucionais aprovadas que recebessem o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emendas constitucionais rejeitadas, que recebessem o voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderiam ser submetidas a referendo popular, se a consulta fosse requerida por 1/5 dos parlamentares ou por 1% dos eleitores, no prazo de 120 dias contados de sua votação.	Autorizada mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 70.000 eleitores. Com tramitação prioritária no Congresso Nacional, que deverá discuti-la e votá-la no prazo máximo de 180 dias.	Autorizada mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional.
PE00022-9	Leis e atos normativos de interesse nacional (com exceção das leis tributárias e orçamentárias) deveriam ser referendadas pelo povo, sempre que a consulta popular fosse requerida por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído proporcionalmente entre cinco Estados. As emendas constitucionais aprovadas que recebessem o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emendas constitucionais rejeitadas, que recebessem o voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderiam ser submetidas a referendo popular, se a consulta fosse requerida por 1/5 dos parlamentares ou por 1% dos eleitores, no prazo de 120 dias contados da votação.	Não contemplou	Autorizada mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional. Com tramitação prioritária no Congresso Nacional, que deveria discuti-la e votá-la no prazo máximo de 180 dias.

<sup>352</sup> Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil.

<b>PE00056-3</b>	Leis e atos municipais, estaduais e federais deveriam ser submetidos a referendo popular sempre que requerido por, no mínimo, 3% dos eleitores do município, 2% dos eleitores do Estado e 1% do eleitorado nacional, respectivamente. As emendas constitucionais aprovadas, que recebessem o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e as emenda constitucionais rejeitadas, que recebessem o voto favorável de 2/5 dos parlamentares das duas casas legislativas, deveriam ser submetidas a referendo popular, se a medida fosse requerida por 1/5 dos membros do Congresso Nacional ou por 1% dos eleitores, no prazo máximo de 120 dias contados da votação.	Autorizada no âmbito municipal, estadual e federal, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% dos eleitores do município, 0,1% dos eleitores do Estado e 0,05% do eleitorado nacional, respectivamente. Com tramitação prioritária nas Câmaras de Vereadores, nas Assembléias Legislativas e no Congresso Nacional, que deveriam discuti-las e votá-las no prazo máximo de 120 dias.	Autorizada mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional.
<b>PE00063-6</b>	Na hipótese de veto popular de lei que contrariasse os interesses da população, desde que proposto pelo equivalente a 5% do eleitorado municipal; e na elaboração e implantação do plano de uso e ocupação do solo e transporte.	Autorizada no âmbito municipal, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 0,5% dos eleitores.	

Tabela 6 - Emendas Populares – Referendo – Iniciativa popular legislativa – Iniciativa popular constitucional

No que diz respeito ao plebiscito, cinco emendas populares defenderam alguma hipótese em que deveria ser realizada a consulta. De acordo com o que será observado a seguir, grande parte de seus conteúdos foram aproveitados no texto final da Constituição de 1988.

Emendas Populares	Plebiscito
<b>PE00029-6, PE00032-6 e PE00067-9</b>	Nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e municípios.
<b>PE00051-2</b>	A ser realizado em 15 de novembro de 1993, objetivando submeter à apreciação popular a decisão sobre a forma e o sistema de governo.
<b>PE00063-6</b>	Na gestão dos serviços públicos, especialmente na elaboração e implantação do plano de uso e ocupação do solo e transporte.

Tabela 7 - Emendas Populares – Plebiscito

Algumas emendas populares se destacaram por prestigiarem outras formas de participação popular direta nas decisões políticas. Dentre essas propostas, vale

trazer à tona as de n.ºs PE00008-3, PE00010-5 e PE00049-1, por defenderem a adoção de dispositivos constitucionais disciplinando um modelo de educação nacional baseado em ideais democráticos participativos, especialmente dotados de mecanismos de participação popular da comunidade nas políticas educacionais. Tais iniciativas acabaram preenchendo os requisitos regimentais, sendo apoiadas por várias entidades associativas<sup>353</sup> e subscritas por, respectivamente, 30.804, 749.856 e 258.984 eleitores.

Igualmente voltados para a democratização de políticas educacionais, o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), a Comissão de Justiça e Paz e o Movimento Negro Unificado (MNU), apoiaram a emenda popular n.º PE00058-0, que determinava a criação de um modelo de instituição de ensino denominado “Escola Comunitária”. Segundo a proposta, as referidas escolas seriam organizadas e geridas pela própria comunidade em áreas de periferias urbanas e zonas rurais de difícil acesso. Ao contar com 23.042 subscrições, a proposta não preencheu os requisitos regimentais e, conseqüentemente, teve o seu recebimento indeferido pelo presidente da Comissão de Sistematização. Não obstante, a emenda popular n.º PE00058-0 acabou tendo a sua tramitação garantida pelas subscrições dos constituintes Manoel Castro (PFL) e Cristina Tavares (PMDB).

Além de garantir a participação popular no controle e na execução de políticas educacionais nos âmbitos nacional, estadual e municipal, a emenda popular n.º PE00096-2 ainda defendeu a participação das comunidades locais na gestão e no controle de políticas e programas de assistência à gestante, bem como de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. A proposta preencheu os requisitos regimentais, recebendo 77.058 subscrições e sendo apoiada por várias entidades associativas, dentre as quais, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua.<sup>354</sup>

Com vistas a promover o desenvolvimento artístico e cultural, a emenda popular n.º PE00081-4 defendeu a participação de profissionais e entidades

---

<sup>353</sup> PE00008-3: Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória de Outeiro; PE00010-5: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC); e PE00049-1: Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

<sup>354</sup> A emenda popular n.º PE00096-2 também recebeu o apoio da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), da Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (FENASP), da Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças (FNDDC) e do Serviço Nacional e Não-Violência.

associativas atuantes das áreas artísticas e educacionais em todas as etapas de planejamento de atividades governamentais.<sup>355</sup> Ao contar apenas com 5.981 subscrições, a proposta não preencheu os requisitos regimentais e, conseqüentemente, teve o seu recebimento indeferido pelo presidente da Comissão de Sistematização. Não obstante, a emenda popular n.º PE00081-4 acabou tendo a sua tramitação garantida pela subscrição do constituinte Hermes Zanetti (PMDB).

Das emendas populares que propuseram dispositivos prevendo a garantia do direito à saúde, pelo menos uma prestigiava a adoção de instrumentos democráticos participativos. Trata-se da emenda popular n.º PE00092-0, que defendeu a criação de conselhos comunitários municipais na área da saúde, a serem constituídos por profissionais da respectiva área e por membros da comunidade.<sup>356</sup> Tais conselhos teriam o objetivo de planejar e acompanhar a execução e fiscalização da aplicação de recursos na área da saúde no âmbito municipal. Ao contar apenas com 1.546 subscrições, a proposta não preencheu os requisitos regimentais e, conseqüentemente, teve o seu recebimento indeferido pelo presidente da Comissão de Sistematização. Não obstante, a emenda popular n.º PE00092-0 acabou tendo a sua tramitação garantida pela subscrição do constituinte José Costa (PMDB).

Algumas propostas patrocinaram a participação popular na definição de princípios norteadores da reforma agrária e da política agrícola. É o caso das emendas populares n.ºs PE00053-9 e PE00076-8, que defenderam a participação dos trabalhadores em todas as instâncias decisórias governamentais que envolvessem a temática da política fundiária. Enquanto a primeira proposta alcançou o expressivo número de 500.000 subscrições, a segunda sequer conseguiu preencher os requisitos regimentais, uma vez ter-se apurado apenas 12.931 assinaturas.<sup>357</sup> Não obstante o indeferimento do Presidente da Comissão de

---

<sup>355</sup> A PE00081-4 foi apoiada pela Associação de Arte-Educadores do Estado de São Paulo, pela Associação Nordestina de Arte-Educadores e pela Associação de Arte-Educadores do Distrito Federal.

<sup>356</sup> A PE00092-0 foi apoiada pelo Conselho Regional de Psicologia (CRP), pela Associação Brasileira de Psicologia Aplicada (ABPA), pela Associação Brasileira de Psicologia (ABP), pela União de Gerontologia, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio), Pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>357</sup> A emenda popular n.º PE00053-9 recebeu o apoio da Central Única dos Trabalhadores; da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA); do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e da Comissão Pastoral da Terra. A proposta n.º PE00076-8, por sua vez, foi apoiada

Sistematização, a emenda popular n.º PE00076-6 acabou tendo a sua tramitação garantida pela subscrição do constituinte Ronan Tito (PMDB).

Outra questão defendida por um número considerável de eleitores foi a participação dos aposentados e pensionistas na administração de órgãos e entidades previdenciários. Trata-se da emenda popular n.º PE00059-8, que acabou preenchendo os requisitos regimentais e tramitou normalmente, uma vez que foi subscrita por 58.000 eleitores e apoiada por três entidades associativas.<sup>358</sup>

Outro tema que ganhou destaque entre as propostas da sociedade foi a defesa da participação popular no controle e fiscalização de suprimentos, estocagens, preços e qualidade de produtos e serviços ao consumidor. Trata-se da emenda popular n.º PE00045-8, que foi defendida por várias associações de donas de casa do Estado de Minas Gerais<sup>359</sup> e conseguiu arrematar 38.696 subscrições, preenchendo os requisitos regimentais.

Algumas emendas populares defenderam a participação popular, especialmente dos trabalhadores, nas instituições onde seus interesses profissionais e sociais fossem objeto de discussão e deliberação. É o caso das propostas de n.ºs PE00066-1, PE00114-4 e PE00048-2. Enquanto a primeira proposta arrematou o expressivo número de 272.624 subscrições, as últimas sequer conseguiram preencher os requisitos regimentais, sendo assinadas por, respectivamente, apenas 10.402 e 14.717 cidadãos.<sup>360</sup> Não obstante o indeferimento do Presidente da Comissão de Sistematização, as emendas populares n.ºs PE00114-4 e PE00048-2 acabaram tramitando normalmente, uma vez que foram subscritas pelos constituintes Nelson Carneiro (PMDB) e Lysâneas Maciel (PDT), respectivamente.

---

pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração de Ferro e de Minerais Não-Metálicos de Patos de Minas e pela Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Cerrado.

<sup>358</sup> Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo, União dos Aposentados em Transportes Coletivos e Cargas de São Paulo e Associação dos Aposentados e Pensionistas de Ribeirão Preto.

<sup>359</sup> Dentre as quais: Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais, Movimento das Donas de Casa de Nova Lima (MG) e Associação Comunitária do Bairro Santa Terezinha – Belo Horizonte (MG).

<sup>360</sup> A emenda popular n.º PE00066-1 foi articulada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e apoiada pelas Centrais sindicais (CGT, CUT e USI), Confederações Nacionais de Trabalhadores (CONTAG, CNTC, CONTCOP, CNTI, CNTIMFA, CNTI, CNPL), e entidades nacionais que representavam servidores públicos (ANDES, CPB, CSPB, FENASPS e FASUBRA). A proposta n.º PE00114-4, por sua vez, recebeu o apoio das associações profissionais de empregados domésticos dos Estados de São Paulo e Santa Catarina.

A emenda popular n.º PE00070-9, por sua vez, atribuía aos entes governamentais a criação de mecanismos que pudessem possibilitar um amplo acompanhamento popular da aplicação e administração de todos os recursos financeiros colocados à sua disposição. Tal proposta teve a sua tramitação garantida junto à Comissão de Sistematização, pois recebera 35.560 subscrições de eleitores e o apoio de várias entidades associativas<sup>361</sup>.

<b>Emendas Populares</b>	<b>Outras formas de participação popular</b>
PE00008-3, PE00010-5 e PE00049-1	Modelo de educação nacional baseado em ideais democráticos participativos, especialmente dotados de mecanismos de participação popular da comunidade nas políticas educacionais.
PE00045-8	No controle e fiscalização de suprimentos, estocagens, preços e qualidade de produtos e serviços ao consumidor.
PE00053-9 e PE00076-8	Dos trabalhadores em todas as instâncias decisórias governamentais que envolvessem a temática da política fundiária.
PE00058-0	Modelo de instituição de ensino denominado “Escola Comunitária”, a serem organizadas e geridas pela própria comunidade das áreas de periferias urbanas e zonas rurais de difícil acesso.
PE00059-8	Dos aposentados e pensionistas na administração de órgãos e entidades previdenciários.
PE00066-1, PE00114-4 e PE00048-2	Especialmente dos trabalhadores, nas instituições onde seus interesses profissionais e sociais fossem objeto de discussão e deliberação.
PE00070-9	Os entes governamentais deveriam criar mecanismos que possibilitassem um amplo acompanhamento popular da aplicação e administração de todos os recursos financeiros colocados à sua disposição.
PE00081-4	De profissionais e entidades associativas atuantes das áreas artísticas e educacionais em todas as etapas de planejamento de atividades governamentais
PE00092-0	Criação de conselhos comunitários municipais na área da saúde, que fossem constituídos por profissionais da respectiva área e por membros da comunidade. Tais conselhos teriam o objetivo de planejar, acompanhar a execução e fiscalizar a aplicação de recursos na área da saúde no âmbito municipal.
PE00096-2	No controle e na execução de políticas

<sup>361</sup> Especialmente da Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil, da Associação dos Funcionários Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil e do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Ceará.

	educacionais nos âmbitos nacional, estadual e municipal; e das comunidades locais na gestão e no controle de políticas e programas de assistência à gestante, bem como de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.
--	---

Tabela 8 - Emendas Populares – Outras formas de participação popular

Durante a apresentação das emendas populares, as críticas às propostas de adoção de mecanismos democráticos participativos tornaram-se mais frequentes, especialmente da ala conservadora e das elites dominantes naquele contexto. No caso, a constatação de que as emendas populares representavam um fenômeno de participação popular parece ter alterado o comportamento do bloco conservador, que até então subestimava o desempenho do mecanismo. Nessa linha, vale transcrever o posicionamento de Marcondes Gadelha (PFL), que era contrário aos mecanismos de participação direta na vida política, sobretudo ao referendo popular:

Sr. Presidente, existem correntes inconciliáveis sobre todos os temas nos quais se debruça a Assembleia Nacional Constituinte. Existem correntes inconciliáveis sobre temas como reforma agrária, educação, ordem econômica, política tributária, sobre Estados e Municípios etc. Imagine, Sr. Presidente, se tivéssemos que fazer uma consulta plebiscitária sobre todos os pontos onde existem correntes inconciliáveis! São, neste momento, cerca de 400 artigos e teríamos que fazer, pelo menos por um princípio de isonomia, de igualdade de tratamento, teríamos que fazer 400 plebiscitos, para que a Constituição tivesse então, o seu texto devidamente legitimado, referendado e devidamente aceito acima de qualquer questionamento; acima de qualquer dúvida, como a mulher de César.

[...]

S. Ex.<sup>a</sup> pretende voltar aos tempos da Agora e quer colocar todo o povo no meio da rua, para decidir sobre qualquer ponto pendente, porque é um direito inalienável – sim, sem dúvida – é um direito inalienável, mas é também um direito delegável. No momento em que o povo delega a atribuição não está alienando, Sr. Presidente, está aceitando como forma de convivência até por questão técnica, até por impossibilidade de colocar 140 milhões com frequência na rua, para decidir sobre questões agudas de interesse nacional.<sup>362</sup>

Em outra oportunidade, ao se pronunciar sobre o referendo popular, Adylson Mota (PDS) manifestou posição análoga à de Marcondes Gadelha (PFL), concluindo que a adoção do mecanismo significaria, nas circunstâncias em que

<sup>362</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 11ª Reunião Ordinária (06/08/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987, p. 259.

foram convocados, a própria negação da legitimidade dos constituintes.<sup>363</sup> Essas resistências da ala conservadora parecem ter influenciado o comportamento do relator, uma vez que a maioria das emendas populares aqui analisadas recebeu, quanto ao mérito, parecer desfavorável. Quanto às propostas da sociedade que tratavam do referendo e da iniciativa popular legislativa e constitucional, o relator decidiu pela rejeição de uma (PE00021-1), pela aprovação parcial de outra (PE00063-6) e pela declaração de prejudicialidade das demais (PE00022-9 e PE00056-3). A emenda popular n.º PE00029-6, que defendia a exigência de plebiscito nas hipóteses de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, foi rejeitada sob o argumento de que apenas os Estados teriam “competência para dispor sobre a matéria, que é de seu interesse exclusivo”, não sendo admissível a oposição de “limites ao exercício dessa competência”.<sup>364</sup> O relator também achou por bem rejeitar, quanto ao mérito, a emenda popular que determinava a realização de plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (PE00051-2).<sup>365</sup>

Conforme será demonstrado mais à frente, as investidas contra a adoção de mecanismos de participação popular direta ganharam ainda mais força ao final dos trabalhos da Comissão de Sistematização, com a consolidação do bloco suprapartidário denominado “Centrão”.

#### **4.1.3 Propostas e votações**

Em agosto de 1987, em meio à ausência, quase que absoluta, de deliberações e discussões na Comissão de Sistematização, algumas propostas alternativas de Projetos de Constituição foram apresentadas a Bernardo Cabral (PMDB). Dentre essas propostas, vale destacar o “Projeto José Afonso”,

---

<sup>363</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 17ª Reunião Ordinária (17/08/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987, p. 319.

<sup>364</sup> As emendas populares n.ºs PE00032-6 e PE00067-9, relacionadas à criação (mediante plebiscito) de alguns Estados específicos, também foram rejeitadas.

<sup>365</sup> Não obstante, conforme será demonstrado a seguir, a proposta continuou sendo defendida pelo constituinte Antônio Henrique Cunha Bueno (PDS), através de emendas parlamentares, até a sua aprovação em Plenário.

elaborado pelo jurista José Afonso da Silva, tendo em vista o tratamento dispensado à temática privilegiada nesta pesquisa.<sup>366</sup> Embora tenha levado em consideração as decisões das comissões temáticas, o documento não se distanciou muito daquele concluído ainda na fase pré-constituente, mantendo o mesmo perfil progressista de então. No que diz respeito à iniciativa popular legislativa, o “Projeto José Afonso” garantiu a utilização do mecanismo mediante a apresentação de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, desde que subscritos por, no mínimo, 70.000 eleitores. No que diz respeito à proposta de iniciativa popular legislativa, o documento atribuía ainda um caráter prioritário à sua tramitação, que deveria ocorrer no prazo máximo de 180 dias (artigo 35). Quanto ao referendo popular, a proposta estabelecia que a emenda constitucional aprovada, que recebesse o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada, que recebesse o voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderiam ser submetidas à consulta popular, desde que requeridas por 1/5 dos congressistas ou por 1% dos eleitores, no prazo de 120 dias, contados da aprovação ou rejeição.

Ademais, o “Projeto José Afonso” também defendia que as leis e atos federais, relativos a direitos fundamentais e às condições ambientais do país, também poderiam ser submetidas a referendo popular, desde que requerido por um número superior a 0,5% do eleitorado nacional (artigo 36). A proposta também atribuía ao Congresso Nacional a competência exclusiva para determinar a realização de referendo (artigo 85, X). Não obstante, ao Presidente da República competia determinar a realização da consulta, ouvido o Conselho da República, sobre propostas de emendas constitucionais ou projetos de leis tendentes a alterar a estrutura ou a afetar o equilíbrio dos poderes (artigo 128, XXII). Embora não se trate, propriamente, do voto destituente ou revocatório, o documento elaborado por José Afonso da Silva permitia que a instauração de procedimento visando à perda do mandato de Deputado ou Senador poderia ser deflagrada mediante a apresentação de petição subscrita por, no mínimo, 30.000 eleitores do distrito ou circunscrição que elegeu o congressista (artigo 90).<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> Outra proposta que ganhou muita repercussão naquela época foi o “Projeto Hércules”. O documento foi preparado por um grupo de constituintes (“Grupo dos 32”) liderados pelo Senador José Richa.

<sup>367</sup> SILVA, José Afonso da. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009, 431-519.

No dia 26 de agosto de 1987, o relator da Comissão de Sistematização entregou à Presidência da ANC o seu 1º Substitutivo, atribuindo-lhe a alcunha de “Cabral I”. Ao ter reconhecido a soberania popular através da premissa de que “todo o poder emana do povo e com ele é exercido”, o projeto de Constituição apresentado pelo relator afirmava que a República Federativa do Brasil deveria ser constituída sob o regime representativo (artigos 1º e 2º). Contendo 305 artigos e um conjunto de disposições transitórias (69 artigos), o Cabral I mantinha a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,1% do eleitorado de cada um deles. No âmbito municipal, a iniciativa popular também restou mantida, mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado do município. Para além de assegurar a participação popular, através de organizações representativas da sociedade civil, na formulação de políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis, o projeto Cabral I também autorizava que o Presidente da República e o Congresso Nacional pudessem determinar a realização de referendo popular sobre proposta de emenda constitucional e projeto de lei. Para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Estados e municípios, o projeto Cabral I exigia a autorização das comunidades interessadas, a serem consultadas mediante a realização de plebiscito. Ademais, seus dispositivos também determinavam a realização de consulta plebiscitária, a ser realizada em 15 de outubro de 1988, para a criação e fusão de alguns Estados específicos.<sup>368</sup>

Nesse mesmo dia as emendas populares começaram a ser defendidas por um de seus signatários na tribuna do plenário da Câmara dos Deputados. Naquela oportunidade, a coordenadora da “Rede Mulher”, Moema Viezzer, foi a primeira pessoa que, embora não fosse constituinte, subiu à tribuna da ANC para defender uma proposta elaborada pela sociedade (PE00020-2).<sup>369</sup> A partir de então, a maioria das 122 emendas populares apresentadas foram defendidas em plenário

<sup>368</sup> Artigos n.ºs: 77, XI; 92, IV; 93, § 2º; 115, XX; 119, III; 236, § 2º; 269, II; 26, § 3º; 37, parágrafo único; e 6º do ADCT. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição – Primeiro Substitutivo do Relator e parecer. Volume 235. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987.

<sup>369</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 20ª Reunião Extraordinária (26/08/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1987, p. 342-344.

por um de seus subscritores, valendo destacar a defesa contundente da proposta de n.º PE00039-3, realizada pelo porta voz dos movimentos indígenas, Ailton Krenak, em 04 de setembro de 1987.<sup>370</sup> Para o que interessa a esta tese, vale ressaltar a defesa da emenda popular n.º PE00021-1, realizada por Dalmo de Abreu Dallari. Ao propor a adoção de um modelo democrático participativo, o expositor enfatizou a importância de alguns mecanismos de participação popular direta, especialmente o referendo e a iniciativa popular legislativa, afirmando que a adoção de tais instrumentos não implicaria em nenhum prejuízo para o Parlamento: “pelo contrário, haverá, sem dúvida alguma, um aumento de autoridade, em decorrência da presença maior do povo e da certeza de maior autenticidade nas decisões”. Naquela oportunidade, valendo-se do direito comparado, Dalmo de Abreu Dallari também defendeu que o texto constitucional a ser aprovado pela ANC fosse submetido a referendo popular:

A Constituinte espanhola aprovou o texto da Constituição, que depois foi distribuído amplamente a todos os espanhóis, inclusive aos que moravam no exterior. Em relação a isso posso também dar um testemunho, porque eu tinha um aluno espanhol residindo em São Paulo e que recebeu, pelo correio, o texto aprovado pela Constituinte com um convite para que em determinada data comparecesse ao consulado espanhol e desse o seu voto, isto é, dizendo se aprovava ou não aquele texto. Pude sentir claramente o seu entusiasmo pela atenção que lhe estava sendo dada e pude verificar que, por esse caminho, embora não decorando a Constituição, não conhecendo cada linha e cada vírgula dela, ele, como todos os espanhóis, conhecia perfeitamente o espírito da Constituição, os direitos e garantias fundamentais que a Carta consagrava. Desta maneira, a participação popular é, na verdade, uma forma de integração do povo nas decisões do parlamento. Trata-se de uma garantia de democracia e de justiça para a conquista da paz.<sup>371</sup>

No dia 18 de setembro de 1987, o relator da Comissão de Sistematização concluiu o 2º Substitutivo, contendo 264 artigos e um conjunto de disposições transitórias (72 artigos). O documento, que ficaria conhecido como Cabral II, pelo menos no que diz respeito a mecanismos democráticos participativos, apresentou

<sup>370</sup> Naquela oportunidade, Ailton Krenak pintou o rosto de preto em sinal de luto por sua tribo, enquanto falava para um pequeno número de constituintes. CARDOSO, Rodrigo Mendes. op. cit., p. 73.

<sup>371</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 15ª Reunião Ordinária (01/09/87). Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1987, p. 427-430.

poucas alterações quando comparado com o Cabral I.<sup>372</sup> No 2º Substitutivo do relator foram mantidos os seguintes dispositivos: que estabeleciam o regime representativo (artigo 1º); que asseguravam a participação popular, através de organizações representativas da sociedade civil, na formulação de políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis (artigo 232, II) e que dispunham sobre a realização de plebiscito nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e municípios (artigos 17, § 3º e 27, § 2º), com exceção daquele dispositivo que previa a consulta popular para o dia 15 de outubro de 1988, no caso de criação e fusão de alguns Estados específicos, não contemplados no Cabral II.

No que diz respeito à iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, o Cabral II também manteve as mesmas configurações observadas no Cabral I. Não obstante, inovou com relação ao referendo popular, autorizando-o quando determinado pelo Presidente da República (ouvido o Conselho da República), inclusive para deliberar sobre a anulação de emenda à Constituição ou de lei, quando requerido por, no mínimo, 2% do eleitorado nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,5% dos eleitores de cada um deles. Ademais, o Cabral II proibia o referendo popular nas hipóteses de leis de iniciativa privativa e de leis tributárias (artigos 71, § 2º, 3º e 4º; 91, XX).

As outras inovações do 2º Substitutivo ficaram por conta dos seguintes dispositivos: que determinava que as ações e serviços do sistema único de saúde deveriam ser organizados com a participação da comunidade (artigo 226, IV); que disciplinavam a gestão democrática do ensino através da participação de professores, alunos, funcionários e da comunidade, inclusive no controle da gestão financeira e patrimonial das universidades (artigos 233, I; 239, § 1º) e que asseguravam a participação da sociedade no controle e na execução da política educacional em todos os níveis, através de “organismos coletivos” (artigo 257, § 2º, IV).

No dia 24 de novembro de 1987, a Comissão de Sistematização encaminhou à Mesa da ANC o Projeto de Constituição (A), que enaltecia em seu preâmbulo a “participação do povo no processo político, econômico e social” e

---

<sup>372</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição – Substitutivo do Relator (segundo). Volume 242. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1987.

afirmava que a soberania residia no povo, “a fonte de todo poder”, para concluir que “os poderes inerentes à soberania são exercidos por representantes eleitos, ou diretamente pelo povo”. Ademais, no que diz respeito a mecanismos democráticos participativos, o Projeto de Constituição (A) reproduziu, integralmente, todos os instrumentos de participação direta constantes no Cabral II.<sup>373</sup> A única exceção, não prevista nos projetos anteriores, diz respeito à previsão de consulta plebiscitária a ser realizada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, com vistas à deliberação sobre a criação do Estado do Tocantins (artigo 61). De acordo com Adriano Pilatti, a partir de então haveria uma contraofensiva do bloco conservador (Centrão), acompanhada de uma paralisação das decisões constitucionais e de uma reforma do RIANC, especialmente no que dizia respeito às regras para apresentação e votação de propostas em plenário:

A razão fundamental do inconformismo era o alto grau de dificuldade para a alteração das decisões da Comissão de Sistematização pelo Plenário, traduzido em dois obstáculos: - a impossibilidade de apresentação de novas emendas; - a necessidade de obter um quorum mínimo de 280 votos em Plenário para alterar o texto aprovado na Comissão de Sistematização pelo quorum mínimo de 47 votos.<sup>374</sup>

Entre a apresentação do 1º substitutivo do Relator e o início do 1º Turno das votações em Plenário, a configuração jurídica da iniciativa popular legislativa permaneceu incólume, com exceção de algumas singelas alterações de redação:

<b>Iniciativa popular legislativa e constitucional</b>		
<b>Comissão de Sistematização 1º Substitutivo do Relator (26/08/1987)</b>	<b>Comissão de Sistematização 2º Substitutivo do Relator (18/09/1987)</b>	<b>Plenário - início do 1º Turno Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>
Art. 92. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV - de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.	Art. 70. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV - de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.	Art. 74. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV - de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.
Art. 93, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara	Art. 71, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara	Art. 75, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara

<sup>373</sup> Ver artigos: 20, § 3º; 27, § 3º; 32, VI; 59, X; 61; 74, IV; 75, §§ 2º, 3º e 4º; e 214, § 1º. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição (A). Volume 251. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987.

<sup>374</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 195-197.

Federal, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.	Federal, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.	dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.
Art. 236, § 2º: A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado, poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.	Art. 200, § 2º: A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado, poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.	Art. 214, § 1º: A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado, poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.

Tabela 9 - Iniciativa popular legislativa e constitucional – 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)

Já com relação ao referendo popular, a sua configuração jurídica sofreu uma sensível alteração entre o Cabral I e o Projeto de Constituição (A). Se, por um lado, nota-se uma tentativa de esvaziamento das competências do Presidente da República para determinar a realização da consulta, por outro, percebe-se uma tendência para concentrar tal atribuição nas mãos do Congresso Nacional. De todo modo, entre a apresentação do 1º Substitutivo do Relator e o início das votações em 1º turno no Plenário, houve uma significativa diminuição das possibilidades de utilização do referendo popular, sobretudo quanto aos requisitos exigidos para realizá-lo por determinação do Presidente da República:

<b>Referendo popular</b>		
<b>Comissão de Sistematização 1º Substitutivo do Relator (26/08/1987)</b>	<b>Comissão de Sistematização 2º Substitutivo do Relator (18/09/1987)</b>	<b>Plenário - início do 1º Turno Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>
Art. 77 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XI – determinar a realização de referendo.	Art. 55 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XI - determinar a realização de referendo; Art. 71, § 3º - O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de Emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram no mínimo dois por cento do eleitorado	Art. 59. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - determinar a realização de referendo; Art. 75, § 3º - O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram, no mínimo, dois por cento do eleitorado

	nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles; § 4º - É vedado referendo relativo a leis de iniciativa privativa e a leis tributárias.	nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles; § 4º - É vedado referendo relativo a leis de iniciativa privativa e a leis tributárias.
Art. 115 - Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta constituição: XX - determinar, ouvido o conselho da República, a realização de referendo sobre proposta de emenda constitucional e projeto de lei que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes;	Art. 91 - Compete ao Presidente da República: XX - determinar, ouvido o Conselho da República, a realização de referendo sobre proposta de emenda constitucional e projeto de lei;	

Tabela 10 - Referendo popular - 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)

No que diz respeito ao plebiscito, a configuração do mecanismo permaneceu praticamente inalterada, com exceção de alguns ajustes de redação e da determinação de realização da consulta em algumas hipóteses envolvendo a fusão e a criação de Estados específicos:

<b>Plebiscito</b>		
<b>Comissão de Sistematização 1º Substitutivo do Relator (26/08/1987)</b>	<b>Comissão de Sistematização 2º Substitutivo do Relator (18/09/1987)</b>	<b>Plenário - início do 1º Turno Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>
Art. 28, § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante aprovação das respectivas Assembleias Legislativas, das populações diretamente interessadas, mediante referendo, e do Congresso Nacional.	Art. 17, § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante aprovação das respectivas Assembleias Legislativas, das populações diretamente interessadas, através de plebiscito, e do Congresso Nacional.	Art. 20, § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante aprovação das respectivas Assembleias Legislativas, das populações diretamente interessadas, através de plebiscito, e do Congresso Nacional.
Art. 37, Parágrafo único - A criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar	Art. 27, § 2º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar	Art. 27, § 3º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidos os requisitos previstos

estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, da aprovação das Câmaras de Vereadores dos municípios afetados, e se darão por lei estadual.	estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, e se darão por lei estadual.	em lei complementar estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, e se darão por lei estadual.
Art. 58 - Os eleitores dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro serão chamados a se manifestar, através de plebiscito, sobre a fusão das duas unidades federativas, a ser realizado juntamente com as eleições municipais de 15 de novembro de 1988.		Art. 61. Dentro de cento e vinte dias, o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás realizará plebiscito na área descrita no § 1º, resultando o pronunciamento favorável na criação automática do Estado do Tocantins e sua instalação até quarenta e cinco dias depois.

Tabela 11 - Plebiscito - 1º Substitutivo – 2º Substitutivo – Projeto de Constituição (A)

Na Comissão de Sistematização, o poder de agenda do relator (que pendeu para a adoção dos instrumentos propostos pela ala progressista), bem como a composição equilibrada de conservadores e progressistas, possibilitaram a manutenção da maioria dos mecanismos democráticos contemplados nos anteprojetos das comissões temáticas. No caso, na medida em que tais instrumentos foram incorporados pelo relator, ficava cada vez mais difícil para a ala conservadora suprimi-los ou alterá-los.<sup>375</sup> Esses resultados (aliados a outros) motivaram uma reação do bloco conservador que, buscando neutralizá-los, mobilizou-se pela alteração do RIANC.

## 4.2 O Plenário

Em 05 de janeiro de 1988, quando da promulgação da Resolução n.º 3/1988 (que alterou o RIANC), Ulysses Guimarães apresentou um cronograma fixando o prazo de 7 a 13 daquele mês para a apresentação de emendas e

<sup>375</sup> De acordo com Adriano Pilatti, “na medida em que o relator deu parecer favorável a propostas progressistas, inviabilizou-se a formação de coalizões de veto pelos conservadores, e estes foram derrotados”. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 192.

substitutivos ao Projeto de Constituição (A).<sup>376</sup> O documento foi objeto de 2.045 emendas parlamentares, dentre as quais se encontravam as emendas substitutivas do Centrão de n.ºs 2P02036-4, 2P01043-1 e 2P02040-2, apresentadas em 13 de janeiro de 1988. Tais emendas, que representavam uma séria ameaça aos mecanismos democráticos participativos contemplados até então, foram subscritas por, respectivamente, 286, 292 e 286 parlamentares do bloco conservador. A primeira proposta excluía do preâmbulo da Constituição todas as referências ao exercício da soberania popular. A segunda, por sua vez, manteve a iniciativa popular no âmbito municipal, através de projeto subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado do Município (artigo 212, § 2º). Na terceira emenda, os membros do Centrão defenderam a supressão de dispositivos que tratavam da iniciativa popular legislativa e do referendo, especialmente relacionadas àquelas hipóteses de participação popular no processo de emendas à Constituição (artigo 75, § 3º), ao argumento de estarem “tomando por base o princípio da representatividade expresso no texto”.<sup>377</sup>

Dentre outras emendas parlamentares apresentadas ao Projeto de Constituição (A), vale registrar a de autoria de Lavoisier Maia (PDS), que reivindicava o acolhimento de dispositivo que reconhecesse o exercício da soberania popular através da iniciativa popular legislativa, do plebiscito, do referendo e do instituto do veto popular (2P00935-2). Também merece registro a inusitada emenda de Arolde de Oliveira (PFL), uma vez que propôs a realização de plebiscito para que a população brasileira pudesse decidir se, no ano de 1988, seriam realizadas eleições gerais (em todos os níveis) ou apenas para o cargo de Presidente da República (2P01052-1).

Alguns constituintes do bloco progressistas mantiveram suas propostas de submeter o texto constitucional, a ser aprovado pela ANC, a referendo popular

---

<sup>376</sup> A guinada regimental promovida pelo Centrão permitiu: a apresentação de substitutivos, inclusive de títulos, do Projeto de Constituição (A); preferência automática para votação de suas emendas, por capítulos; direito a nova votação se suas emendas não alcançassem maioria absoluta; possibilidade de apresentação de nova proposta na hipótese de “buraco negro”, ou seja, quando rejeitadas, tanto a proposta do Centrão, quanto do Projeto de Constituição (A); e a criação do destaque para votação em separado (DVS), que deslocava o ônus da maioria absoluta dos que pretendessem eliminar para os que desejassem manter a parte destacada, sem prejuízo da possibilidade de apresentação de DVS por 1/3 dos constituintes. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 195-197.

(2P01119-5, 2P01878-5). Samir Achôa (PMDB), por sua vez, insistiu na proposta de realização de um plebiscito para que a população pudesse deliberar sobre a adoção da pena de morte (2P01769-0). Ademais, existiram propostas defendendo a realização de plebiscito para deliberar sobre o sistema de governo<sup>378</sup> e outras tantas pugnando pela realização de consulta popular para decidir sobre a criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados e municípios.<sup>379</sup> Também foram recorrentes as emendas defendendo a realização de plebiscito nas hipóteses de implantação e funcionamento de usinas nucleares e empreendimentos de grande porte, que porventura tivessem potencial para causar danos à vida ou ao meio ambiente.<sup>380</sup>

Uma das propostas mais inusitadas, tanto por seu conteúdo quanto por sua autoria, é a emenda parlamentar n.º 2P01896-3, apresentada por João Herrmann Neto (PMDB), com vistas a majorar os requisitos da iniciativa popular legislativa prevista no artigo 75, § 2º, do Projeto de Constituição (A). O constituinte peemedebista defendeu a iniciativa popular de lei e de emenda à Constituição mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Naquela altura, tratava-se da proposta de iniciativa popular legislativa que mais se aproximava da configuração que seria adotada no texto final da Constituição da República de 1988. Em sua justificativa, João Herrmann Neto sustentou que, ao se levar em conta que 1% do eleitorado nacional corresponderia, à época, em aproximadamente 600.000 assinaturas, o requisito proposto não seria exagerado, principalmente quando comparado com outros países, como a Espanha, que exigia 500.000 subscrições em um universo eleitoral muito inferior ao brasileiro. Outra emenda que também chama a atenção é a de n.º 2P00993-0, de autoria de Wilma Maia (PDS), que considerava ser “inexplicável” a omissão do Projeto de Constituição (A) quanto à possibilidade de iniciativa popular legislativa no âmbito estadual. A proposta defendia a inclusão de

---

<sup>377</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A). Emendas oferecidas em Plenário – Volume II – Emendas n.º 2P00949-2 a 2P02045-8. Volume 255. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988.

<sup>378</sup> Emendas n.ºs: 2P00074-6, 2P00187-4, 2P00020-7, 2P00192-1, 2P00928-0 e 2P01595-6. Registra-se, por oportuno, que tais propostas tiveram origem na emenda popular n.º PE00051-2.

<sup>379</sup> Emendas n.ºs: 2P00002-9, 2P00161-1, 2P00192-1, 2P00252-8, 2P00532-2, 2P00590-0, 2P00794-5, 2P00798-8, 2P00819-4, 2P00832-2, 2P00996-4, 2P01126-8 e 2P01263-9.

<sup>380</sup> Emendas n.ºs: 2P00076-2, 2P01248-5, 2P01260-4.

dispositivo com a seguinte redação: “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

No dia 27 de janeiro de 1988, data marcada para iniciar a votação constitucional no Plenário da ANC, a primeira proposta submetida à votação foi a emenda substitutiva do Centrão, de n.º 2P02036-4, que suprimia do preâmbulo da Constituição todas as referências ao exercício da soberania popular. Não houve quorum para aprovação da proposta, uma vez que foram computados 248 votos favoráveis, 227 contrários e nove abstenções. De acordo com Adriano Pilatti, o fato do Plenário da ANC negar maioria absoluta à proposta representava a primeira derrota do Centrão e evidenciava que quem tinha maioria para propor, não necessariamente teria maioria (280 votos) para aprovar.<sup>381</sup> Essa derrota forçou o Centrão a negociar com os progressistas no dia seguinte, quando a matéria foi submetida novamente à votação. Naquela oportunidade, Mário Covas (PMDB), José Genoíno (PT) e Bonifácio de Andrada (PDS) levantaram a existência de um acordo, que condicionava a aprovação da emenda coletiva do Centrão à aprovação da fusão das emendas que adotavam instrumentos de participação popular nas decisões políticas. Assim, a emenda n.º 2P02036-4 acabou sendo aprovada, computando-se 487 votos favoráveis, 15 contrários e duas abstenções.<sup>382</sup>

Na 205ª Sessão, realizada em 22 de fevereiro de 1988, a emenda n.º 2P01769-0, que defendia a realização de um plebiscito para que a população pudesse deliberar sobre a adoção da pena de morte, foi votada juntamente com as outras emendas que receberam parecer contrário do relator. Realizada a votação, a proposta foi rejeitada, computando-se nove votos favoráveis, 399 contrários e 22 abstenções.<sup>383</sup>

No dia 2 de março de 1988 foi submetida à votação a emenda n.º 2P00935-2, de autoria de Lavoisier Maia (PDS), que reivindicava o acolhimento de dispositivo que reconhecia o exercício da soberania popular através da

---

<sup>381</sup> Segundo Pilatti, não obstante a ata constar esse resultado, na lista nominal apurou-se 251 votos favoráveis, 226 contrários e nove abstenções. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 236. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 188ª Sessão (27/01/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 378.

<sup>382</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 189ª Sessão (28/01/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988, p. 409-411.

<sup>383</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 205ª Sessão (22/02/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, fevereiro de 1988, p. 225.

iniciativa popular legislativa, do plebiscito, do referendo e do instituto do veto popular. Antes de iniciada a votação, o relator alegou dificuldades para emitir o seu parecer, tendo em vista a existência de um acordo que condicionava a aprovação da emenda à retirada da expressão “veto popular”. A solução foi fornecida por Mário Covas, ao afirmar que o PMDB se comprometia a apresentar, no 2º turno de votação, uma emenda para suprimir o veto popular. Com parecer favorável do relator, a emenda foi aprovada, computando-se 360 votos favoráveis, 89 contrários e 12 abstenções.<sup>384</sup>

Na 220ª Sessão da ANC, realizada em 08 de março de 1988, os constituintes Vasco Alves (PMDB), Hermes Zanetti (PMDB), Geraldo Alckmim (PMDB), Nelson Sabrá (PDT) e Vitor Buaiz (PT) submeteram à apreciação da presidência da ANC um requerimento de fusão de algumas emendas e destaques.<sup>385</sup> O texto da fusão acrescentava ao artigo 32 do Projeto de Constituição (A) a possibilidade de participação das organizações comunitárias no planejamento municipal. Antes que se iniciasse a votação, Gerson Peres (PDS) teceu duras críticas à proposta, ao afirmar tratar-se de uma intromissão indevida, que feriria as atribuições do Poder Legislativo:

Eu perguntaria que organizações comunitárias são essas que pretendem tirar as atribuições do poder legítimo, que é o Poder Legislativo. (Palmas). Que organizações são essas, senão espúrias, paralelas, que se vem infiltrar na vida administrativa dos municípios e dos Estados? É uma tentativa do socialismo de Estado querer tirar a autonomia dos Poderes.

Mário Covas (PMDB) anunciou a existência de um acordo de bastidores para a aprovação da proposta, que recebeu parecer favorável do relator. Não obstante, o texto da fusão foi rejeitado, apurando-se 245 votos favoráveis, 109 contrários e 23 abstenções. Por outro lado, ainda na mesma sessão, a emenda n.º 2P00993-0, de autoria de Wilma Maia (PDS), que defendia a inclusão de dispositivo determinando a regulamentação da iniciativa popular legislativa no âmbito estadual, recebeu parecer favorável do relator e foi aprovada por 320 votos, observando-se 106 contrários e 21 abstenções. Conforme veremos mais à

---

<sup>384</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 214ª Sessão (02/03/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, março de 1988, p. 80-81.

<sup>385</sup> Emendas n.ºs: 2P00828-3 e 2P01060-1; e Destaques n.ºs: 1943, 1955 e 1823.

frente, essa proposta acabou sendo contemplada no § 4º do artigo 27 da Constituição da República de 1988.

Na 225ª Sessão da ANC, realizada em 15 de março de 1988, a emenda coletiva do Centrão (2P02040-2), referente ao processo legislativo, foi aprovada por 359 votos favoráveis, computando-se 81 contrários e 23 abstenções. Conforme visto alhures, a proposta suprimia dispositivos que tratavam do referendo e da iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição. No caso, a aprovação da emenda representava uma das grandes derrotas do bloco progressista que, naquela altura, não tinha outra alternativa senão buscar o consenso através de concessões ao bloco conservador, com vistas a garantir, no texto final da Constituição da República de 1988, a manutenção de instrumentos de participação popular direta na vida política.<sup>386</sup>

No dia 17 de março de 1988, a Presidência anunciou um texto de autoria de Nelson Friedrich (PMDB), Myriam Portella (PDS) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB), resultado da fusão dos destaques n.ºs 991, 1.214 e 1.914, com vistas a incluir a expressão “e aos cidadãos” ao caput do artigo 75 do Projeto de Constituição (A) e ao projeto apresentado pelo Centrão. Ao defender a proposta, Myriam Portella evidenciou a “necessidade de retorno à redação elaborada pela Comissão de Sistematização, que consagrava o direito dos cidadãos participarem diretamente no processo legislativo e político”. Logo após, Inocêncio de Oliveira (PFL) encaminhou voto contrário, ao argumento de que a proposta constituiria um “grande desprestígio” ao Poder Legislativo. A fusão recebeu parecer favorável do relator, mas a votação foi adiada, por ausência de quórum.<sup>387</sup> O tema da iniciativa popular legislativa foi novamente retomado na 229ª Sessão, realizada do dia 21 de março de 1988. Naquela oportunidade, Vicente Bogo (PMDB) saiu em defesa dos mecanismos democráticos participativos e sugeriu, quanto à iniciativa popular legislativa, que o número de subscrições necessárias para a apresentação de propostas fosse correspondente ao necessário para eleger um parlamentar.<sup>388</sup>

---

<sup>386</sup> Quanto a esse episódio, vale resgatar o depoimento do constituinte Vivaldo Barbosa (PDT): “com o surgimento do Centrão os conservadores adquiriram a força mais efetiva, mais força na elaboração da Constituição. Colocaram muitas resistências, então o que, no final, prevaleceu, foram as negociações. E nelas conseguimos segurar muitos avanços”. CARDOSO, Rodrigo Mendes. op. cit., p. 156-157.

<sup>387</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 227ª Sessão (17/03/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, março de 1988, p. 255-256.

<sup>388</sup> Proposta equivalente (Emenda n.º 3S0022-5) já fora apresentada por Vivaldo Barbosa (PDT) junto à Comissão III. Conferir página X.

Quando Ulysses anunciou a votação, Mário Covas (PMDB) levantou questão de ordem exigindo o cumprimento de um acordo de bastidores que teria sido celebrado no gabinete da Presidência, no sentido de que a matéria fosse votada apenas ao final, após a votação de todas as temáticas relativas ao Poder Legislativo. Ulysses cedeu ao apelo de Covas e concordou em submeter o texto da fusão à votação apenas após o término da deliberação sobre as demais emendas.

Ocorre que, iniciada a votação da emenda, Plínio Arruda Sampaio (PT) constatou um baixo número de presentes naquele momento e levantou questão de ordem, conclamando os membros do Partido dos Trabalhadores a se retirarem do plenário, no intuito de “marcar a sua inconformidade com uma votação dessa gravidade e importância com um *quorum* tão pequeno”. Inocêncio de Oliveira (PFL) e Amaral Neto (PDS) insistiram para que a matéria fosse imediatamente submetida à votação e sugeriram aos membros de seus partidos políticos que rejeitassem a proposta. Ulysses concluiu que a emenda teria condições de ser votada naquela oportunidade, mas foi interrompido novamente por outra questão de ordem, desta vez levantada por Haroldo Lima (PCdoB), que assim se manifestou:

Sr. Presidente, o Partido Comunista do Brasil não dará quorum à votação dessa emenda, porque considera que, se votada agora, será derrotada. O PC do B também recomenda aos amigos constituintes que prestigiem a emenda, a única de origem popular que até agora temos condições de votar e que, se apreciada neste instante, com certeza será fragorosamente derrotada. Se for transferida para amanhã, poderá ser vitoriosa.

A partir de então, os debates se estenderam entre, de um lado, aqueles que exigiam a imediata realização da votação da emenda e eram contrários à sua aprovação e, de outro lado, os que defendiam a prorrogação da votação para outra data para, assim, criar uma nova oportunidade favorável à sua aprovação. Constatada a presença de 226 constituintes, a votação foi novamente adiada, por falta de quorum. Submetida novamente à votação no dia 22 de março de 1988, a fusão das propostas de Nilton Friedrich (PMDB), Myriam Portella (PDS) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB) finalmente foi aprovada, computando-se 286 votos favoráveis, 128 contrários e 18 abstenções.<sup>389</sup> Não obstante a apertada

---

<sup>389</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 230ª Sessão (22/03/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, março de 1988, p. 340-342.

votação, o reconhecimento da iniciativa popular legislativa, enquanto instrumento de exercício da soberania popular, representava uma importante vitória para o bloco progressista.

Restava ainda à ANC uma decisão sobre o alcance da iniciativa popular legislativa e os requisitos a serem exigidos para a sua utilização. Essa definição ocorreria ainda na mesma sessão, através de uma nova fusão de emendas, desta vez subscrita por Nelson Aguiar (PMDB), João Herrmann Neto (PMDB), José Carlos Sabóia (PMDB), Ronaldo Cezar Coelho (PMDB) e Plínio Arruda Sampaio (PT)<sup>390</sup>. Tal proposta defendia a substituição do § 2º do artigo 75 do Projeto de Constituição (A) e a inclusão de um parágrafo aditivo ao artigo 73 da emenda coletiva do Centrão (n.º 2P02040-2) de modo a estabelecer a iniciativa popular de leis mediante a apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Para além de aumentar os requisitos exigidos para a apresentação da iniciativa popular legislativa, a proposta ainda excluía a possibilidade de utilização do mecanismo para emendar a Constituição.

Ao encaminhar a votação, Ronaldo Cezar Coelho (PMDB) reconheceu que a abrangência da iniciativa popular legislativa era uma questão polêmica que dividia muitas opiniões da ANC. De modo geral, justificou a proposta argumentando que as dificuldades impostas à utilização do mecanismo teriam o condão de valorizá-lo, impedindo, conseqüentemente, a sua vulgarização. Na verdade, conforme visto alhures, os constituintes do bloco progressista não tiveram outra alternativa senão buscar o consenso através de concessões ao bloco conservador, ainda que essas concessões significassem a redução do alcance do mecanismo e a majoração dos requisitos exigidos para a sua apresentação. Concluída a votação, verificou-se a aprovação da emenda, computando-se 391 votos favoráveis, 98 contrários e 24 abstenções.<sup>391</sup>

Na 260ª Sessão, realizada em 2 de maio de 1988, foi submetida à votação a emenda coletiva do Centrão, que autorizava a iniciativa popular no âmbito municipal, através de projeto subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado do Município (emenda n.º 2P01043-1). Com parecer favorável do relator e das

---

<sup>390</sup> Destaques n.ºs 514, 1813, 2213, 1707 e 1910 e a emenda parlamentar n.º 2P01896-3, de autoria de João Herrmann Neto (PMDB).

lideranças partidárias, a emenda foi aprovada, computando-se 311 votos a favor, nove contra e duas abstenções.<sup>392</sup>

Na 277ª Sessão, realizada em 01 de junho de 1988, foi submetida à votação a emenda n.º 2P01878-5, de autoria de Lysâneas Maciel (PDT), que defendia que o Projeto de Constituição a ser aprovado pelo Plenário da ANC fosse submetido a referendo popular, a ser realizado quarenta e cinco dias após a publicação do texto constitucional. Ao justificar a proposta, Lysâneas Maciel fez um apelo a todos os constituintes com “tranquilidade de consciência” para votarem a favor da emenda e terem “coragem de modificar os rumos e respeitar o povo”. Em meio a tentativas de obstrução da votação, a emenda recebeu manifestações de apoio, como a de Maurílio Ferreira Lima (PMDB), e contrárias, como as dos constituintes peemedebistas Percival Muniz e Nelson Carneiro. No caso, vale trazer à tona um trecho da manifestação deste último, por conta de sua ironia e irresignação:

Louvo a boa intenção do nobre Constituinte Lysâneas Maciel, a quem presto a minha homenagem, velho companheiro de lutas, homem de todas as virtudes cívicas e morais, mas a sua emenda, se aprovada, acabará tornando inútil todo o trabalho que realizamos até hoje. A emenda destitui todos nós, cancela os nossos mandatos. Declara que somos incompetentes para fazer uma Constituição e convoca outros para que venham fazê-la.

[...] Assim, Srs. Constituintes, tudo o que fizemos não vale nada. Virão outros, os iluminados, para fazer uma nova Constituição. Vamos rescindir tudo isso, todos esses dois anos de acordo, para, então, convocar os iluminados, que não concorreram às urnas de 1986, para que eles aqui compareçam e nos substituam na elaboração da Constituição que não soubemos fazer.<sup>393</sup>

Enquanto os líderes do PT, PDT, PSB e PCdoB recomendavam às suas bancadas que votassem pela aprovação da proposta, as lideranças do PFL, PTB, PDS, PMDB e PCB sugeriram a seus pares que a rejeitassem. Com parecer desfavorável do relator, a emenda n.º 2P01878-5 foi rejeitada, computando-se 132 votos favoráveis e 401 contrários.

A possibilidade de submeter o texto final da Constituição à consulta popular foi novamente objeto de discussão e deliberação na sessão do dia

---

<sup>391</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 230ª Sessão (22/03/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, março de 1988, p. 342-343.

<sup>392</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 260ª Sessão (02/05/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1988, p. 29.

<sup>393</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 277ª Sessão (01/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 46-49.

seguinte, através de outra emenda parlamentar, que tinha objetivos bastante similares. Tratava-se da emenda n.º 2P01119-5, de autoria de Luiz Salomão (PDT), que propôs a submissão do texto constitucional a consulta popular, a ser realizada no prazo de trinta dias após a sua aprovação. Ao justificar a sua proposição, o autor fez remissão ao artigo 61 do RIANC que admitia a possibilidade de realização de uma consulta popular para que a população pudesse manifestar sobre o texto final dos trabalhos constituintes. Ademais, Luiz Salomão também ponderou, apenas por argumentar, que na hipótese do povo rejeitar o texto constitucional, seria convocada uma nova Assembleia Nacional Constituinte, desta vez exclusiva, sem prejuízo dos mandatos congressuais conquistados por cada um dos 559 constituintes. Enquanto os líderes do PCB, PT, PDT, PSB, PCdoB e PDC recomendavam às suas bancadas que votassem pela aprovação da proposta, as lideranças do PFL, PTB, PDS, PL e PMDB sugeriram a seus pares que a rejeitassem. Com parecer contrário do relator, a emenda foi rejeitada, computando-se 174 votos favoráveis, 354 contrários e nove abstenções.<sup>394</sup>

A primeira etapa das votações em Plenário produziu o chamado Projeto de Constituição (B), contendo 321 artigos. Dentre os dispositivos contemplados no documento, vale destacar o artigo 14, por assegurar o exercício da soberania popular através do plebiscito, da iniciativa popular legislativa, do referendo e do veto popular. Não obstante ter exigido que a iniciativa popular legislativa no âmbito municipal fosse subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado do município (artigo 30, XI), o projeto previu que a lei deveria dispor sobre as possibilidades de utilização do mecanismo no processo legislativo estadual (artigo 27, § 4º). O projeto que inaugurou o segundo turno das votações também garantia a iniciativa popular de lei no plano federal, mediante a apresentação de proposta subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (artigo 63, § 2º). Segundo o documento, passaria a ser de competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização para a realização de plebiscito e referendo popular (artigo 50, XV). Ademais, no ADCT, designou-se o dia 07 de setembro de 1993 para a realização

---

<sup>394</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 278ª Sessão (02/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 84-86.

de um plebiscito para que o eleitorado nacional pudesse deliberar sobre a forma e o sistema de governo a vigorarem no país (artigo 2º).

Algumas decisões do plenário surpreenderam por terem aprovado dispositivos não contemplados nas fases anteriores<sup>395</sup>, a exemplo daqueles que previram uma inovadora configuração de soberania popular e o plebiscito sobre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Importante repisar, por oportuno, que a referida consulta popular sobre a forma e o sistema de governo teve suas origens na emenda popular n.º PE00051-2.

O Projeto de Constituição (B) também garantia a participação dos trabalhadores em todos os colegiados de órgãos públicos onde os seus interesses profissionais e previdenciários fossem objetos de discussão e deliberação (artigo 10), competindo ao Poder Público a organização da seguridade social com vistas a um “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (artigo 199, VII). Além de prever a participação da comunidade enquanto uma das diretrizes para a organização do sistema único de saúde (artigo 203, III), o Projeto de Constituição “B” ainda assegurava a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações governamentais na área da assistência social, em todos os níveis (artigo 209, II). De outra parte, mantendo a tendência dos projetos anteriores, o documento manteve a necessidade de realização de plebiscito nas hipóteses de criação, fusão, cisão ou desmembramento de Estados e municípios (artigo 18, §§ 3º e 4º).

Numa demonstração de que as articulações dos movimentos sociais permaneceram vivas durante todas as fases do processo constituinte, em junho de 1988 realizou-se em Brasília, por iniciativa dos plenários pró-participação popular, o Seminário Nacional de Avaliação do Projeto de Constituição aprovado em 1º Turno. O evento, que contou com a participação de centenas de pessoas, destinou-se a avaliar os avanços e retrocessos do projeto, com vistas a exercer pressão quando do 2º turno das votações.<sup>396</sup>

<sup>395</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988, p. 54.

<sup>396</sup> O evento foi realizado nos dias 9, 10, 11 e 12 de junho de 1988 e contou com o apoio de várias entidades de assessoria, dentre as quais, o CEAC da UnB, o INESC, o DIAP, o IBASE, o CEDAC e a FASE. MICHILES, Carlos *et al.*, op. cit., p. 39.

Na 294<sup>a</sup> Sessão, realizada em 23 de junho de 1988, Vitor Buaiz (PT) apresentou emenda aditiva defendendo que, nas hipóteses de implantação e funcionamento de empreendimentos com potencial para causar algum dano à vida ou ao meio ambiente, a população fosse consultada. No caso, a proposta foi a mais completa dentre todas aquelas com a mesma temática que foram apresentadas desde a fase inicial do processo constituinte, valendo transcrevê-la:

Art. A implantação e funcionamento de indústria de alta periculosidade, reator nuclear ou projeto que altere de maneira significativa o meio ambiente ou implique em risco de vida para a população circunvizinha, condicionar-se-á à realização de plebiscito regional, nos termos da lei.

Parágrafo único. No caso da instalação de usina nuclear, o plebiscito regional de que trata este artigo será precedido de plebiscito nacional, a ser regulamentado por lei.<sup>397</sup>

Antes de iniciar-se a votação, Bernardo Cabral faz um apelo ao autor da emenda para que a retirasse, ao argumento de que ele poderia apresentar posteriormente um projeto de lei tratando da exigência de plebiscito naquelas hipóteses. Vitor Buaiz (PT) enalteceu a importância da discussão de sua proposta no processo constituinte e, não obstante a sua evidente contrariedade, atendeu à solicitação do relator, retirando a sua emenda e prometendo apresentar um projeto de lei em outra oportunidade.

Na 296<sup>a</sup> Sessão, realizada em 28 de junho de 1988, Ulysses anunciou a votação de uma fusão de emendas e destaques<sup>398</sup> com vistas a permitir a realização de um plebiscito para consultar a população do Estado de Minas Gerais sobre a possibilidade de criação do “Estado do Triângulo”. Com parecer contrário do relator, a fusão foi rejeitada, computando-se 122 votos favoráveis, 252 contrários e 46 abstenções.<sup>399</sup>

No dia 29 de junho de 1988, Ulysses noticiou a existência de um requerimento de preferência para votação do destaque n.º D-0646, com vistas a alterar o texto da emenda parlamentar n.º 2P00049-5, de autoria de Amaral Netto

<sup>397</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 294<sup>a</sup> Sessão (23/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 155.

<sup>398</sup> Emenda n.º 2P01567-1, Destaque n.º 198 e Emenda Popular n.º PE00067-9. Dentre os subscritores da fusão: Homero Santos (PFL), Chico Humberto (PDT), Virgílio Galassi (PDS), Rosa Prata (PMDB), Roberto Vital (PMDB), Siqueira Campos (PDC), Raul Belém (PMDB) e Luiz Alberto Rodrigues (PMDB).

<sup>399</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 296<sup>a</sup> Sessão (28/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 220-221.

(PDS), que previa, no prazo de 120 dias da promulgação da Constituição, a realização de um plebiscito para que a população brasileira pudesse deliberar sobre a instituição da pena de morte. Assinado pelas lideranças do PMDB, do PDS, do PDC, do PTB, do PFL e do PL, o requerimento de preferência fixava outra data para a realização do referido plebiscito, qual seja, o dia 09 de abril de 1989. Com parecer favorável do relator, a proposta foi rejeitada, computando-se 218 votos favoráveis, 210 contrários e 10 abstenções.<sup>400</sup>

Na 299ª Sessão Extraordinária Matutina, realizada em 30 de junho de 1988, foram submetidas à votação, em bloco, as emendas com parecer contrário do relator. Dentre tais propostas, ganha destaque a emenda parlamentar n.º 1.052, de autoria de Arolde de Oliveira (PFL), que defendia a realização de um plebiscito, 45 dias após a promulgação da Constituição, sobre a seguinte questão: “Realizar-se-ão eleições gerais (em todos os níveis) em 1988 ou apenas para o cargo de Presidente da República?”. Carrel Benevides (PMDB), por sua vez, propôs a realização de um plebiscito, pelo Tribunal Regional do Amazonas, com vistas a possibilitar a deliberação popular sobre a criação do Estado do Juruá (Emenda n.º 996). Essas emendas foram rejeitadas, computando-se cinco votos favoráveis, 312 contrários e 56 abstenções.<sup>401</sup>

No dia 29 de junho de 1988, Ulysses anunciou uma fusão de emendas subscrita por José Maurício (PDT), José Carlos Coutinho (PL) e Adolfo Oliveira (PL), com vistas à realização de um plebiscito em 15 de novembro de 1988, para que a população pudesse deliberar sobre a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Submetida à votação, a proposta foi rejeitada, computando-se 81 votos favoráveis, 330 contrários e 42 abstenções, incluído aqui o voto do relator pela abstenção.<sup>402</sup>

Em 27 de julho de 1988, no início do segundo turno de votações, Ulysses Guimarães proferiu o discurso intitulado “A Constituição Cidadã”, enaltecendo os trabalhos constituintes e fazendo um balanço sobre os expressivos números do

---

<sup>400</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 297ª Sessão Extraordinária Matutina (29/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 283-286.

<sup>401</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 299ª Sessão Extraordinária Matutina (30/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 440.

<sup>402</sup> 2P00590-0, 2P00819-4 e 2P00832-1 (Destaque n.º 1465). Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 298ª Sessão (29/06/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988, p. 320.

processo. Em uma “longa travessia” de 18 meses, 39.000 emendas foram apresentadas e 5.400.000 pessoas ingressaram livremente no edifício do Congresso Nacional. No caso, quanto ao perfil democrático participativo do Projeto de Constituição (B), vale trazer à tona um trecho do seu pronunciamento:

A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos. Os cidadãos apresentarão propostas de lei, portanto nela terão a iniciativa congressual, e também os cidadãos poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, os cidadãos propõem e vetam. Poucas Constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será, assim, uma república representativa e participativa.<sup>403</sup>

Iniciada a votação do Projeto de Constituição (B), todas as lideranças partidárias orientaram as suas bancadas que votassem favoravelmente à aprovação do documento, com exceção do líder do PFL, que sugeriu a seus pares que se abstivessem de votar. O projeto foi aprovado, ressalvados os destaques, apurando-se 403 votos favoráveis, 13 contrários e 55 abstenções.<sup>404</sup>

Na 318ª Sessão, realizada em 16 de agosto de 1988, Ulysses Guimarães anunciou uma reunião de destaques e emendas parlamentares assinadas por, aproximadamente, vinte constituintes.<sup>405</sup> A proposta era o resultado de um esforço conjunto das lideranças e previa, dentre os seus dispositivos, a supressão da expressão “veto popular”, constante no inciso IV do artigo 14 do Projeto de Constituição (B). Em cumprimento ao acordo assumido por Mário Covas, a proposta foi aprovada, computando-se 379 votos favoráveis, 12 contrários e 16 abstenções.<sup>406</sup>

Ainda na mesma sessão, Ulysses submeteu à votação uma reunião de destaques e emendas relativas ao texto do § 3º do artigo 18, que exigia a consulta

<sup>403</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 307ª Sessão (27/07/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, p. 263-264.

<sup>404</sup> De acordo com Pilatti, a lista nominal registrou números diferentes: 406 votos favoráveis, 12 contrários e 55 abstenções. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 288.

<sup>405</sup> Severo Gomes (D.019/E.1775), Domingos Leonelli (D.977/E.1710), Luiz Vianna (D.052), José Tavares (D.091/E.1756), Mauro Miranda (D.069/E.1758), Fernando Lyra (D.1465/E.1656), Carlos Mosconi (E.1528), Nelson Jobim (PMDB), José Lins (PFL), Arthur da Távola (PSDB), Bonifácio de Andrada (PDS), Gastone Righi (PTB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Vivaldo Barbosa (PDT), Roberto Freire (PCB), Haroldo Lima (PCdoB), Ademir Andrade (PSB), Adolfo Oliveira (PL), Siqueira Campos (PDC), Arnaldo Faria de Sá (PMB) e Paulo Ramos (PMN).

<sup>406</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 318ª Sessão (16/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 418-420.

plebiscitária à “população diretamente interessada” nas hipóteses de criação, fusão, cisão e desmembramento de Estados ou Territórios Federais. A proposta, subscrita por Oscar Correa (PFL) e pelos peemedebistas Ruy Bacelar, Virgildásio de Senna, Genebaldo Correia, Israel Pinheiro, defendia que a consulta popular deveria atingir a população total do Estado envolvido, e não apenas a “população diretamente interessada”. Iniciada a votação (n.º 798), o relator proferiu parecer favorável à aprovação mas, logo em seguida, retificou o seu posicionamento, pugnando pela rejeição da proposta. Ao computar-se 20 votos favoráveis, 214 contrários e oito abstenções, a votação acabou sendo adiada por falta de quorum.<sup>407</sup> Na sessão do dia seguinte, é retomada a votação da aludida reunião de destaques e emendas. Enquanto os líderes do PDC, do PDS, do PDT, do PCdoB, do PT e do PSB recomendavam às suas bancadas que votassem pela rejeição da proposta, as lideranças do PMDB, do PCB e do PSDB sugeriram a seus pares que a aprovasse. Embora tivessem deixado a questão aberta para os membros de suas bancadas, os líderes do PFL e do PL votaram pela rejeição. Mantido o parecer desfavorável do relator, a reunião de destaques e emendas foi rejeitada, computando-se 117 votos favoráveis, 286 contrários e 11 abstenções.<sup>408</sup>

Na 320ª Sessão, realizada em 18 de agosto de 1988, Luiz Soyer (PMDB) requereu destaque para a emenda parlamentar n.º 2T00793-1, de sua autoria. A proposta defendia a supressão do § 3º do artigo 27, que estabelecia a iniciativa popular legislativa no âmbito estadual. Ao anunciar o destaque, Ulysses questionou o autor se ele realmente desejava sustentá-la: “S. Ex.ª deseja manter a emenda? O texto estabelece a iniciativa popular no processo legislativo estadual. É da maior importância”. Mesmo não convencido pelas lideranças, pois entendia que a iniciativa popular no âmbito estadual restringia a ação das assembleias legislativas, Luiz Soyer retirou a emenda.<sup>409</sup>

Ao comentar o dispositivo que previa o plebiscito sobre o sistema de governo, Elias Murad (PTB) salientou que Antônio Henrique Cunha Bueno (PDS), autor da proposta<sup>410</sup>, poderia vangloriar-se por ter sido o único constituinte

<sup>407</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 318ª Sessão (16/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 454.

<sup>408</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 319ª Sessão (17/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 487.

<sup>409</sup> Requerimento de Destaque n.º 1.058. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 320ª Sessão (18/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 593.

<sup>410</sup> Também reproduzida na emenda popular n.º PE00051-2.

a ter uma emenda aprovada por unanimidade na ANC, e fez piada: “Cunha não desiste, mesmo sabendo que no ano 2000 deverão ter apenas cinco reis no mundo: o da Inglaterra e os quatro do baralho”.<sup>411</sup> Na sessão seguinte, realizada no mesmo dia, Ulysses anunciou requerimentos de destaques para algumas emendas que defendiam a supressão, junto ao artigo 2º da ADCT, da expressão: “a forma (República ou Monarquia Constitucional)”. Enquanto os líderes do PSB, do PCdoB, do PT e do PDT recomendavam às suas bancadas que votassem pela aprovação das propostas, as lideranças do PFL, do PTB, do PDS, do PCB, do PDC, do PSDB, do PMDB, do PL e do PFL sugeriram a seus pares que as rejeitassem. Com parecer desfavorável do relator, as propostas foram rejeitadas, computando-se 67 votos favoráveis, 344 contrários e três abstenções.<sup>412</sup>

Na madrugada do dia 2 de setembro de 1988 encerrou-se a penúltima votação do Plenário da ANC (votação n.º 1.020), que tinha como objeto as emendas não destacadas com parecer contrário do relator. Dentre tais propostas, que foram submetidas à votação em bloco, encontrava-se a emenda n.º 585, de autoria de José Queiroz (PFL), que defendia a supressão, junto ao § 2º do artigo 63 do Projeto de Constituição (B), das expressões: “distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles”. Iniciada a votação, quase todas as lideranças partidárias orientaram as suas bancadas para que rejeitassem as emendas, com exceção do líder do PTB, que se absteve de votar ao argumento de que tais propostas não deveriam ser votadas em bloco. As emendas foram rejeitadas, computando-se 370 votos contrários, 7 favoráveis e 55 abstenções.<sup>413</sup>

<sup>411</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 336ª Sessão Extraordinária Matutina (31/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 400.

<sup>412</sup> No caso, eram idênticas as emendas parlamentares n.ºs 2T00361-7, 2T00448-6 e 2T00492-3. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 337ª Sessão Extraordinária Vespertina (31/08/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 487.

<sup>413</sup> Nota-se que o próprio autor votou pela rejeição da proposta, mesmo não havendo nenhum tipo de orientação do líder do PFL. Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 399ª Sessão (01/09/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988, p. 194-197.

### 4.3

#### A participação popular no texto final da Constituição da República de 1988

Em 05 de outubro de 1988, na sessão solene reservada à promulgação da Constituição da República, Ulysses proferiu discurso intitulado “Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia”. No que diz respeito à temática prestigiada nesta tese, vale a pena ressaltar alguns trechos:

Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar”. São palavras constantes do discurso de posse como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte. Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou (Palmas). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. [...] A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Muito bem! Palmas prolongadas) Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina. (Palmas). [...] Foi de audácia inovadora, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de um milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (Palmas). [...] Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.

Conforme anunciado por Ulysses, o texto final da Constituição da República de 1988 acabou associando os princípios constitutivos de uma

democracia participativa e da soberania popular.<sup>414</sup> Manteve-se a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar referendo e convocar plebiscito (artigo 49, XV). Restou definida a possibilidade de utilização de consulta popular nas hipóteses de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados e Municípios (artigo 18, § 3º e 4º). No caso, percebe-se uma identidade entre, de um lado, esses dispositivos e, de outro lado, as emendas populares n.ºs PE00029-6, PE00032-6 e PE00067-9.

Ademais, por determinação do artigo 2º do ADCT, no dia 07 de setembro de 1993 deveria ser realizado um plebiscito para que o povo pudesse decidir sobre a forma (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo).<sup>415</sup> Conforme demonstrado anteriormente, o referido dispositivo teve origem na emenda popular n.º PE00051-2.

Restou autorizada a iniciativa popular legislativa mediante a apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (artigo 61, § 2º). No âmbito dos Estados, o texto constitucional outorgou aos legisladores dessas unidades federativas a competência para legislar sobre o mecanismo, inclusive para estipular os seus requisitos (Art. 27, § 4º). Já com relação aos municípios, estabeleceu-se a iniciativa popular de leis de interesses locais, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado municipal (artigo 29, XI). No caso, algumas relações podem ser estabelecidas entre esses dispositivos e as hipóteses de iniciativa popular legislativa previstas nas emendas populares n.ºs PE00021-1, PE00022-9, PE00056-3 e PE00063-6.

Consagrou-se como direito dos trabalhadores, pelo menos excepcionalmente, a participação na gestão da empresa (artigo 7º, XI). Ademais, restou assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários fossem objeto de discussão e deliberação (artigo 10). A Constituição da República acabou assegurando a participação da comunidade na organização das ações e

---

<sup>414</sup> Artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Artigo 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

serviços públicos de saúde (artigo 198, III). Compete ao Poder Público organizar a seguridade social com base em alguns objetivos, dentre os quais o do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (artigo 194, parágrafo único, VII). O aproveitamento de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (artigo 231, § 3º). A Constituição acabou garantindo a gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI). Qualquer cidadão tem legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, § 2º).

#### 4.4 Sinopse do Capítulo

Entre os meses de março e agosto de 1987, os movimentos sociais mobilizaram a sociedade brasileira com vistas à elaboração de propostas e coleta de assinaturas em proposições populares, o que culminou em mais de 12 milhões de subscrições, que foram reunidas em 122 emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização da ANC. Esse fenômeno de participação popular serviu de base para a adoção, no texto final da Constituição da República de 1988, de inúmeros mecanismos democráticos participativos.

A maior parte dos instrumentos de participação popular contemplados no âmbito das subcomissões e comissões temáticas manteve-se praticamente inalterada na Comissão de Sistematização, mesmo com o advento do Centrão e a reforma regimental. Assim, tem-se que a maior parte desses instrumentos foi definida ainda na fase das comissões, antes da rebelião conservadora, e ainda vigência do primeiro regimento. Ademais, não obstante o Centrão ter conseguido anular alguns avanços conquistados ainda no âmbito das subcomissões e comissões temáticas, percebe-se o surgimento de novas possibilidades (a exemplo do veto popular, previsto no artigo 14 do Projeto de Constituição “B”) e a

---

<sup>415</sup> Conforme demonstrado anteriormente, o referido dispositivo teve origem na emenda popular

manutenção da maioria dos mecanismos democráticos participativos previstos naqueles foros decisórios.

No que diz respeito à iniciativa popular legislativa, os dispositivos aprovados no texto final da Constituição da República de 1988 mantiveram a mesma configuração jurídica adotada desde o Projeto de Constituição (B), com exceção de pequenos ajustes de redação. No caso, a opção pela iniciativa popular legislativa e constitucional ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide do bloco progressista. O Plenário serviu de palco apenas para negociações que impuseram algumas limitações ao mecanismo, especialmente no que diz respeito à majoração de seus requisitos e à sua abrangência (para emendar a Constituição). Não obstante, a fase das comissões determinou a iniciativa popular no âmbito municipal, que se manteve inalterada, mesmo com o advento do Centrão e a reforma regimental. Ademais, a iniciativa legislativa no âmbito estadual não foi contemplada nos anteprojetos das comissões, surgindo apenas no início do 2º turno das votações em plenário, no Projeto de Constituição (B).

<b>Iniciativa popular legislativa e constitucional</b>			
<b>Plenário - Início do 1º Turno - Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>	<b>Plenário - Início do 2º Turno - Projeto de Constituição (B) (05/07/1988)</b>	<b>Plenário - Final do 2º Turno - Projeto de Constituição (C) (15/09/1988)</b>	<b>Comissão de Redação de Projeto de Constituição (D) (21/09/1988)</b>
	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: III – iniciativa popular.	Art. 13. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: III – iniciativa popular.	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: III – iniciativa popular.
	Art. 27, § 4º: A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.	Art. 26, § 4º: A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.	Art. 27, § 4º: A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.
Art. 214, § 1º: A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado, poderá ter a	Art. 30, XI: iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação	Art. 28, XI: iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de	Art. 29, XI - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de

iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.	de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;	bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;	bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
Art. 75, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.	Art. 63, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles.	Art. 61, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.	Art. 61, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Tabela 12 - Iniciativa popular legislativa e constitucional – Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)

Quanto ao referendo popular, os dispositivos aprovados no texto final da Constituição da República de 1988 também mantiveram a mesma configuração jurídica adotada desde o Projeto de Constituição (B). Da mesma forma, a opção pelo referendo popular ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide do bloco progressista. No caso, a configuração do referendo manteve-se incólume até o advento do Centrão, momento em que foi excluída a possibilidade de realização da consulta (visando anular lei ou emenda à Constituição) quando requerida por, no mínimo, dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles.

<b>Referendo Popular</b>			
<b>Plenário - início do 1º Turno Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>	<b>Plenário – início do 2º Turno Projeto de Constituição (B) (05/07/1988)</b>	<b>Plenário – final do 2º Turno Projeto de Constituição (C) (15/09/1988)</b>	<b>Comissão de Redação Projeto de Constituição (D) (21/09/1988)</b>
	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto	Art. 13. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto

	direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: II – referendo;	direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: II – referendo;	direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: II – referendo;
Art. 59. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - determinar a realização de referendo; Art. 75, § 3º - O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram, no mínimo, dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles; § 4º - É vedado referendo relativo a leis de iniciativa privativa e a leis tributárias.	Art. 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e plebiscito.	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.

Tabela 13 - Referendo popular - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)

No que diz respeito ao plebiscito, os dispositivos aprovados no texto final da Constituição da República de 1988 também mantiveram a mesma configuração jurídica adotada desde o Projeto de Constituição (B). Da mesma forma, a opção pelo plebiscito ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide do bloco progressista, mantendo-se inalterada mesmo com a rebelião conservadora e a reforma regimental. Não obstante, a previsão de realização de um plebiscito para que os cidadãos pudessem deliberar sobre a forma e o sistema de governo não foi contemplada nos anteprojetos das comissões, surgindo apenas junto à Comissão de Sistematização (emenda popular n.º PE00051-2) e no início do 2º turno das votações em plenário.

<b>Plebiscito</b>			
<b>Plenário - início do 1º Turno Projeto de Constituição (A) (24/11/1987)</b>	<b>Plenário – início do 2º Turno Projeto de Constituição (B) (05/07/1988)</b>	<b>Plenário – final do 2º Turno Projeto de Constituição (C) (15/09/1988)</b>	<b>Comissão de Redação de Projeto de Constituição (D) (21/09/1988)</b>
	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito.	Art. 13. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito.	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito.
Art. 20, § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante aprovação das respectivas Assembleias Legislativas, das populações diretamente interessadas, através de plebiscito, e do Congresso Nacional.	Art. 18, § 3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar a outros, ou formar novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.	Art. 17, § 3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar a outros, ou formar novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.	Art. 18, § 3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
Art. 27, § 3º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, e se darão por lei estadual.	Art. 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.	Art. 17, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.	Art. 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

	Art. 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e plebiscito.	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.	Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.
	ADCT: Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) a vigorarem no país.	ADCT: Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) a vigorarem no país.	ADCT: Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.

Tabela 14 - Plebiscito - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)

Ao avaliar os resultados dos trabalhos constituintes, Roberto Freire (PCB) considerou, como uma das conquistas mais relevantes e inovadoras da ANC, a adoção de mecanismos democráticos participativos:

pela primeira vez, na história constitucional brasileira, estabelecem-se princípios de soberania popular, instituem-se mecanismos de democracia direta ou participativa como a iniciativa de leis por parte de cidadãos ou entidades cívicas, ações populares, plebiscitos e referendos.<sup>416</sup>

Muitas outras formas de participação popular foram previstas no texto final da Constituição da República de 1988, especialmente: de trabalhadores na defesa de seus interesses e na gestão das empresas; na organização e gestão da seguridade social; na organização das ações e serviços públicos de saúde; na formulação das políticas e no controle das ações governamentais na área da assistência social e nas políticas educacionais. A maioria desses dispositivos também foi definida ainda na fase das comissões temáticas e não sofreu interferências com o advento do Centrão e a reforma regimental.

<b>Outras formas de participação popular</b>			
<b>Projeto de Constituição (A)</b>	<b>Projeto de Constituição (B)</b>	<b>Projeto de Constituição (C)</b>	<b>Projeto de Constituição (D) – Redação Final</b>
Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: X - participação nos lucros, desvinculada da remuneração, e na gestão da empresa, conforme definido em lei ou em negociação coletiva;	Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, na gestão da empresa, conforme definido em lei.	Art. 6º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, na gestão da empresa, conforme definido em lei.	Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
Art. 12. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores em todos os órgãos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.	Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.	Art. 9º. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.	Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.
Art. 230, parágrafo único. Compete ao Poder Público organizar a seguridade social, com base nas seguintes diretrizes: VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.	Art. 199, parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.	Art. 194, parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.	Art. 194, Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.
Art. 233. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:	Art. 203. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III

<sup>416</sup> Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 340ª Sessão (22/09/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988, p. 250.

IV - participação da comunidade.	- participação da comunidade.	diretrizes: III - participação da comunidade.	- participação da comunidade.
Art. 239. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	Art. 209. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 200, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
Art. 240. A educação, direito de cada um e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu compromisso com o repúdio a todas as formas de preconceito e discriminação. Parágrafo único. Para a execução do previsto neste artigo, serão observados os seguintes princípios: I - democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos,	Art. 210. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.  Art. 211. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IX - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.	Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.  Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.  Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

<p>funcionários e representantes da comunidade.</p> <p>Art. 264, § 2º. O direito da criança e do adolescente à educação compreende: IV - a participação da sociedade no controle e na execução da política educacional em todos os níveis, através de organismos coletivos, criados por lei especial.</p>			
---	--	--	--

Tabela 15 - Outras formas de participação popular - Projeto de Constituição (A) – Projeto de Constituição (C) – Projeto de Constituição (D)

Conforme analisado neste capítulo, no que diz respeito à temática prestigiada nesta pesquisa, as principais decisões ocorreram ainda nas fases das comissões, antes da rebelião conservadora, e ainda na vigência do primeiro RIANC. O plenário serviu de palco para algumas negociações pontuais, que culminaram na redução do alcance de alguns mecanismos, mas, ao mesmo tempo, abriu espaço para o surgimento de novas possibilidades de participação popular na vida política.

Vê-se que, não obstante toda a resistência da ala conservadora, verificada desde a instalação da ANC, a maioria dos mecanismos de participação popular propostos pelo bloco progressista foram contemplados no texto final da Constituição da República de 1988, que associou os princípios constitutivos de uma democracia participativa e criou o arcabouço necessário ao exercício da soberania popular.

## 5 Conclusão

No contexto do último período ditatorial brasileiro, o processo de transição política para um regime democrático exigiu a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O sentimento de frustração, naquele momento constituinte, gerado pela derrota do movimento pelas “Diretas Já”, pela morte de Tancredo Neves, pelo malogro do plano cruzado e pelo processo de redemocratização “de cima para baixo”, despertou na sociedade brasileira uma enorme necessidade de expressão da soberania popular. A opção por uma “Constituinte Congressual” e a composição da ANC (majoritariamente conservadora) prenunciavam que o conteúdo do texto constitucional seria demasiadamente desfavorável aos interesses populares, especialmente no que diz respeito às possibilidades de adoção de um modelo de democracia participativa. Não obstante, pelo menos no que diz respeito às possibilidades de diálogo entre estado e sociedade civil, o resultado dos trabalhos constituintes parece estar mais próximo do que fora proposto e defendido pela ala progressista da ANC e pelos movimentos sociais de então.

Mesmo com toda a resistência do bloco conservador, verificada desde a fase inicial do processo constituinte, o princípio da soberania popular foi consagrado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República de 1988, ao estabelecer que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com efeito, com vistas a instrumentalizar a soberania popular, o texto constitucional aprovado contemplou vários mecanismos de participação popular nas decisões políticas, para além da iniciativa popular legislativa, do plebiscito e do referendo. Esse resultado não previsto é consequência do contexto da transição política, da opção por uma “Constituinte Congressual” e do fato da ANC ser composta majoritariamente por constituintes de perfil conservador. Tais circunstâncias acabaram desencadeando uma mobilização da sociedade e dos movimentos sociais visando garantir uma maior participação popular no processo de elaboração da Constituição. Essa participação popular, que perdurou até o encerramento do processo constituinte, possibilitou a inclusão, no RIANC e na

Constituição da República de 1988, de instrumentos participativos típicos da agenda progressista. No que diz respeito ao RIANC, tal mobilização, calcada em dinâmicas que envolviam a organização e a formação da consciência política da população, foi essencial para a incorporação de vários mecanismos democráticos participativos, dentre os quais: possibilidade de apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por um número não inferior a trinta mil eleitores, inclusive com a possibilidade de defesa desta em Plenário por um de seus signatários; possibilidade de apresentação de sugestões contendo matéria constitucional; e realização de audiências públicas no âmbito das subcomissões temáticas. Assim, dentre as explicações que podem ser oferecidas àquele resultado é que, mesmo minoritária no processo constituinte, a ala progressista da ANC estava inicialmente muito mais coesa e articulada que a conservadora, pois conseguiu aprovar um RIANC que favorecia a incorporação de suas propostas.

A intensa participação popular no processo constituinte também foi essencial para que aquele resultado fosse alcançado. Conforme analisado no decorrer desta pesquisa, o povo não foi parcimonioso na utilização dos mecanismos democráticos previstos no RIANC, sobretudo das emendas populares, que aparentemente causaram os maiores impactos no processo de elaboração da Constituição. A exigência regimental de que as emendas populares fossem encaminhadas por três entidades associativas parece ter produzido um efeito contrário ao esperado pela ala conservadora. No caso, ao invés de restringir a utilização do mecanismo, o referido requisito foi extremamente vantajoso para os movimentos sociais, pois criou condições favoráveis à campanha por coleta de assinaturas e ao acompanhamento da atividade parlamentar.<sup>417</sup> O fato de 38 emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização não terem preenchido os requisitos regimentais não as impediu de tramitar normalmente. Isso se deu porque tais propostas foram assumidas por constituintes que as subscreveram e, conseqüentemente, regularizaram a legitimidade dessas iniciativas. Ademais, com vistas a permitir a tramitação de todas as propostas que

---

<sup>417</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 e CARDOSO, Rodrigo Mendes. op. cit., p 60.

se encontravam nessa situação, alguns constituintes chegaram a assumir o compromisso de subscrevê-las, independentemente de seus conteúdos.

Também contribuíram para aquele resultado a aproximação dos partidos políticos da esquerda minoritária com os movimentos sociais, bem como a aliança daqueles com a centro-esquerda da ANC, capitaneada por Mário Covas. A atuação do então líder do PMDB, especialmente na designação de membros e relatores nas subcomissões e comissões temáticas, foi fundamental. Como a maioria das relatorias foi ocupada por constituintes do bloco progressista, estes, mesmo minoritários, conseguiram emplacar boa parte de suas propostas. Dos 32 anteprojetos aprovados pelas subcomissões e comissões temáticas, apenas oito não contemplaram mecanismos democráticos participativos. Assim, conclui-se que a composição das subcomissões e comissões temáticas contribuiu enormemente para a adoção de mecanismos democráticos participativos, uma vez que a maioria desses âmbitos decisórios foi relatada por constituintes da ala progressista.

Dentre outras explicações que podem ser oferecidas a esse resultado não previsto, podemos também destacar o fato de que as propostas e anteprojetos de constituição, que ganharam alguma notoriedade antes da instalação da ANC, exerceram significativa influência sobre o processo constituinte, sobretudo no que diz respeito aos instrumentos privilegiados nesta tese. Ainda que o processo de elaboração constitucional adotado em 1987 tenha prescindido de um projeto global inicial, aqueles documentos influenciaram sobremaneira o processo constituinte, servindo de base para os trabalhos nas comissões. No caso, constatou-se que grande parte de seus conteúdos guardam alguma relação com um número razoável de emendas parlamentares e populares propostas durante o processo constituinte.

As decisões pela adoção de instrumentos de participação popular direta na vida política ocorreram, sobretudo, na fase das comissões temáticas e da Comissão de Sistematização, sob a égide do bloco progressista. Na Comissão de Sistematização, o poder de agenda do relator (que pendeu para a adoção dos instrumentos propostos pela ala progressista), bem como a composição equilibrada de conservadores e progressistas, possibilitaram a manutenção da maioria dos mecanismos democráticos contemplados nos anteprojetos das comissões temáticas. No caso, na medida em que tais instrumentos foram sendo

incorporados pelo relator, ficava cada vez mais difícil para o bloco conservador suprimi-los ou alterá-los. Assim, conclui-se que a fase das comissões determinou a maior parte dos mecanismos de participação popular contemplados no texto final da Constituição da República de 1988. Se compararmos os resultados de suas decisões com os das subcomissões e comissões temáticas, a Comissão de Sistematização aprovou propostas que, até ali, foram as mais próximas das preferências progressistas com relação à adoção de mecanismos democráticos participativos. A única questão que não avançou, desde os anteprojetos das comissões, foi o voto destituente ou “recall” político, contemplado apenas no anteprojeto da Subcomissão I-B. Não obstante, o bom desempenho global do bloco progressista nas três primeiras fases despertou uma reação conservadora, que culminou na reforma regimental e na neutralização de alguns importantes resultados, especialmente com relação à iniciativa popular legislativa, que teve o seu alcance reduzido e os seus requisitos majorados.

O Plenário serviu de palco apenas para algumas negociações sobre questões pontuais, que envolveram uma pequena parcela dos mecanismos democráticos contemplados nos anteprojetos da fase inicial do processo constituinte. Assim, pelo menos no que diz respeito a esses mecanismos, o Plenário foi menos crucial, exercendo sobre eles poucas ingerências. No caso, quase todos os instrumentos privilegiados nesta tese foram definidos ainda na fase das comissões, antes da rebelião conservadora, e ainda vigência do primeiro regimento. Nesse sentido, conclui-se que a maior parte desses instrumentos manteve-se praticamente inalterada, mesmo com o advento do Centrão e a reforma regimental. Ademais, existiram mecanismos, não contemplados nos anteprojetos das comissões, que chegaram a ser incorporados em Plenário, a exemplo do veto popular (depois retirado por acordo entre as lideranças partidárias).

Como se viu, não obstante o contexto pré-constituinte ter anunciado a elaboração de uma Constituição que privilegiasse a representação política clássica, o esforço contra-hegemônico dos movimentos sociais e do bloco progressista da ANC possibilitou a construção de um modelo de democracia participativa capaz de conectar estado e sociedade civil. De todo modo, o aperfeiçoamento e o aprofundamento democrático exigem um esforço comum e ininterrupto das instituições, dos cidadãos e dos movimentos sociais. Tal esforço

ainda não se fez perceber genuinamente na vigência da Constituição da República de 1988, uma vez que uma grande parcela da sociedade civil ainda permanece alheia à participação popular.

Nesse contexto, uma das iniciativas mais importantes para a construção de uma democracia mais participativa foi o Decreto Presidencial n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Tal medida institucionalizava diversas instâncias e mecanismos participativos, dentre as quais: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social. Em 28 de outubro de 2014, ao reconhecer o argumento de que a medida “corrói as entranhas do regime representativo” e que objetiva “implodir o regime de democracia participativa”<sup>418</sup>, o Decreto Presidencial n.º 8.243 acabou sendo sustado pela Câmara dos Deputados.<sup>419</sup> Medidas como essa poderiam auxiliar na concretização dos princípios democráticos insculpidos na Constituição da República de 1988.

Nem mesmo a apatia política da população, observada na vigência da Constituição da República de 1988, é capaz de minimizar a importância do modelo de democracia participativa adotado pela última ANC. Ademais, não seria nenhum disparate admitir a impossibilidade de se criar, atualmente, um texto constitucional tão progressista e democrático como aquele. Se existem alternativas ou esperanças para reverter o refluxo democrático atual, elas ainda podem ser

---

<sup>418</sup> Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.491-A/2014, de autoria de Mendonça Filho e de Ronaldo Caiado, ambos do DEM.

<sup>419</sup> A matéria está tramitando no Senado Federal (PDS 117/2014 e PDS 147/2014). Disponível em: [http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p\\_p\\_id=materia\\_WAR\\_atividadeportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_autor=&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_tipo=&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_ano=&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_palavraChave=decreto+8.243&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_numero=&materia\\_WAR\\_atividadeportlet\\_p=1](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&materia_WAR_atividadeportlet_autor=&materia_WAR_atividadeportlet_tipo=&materia_WAR_atividadeportlet_ano=&materia_WAR_atividadeportlet_palavraChave=decreto+8.243&materia_WAR_atividadeportlet_numero=&materia_WAR_atividadeportlet_p=1). Acesso em: 13/05/2016.

encontradas no próprio processo constituinte de 1987-1988, que continua inspirando avanços na promoção de uma cultura de participação política.

## 6

### Referências bibliográficas

ALMINO, João. **Era uma vez uma Constituinte**. Lições de 1946 e questões de hoje. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ANTUNES, Ricardo. **Crise e Poder**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário da Assembléia Nacional Constituinte (vv edições). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

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.

\_\_\_\_\_; ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

BARBOSA, Alaor. **Meu Diário da Constituinte**. Brasília: Edição do Autor, 1990.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 28-29, p. 10-15. São Paulo: CEDEC, 1993.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BEOZZO, Pe. José Oscar. Igreja Católica e Liberdade Religiosa nas Constituintes do Brasil. In: MARIN, Darci Luiz (org.). **Os Cristãos e a Constituinte**. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2004.

BUARQUE, Cristóvam. A perfeição inacabada. In: GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL, 1988.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988**: um balanço. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

CARMO, Maria do; TAVARES, Percival; Comissão Nacional de Pastoral Operária. In: MARIN, Darci Luiz (org.). **Os Cristãos e a Constituinte**. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

CASTRO, Antonio Escosteguy. As Constituintes brasileiras: processos conservadores. In: HOHLFELDT, Antonio (Org.). **Política da Constituinte**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

CITTADINO, Gisele. História, memória e reconstrução de identidades políticas: o STF e o julgamento da ADPF 153. In: ASSY, Bethânia; MELO, Carolina de Campos; DORNELLES, João Ricardo; GÓMEZ, José Maria. **Direitos Humanos: justiça, verdade e memória**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2012.

CITTADINO, Gisele. Pluralismo. **Direito e Justiça Distributiva**: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL, 1988.

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.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil!** Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembléia Constituinte, 1987.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Igreja e Constituinte: subsídios para reflexão e ação pastoral, 1985.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Por uma Nova Ordem Constitucional: Declaração Pastoral. 24ª Assembléia Geral. São Paulo: Edições Paulinas, 1986.

CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8700, p. 10, 02 de fevereiro de 1987.

CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8703, p. 3, 05 de fevereiro de 1987.

CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, n.º 8708, p. 5, 10 de fevereiro de 1987.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 03 de fevereiro de 1987.

ESTADO DE SÃO PAULO, 29 de julho de 1987, p. 27.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

FERREIRA, Whitaker Francisco. **Entrevista concedida ao autor**. São Paulo, 02 de julho de 2015.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Proposta de uma Constituição para a República Federativa do Brasil (Anteprojeto)**. Caderno n.º 9. Edição da Faculdade de Direito do Recife. Recife, 1984.

FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, Milton (Coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL, 1988.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p.44, 20 de abril de 1985.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 17 de julho de 1985.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 14 de setembro de 1985.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. 5, 19 de setembro de 1986.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. a7, 03 de fevereiro de 1987.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. a2, 06 de fevereiro de 1987.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, p. A14, de 04 de maio de 1987.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 18 de outubro de 1985.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, p. 6, 30 de dezembro de 1986.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, p. 5, 11 de fevereiro de 1987.

GOMES, Marcos Emílio. **A Saga da Carta da Cidadania. A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte**. Coordenador Marcos Emílio Gomes. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog Editora, 2013.

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.

JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 3927, 18 de outubro de 1985.

JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 4330, p. 6, 05 de fevereiro de 1987.

JORNAL DE BRASÍLIA, Brasília, n.º 4343, p. 10, 20 de fevereiro de 1987.

JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, p. 4, 27 de janeiro de 1987.

JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, p. 4, 01 de fevereiro de 1987.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. **A atuação da esquerda no processo constituinte: (1986-1988)**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

MACKSOUD, Henry. **Proposta de Constituição para o Brasil**. São Paulo: Visão, 1988.

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

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania e Participação. **Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONCLAIRE, Stéphane (Coord.). **A Constituição Desejada: (SAIC: As 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte)**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991, Volume I.

MORAES, João Quartim de. A natureza de classe do Estado brasileiro. In: PINHEIRO, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Edusc, 2005.

NETO, José Genoíno Guimarães. **Entrevista com o autor**. São Paulo, 02 de julho de 2015.

O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 5, 03 de fevereiro de 1987.

O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 4, 14 de fevereiro de 1988.

O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 3, 28 de fevereiro de 1987.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: Quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). **Novos Rumos: Constituição Nova para o Brasil**. São Paulo: Editora Novos Rumos, 1986.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCdoB). **Constituinte: Propostas do PC do B**. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1986.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

PILATTI, Adriano. **A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte**. Coordenador Marcos Emílio Gomes. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog Editora, 2013.

PINHEIRO, Milton. Os comunistas e a ditadura burgo-militar: os impasses da transição. In: PINHEIRO, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, n.º 88, p. 29-87. São Paulo: CEDEC, 2013.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é Quem na Constituinte**. Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

RODRIGUES, Marly. **O Brasil da abertura: de 1974 à Constituinte**. São Paulo: Atual, 1990.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro. Renovar, 1999.

SILVA, Hélio. **1964: golpe ou contragolpe?** 3ª Edição. Porto Alegre: L&PM, 1978.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular** (Estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Gomes. **Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1985.

XAUSA, Leônidas Rangel. **A Constituinte Questionada**. Porto Alegre: L&PM, 1986.