

ano 17 - n. 52 | julho/dezembro - 2023
Belo Horizonte | p. 1-284 | ISSN 1981-6162
R. bras. Est. const. – RBEC

Revista Brasileira de ESTUDOS CONSTITUCIONAIS RBEC

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS – RBEC

Publicação oficial do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC



© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional
Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

R454 Revista Brasileira de Estudos Constitucionais : RBEC. –
ano 1, n. 1, (jan./mar. 2007) . – Belo Horizonte :
Fórum, 2007-

2007 a 2018 - Quadrimestral
2019 em diante - Semestral
ISSN impresso: 1981-6162
ISSN digital: 1984-414X
1. Direito constitucional. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 341.2
CDU: 342

Esta publicação está catalogada em:

- Irich's Periodicals Directory.
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Coordenadores

André Ramos Tavares
Dimitri Dimoulis
Marina Faraco Lacerda Gama

Conselho Editorial Brasileiro

Carlos Ayres Britto (Doutor, UniCEUB, Brasil)	José Carlos Francisco (Pós-doutor, Mackenzie, Brasil)
Cármén Lúcia Antunes Rocha (Doutora, PUC Minas, Brasil)	Leonardo Martins (Pós-doutor, UFRN, Brasil)
Daniel Sarmiento (Pós-doutor, UERJ, Brasil)	Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Doutor, Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil)
Dimitri Dimoulis (Pós-doutor, FGV-SP, Brasil)	Marina Faraco Lacerda Gama (Doutora, PUC-SP, Brasil)
Eduardo Ribeiro Moreira (Livre-docente, UFRJ, Brasil)	Martônio Mont'Alverne Barreto Lima (Pós-doutor, Unifor, Brasil)
Enrique Ricardo Lewandowski (Livre-docente, USP, Brasil)	Robério Nunes dos Anjos Filho (Doutor, Universidade Anhanguera, Brasil)
Gilberto Bercovici (Livre-docente, USP, Brasil)	Soraya Gasparetto Lunardi (Pós-doutora, Unesp, Brasil)
Gilmar Ferreira Mendes (Doutor, IDP, Brasil)	Walber de Moura Agra (Pós-doutor, UFPE, Brasil)
Guilherme Amorim Campos da Silva (Doutor, FADISP, Brasil)	Walter Claudius Rothenburg (Doutor, ITE, Brasil)
Gustavo Binenbojm (Doutor, UERJ, Brasil)	
Ingo Wolfgang Sarlet (Pós-doutor, PUCRS, Brasil)	

Conselho Editorial Internacional

Antonio-Carlos Pereira Menaut (Doutor, Universidad de Santiago de Compostela, Espanha)	Krystian Complak (Doutor, University of Wroclaw, Polônia)
Bardo Faßbender (Doutor, University of St. Gallen, Suíça)	Michele Carducci (Doutor, Università di Salerno, Itália)
Bernhard Schlink (Doutor, Humboldt University, Alemanha)	Paulo Ferreira da Cunha (Doutor, Universidade de Porto, Portugal)
Domingo García Belaúnde (Doutor, Universidad Católica, Peru)	Pierdomenico Logroscino (Doutor, Università degli Studi di Bari, Itália)
Francisco Fernández Segado (Doutor, Universidade Complutense de Madrid, Espanha)	Romano Orrù (Doutor, Università di Teramo, Itália)
	Rosemarie Will (Doutora, Humboldt University, Alemanha)
	Toni Fine (Doutor, Fordham University, EUA)



Sumário

PARTE TEMÁTICA

TRANSVERSALIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL

DOCTRINA

Artigos

Caminhos e descaminhos do processo constituinte brasileiro de 1987-1988:
entre o *gatopardismo* e a ruptura democrática

Alessandro Soares	13
Introdução	13
1 Transição controlada e Constituinte	17
2 <i>Diretas Já</i> e o horizonte da Constituinte	21
3 A convocação da Constituinte e sua natureza congressual	24
4 A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e a eleição da Constituinte	29
5 Os poderes da Constituinte	30
6 A questão do método de produção da Constituição	35
7 A Constituição de 1988 e a contradição da Constituinte	37
Considerações finais	41
Referências	45

Proteção de dados, soberania e imunidade tecnológica: impacto da ADC nº 51
na regulação de grandes empresas de internet pelo Brasil

André de Carvalho Ramos, Denise Neves Abade	49
Introdução	50
1 Soberania e o Estado que coopera	51
2 A soberania e a jurisdição: o caso da regulação da internet	54
3 A jurisdição internacional na CF/88	55
4 A ADC nº 51 e a proteção da soberania na era digital	56
4.1 A propositura da ação e a <i>una via electa</i> : o MLAT Brasil-Estados Unidos	56
4.2 O voto do Ministro Relator Gilmar Mendes: o constitucionalismo digital e nova soberania	58
4.3 O voto do Ministro André Mendonça: o respeito à lei brasileira	60
4.4 O voto do Ministro Nunes Marques: o combate à imunidade jurisdicional tecnológica e a proteção dos dados pessoais	61
4.5 O voto do Ministro Alexandre de Moraes: o uso do território brasileiro e a mesma responsabilidade das empresas tradicionais	63
4.6 O voto da Ministra Cármen Lúcia e o faroeste digital	64
4.7 O voto do Ministro Lewandowski: a soberania do Estado no espaço virtual	65
4.8 O voto do Ministro Edson Fachin: a via preferencial da requisição direta	65
4.9 O voto da Ministra Rosa Weber: o imperativo da proteção de direitos no mundo global	65
4.10 Os votos dos Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux e a deliberação final do STF: o reforço à construção de uma via cooperacional aperfeiçoada	66
Conclusão	67
Referências	69

Anonimato e autenticidade nas redes e a democracia

André Ramos Tavares	71
Introdução	71
1 O espaço em rede: qual liberdade?	73
2 Um novo paradigma comunicacional	76
2.1 Perfis falsos e o selo de “verificado” das plataformas digitais	79
2.2 As propostas de vedação do anonimato no meio digital	83
3 Considerações finais sobre as novas formas de coerção em um mundo conectado ..	84
Referências	86

Tutela constitucional do segredo de negócio

Bruno César Lorencini, Tulio Augusto Tayano Afonso	89
1 Segredo de negócio: conceito e diferenciação em relação a outras formas de proteção de ativos intelectuais	89
2 Relevância prática do segredo de negócio	94
3 Legislação do segredo de negócio e experiência internacional	100
4 Déficit de proteção e exigibilidade de tutela constitucional no Brasil	107
Referências	111

A banalização do *impeachment* no Brasil

Débora Dutra Carmesini	115
Introdução	115
1 O processo de <i>impeachment</i> na Constituição de 1988	116
2 Análise dos pedidos de <i>impeachment</i> após a redemocratização de 1988	122
2.1 <i>Impeachment</i> do presidente Fernando Collor de Mello	129
2.2 Processo de <i>impeachment</i> da presidente Dilma Rousseff	130
Conclusão	133
Referências	134

As cortes regionais de direitos humanos estão prontas para enfrentar os desafios climáticos do século XXI?

Amanda Abbud Rodrigues da Costa, André Sousa do Nascimento, Guilherme Pena Lino, Dimitri Dimoulis	139
1 Introdução: objetivos de pesquisa	140
2 A relação entre direitos humanos e a proteção do meio ambiente	141
3 Desenvolvimento: os resultados da pesquisa	145
3.1 Corte Europeia de Direitos Humanos	145
3.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos	153
3.2.1 A jurisprudência antiga: os direitos que eram portas de entrada para a discussão do meio ambiente	154
3.2.2 Os antecedentes do reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável: a judicialização dos DESCA pelo artigo 26 da CADH	157
3.2.3 A nova jurisprudência: análise do caso da Associação Lhaka Honhat vs. Argentina ..	160
3.2.4 Conclusões e outras particularidades da temática ambiental no Sistema Interamericano	162
4 Conclusão: o que se extrai para o futuro da litigância climática em Cortes regionais? ..	163
Referências	165

Tipologia decisória em jurisdição constitucional: das sentenças interpretativas às sentenças manipulativas aditivas no controle das omissões inconstitucionais no Brasil

Letícia de Mello	171
Introdução.....	172
1 Antecedentes históricos que conformaram a jurisdição constitucional – As bases de uma tradição sobre a qual se assenta o constitucionalismo contemporâneo.....	174
2 Das sentenças interpretativas às sentenças manipulativas/reconstrutivas: um panorama das tipologias decisórias em jurisdição constitucional e as sentenças aditivas no ordenamento jurídico brasileiro.....	178
3 As sentenças aditivas no ordenamento jurídico brasileiro e os limites entre a interpretação e a criação do Direito: é possível a adoção de <i>standards</i> e de critérios que permitam a maior sindicabilidade das decisões proferidas no controle de constitucionalidade?.....	187
Considerações finais.....	194
Referências	195

O instituto da denúncia como reflexo da crise das democracias liberais sob o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal

Marina Faraco Lacerda Gama, Vinícius Cássio Ferreira de Souza	199
Introdução	200
1 Crise das democracias liberais: um breve contexto.....	200
2 Reflexos da crise: a reascensão do princípio da soberania sob a crítica antiglobalista.....	205
3 Direito dos tratados e o instituto da denúncia	208
4 A denúncia para o direito brasileiro sob a recente interpretação do STF.....	211
Conclusões	218
Referências	219

DOCTRINA ESTRANGEIRA

Relação entre Sistema Eleitoral e Sistema Político em Moçambique

Edson da Graça Francisco Macuácuá	225
1 Contextualização.....	225
1.1 Sistema Político.....	226
1.2 Sistema eleitoral.....	228
1.3 Relação entre o Sistema Eleitoral e Sistema Político.....	229
1.4 Os efeitos do Sistema Eleitoral no Sistema Político	232
1.5 Benefícios e custos dos principais sistemas eleitorais.....	234
1.5.1 Sistemas majoritários	234
1.5.2 Os sistemas dispersivos na representação multipolar e as “democracias consociativas”	236
1.5.3 Os modelos corrigidos e híbridos e a sua eficácia variável.....	239
2 Sistema Eleitoral moçambicano	241
2.1 O Sistema Eleitoral na Primeira República, 1975-1990	241
2.2 O Sistema Eleitoral na Segunda República, 1990-2020	242

2.2.1	A Constituição de 1990 e o Sistema Eleitoral de Maioria	242
2.2.2	O Acordo Geral de Paz e a mudança do Sistema Eleitoral de Maioria para o Sistema de Representação Proporcional	244
3	Relação entre Sistema Eleitoral e o modelo da democracia moçambicana	248
4	Relação entre sistema eleitoral e sistema de governo moçambicano	251
5	Sistema de eleição do Presidente da República	253
5.1	A eleição do Presidente da República	253
5.2	Capacidade eleitoral passiva.....	254
5.3	Regime de eleição	254
6	Sistema de eleição da Assembleia da República	255
6.1	Características do sistema eleitoral da Assembleia da República.....	256
7	Sistema de eleição dos órgãos das entidades descentralizadas	256
8	Implicações do Sistema Eleitoral em Moçambique.....	258
8.1	Implicações do Sistema de eleição do Presidente da República no Sistema Político ...	258
8.2	Implicações do Sistema de eleição da Assembleia da República no Sistema Político....	259
8.2.1	Implicações do Sistema Eleitoral na configuração da composição da Assembleia da República	260
8.2.2	Implicações do Sistema Eleitoral na configuração do Mandato dos Deputados da Assembleia da República.....	262
8.2.3	Implicações do Sistema de eleição dos órgãos das entidades descentralizadas no Sistema Político	264
9	Desafio da representatividade política e social do Sistema Eleitoral.....	265
10	Riscos do Sistema Político decorrentes do Sistema Eleitoral moçambicano	272
10.1	Ao nível dos Órgãos Centrais	272
10.2	Ao nível dos Órgãos das Entidades Descentralizadas	273
10.3	Quanto à qualidade dos candidatos e da democracia	273
10.4	Risco de défice da representatividade política e social e da legitimidade democrática	273
10.5	Risco da abstenção.....	274
	Conclusão	274
	Bibliografia	276
	Linha editorial	281
	Instruções para os autores	283



PARTE TEMÁTICA

Transversalidade do Direito Constitucional



Artigos

DOCTRINA

Caminhos e descaminhos do processo constituinte brasileiro de 1987-1988: entre o *gatopardismo* e a ruptura democrática¹

Alessandro Soares

Professor de Direito Constitucional na Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo. Professor do Curso de Especialização em Administração e Gestão Governamental da Universidade de São Paulo – EACH/USP. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Doutor em Direito Processual, Administrativo e Financeiro pela Universidade de Salamanca – USAL (Espanha). *E-mail*: oalesoares@gmail.com.

Resumo: Este artigo tem como objeto de análise o processo constituinte brasileiro de 1987-1988 e procura, a partir do contexto político da transição à democracia, explorar as disputas estratégicas entre perspectivas conservadoras e progressistas acerca da definição do perfil e da natureza da Constituinte. Verificar-se-á que, diante do jogo de acumulação de forças na transição, a Constituinte não representou efetivamente um momento de ruptura jurídico-política. Nesse sentido, teria ocorrido uma espécie de *gatopardismo* constituinte (um movimento de mudança que evitou mudanças democratizadoras radicais). De outra perspectiva, a explosão de participação da sociedade civil organizada ao longo da Constituinte impôs derrotas ao campo conservador, ao influenciar a redação de uma Constituição de caráter social. Sobre esse último aspecto, pode-se dizer que aconteceram microrrupturas constituintes, isto é, mudanças que foram além do projetado pelas forças da ordem. Ao fim, serão feitos alguns apontamentos provocativos sobre as perspectivas de luta política que se abriram pós-1988.

Palavras-chave: Processo Constituinte. Poder Constituinte. Transição Democrática. Soberania Popular. Democracia.

Sumário: Introdução – **1** Transição controlada e Constituinte – **2** *Diretas Já* e o horizonte da Constituinte – **3** A convocação da Constituinte e sua natureza congressional – **4** A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e a eleição da Constituinte – **5** Os poderes da Constituinte – **6** A questão do método de produção da Constituição – **7** A Constituição de 1988 e a contradição da Constituinte – Considerações finais – Referências

Introdução

Via de regra, processos constituintes se destinam a (re)fundar a ordem jurídico-política do Estado a partir da produção de uma nova Constituição. São processos

¹ O debate conduzido neste artigo surgiu a partir de um diálogo com o estimado amigo e professor Francisco Dominguez (Middlesex University – Inglaterra), ocorrido no início de 2020, em que tratávamos sobre o atual processo constituinte chileno e seus desafios.

que se estabelecem como um caminho de acumulação de forças ao longo do qual diversos atores constroem estratégias e ações em busca de uma mudança radical do modelo de sociedade.² Em uma configuração originária, refletem momentos de crise que conduzem a rupturas revolucionárias³ ou golpes de Estado. Nesse sentido, apresentam-se como um rompimento violento em relação à ordem jurídico-constitucional ou à estruturação do poder antecedente.⁴

Na verdade, processos constituintes rupturistas estão aptos a se mover em muitas direções, tomando múltiplas formas. Eis a origem de toda a dificuldade que há em se construir um quadro geral de classificações quanto a esses fenômenos. Uma dinâmica constituinte pode, por exemplo, revelar-se altamente elitista e oligárquica ou democrática e popular, tudo a depender da conjuntura política em que se desenvolve. É por esse motivo que Pisarello (2014, p. 11) adota a distinção entre processos constituintes democratizadores e “desdemocratizadores”.

Tomando como referência a direção da democratização da sociedade, observa-se que, no plano da experiência concreta de uma Constituinte, haverá sempre uma gradação e, por isso, o seu significado de rompimento pode ficar muito aquém das expectativas mais radicais de subversão da ordem estabelecida. Em uma situação-limite, a sinalização de ruptura de uma Constituinte pode se ver transformada em uma fachada sob a qual a estrutura de domínio e as relações de poder se mantêm intactas ou quase inalteradas em sua essência. A tragédia simbolizada pela instauração de uma Constituinte termina por esconder algum tipo de farsa política.

Quando se lança o olhar sobre a Constituinte brasileira de 1987-1988, verifica-se que a ruptura que esse processo deveria ou poderia materializar foi limitada pelo contexto de uma transição democrática tutelada pelas forças militares e agrupamentos conservadores. Conforme veremos, a iniciativa da abertura política em direção à democracia se deu pela atuação direta daqueles que tinham menos interesse na modificação do *status quo* político e social. Logo, a transição era o reconhecimento da necessidade da mudança a contragosto (alteração da correlação de forças). Tratava-se de adiantar-se aos fatos. Logicamente, o sucesso de uma empreitada como esta indicava um alto grau de domínio do processo político por parte das forças da ordem.

² Tomamos emprestada essa abordagem de Julio Anguita. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=q_6Q9HXiu4E. Acesso em: 06 jun. 2021.

³ Nesse modelo, podemos enquadrar a Independência dos Estados Unidos de 1776, a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução Russa de 1917. Uma apresentação sobre as formas que adquirem os processos constituintes é encontrada em Klein e Sajó (2013, p. 419-441).

⁴ Sobre esse ponto, destaca Malberg (2001, p. 1173): “En suma, la cuestión del poder constituyente se presenta aquí en los mismos términos que en la época de la formación originária del Estado: se reduce a una cuestión de hecho y deja de ser una cuestión de derecho”.

Ao que tudo indica, as lideranças militares e seus partidários chegaram à conclusão de Tancredi, personagem do livro *O leopardo (Il gattopardo)*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, ao constatar que um processo de mudança política e social na Itália seria inevitável: “Se quisermos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude” (LAMPEDUSA, 2017, p. 31). Com efeito, a estratégia da descompressão gradual da ditadura brasileira constituiria uma espécie singular de *gatopardismo*, cujo objetivo era bloquear qualquer ruptura abrupta na ordem estabelecida, guiando o processo de mudança em seus termos. É o que Faoro (2007, p. 253) nomeou, à sua maneira, de astúcia das elites, traduzida na ideia de que: “desarmemos as forças sociais emergentes, desviando-lhes o rumo e a direção, para que a reforma, ainda que alguma coisa conceda, salve os dedos”.

De outro ponto de vista, a imensa participação popular patrocinada pela sociedade civil organizada conferiu à Constituinte de 1987-1988 um caráter democrático indiscutível e quase sempre reconhecido. O resultado foi a confecção de uma Constituição repleta de direitos e garantias, bem como a estruturação de um Estado de matriz claramente social e de caráter intervencionista. Em suma, a Constituição acabou refletindo muitos anseios e demandas “mudacionistas”.

São duas as propostas de debate neste artigo: (i) o que explica essas contradições ao longo da Constituinte brasileira de 1987-1988; e (ii) como a Constituinte pode ser efetivamente classificada diante dessas contradições? Ruptura ou *gatopardismo*?

A hipótese que se apresenta é a de que a Constituinte foi sobredeterminada pela transição controlada, de tal sorte que, no momento de sua realização, o regime estava em plena decadência, com reduzida margem de manobra, mas ainda detinha algum poder de veto e influência decisória no processo. Já as forças de oposição democrática estavam em ascendência, mas não foram capazes de impor uma ruptura. Sob esse prisma, o projeto de transição, enquanto o oposto de revolução,⁵ foi um sucesso,⁶ pois impediu mudanças bruscas e acirramento da luta política. Alguma espécie de *gatopardismo* se concretizou na Constituinte. Esse êxito, no entanto, não foi absoluto, pois as demandas democráticas explodiram dentro

⁵ Vianna (1986, p. 211) explica essa questão da seguinte forma: “Na linguagem corrente, a referência a processos de transição geralmente alude a um certo tipo de movimento social e político com o sentido oposto ao de revolução. Transição se confundiria com a ideia de conservação, enquanto mudança se constituiria num privilégio das revoluções. Ainda avaliando o significado desta acepção usual, transição ser identificaria a processos transformísticos, com a administração dos caminhos do futuro pelas forças do passado. Transição: negociação, conciliação, mudança administrada, preservação, ‘aggiornamento’ do tradicional. Revolução: o oposto”.

⁶ Naturalmente, o sucesso da transição se vincula também a outro: “Por esse script, ainda que a desigualdade permaneça, a transição foi um sucesso, já que edificou uma ordem política que, ao menos na letra da lei, nada fica a dever para as democracias liberais consolidadas do Norte” (MIGUEL, 2019, p. 45).

da Constituinte e eram o resultado do longo período de transição e da crise econômica e social. Alguma ruptura, ainda que apenas em nível molecular, ocorreu.

Com esse panorama, verifica-se que as contradições da Constituição 1988 refletem as ambiguidades da Constituinte, e vice-versa. O *gatopardismo constituinte* impediu a radicalização democrática que teria, muito provavelmente, resultado em outro tipo de configuração da estrutura de poder na Constituição de 1988. Além disso, limitou os direitos e as garantias prescritas na nova Carta Política, bem como criou obstáculos para a efetivação daqueles que foram previstos, muitas vezes lançando para o futuro a real decisão sobre a sua implementação.

É esse o motivo pelo qual não se deve subestimar os impactos que o domínio conservador causou na Constituinte e em seu artefato final. Chamar a Constituição brasileira de 1988 de “Carta Cidadã”, nesse sentido, pode dar falsas impressões sobre o seu conteúdo, além de alimentar a crença de que os órgãos burocráticos, particularmente o Judiciário, seriam capazes de equilibrar as tensões sociais a partir da confirmação dos direitos previstos na Carta Política. Essa crença, quase ingênua, desconsidera os dilemas das sociedades latino-americanas e seus conflitos de classe, raça e gênero. De fato, as expectativas nutridas nesse cenário são uma verdadeira ilusão e, muitas vezes, desviam os debates sobre a democratização da sociedade.

De outra perspectiva, é importante afirmar que o transbordamento popular do processo constituinte impôs derrotas importantes ao campo conservador, que não foi capaz de ditar a Constituição austera e liberal dos seus sonhos. Com efeito, o Texto Constitucional de 1988 trouxe muitos espinhos que até o presente estão entalados na garganta da elite burguesa brasileira. Assim, longe de ser uma Carta que regula tão somente o processo de poder e as liberdades individuais, o Texto Constitucional de 1988 estabelece elementos de um Estado social, igualitário, nacional, interventor da ordem econômica e de justiça social.

A luta de classes, os dilemas e os impasses da sociedade brasileira não se resolvem com o advento da Constituição. Só que agora, porém, parte expressiva dos enfrentamentos políticos se dão em um âmbito de ataque e defesa da Constituição (Norma Parâmetro⁷). Para o campo progressista e particularmente para as

⁷ Um dos relatos mais competentes quanto a esse processo conflitivo sob a guarda da Constituição é realizado por Marx: “Assim, a Constituição constantemente remete a leis orgânicas futuras que devem detalhar aquelas notas marginais e regular o gozo dessas liberdades irrestritas de tal maneira que não entrem em choque umas com as outras nem com a segurança pública. Mais tarde, essas leis orgânicas foram implementadas pelos amigos da ordem e todas aquelas liberdades foram regulamentadas de tal modo que a burguesia, ao gozar delas, não ficasse chocada ao ver as demais classes gozarem dos mesmos direitos. (...) Em consequência, ambos os lados se reportam, posteriormente e com toda razão, à Constituição, tanto os amigos da ordem que suprimiram todas aquelas liberdades quanto os democratas que exigiram o seu cumprimento. Isso se deve ao fato de que cada parágrafo da Constituição contém a

esquerdas, faz-se necessário defender e ampliar os direitos instituídos no Texto Constitucional, bem como forçar a sua efetivação. Para isso, contudo, é preciso manter uma correlação de forças favorável na estrutura de poder de Estado, procurando sempre a hegemonia. Não basta vencer eleições: é necessário também imprimir alterações no sistema político e na estrutura burocrática estatal, de modo a aprofundar o processo democrático e participativo, isto é, promover rupturas em direção à democratização. No limite, tem-se uma nova Constituinte no horizonte.

Para a elite conservadora e os defensores do *status quo* social, a missão é distinta. Antes de tudo, o sistema político deve continuar a lhe proporcionar um controle do processo decisório estatal, de tal sorte que possa neutralizar ou eliminar os ganhos democráticos da Constituição de 1988. Impõe-se, portanto, reafirmar e aprofundar os traços oligárquicos da estrutura de poder estatal. No caso extremo, uma Constituinte “desdemocratizadora” é a sua realização ideal.

É essa a polêmica que se propõe neste artigo. O intuito é, sobretudo, provocar discussões e novos questionamentos sobre os caminhos e descaminhos constituintes da sociedade brasileira e os desafios da ruptura democrática.

1 Transição controlada e Constituinte

A Constituinte brasileira de 1987-1988 se insere no contexto de um dos mais longos processos de transição à democracia da história política contemporânea.⁸ Iniciada a ditadura militar em 1964, após o golpe de Estado sofrido pelo então Presidente João Goulart, verifica-se que uma sinalização mais clara para uma abertura política ocorre precisamente em 1974, durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979),⁹ sendo essa data, normalmente, apontada como um dos marcos de início da transição.¹⁰ O cálculo, contudo, no que diz respeito à definição do tempo

sua própria antítese, a sua câmara superior e a sua câmara inferior, a saber, na sentença universal, a liberdade e, na nota marginal, a revogação da liberdade” (MARX, 2011, p. 42).

⁸ Nesse sentido, lembra Zaverucha (2010, p. 44) que “A transição equatoriana era até então considerada a mais prolongada devido ao fato do presidente Roldós ter levado três anos para assumir a presidência, em 1979, após a deposição do general Rodríguez Lara por uma junta militar”.

⁹ Conforme Huntington (1994, p. 1), “Em 1973, no Brasil, líderes do governo do gal. Emílio Médici, já perto do final, elaboraram planos para uma ‘distensão’, ou ‘descompressão’ política, e em 1974, o gal. Ernesto Geisel comprometeu seu novo governo com o início do processo de abertura política”. Afirmar que, a partir do período do governo Geisel, as peças do tabuleiro político se moveram em direção à transição não pode nos levar a ter ilusões quanto ao contexto vivenciado. Basta lembrar que há indicativos de que Geisel deu aval para execuções sumárias, isto é, assassinatos de pessoas consideradas subversivas pelo regime. Sobre o assunto, ver também MADE FOR MINDS. *CIA*: Geisel autorizou política de execuções na ditadura. 11 maio 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cia-geisel-autorizou-pol%C3%ADtica-de-execu%C3%A7%C3%B5es-na-ditadura/a-43743103>. Acesso em: 1º mar. 2021.

¹⁰ De forma alguma a aceitação dessa abordagem invalida as análises de Araújo: “Costuma-se associar o projeto de distensão de Geisel ao processo de transição à democracia, como se uma coisa estivesse intencionalmente ligada à outra. Sem dúvida, sua firme disposição para abrir o regime é um dos fatores

de sua duração, depende, de igual maneira, da forma como identificamos o momento de encerramento da ditadura.

Nesse sentido, é possível tomar como referência três eventos políticos: (i) a eleição do primeiro presidente civil (José Sarney) em 1985,¹¹ ainda que de modo indireto, como veremos; (ii) a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, considerando que, a partir desse ponto, o País teria se libertado efetivamente do entulho autoritário;¹² e (iii) a eleição direta de Fernando Collor de Mello em 1989,¹³ a primeira ocorrida desde o ano de 1961. Na abordagem mais otimista, tomando a eleição de Sarney como o fato que consolidou a transição, conclui-se que a sua concretização demorou 11 anos. Já na pior das hipóteses (eleição de Collor em 1989), estamos falando de um período de 15 anos.

Relevante observar que o prolongamento da transição era um sintoma do grau de controle dos militares e seus apoiadores sobre o processo de descompressão da ditadura (MIGUEL, 2019, p. 43). Quanto a esse aspecto, Linz e Stepan (1999, p. 205) constataam que:

(...) o regime autoritário, que embora jamais tenha sido plenamente institucionalizado, era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder.

Em adição, não se pode perder de vista que a existência de uma transição controlada, por si só, tem como premissa a perda contínua desse poder de controle e a constituição de uma nova correlação de forças. Nessa ordem de ideias:

(...) a discreta passagem da distensão para a democratização ocorre justamente com a perda gradativa de iniciativa política do regime – vale dizer, a perda de sua capacidade de concentrar poder político suficiente, a partir da cúpula, para operar sua própria institucionalização. (ARAUJO, 2013, p. 358)

Isso significa que a transição se apresenta como uma ação defensiva de recuo, materializada em um movimento de autorreforma que dependia “do controle e da administração política sobre forças políticas e sociais que sustentavam o processo de abertura” (VIANNA, 1986, p. 227).

que desencadeiam a transição, mas é difícil crer que o presidente e seus conselheiros mais próximos a quisessessem” (ARAUJO, 2013, p. 347).

¹¹ CARVALHO, 2007, p. 173.

¹² REIS, 2014, p. 103 e ARAUJO, 2013, p. 358.

¹³ MUNCK; LEFF, 1997, p. 348 e LINZ; STEPAN, 1999, p. 205.

Deve-se ter em mente, portanto, que o lento processo de abertura democrática brasileira, ao menos em parte, consubstanciou uma resposta estratégica dos militares diante de uma conjuntura crítica que ameaçava a sua posição de domínio. Por um lado, os problemas econômicos que inevitavelmente surgiriam em decorrência do primeiro choque do petróleo (1973) davam aos militares razão para imaginar que a oposição e as críticas ao regime tendiam a aumentar em detrimento de sua legitimidade.¹⁴ Por outro, a derrota eleitoral do partido do governo nas eleições legislativas de 1974¹⁵ soaram como um sinal de alerta que não poderia ser ignorado. Quanto a essa situação, é preciso lembrar que o regime militar, embora tenha determinado a extinção de todos os partidos pré-1946,¹⁶ terminou por estruturar um sistema partidário em que apoiadores do governo e oposição estavam concentrados em dois partidos, quais sejam, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).¹⁷ Por óbvio, o fato de os detentores do poder permitirem as eleições legislativas e a participação de opositores – ideia esta, aliás, *sui generis* em uma América Latina onde, em regra, as ditaduras simplesmente extirpam as eleições e os partidos – tinha como pressuposto não serem derrotados nesses pleitos (MAINWARING, 2001, p. 122). Um partido de oposição somente poderia ser aceito se cumprisse o papel de dar legitimidade às vitórias do governo. Não fazia parte do roteiro que a oposição pudesse realmente ameaçar as posições de domínio militar.

¹⁴ Nesse sentido, Carvalho (2007, p. 174) observa que: “Havia outras razões para a abertura. Em 1973 tinha acontecido o primeiro choque do petróleo, isto é, um aumento brusco no preço do produto, promovido pela OPEP, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo. A triplicação do preço atingiu o Brasil com muita força, pois 80% do consumo dependia do petróleo importado. O general Geisel fora presidente da Petrobras e podia bem avaliar a gravidade da situação. Os anos do ‘milagre’ estavam contados e eram necessárias novas estratégias para enfrentar os tempos difíceis que se anunciavam. Nessa conjuntura, seria melhor promover a redemocratização enquanto ainda houvesse prosperidade econômica do que aguardar para fazê-lo em época de crise, quando os custos da manutenção do controle dos acontecimentos seriam muito mais altos”.

¹⁵ As eleições de 1974 trouxeram os seguintes números: no Senado, a ARENA obteve 34,7% dos votos, o MDB chegou a 50% e votos nulos e em branco somaram 15,1%. Na Câmara Federal, por sua vez, a ARENA atingiu 40,9% dos votos, o MDB conseguiu 37,8%, sendo nulos e brancos 21,3%. Se considerarmos a votação nas Assembleias Estaduais, vemos que o MDB saiu de 22%, em 1970, para 38,8%, em 1974, praticamente empatando com a ARENA, que obteve 42,1% (KINZO, 1988, p. 73). O MDB conseguiu assumir 44% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 30% no Senado. Neste último, o resultado refletiu de maneira inequívoca o sucesso eleitoral do partido, que obteve 16 das 22 cadeiras em disputa. Apesar de não ter se tornado maioria, a sua força política passou a ser um componente importante no processo legislativo, já que, a partir de então, o governo não poderia mais sancionar emendas constitucionais sem o apoio de parte do partido, pois o quórum necessário para aprovação era de dois terços de ambas as casas parlamentares.

¹⁶ Um dos objetivos do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, foi eliminar o fantasma dos velhos partidos reformistas e progressistas estampados nas siglas PSD e, principalmente, PTB.

¹⁷ A ditadura militar, a partir do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e do Ato Complementar nº 4, extinguiu os partidos políticos até então existentes e forçou a formação de apenas dois partidos, um de sustentação ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e outro de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Com isso, buscava-se conferir uma fachada democrática ao regime. Sobre o tema, ver Kinzo (1988, p. 29).

As eleições de 1974, portanto, eram um indicador de que os militares estavam perdendo apoio na sociedade e de que a engenharia do sistema político já não era capaz de neutralizar as forças opositoras. A situação exigia intervenções, sendo que o próprio sistema bipartidário, conformado para legitimar o poder do estamento militar, requeria alterações para que fosse preservado certo padrão de domínio (KECK, 1991, p. 56).¹⁸ Nessa medida é que, ao longo do tempo, os militares foram modificando as regras do jogo político-institucional¹⁹ e terminaram por retardar a transição a partir da manutenção de mais uma candidatura militar à presidência da República, por meio de eleições indiretas, em 1978 – General João Figueiredo (LAMOUNIER, 1989, p. 34).

Com efeito, se a transição era, ao menos aparentemente, um destino inevitável, como tudo indicava, os militares não podiam permitir que esse passo rumo à democratização se desse por um processo de ruptura drástica, cujos custos provavelmente seriam altos para os seus interesses, além de imprevisíveis. Esse contexto exigia que o regime entrasse em uma verdadeira zona de desconforto quando levamos em conta a trajetória política brasileira. Conforme afirma Werneck Vianna (1986, p. 26): “o desmonte das estruturas e instituições sobre as quais se assenta por décadas o autoritarismo, mantido e reforçado na empreitada modernizante, aproxima a democracia política de um verdadeiro processo político revolucionário”.

Com esse cenário como pano de fundo, em 1973, Samuel Huntington, cientista político estadunidense, enviou um documento ao governo brasileiro, nomeado *Approaches to political decompression* (“Abordagens para descompressão política”), chamando atenção para os riscos de uma abertura abrupta do regime, afirmando que “Uma descompressão eficaz e duradoura deve, pois, ser um processo gradual sobre o qual o governo mantenha um controle rígido”.²⁰ Acreditava Huntington que o rápido desenvolvimento econômico do País, determinado pelo fenômeno que ficou conhecido como Milagre Econômico (1967-1973), geraria demandas pela mudança de regime – e, se isso era verdade, “seria benéfico para o

¹⁸ A Lei nº 6.767/1979 recriará o pluripartidarismo no Brasil; com isso, o regime tentava fragmentar a oposição e, ao mesmo tempo, eliminar o caráter plebiscitário das eleições, pois o bipartidarismo sempre exigia uma decisão entre governo ou oposição.

¹⁹ Nesse contexto é que Geisel, em 1º de abril de 1977, com fundamento no Ato Institucional nº 5 (AI-5), decretou o recesso do Poder Legislativo. Na sequência, o governo baixou um conjunto de medidas que ficaram conhecidas como Pacote de Abril. As ações adotadas nesse pacote modificavam as regras do sistema político, de modo a desfavorecer o partido opositor (MDB). Dentre as modificações introduzidas, estavam a confirmação de eleições indiretas para governadores de Estado e para um terço das cadeiras do Senado, a extensão do mandato do presidente (a ser eleito pelo Colégio Eleitoral de 5 para 6 anos) e a redução para maioria simples do quórum para a aprovação de emendas constitucionais pelo Congresso (KINZO, 1988, p. 181-182).

²⁰ Tradução nossa do original: “Effective and lasting decompression hence must be a gradual process over which the government maintains firm control” (HUNTINGTON, 1973, p. 03).

governo iniciar esse processo o mais cedo possível, antes de aquelas pressões passassem a operar”.²¹

Conclui-se, dessa forma, que o retardamento do processo de transição tinha dois significados: (i) constituía um ato de retenção de anseios e demandas populares de diversos atores políticos e sociais, o qual objetivava adiamento da democracia; e (ii) favorecia a emergência das massas (VIANNA, 1986, p. 227-228). Dessa forma, a abertura funcionava como um discurso político que prometia a democracia, mas em compasso de espera, além de acenar para uma mudança de situação, só que apenas no futuro, a conta-gotas, criando expectativas e reduzindo tensões imediatas. Em última análise, esse cenário de contenção de demandas por democratização e, ao mesmo tempo, a tomada gradual de medidas limitadas para o seu atendimento irá funcionar como uma panela de pressão que tenderá a explodir, fazendo com que os limites do projeto de transição sejam ultrapassados pelo processo concreto de transição.²²

2 *Diretas Já* e o horizonte da Constituinte

É no contexto delineado anteriormente que devemos compreender a campanha pelas *Diretas Já*, que foi um conjunto de mobilizações de rua e comícios, entre novembro de 1983 e abril de 1984, com o objetivo de forçar a aprovação de uma emenda à Constituição de 1967, a qual introduziria o voto direto para presidência da República. Esse projeto de alteração constitucional ficou conhecido pelo nome de seu proponente, o deputado Dante de Oliveira (PMDB). A campanha das *Diretas Já* levou às ruas diversos setores e lideranças políticas, particularmente nos grandes centros urbanos, revelando-se como um momento crucial no processo político de transição, pois deixava mais do que clara a insatisfação popular com o regime e a disposição de luta por parte da oposição.

É importante lembrar que a ditadura militar brasileira manteve as “eleições” para Presidente da República; contudo, o método utilizado era indireto, por meio de um Colégio Eleitoral formado por integrantes do Congresso Nacional e delegados das assembleias estaduais – daí a importância também da composição dos

²¹ Tradução nossa do original: “it would be well for the government to begin this process as early as possible before those pressures become operative” (HUNTINGTON, 1973, p. 03).

²² Werneck Vianna (1986, p. 227-228) faz apontamento interessante quanto a esse aspecto: “Engenharia política de difícil operacionalização, na medida em que, ultrapassado o projeto pelos efeitos do processo, ou o regime nega sua própria natureza, cancelando o autoritarismo e democratizando o país, ou se vê na iminência de se confrontar com a coligação das oposições e de todos os descontentes, respaldados e animados por uma crescente mobilização dos movimentos sociais. A inviabilização do projeto aberturista de autorreforma não deixa ao regime outra alternativa para se reproduzir senão um retorno às próprias origens, a intervenção militar, que significaria o atestado de sua derrota política”.

legislativos. Esse modelo institucional garantia ao regime sempre ocupar o cargo presidencial; logo, a campanha pelas *Diretas Já* constituía uma aposta na aceleração do processo político²³ em andamento, subvertendo a ordem planejada pelos militares para a abertura, cuja premissa era a de que as mudanças deveriam partir de dentro das instituições, de cima para baixo, e não das ruas, de baixo para cima.

À medida que a campanha pela eleição direta presidencial ganhava adesão maciça na sociedade, restava evidente que o regime estava perdendo terreno político e vendo reduzida a sua margem de manobra. Uma tentativa de reação ocorre em 16 de abril de 1984, quando o Presidente da República, o General João Figueiredo, envia uma proposta de emenda constitucional ao Congresso prevendo a realização de eleição direta para presidente, mas apenas a partir de 1988 (NETTO, 2014, p. 240). Tratava-se de mais uma mobilização no tabuleiro político, cujo objetivo era acenar um recuo enquanto se procurava prolongar o domínio militar e a transição.

Em 25 de abril de 1984, mesma data em que se comemorava os 10 anos da Revolução dos Cravos em Portugal, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5, que instituía as eleições diretas para presidente (emenda Dante de Oliveira), foi derrotada em votação na Câmara dos Deputados. Foram 298 votos a favor e 65 contra; no caso, era preciso que 320 deputados apoiassem a proposta para a sua aprovação. Faltaram apenas 22 votos para que o projeto pudesse atingir o quórum constitucional de dois terços. Apesar de todo apoio popular às *Diretas*, da deterioração da imagem dos militares e da debilitação econômica do País, as forças políticas oposicionistas não foram capazes de impor um veto ao regime quanto às eleições indiretas, como o fizeram, por exemplo, os partidos políticos na Argentina quando tal proposta foi apresentada (LINZ; STEPAN, 1999, p. 230).

De fato, a vitória apertada do governo militar na votação da proposta da emenda das *Diretas Já* era mais um sinal de que a conjuntura política lhe era cada vez menos favorável. Os ventos da política já sopravam forte em outra direção. De toda sorte, após o naufrágio da emenda das *Diretas*, a expectativa imediata da oposição no Congresso passou a ser disputar a presidência no processo de escolha indireta. A leitura quanto à situação era simples: se as forças da ordem quase sofreram um revés na votação da emenda Dante de Oliveira, isso significava que havia chances reais de vencê-las no Colégio Eleitoral na escolha do presidente; para tanto, seria preciso aproveitar-se de fissuras na própria base parlamentar do governo. Assim, a ideia era infectar, como um vírus, o “coração de reprodução da

²³ Na análise de Araujo (2013, p. 363), a proposta de eleições diretas “significava, em si mesma, um golpe mortal no regime, desde que curto-circuitava sua estratégia gradualista e abria a agenda de democratização a partir de um cargo crucial, fosse para freá-la, fosse, ao contrário, para acelerá-la – como certamente ocorreria, com a vitória de um candidato oposicionista por essa via”.

ordem autoritária” e matá-lo por dentro, ou seja, ir ao Colégio Eleitoral para destruí-lo (ROCHA, 2013, p. 47).

Impende aqui fazer uma observação. A opção de apresentar uma candidatura de oposição para a eleição indireta presidencial, submetendo-se às regras instituídas pelo regime ditatorial, trazia em si uma ambiguidade, pois, de alguma forma, acabava por legitimar um procedimento de escolha política cujo caráter democrático era questionável. Para certa corrente democrática, tal perspectiva poderia indicar que a transição estaria mais matizada por elementos de continuidade do que de mudança, e isso traria implicações importantes quanto à natureza da transição.²⁴ Na verdade, como lembra Werneck Vianna (1986, p. 227-234), essa visão cética, levada às últimas consequências, “só concebe a democratização como produto de uma ruptura real no sistema político, alterando-se rapidamente o bloco de forças políticas e sociais na composição do poder”.

Visando, portanto, disputar a eleição presidencial que ocorreria via Colégio Eleitoral – e já vivenciando um ambiente de pluripartidarismo²⁵ –, grupos moderados da situação e da oposição,²⁶ representados de início pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL), firmaram um pacto político conformando uma Aliança Democrática.²⁷ Vale lembrar que a origem do PFL²⁸ remete a uma cisão do partido que dava sustentação à ditadura militar, o Partido Democrático Social (PDS) – sucessor da antiga ARENA. Cabe ainda sublinhar que, dentre os itens que compuseram o compromisso dessa coalizão, estava a convocação de uma “Constituinte livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituição” (MACIEL, 2010, p. 17).

Assim, em 15 de janeiro de 1985, recebendo 480 votos, Tancredo Neves, candidato da oposição civil, foi eleito Presidente da República: era dado um passo importante no processo de democratização. Tancredo, entretanto, não chegou a ocupar a cadeira para a qual fora eleito, já que, pouco antes de sua posse, em 14 de março, adoece gravemente, falecendo em 21 de abril.

²⁴ Uma visão crítica a essa estratégia de ir ao Colégio Eleitoral pode ser encontrada em Chasin (2000b, p. 146): “Consideradas, portanto, a crise econômica e as dissensões políticas do sistema de um lado – como um momento exemplar de solução pelo alto, típica dos procedimentos políticos ‘normais’ no interior da processualidade congênita à via colonial –, não poderia redundar em nada mais do que num cenário sem clarão e sem apoteose: sem o clarão profetizado pelo politicismo oposicionista, e sem apoteose acarinhada pelo sistema para a sua autorreforma. Tudo reduzido, pois, pelos próprios agentes. Em contraposição, às dimensões mais estreitas, tudo por eles colado, sem grandeza, à expressão mais elementar das possibilidades, nenhum advento poderia ocorrer para além do confronto Maluf-Tancredo”.

²⁵ Em 22 de novembro de 1979, foi aprovada a reforma do sistema político que acabava com a ARENA e o MDB. A partir de então, todas as organizações políticas deveriam utilizar o termo “partido”. Agora, o governo revertia a decisão anterior, realizada por meio do AI-2, para mais uma vez garantir a sua supremacia política.

²⁶ PILATTI, 2016, p. 19-20.

²⁷ MACIEL, 2010, p. 15-19.

²⁸ Desde 2007, o PFL passou a se chamar Democratas (DEM).

Com a vacância causada pela morte de Tancredo, coube ao vice-presidente, José Sarney, assumir, em 15 de março de 1985, o cargo de Chefia do Poder Executivo. Ressalte-se que Sarney havia sido um dos principais líderes do partido que deu sustentação ao regime militar (ARENA), sendo um recém-filiado às fileiras da oposição.²⁹ Com isso, ficava claro que o parto da democracia brasileira teria uma participação decisiva daqueles que tinham, no passado, militado pelo regime em decomposição. Conforme destaca Netto (2014, p. 247-248), “tendia-se a repetir, mais uma vez, uma tara de nossa história: apontava-se para a supressão de um regime político, que a massa do povo recusava, através da conciliação com aqueles que foram responsáveis por ele”.

A extinção do Colégio Eleitoral, tão esperada pelo movimento das *Diretas Já*, só ocorreria a partir da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que alterou o art. 74 da Carta de 1967 (emendada em 1969), prevendo que o presidente e seu vice seriam eleitos, simultaneamente, por sufrágio universal e voto direto e secreto em todo o País.

Por fim, verifica-se que todo esse processo de retenção das forças sociais, ocasionado por uma transição longa e controlada, acabou potencializando a reação da sociedade civil. As *Diretas Já* foram um desses reflexos. Estavam abertas as portas para o debate sobre um processo constituinte.

3 A convocação da Constituinte e sua natureza congressional

A institucionalização da ditadura brasileira, no período de 1964 a 1985, exigiu dos militares a construção de um verdadeiro edifício normativo que expressasse o seu domínio político e estampasse a sua “cara” na ordem jurídica. Se, de início, o governo militar não decretou a morte da Constituição de 1946, limitando-se a editar atos institucionais e complementares que mutilavam seu texto, não tardou muito para que a questão da constitucionalização do regime fosse posta sobre a mesa. A adoção da Constituição de 1967 e a sua alteração pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, representam momentos em que o regime buscou utilizar-se da forma constitucional como meio de ajustar e legitimar o estado de coisas vigente.

Nota-se, portanto, que essa parafernália de atos e regras jurídicas constitucionais e infraconstitucionais criadas pelos detentores do poder³⁰ estava destinada

²⁹ Sobre esse fato: “Assim, por ironia do destino, atestando o caráter ‘transicional’ do processo, foi um líder da ditadura, embora já dela dissidente, quem terminou presidindo a última fase da transição democrática. Sarney não era da oposição, mas se adaptou ao partido de adoção e à nova situação. A rigor, passara a vida em adaptações sucessivas” (REIS, 2014, p. 108).

³⁰ Em 1982, Afonso Arinos constatava da seguinte forma a situação do direito público durante o período militar: “O conjunto de normas superiores de direito público oferece o emaranhado de duas Constituições

a se apresentar no futuro como um obstáculo ao processo de democratização, visto que, no cerne do debate sobre a transição, havia a questão da realização de uma Constituinte baseada nos princípios da soberania popular.³¹ Desde o início da década de 1970, essa problemática já era discutida³² e, conforme o tempo passava, o movimento pela Constituinte ganhava mais adeptos. Na realidade, impõe-se fazer um apontamento: a perspectiva de uma transição à democracia passava por diversas possibilidades estratégicas, bem como pela definição de prioridades a cada momento, indo da necessidade do retorno do *habeas corpus*, das garantias da magistratura e da anistia política até a eleição direta para presidente e a realização de uma Constituinte.

Por óbvio, a definição de uma Constituinte no rol de medidas democratizadoras ao longo da transição não era algo incontornável pelas forças do regime. Esse caminho, contudo, consolidou-se, e tal circunstância, por si só, representou uma vitória do campo progressista, uma vez que o sentido de uma Constituinte é sempre o de uma mudança mais profunda, em oposição a uma mera reforma ou emenda constitucional.

Diante desse cenário, em que a Constituinte estava no horizonte, era preciso resolver a quem caberia convocá-la e sob qual forma jurídica. Essa questão, no fundo, apontava principalmente para duas possibilidades: ou o Poder Executivo tomava a iniciativa e realizava a convocação, ou o Legislativo assumia essa responsabilidade. Trata-se de uma situação que quase sempre leva a uma tensão e a um impasse entre os poderes. Nesse ambiente de debate, Afonso Arinos (1982, p. 11-12) defendia que o próprio Congresso Nacional deveria emitir uma resolução legislativa, reconhecendo poderes constituintes aos deputados e senadores a serem eleitos em 15 de novembro de 1982. Arinos acreditava que o governo militar, ao menos naquele momento, não tinha interesse em uma Constituinte. Como veremos a seguir, tudo acabou sendo encaminhado a partir da atuação do Executivo.

enlaçadas, sendo que nenhuma delas em vigor, 17 atos institucionais, 9 emendas constitucionais (hoje são 13), 104 atos complementares, 32 leis constitucionais, 6 decretos-leis de conteúdo constitucional, além de outras normas subordinadas relacionadas com a matéria" (FRANCO, 1982, p. 05).

³¹ É esse o argumento defendido por Rocha (2013, p. 29): "A reiterada constitucionalização das normas antidemocráticas e das medidas de exceção por parte dos militares e dos seus aliados civis, conjugada ao déficit de legitimidade da ordem autoritária, tornaram incontornável o recurso a uma assembleia constituinte para a instauração de uma institucionalidade democrática no país".

³² Nessa medida, Coelho (2009, p. 23) lembra, por exemplo, que: "a Carta do Recife, em 1971, pregando a convocação de uma Constituinte, num tenso momento em que parte da oposição legal propôs a autodissolução do MDB, como forma de reação ao regime; a crise de 1977, com o Pacote de Abril que levou o MDB a oficializar a convocação de uma Constituinte como prioridade da oposição legal; a decisão da OAB de assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados sobre a Constituinte, o Congresso Pontes de Miranda, 1981, em Porto Alegre; o surgimento de organizações específicas pela Constituinte, em especial 'plenárias', 'comitês' e 'fóruns', que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte".

Em 28 de junho de 1985, o Presidente José Sarney envia ao Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Ao longo de seu trâmite, houve um acirrado debate sobre a natureza que deveria ter a Constituinte, se exclusiva ou congressional (SILVA, 2002, p. 73).

Na hipótese de uma Constituinte exclusiva, os seus integrantes seriam eleitos com a missão única de elaborar a nova Carta Política, submetidos a uma regra eleitoral própria, e, após cumprirem essa missão, os seus mandatos seriam extintos (DALLARI, 2010, p. 111). Esse método, em tese, tenderia a garantir que os representantes constituintes tivessem uma visão a longo prazo ao decidirem os conteúdos do Texto Constitucional, por não nutrirem interesses políticos imediatos. Naturalmente, esse formato de Constituinte não agradava os membros do Congresso,³³ pois implicava riscos enormes quanto ao domínio do processo político.

Já no modelo de Constituinte congressional, os próprios integrantes do Congresso Nacional (deputados e senadores) seriam investidos de poderes para redigir a nova Constituição, sendo-lhes conferidas, portanto, duas competências para exercício simultâneo: (i) legislar como poder constituído, legitimados pelo Texto Constitucional então vigente (Carta de 1967, emendada em 1969); e (ii) legislar como poder constituinte, com a tarefa de sepultar a ordem jurídica constitucional vigente. O traço conservador desse formato de Constituinte se revela pela ideia de uma “constituente instituída”³⁴ ou “institucionalmente enquadrada”,³⁵ indicando o entrelaçamento e a dependência entre poder constituinte e constituído. Essa proposital confusão conceitual invertia a relação hierárquica entre ambos os termos, sinalizando que o processo de alteração constitucional (Constituinte) se dava em um laço de continuidade jurídico-política com o regime anterior, sem representar uma ruptura com o passado. Vale notar, ainda, que esse havia sido o modelo de Constituinte adotado durante a transição espanhola (1975-1978).³⁶

³³ Lembra Maria Victoria Benevides (2018, p. 09) que, na época, um grupo reduzido de congressistas defendia uma Constituinte exclusiva: “Para os parlamentares e candidatos, a Constituinte exclusiva não interessava, dado que preferiam ganhar a eleição sem ter que explicar aos eleitores que eles seriam eleitos só para fazer a Constituição, depois se retirariam e em seguida haveria uma nova eleição para o Legislativo”.

³⁴ FRANCO, 1982, p. 10.

³⁵ ARAUJO, 2013, p. 367.

³⁶ Em 15 de junho de 1977, foi eleito um novo Congresso dos Deputados na Espanha. Essas eleições foram ordinárias, e o povo não escolheu representantes constituintes. Contudo, uma vez passada as eleições, formou-se, no âmbito do Congresso, uma Comissão cuja tarefa era redigir um novo projeto de Constituição. Sobre esse contexto diz Gil (1983, p. 11-24): “não estamos diante da hipótese de um puro poder constituinte originário e pleno. Tampouco estamos diante da reforma constitucional expressiva de uma constituinte constituída derivada. Há algo de ambas as coisas refundidas no processo de 1977-1978”. Sobre o tema, conferir também Verdú (1978, p. 09-27).

Aqueles que ansiavam por uma mudança decisiva em direção a uma democratização política, econômica e social defendiam precisamente o modelo exclusivo de Constituinte (PILATTI, 2016, p. 21). Sabiam que uma Constituinte eleita sob as regras então vigentes tenderia a ser composta, predominantemente, de forças oligárquicas e conservadoras, replicando a correlação de forças existente no próprio Congresso.³⁷ Era preciso, dessarte, adotar medidas capazes de garantir que a Constituinte fosse conformada de modo distinto e apartado dos representantes congressuais, detendo o mandato para a restabelecer a ordem constitucional democrática.

Feitas tais considerações, constata-se, sem nenhuma surpresa, que o projeto de emenda encaminhado pelo Presidente Sarney ao Legislativo adotava a posição por um Congresso Constituinte. É oportuno assinalar que, anteriormente, Tancredo Neves havia se manifestado sobre essa questão nos seguintes termos: “Não vejo como se possa ter dois Poderes Legislativos, um constituinte e outro ordinário ao mesmo tempo. Ainda que fosse juridicamente possível, politicamente é inconcebível” (NETTO, 2014, p. 249). A crítica de Tancredo merece destaque, pois nesta já se vislumbra o risco de conflito entre a Constituinte e os poderes constituídos, fato que, no extremo, poderia significar um movimento de impasse e ruptura.

Diversas organizações e movimentos sociais atuaram de maneira a pressionar os parlamentares a alterarem a proposta apresentada pelo Executivo, para que fosse indicada a instalação de uma Constituinte exclusiva e soberana. Dessa forma, uma campanha foi articulada e cerca de 70 mil telegramas e cartas foram enviados ao deputado Flavio Bierrenbach, o qual, como relator do projeto, deveria emitir posicionamento acerca da matéria (MICHILES, 1989, p. 31). Por fim, o relator, ao desafiar a posição do seu partido (PMDB), apresentou parecer alterando o conteúdo da emenda; dentre as novidades trazidas, estava a celebração de um plebiscito no dia 02 de março de 1986 para que os cidadãos decidissem se a Constituinte seria exclusiva ou congressual.³⁸ A proposta foi previsivelmente derrotada no Congresso, uma vez que invertia a lógica do processo de transição política até então vigente, ao possibilitar uma abertura participativa direta e estabelecer um movimento de baixo para cima e fora das instituições.

³⁷ Faoro (1987, p. 24-25) não poupava críticas quanto a essa perspectiva: “O entulho autoritário está basicamente na Constituição, por onde deve partir sua mudança. O Congresso, o atual, não revogou nenhuma lei do chamado entulho autoritário. Há montanhas de projetos que dormem nas comissões e nas gavetas da Câmara e do Senado. No seu segundo biênio, o Congresso vai revogar o que se recusou a fazer no primeiro biênio? Por quê? Não serão os mesmos personagens, não será igual a plataforma que sustenta os congressistas?”.

³⁸ A proposta substitutiva apresentada por Bierrenbach (1986, p. 123) trazia a seguinte disposição: “Art. 1º – O poder constituinte originário é do povo, que dirá, em consulta plebiscitária, se o delega a representantes seus, eleitos exclusivamente com essa finalidade, ou ao Congresso Nacional, eleito em 1986”.

A Emenda Constitucional nº 26, aprovada em 27 de novembro de 1985, determinou, em seu art. 1º, que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deveriam se reunir, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987. Se por um lado essa Emenda representava uma oportunidade ímpar do ponto de vista da transição política, ao fazer referência direta à instauração de uma Constituinte de caráter livre e soberano, por outro, sinalizava que as rupturas, se existentes, não seriam radicais. Esses sentidos ambíguos em um mesmo ato refletia o jogo da correlação de forças da transição.

Com efeito, a solução adotada na Emenda nº 26 assegurava poderes constituintes a senadores e deputados a serem eleitos em 1986. Venciam aqueles que temiam o choque entre a Assembleia Constituinte e o Congresso em funcionamento (COELHO, 2009, p. 25). Ademais, devemos lembrar que, pela emenda, ficou definido que a Constituição seria promulgada logo após a sua aprovação, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Constituinte – em síntese, não se cogitou, no procedimento, a possibilidade de manifestação popular referendária. A tese de que a Constituição precisava passar por consulta popular ratificadora saía igualmente derrotada.³⁹ O processo seria de monopólio institucional completo.

Dessa forma, o Congresso teria a responsabilidade de inaugurar a nova ordem constitucional democrática. Nesse cenário, os riscos eram, de alguma maneira, similares aos da situação apontada por Faoro, ao analisar a Constituição de 1946, que também havia sido o produto de um Congresso Constituinte: “O simulacro, dessa forma composto, deu no que deu: a sucata do antigo regime sofreu polimento democrático – democracia, em nossa história, vai sempre entre aspas” (FAORO, 1987, p. 22). As perspectivas de mudança, nesse contexto, eram negativas. Conforme destaca Secco (2012, p. 128), a “Assembleia Nacional Constituinte galvanizou as esperanças radicais da sociedade que se viram canalizadas institucionalmente por uma constituinte congressional, e não exclusiva”.

³⁹ Silva (2002, p. 75) defendia esta posição: “Outro problema que inquieta os espíritos é o de que a futura constituição precisa ser submetida a referendo popular antes de sua promulgação e entrada em vigor. Devemos lutar para que o projeto da constituição aprovado pela Constituinte seja levado ao povo em votação popular, a fim de ser por ele acolhido ou não. Se rejeitado, a Constituinte permanecerá em funcionamento para elaborar novo texto a ser aceito pelo povo. Se for aceito, significa que recebeu o consenso popular, que vem reforçar sua legitimidade e viabilidade política. Sempre sustentei esse ponto de vista, não porque negue soberania à Assembleia Constituinte, mas porque, embora eleita pelo povo, pode não ser adequadamente representativa dos interesses populares”.

4 A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e a eleição da Constituinte

Em 18 de julho de 1985 – antes, portanto, da aprovação da Emenda nº 26 –, o Poder Executivo, por meio do Decreto nº 91.450, instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a qual, posteriormente, passou a ser conhecida como Comissão Afonso Arinos em razão do nome de seu presidente, com a missão de elaborar um anteprojeto de Constituição a ser encaminhado aos representantes da futura Constituinte.

No ano seguinte, em setembro de 1986, a elaboração do anteprojeto estava concluída; porém, o Presidente da República não o encaminhou à Assembleia Nacional Constituinte. Havia uma resistência grande dos constituintes quanto ao recebimento do anteprojeto, já que o consideravam uma intromissão do Executivo em seus misteres. Os setores progressistas e de esquerda não poupavam críticas à Comissão Afonso Arinos (SILVA, 2009, p. 228). De todo modo, verificamos que o anteprojeto acabou por influenciar os trabalhos da Constituinte, pois este circulou informalmente entre os seus membros (VIEIRA, 2018, p. 144; ROCHA, 2013, p. 64). Importa dizer que, apesar da presença de maioria conservadora na Comissão, em seu conteúdo, o anteprojeto expressou traços progressistas (ROCHA, 2013, p. 64), particularmente na parte dos direitos sociais, o que acarretou também ataques por forças conservadoras (SILVA, 2009, p. 228).⁴⁰

As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte foram celebradas em 15 de novembro de 1986. A Constituinte conformou-se com 487 deputados e 72 senadores, totalizando 559 cadeiras. Relevante notar que, dos 72 senadores, apenas 49 tinham sido eleitos em 1986; os demais, isto é, 23 senadores, ocupavam as suas vagas em razão do pleito de 1982 (PILATTI, 2016, p. 23). Essa situação colocava em xeque a legitimidade desses senadores para elaborar a nova Carta Política, visto que estes não haviam recebido mandato constituinte. Por fim, em votação, os próprios constituintes decidiram que os 23 senadores eleitos em 1982 poderiam participar dos trabalhos da Assembleia (PILATTI, 2016, p. 25-27).

⁴⁰ Um dos exemplos mais simbólicos quanto a esses ataques está na crítica de Roberto Campos (2018, p. 109): “A proposta da Comissão de Notáveis para a Nova Constituinte tem sido variadamente descrita. Mário Henrique Simonsen chama-a de ‘moto contínuo’ ou de ‘tratado de antieconomia’. Prefiro considerá-la um ‘catálogo de utopias’. Dirão alguns que é uma ‘gaveta de sonhos’. Concordam todos em que é um regulamento enxundioso, descendo a minúcias como a caça de baleias, o conforto das prisões, a construção de creches, o transplante de órgãos, os cemitérios religiosos. Permeia o documento uma espécie de ‘democrate’, essa perversão do conceito de democracia, que garante a todos e a cada um o direito ao seu pequeno absurdo. Ninguém acusará a obra dos notáveis de notável bom senso. É certamente um ensaio de voluntarismo paranoico, a que determina (art. 36) que todos temos ‘direito a um meio ambiente sadio e, em equilíbrio ecológico, à melhoria da qualidade de vida, à preservação da paisagem’. Em suma, a Constituição decretaria o fim do subdesenvolvimento econômico”.

É evidente que qualquer conclusão quanto ao perfil da Constituinte depende do critério adotado para fazer o corte político-ideológico. Apesar disso, é comum reconhecer um predomínio centrista entre os seus integrantes, com maioria de políticos de direita moderada e conservadora (VIEIRA, 2018, p. 135; SILVA, 2009, p. 229).⁴¹ Diante desse contexto, era de se esperar a produção de uma Constituição que expressasse exatamente essa clivagem política. Aliás, tal perspectiva explica a expectativa pessimista de Grau (1985, p. 48-49), para quem: “A Constituinte que virá, por certo, não será dotada de título legítimo para expressar o querer do nosso povo. (...) A Constituição que teremos não corresponderá, por certo, à Constituição que queremos”.

5 Os poderes da Constituinte

Vimos que as forças progressistas foram derrotadas no que concerne à adoção do modelo exclusivo de constituinte; todavia, é preciso notar que, na emenda convocatória, ficou estabelecido que os representantes constituintes exerceriam as suas atribuições de forma livre e soberana. Com isso, a definição quanto aos limites dos poderes da Constituinte restava em aberto. Qual seria, efetivamente, a sua soberania? Para aqueles que lutavam por uma ruptura em relação ao período ditatorial, a palavra de ordem era “todo poder à Constituinte” (ROCHA, 2013, p. 74).⁴² Sob esse ângulo, argumentava-se que a Constituinte deveria gozar de soberania plena e absoluta, sendo capaz, dessa forma, não só de confeccionar um novo Texto Constitucional – sem se ater à ordem jurídica existente – mas também de assumir o controle político do País, adotando imediatamente medidas específicas no que diz respeito a todos os poderes constituídos.

Nessa perspectiva, logo no início dos trabalhos constituintes foi apresentado um projeto de resolução (PR nº 1/1987), de autoria do deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB), que autorizava a Constituinte, desde que aprovado por sua maioria absoluta, a emitir resoluções constitucionais com força para alterar, de pronto, a

⁴¹ Cabe lembrar que a maior bancada eleita foi do PMDB, com 306 constituintes e, em seguida, o PFL, com 132.

⁴² O *Jornal do Brasil* traz uma descrição interessante sobre esse momento da constituinte que vale retratar: “Na sessão de ontem, durante três horas, mais de 20 parlamentares discursaram sobre o assunto. O líder do PDT, Brandão Monteiro (RJ), apoiou a proposta do Maurílio Ferreira Lima, como ‘forma de firmar que a Constituinte é absolutamente soberana’. O deputado Haroldo Lima (BA), líder do PC do B, foi mais longe: pediu de imediato a retirada de pelo menos nove itens da atual Constituição, entre eles o instituto do decreto-lei, o mandato de seis anos do Presidente da República, as medidas de emergência e o decurso de prazo. O líder do PCB, Roberto Freire (PE), pediu a afirmação do ‘bloco democrático para garantir a soberania da Constituinte’. Porém, o discurso mais contundente – e ouvido com mais atenção pelo plenário – foi o do líder do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que lembrou que a soberania da Constituinte ‘está diretamente ligada a 1ª possibilidade do plenário decidir todas as questões’” (JORNAL DO BRASIL, 1987, p. 3).

Carta Política então vigente (PILATTI, 2016, p. 29). Essa resolução outorgava aos constituintes o poder de modificar a Constituição de 1967 (com redação dada pela Emenda nº 1/1969), sem necessidade de seguir o rito de emenda previsto em seu conteúdo, particularmente o quórum de 2/3 para a sua aprovação.

Se esse projeto de resolução fosse aprovado e aceito, significaria que a Constituinte deteria poder supremo para intervir no Executivo e Judiciário. Dessa forma, antes mesmo de a Constituição estar pronta, poderia ocorrer, por exemplo, a reorganização dos poderes instituídos, a limitação ao mandato do Presidente da República, o estabelecimento de um calendário para a transição, a remoção da legislação autoritária etc. (ROCHA, 2013, p. 74). Cumpre destacar que o debate quanto ao período do mandato presidencial de Sarney tinha especial relevância para as forças conservadoras, particularmente os militares. O encurtamento do período presidencial indicaria que as eleições poderiam ser realizadas já em 1988 e, nessa hipótese, havia o receio de que forças opositoras se aproveitassem do momento de crise econômica que vivenciava o País para vencer o pleito.⁴³

A proposta das resoluções constitucionais teve o seu trâmite original interrompido em razão de um requerimento de retirada apresentado pelo próprio deputado proponente,⁴⁴ sendo que posteriormente, no Regimento Interno da Constituinte, ficou previsto que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) poderia emitir decisões (projeto de decisão) destinadas a sobrestar medidas que pudessem representar ameaças à sua soberania.⁴⁵ Em outros termos: se, de início, a ideia das resoluções constitucionais conferia à ANC um instrumento de ataque capaz de amplificar os

⁴³ “Uma nota conjunta, assinada pelos três ministros militares e pelo chefe do Emfa, traduzindo a posição das Forças Armadas contrárias à realização, este ano, de eleições presidenciais diretas seria divulgada em cima de uma eventual decisão da Constituinte definindo-se pelo sistema presidencialista com quatro anos de mandato para o presidente José Sarney. A resposta das Forças Armadas – e não mais dos ministros militares em pronunciamentos pessoais – estava articulada com as cautelas e sigilos de praxe e era do conhecimento do presidente Sarney, de alguns ministros e assessores diretos da Presidência. Ela daria consequência às sucessivas advertências do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, do ministro da Marinha, almirante Henrique Carlos Saboya, e do ministro da Aeronáutica, brigadeiro Moreira Lima, sempre formuladas em nome pessoal, sobre os riscos a que o país estaria exposto com as turbulências de uma campanha eleitoral este ano, em pleno processo de crise econômica, às vésperas de difíceis negociações internacionais para equacionar a dívida externa e com um governo impopular, enfrentando a frustração da sociedade com o malogro do Plano Cruzado e o ímpeto da inflação. Portanto, vulnerável à audácia de candidaturas minoritárias e prontas a empunhar as bandeiras de oposição” (CORREIA, 1988).

⁴⁴ PILATTI, 2016, p. 36.

⁴⁵ Assim dispõe o art. 59, §7º, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 25 de março de 1987: “Os projetos de decisão destinam-se a sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da Assembleia Nacional Constituinte, necessitando ter o apoio de 1/3 (um terço) dos Constituintes, e serão encaminhados à Comissão de Sistematização que, num prazo de 5 (cinco) dias, emitirá parecer prévio, sendo arquivado definitivamente o projeto que dela receber parecer contrário. Caso tenha parecer favorável, a decisão final será proferida pelo Plenário, por maioria absoluta de votos, em dois turnos de decisão e votação”.

seus poderes, ao final, pela redação dada ao Regimento Interno, à Constituinte restou apenas uma arma defensiva dos seus trabalhos. O recuo político era evidente.

Importa observar, contudo, que, enquanto esteve em discussão, a proposta das resoluções constitucionais gerou tamanha controvérsia que a bancada do Partido Liberal (PL) ofereceu consulta ao Supremo Tribunal Federal, solicitando que este confirmasse a interpretação de que até a promulgação do novo Texto Constitucional deveriam ser respeitadas todas as regras da Constituição vigente quanto a possíveis alterações ou reformas. Assim, os deputados e senadores – tão somente no exercício de suas competências congressuais (não constituintes) – poderiam emendar a Constituição, respeitando, portanto, nessa hipótese, o quórum de dois terços para a sua aprovação (JORNAL DO BRASIL, 1987, p. 3). Em síntese: requerer-se-ia ao Supremo que definisse os limites dos poderes da Constituinte.

Essa atitude do Partido Liberal abria uma polêmica sobre o papel do próprio STF no processo constituinte. Poderia o Supremo, enquanto órgão instituído, realizar controle de atos de uma Constituinte que detivesse poderes originários? Com efeito, essa questão está mal posta, pois a própria definição da natureza da Constituinte (originária ou derivada) dependia do modo como a Corte se portaria e do fato de a sua decisão ser aceita. A Corte poderia se submeter à Constituinte, reconhecendo os seus poderes originários e evitando algum tipo de conflito político, ou intervir, afirmando a sua superioridade ao longo do processo, o que, em última instância, significaria que a Constituinte detinha apenas poderes derivados. A ameaça de ir ao Supremo se revelava como uma estratégia para bloquear eventuais medidas tomadas pela Constituinte, pois, provavelmente, já vislumbravam em seus integrantes uma visão similar aos posicionamentos que defendiam (KOERNER; FREITAS, 2013, p. 148).

O objetivo daqueles que sustentavam uma Constituinte com amplos poderes era claro: reconhecer a sua natureza de poder originário, conferindo à transição um caráter tendencialmente de ruptura. Importante dizer que a questão não era simplesmente de nomenclatura ou rótulo, mas referia-se à forma como a Constituinte poderia, em concreto, exercitar as suas faculdades. Relevante notar, entretanto, que a mera aprovação proposta que instituía as resoluções constitucionais não significaria efetivamente um movimento de ruptura, já que tudo dependeria de como esse mecanismo seria manuseado pelos constituintes e aceito pelos poderes instituídos.

De qualquer forma, como não podia deixar de ser, as forças conservadoras e à direita do espectro político se opuseram à tese da soberania da Constituinte. Não reconheciam no processo político daquele momento qualquer traço de radicalidade com relação ao passado. A questão, desse modo, para estes (conservadores) era simples: a Constituinte detinha uma única competência, qual seja, a de

dar ao País um novo Texto Constitucional respeitando a ordem jurídica constitucional anterior, nada mais. Chegavam a essa conclusão a partir de uma leitura que levava em consideração a origem jurídica da Constituinte – esta havia nascido das entranhas do regime militar, como uma autorreforma, com base em uma emenda constitucional à Carta de 1967 (alterada em 1969). A emenda convocatória teria apenas alterado as regras de reforma da Constituição ditada pelos militares, e, sobre esse aspecto, a Constituinte seria mais a manifestação de um poder derivado de reforma do que propriamente originário.

É nesse sentido que se expressa, por exemplo, o presidente do Supremo Tribunal Federal Moreira Alves, na abertura dos trabalhos da Constituinte: “Ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte, chega-se ao termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra o ciclo revolucionário” (ALVES, 1987, p. 12). Ferreira Filho, em visão retrospectiva, adota a mesma linha de compreensão, afirmando que, na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, tivemos a manifestação do poder constituinte derivado, “libertado de limitações materiais e circunstanciais que lhe eram impostas” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 58); logo, a Constituição de 1988 teria sido resultado de uma reforma da Carta Política anterior. Em suma: o poder constituído autorizou o poder constituinte a reordenar o Estado. Essas teses tinham um significado político inequívoco: a ditadura não estava passando por um momento de queda ou derrubada, e, sim, de recuo, mantendo posições.

Ainda no campo dos defensores da tese da Constituinte com poderes derivados, encontramos Saulo Ramos, que chega inclusive a elencar as decisões que não poderiam ser tomadas pelos constituintes, sob pena destes estarem se declarando poder revolucionário, rompendo, portanto, de forma total com a ordem vigente (RAMOS, 1987, p. 26). Dessarte, os constituintes não poderiam:

- i. abolir a República e a Federação; ii. alterar os direitos e garantias individuais; iii. abolir a independência dos poderes constituídos; iv. alterar o tempo do mandato e os poderes do Presidente da República investido no cargo; v. submeter o Poder Judiciário a controle externo; vi. abolir os direitos políticos, o voto direto, universal e secreto, e a periodicidade dos mandatos eletivos; vii. o regime democrático, o sistema representativo de Governo, o pluralismo partidário; viii. as regras instituidoras das Forças Armadas e da segurança do Estado; ix. os fundamentos da soberania nacional na autodeterminação e sobre o território brasileiro; x. o Estado laico; xi. os princípios fundamentais de cada um dos institutos acima enumerados, constituídos pelos fundadores do nosso Estado e que são os alicerces basilares da sociedade brasileira, inclusive o direito de propriedade, a economia de mercado e a liberdade de imprensa. (RAMOS, 1987, p. 26)

Na passagem anterior, nota-se não somente a defesa da impossibilidade de intervenções imediatas da Constituinte quanto aos poderes instituídos e à alteração das regras constitucionais vigentes, mas também um verdadeiro programa político de contenção dos trabalhos da Assembleia. Verifica-se, assim, que toda a argumentação é realizada de forma a conferir à Constituinte uma linha de continuidade jurídica e política com relação ao regime constitucional anterior. Sob esse prisma, é como se a palavra “Constituinte” estivesse fora de lugar na Emenda nº 26, pois sinalizava um processo de radicalidade, e não de pura autorreforma. Esse é o motivo pelo qual Roberto Campos argumentava que a convocação da Constituinte era uma impropriedade trazida pela emenda, “porque as constituintes normalmente pressupõem uma ‘ruptura’ das instituições” (CAMPOS, 2018, p. 80).

É claro que, lançando um olhar retrospectivo sobre a dinâmica concreta da Constituinte, pode-se concluir que não houve efetivamente intervenções diretas em face do Poder Executivo, ou seja, os representantes constituintes de 1987-1988 não assumiram o comando político do País (ROCHA, 2013, p. 74). De fato, não é possível afirmar que a Constituição de 1988 resultou de um processo de ruptura revolucionária ou de uma “crise cataclísmica” (VIANNA, 1986, p. 228). Nas observações de Netto, o encadeamento político que “levou ao fim da ditadura do grande capital – ou, em expressão igualmente forte, da autocracia burguesa brasileira – nada teve de golpista, traumático ou revolucionário: não se assemelhou ao que se passou em Portugal em 1974 (um golpe que deflagrou uma vaga revolucionária” (NETTO, 2014, p. 257). Difícil, nesse sentido, defender, *post facto*, o caráter originário absoluto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

De outra perspectiva, temos a interpretação de José Afonso da Silva, para quem a Emenda Constitucional nº 26, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, não correspondia exatamente a uma “emenda” como usualmente considerado na teoria constitucional, já que não tinha por intuito manter o Texto Constitucional vigente, inserindo algumas modificações; pelo contrário, “caracterizava-se como um ato revolucionário, na medida em que põe em questão a ordenação constitucional existente” (SILVA, 2002, p. 78). Em outras palavras: a Constituinte, em seus trabalhos, teria atuado de forma livre no que tange ao ordenamento jurídico anterior, aproximando-se de um momento de ruptura.

Na realidade, parece um pouco exagerada e não exata a utilização da palavra “revolucionário” para caracterizar o momento constituinte de 1987-88, seja em termos jurídicos ou políticos. Não se pode negar, contudo, que havia certa ambiguidade no processo.

6 A questão do método de produção da Constituição

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1^a de fevereiro de 1987, uma das questões que necessitou ser solucionada foi a definição sobre qual seria o método de produção da nova Carta Política, isto é, sob que regra procedimental ela seria confeccionada. Mirando a história constitucional brasileira, era possível identificar ao menos duas opções na lista de métodos. Na elaboração da Carta de 1891 e de 1934, o Executivo assumiu a tarefa de redigir um pré-projeto, encaminhando-o posteriormente para apreciação dos constituintes.⁴⁶ Conforme vimos, havia muitas resistências a esse modelo. Outra possibilidade era criar, no âmbito da própria Constituinte, uma comissão especial formada por alguns de seus membros com a incumbência de apresentar um anteprojeto ao plenário, formato que fora adotado na Constituinte de 1946. Essa última opção poderia privar parte considerável dos constituintes das negociações e decisões mais importantes quanto ao futuro texto.

O Regimento Interno da Constituinte adotou uma forma de trabalho descentralizada, a partir de 8 comissões temáticas,⁴⁷ as quais foram subdivididas cada uma em 3 subcomissões,⁴⁸ totalizando 24 subcomissões, compostas apenas de fração dos parlamentares. Além das 8 comissões citadas (e suas subcomissões), foi criada uma Comissão de Sistematização.⁴⁹ Dessa forma, as subcomissões deveriam elaborar e aprovar o anteprojeto em relação à temática de sua competência e enviá-lo à respectiva comissão.⁵⁰ Por sua vez, as comissões tinham a incumbência também de aprovar o conteúdo do anteprojeto, remetendo-o, em seguida, para a Comissão de Sistematização,⁵¹ que teria a tarefa de compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões⁵² e elaborar o Projeto de Constituição que seria discutido e votado pelo plenário da Constituinte.

⁴⁶ Sobre a elaboração da Constituição de 1891, sublinha Faoro (1987, p. 17-18): “Em 1889, logo que a República saiu da quartelada, nomeou-se uma comissão – A Comissão dos Cinco – presidida pelo republicano Saldanha Marinho, republicano desde que seu nome não foi escolhido numa lista para compor o Senado do Império. Ordenados os projetos, o Governo Provisório, pela pena de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, refundiu o texto, em reunião de ministros e com a aprovação, artigo por artigo, do Presidente Generalíssimo. Entrou aqui um método ainda hoje em vigor. Não se cogitava dotar o país de instituições reclamadas pelo seu povo, pela sua voz, pela sua deliberação. Cuidou-se principalmente de traduzir canhestamente o modelo norte-americano, adequando-o ao estamento dominante e aos fazendeiros. Homero Pires detém-se nessa particularidade crônica: os transplantadores não sabiam inglês e não conheciam o Direito Público da República do Norte. Até então estavam acostumados a traduzir do francês”.

⁴⁷ Art. 13 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁴⁸ Art. 15 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁴⁹ Art. 13, §1º, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁵⁰ Art. 17 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁵¹ Art. 18 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁵² Art. 19, §1º, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

Com efeito, constata-se que os constituintes escolheram produzir diretamente a Constituição, rejeitando a possibilidade de partirem de projetos predefinidos (GOMES, 2006, p. 196).⁵³ Bem verdade, como já assinalado, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, ainda que de modo informal, serviu de parâmetro para a elaboração da Constituição. Esse formato de funcionamento descentralizado, ou melhor, fragmentado da Constituinte fez com que, em cada comissão e subcomissão, os legisladores sofressem pressão popular das mais variadas forças organizadas da sociedade. Essa é uma das razões pelas quais se afirma que o Regimento Interno da Constituinte significou uma vitória para o campo progressista, “permitindo que o processo constituinte se tornasse mais permeável à participação da sociedade civil do que originalmente pretendia o governo” (VIEIRA, 2018, p. 146).

Observe-se que, no plano da participação da sociedade civil e da cidadania, o Regimento Interno trouxe um conjunto de possibilidades. Em realidade, todas as regras que deram guarida à participação popular foram resultado das articulações e pressões realizadas por diversos atores. O Regimento da Constituinte estabeleceu que, aos Tribunais e Legislativos estaduais e municipais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade, ficava facultada a apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, as quais seriam remetidas pelo Presidente da Assembleia às respectivas comissões.⁵⁴ Determinou também a realização de audiências públicas nas subcomissões para que fossem ouvidas as entidades representativas de segmentos da sociedade.⁵⁵

Por fim, o Regimento Interno trouxe a possibilidade de cidadãos e cidadãs apresentarem emendas ao Projeto de Constituição.⁵⁶ Assim, a partir de 30.000 assinaturas de eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas, poderia ser apresentada emenda popular perante a Comissão de Sistematização da Constituinte. No momento de oferecimento da proposta de emenda, seria possível indicar um signatário, o qual ficaria habilitado a usar da palavra perante a respectiva comissão pelo prazo de 20 minutos. Conforme ressalta Coelho, essa regra foi uma das principais demandas de participação popular na Assembleia – com efeito, foram propostas e tramitadas 122 emendas, somando 12.265.854 assinaturas (COELHO, 2009, p. 26; SILVA, 2008, p. 109).

Foi nesse contexto participativo que muitas organizações e atores da sociedade realizaram a sua intervenção no processo de construção da nova institucionalidade. Sindicatos, movimento sem-terra e organizações que lutavam pela

⁵³ Ver também Bresser-Pereira (2015, p. 292).

⁵⁴ Art. 13, §11, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁵⁵ Art. 14 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

⁵⁶ Art. 24 da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 1987.

reforma urbana e pelo direito à saúde, entre outros grupos, utilizaram-se das emendas populares para apresentar as suas demandas (AVRITZER, 2016, p. 50). Importante destacar que, dentre essas emendas populares, encontramos uma assinada por 402.266 pessoas tratando dos instrumentos e das formas de participação popular (MICHILES, 1989, p. 93).

Vê-se, então, que a Assembleia Constituinte foi permeada por pressões de todos os tipos, uma vez que vários grupos de interesse fizeram constar as suas demandas. Nessa medida, não surpreende que o Texto Constitucional elaborado possa ser caracterizado como de caráter popular, democrático e desenvolvimentista, conforme salienta Bresser-Pereira (2015, p. 292). Uma parte importante da sociedade esteve presente na Constituinte e pôde influenciar, alguns mais e outros menos, no resultado final: “apesar das pressões exercidas por grupos econômicos, por representantes das velhas oligarquias e por defensores do predomínio militar, o resultado foi uma Constituição democrática, expressamente comprometida com a proteção da dignidade humana e o exercício da cidadania” (DALLARI, 2010, p. 114).

7 A Constituição de 1988 e a contradição da Constituinte

Nas análises precedentes, verificamos que o momento constituinte de 1987-1988 não se materializou em uma ruptura. O drama da transição não alcançou na Constituinte o patamar da tragédia política. Essa circunstância, no entanto, não evitou que uma dinâmica democrática tomasse conta de seu ambiente. Nesse sentido, microrrupturas foram inevitáveis, ainda que, de início, tivessem apenas um caráter simbólico. Considerado esse contexto prévio, a Constituição de 1988 pode ser lida e avaliada sob muitas perspectivas. De certa forma, as ambiguidades da Constituinte se materializaram em seu produto final.

Uma aproximação *post festum* costuma identificar a Constituição de 1988 como uma “Carta Cidadã”,⁵⁷ em reconhecimento ao apanhado de direitos fundamentais que foi incorporado à sua parte dogmática. Mais do que uma Carta que recuperava e expandia as liberdades perdidas ao longo da ditadura, o Texto Constitucional estabeleceu parâmetros para a construção de um Estado de matriz social e igualitário. Esse perfil era fruto das demandas populares que recaíram sobre os constituintes e de nenhuma forma satisfazia o desejo mais puro das elites burguesas e

⁵⁷ Essa maneira de se referir à Constituição de 1988 encontra sua origem no discurso proferido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, quando de sua promulgação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

conservadoras do País, que nunca deixaram de criticar o conteúdo social da Constituição. Nas palavras de Silva (2008, p. 111), “mal tinha a Constituição sido promulgada e já era combatida pelas elites”.⁵⁸

É preciso sublinhar, então, que essa compreensão positiva da Constituição, apreçoada pelas visões mais progressistas da sociedade, destoava, em larga medida, das expectativas quanto aos trabalhos constituintes. De fato, levando em conta o cenário geral de uma transição negociada e limitada por forças da ordem, era possível esperar que o processo constituinte daria vida a um Texto Político matizado principalmente pelo conservadorismo e pela austeridade quanto aos direitos sociais. Aliás, a classificação de Linz e Stepan (1999, p. 206) quanto à Constituição de 1988 e o seu contexto não deixa dúvidas: “uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder de facto das instituições e forças não democráticas”.

Ao menos três situações conjunturais aqui parecem compor o universo explicativo dessa situação: (i) como havia vontade de participação retida no âmbito da sociedade civil organizada desde a ditadura, era apenas necessário que houvesse algum nível de abertura na Constituinte para que esta se manifestasse e influísse no processo; (ii) embora o pensamento conservador e de direita fosse maioria entre os constituintes,⁵⁹ a verdade é que estes não atuavam em bloco, conjuntamente, encontrando-se dispersos;⁶⁰ e (iii) o modelo descentralizado instituído pelo Regimento Interno da Constituinte possibilitou a participação cidadã, bem como a inserção de diversos assuntos de caráter progressista no Texto. Ainda a esse respeito, Secco (2012, p. 128) argumenta que:

(...) não é um enigma o fato de uma Assembleia Constituinte conservadora ter trazido em seu ventre o seu contrário, ou seja, uma

⁵⁸ Tal perspectiva parece presente na atualidade: o jornal o *Estado de S. Paulo*, um dos mais tradicionais e importantes do País, em editorial duro, ataca exatamente os direitos instituídos pela Constituição, propondo uma revisão destes por uma nova Assembleia Nacional Constituinte (O ESTADO DE S. PAULO, 2015). Sobre os ataques que sofre a Constituição por parte do espectro conservador, ver Bello, Bercovici e Lima (2019).

⁵⁹ Quanto a isso, a seguinte informação é trazida por Silva (2002, p. 109): “Sua composição ideológica era mais bem distribuída do que as Constituintes anteriores, ainda assim com tendência mais para o centro e centro-direita; segundo pesquisa do jornal *Folha de S. Paulo*, deu a seguinte classificação: direita 12%, centro-direita 24%, centro, 32%, centro-esquerda 23%, esquerda 9%”. Sobre as pesquisas realizadas na época visando traçar o perfil dos constituintes, ver as análises de Lamounier (1989, p. 55-77).

⁶⁰ “O progressivo aumento das forças oposicionistas ao regime militar também significou, por outro lado, a dispersão das forças conservadoras. No início dos trabalhos constituintes, os conservadores ainda se encontravam divididos em função da luta sucessória presidencial que levou ao esfacelamento do Partido Democrático Social – PDS e dos membros associados ao regime militar. Os conservadores estavam distribuídos entre diferentes partidos: PDS, Partido da Frente Liberal – PFL, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Consequentemente, o próprio PMDB era um partido muito heterogêneo do ponto de vista ideológico” (GOMES, 2006, p. 202).

Constituição com direitos sociais avançados. Ela estava sob pressão de movimentos sociais e fechando um ciclo ditatorial. Deputados estavam envergonhados do passado e temerosos do futuro.

Uma análise mais atenta revela que o domínio das forças conservadoras no processo constituinte impactou a redação do novo Texto. Logo, o traço conservador também compõe o seu substrato, e isso não pode ser esquecido. Nesse sentido, pode-se dizer que a Constituição é o retrato de uma correlação de forças que foi se conformando no decorrer do processo político da transição. Desse modo, não se trata de identificar a contradição entre uma Constituinte dirigida por conservadores no âmbito de uma transição controlada e a Constituição progressista,⁶¹ mas, sim, de compreender que a ambiguidade da Constituição se encontra nas contradições da Constituinte.

É exatamente essa ambiguidade que fez com que a pequena bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Constituinte (16 integrantes) votasse contra a redação do Texto aprovado, embora, ao final, ao contrário do que se costuma propagar, tenha assinado a nova Constituição. Nos debates ocorridos no seio da Constituinte, Luiz Inácio Lula da Silva, então presidente do partido, justificou o posicionamento adotado afirmando que, apesar de a Constituição representar avanços importantes, estes haviam ficado “aquém daquilo que a classe trabalhadora esperava que acontecesse aqui, na Constituinte” (SILVA, 1988, p. 02).

Dentre os aspectos considerados problemáticos, Lula apontou que, quanto à reforma agrária, o Texto aprovado era “mais retrógrado do que aquele que era o Estatuto da Terra, elaborado na época do Marechal Castello Branco” (SILVA, 1988, p. 02) e que os militares continuavam “intocáveis, como se fossem cidadãos de primeira classe, para, em nome da ordem e da lei, poderem repetir o que fizeram em 1964” (SILVA, 1988, p. 02). Também não deixou de notar que, em uma análise preliminar, mais da metade dos artigos da Constituição requeriam a aprovação de legislação posterior, chegando à conclusão de que “é possível que, dependendo dessa correlação de forças existentes na Constituinte e permanecendo no Congresso, pouca coisa será regulamentada e algumas, possivelmente, serão regulamentadas em prejuízo da classe trabalhadora” (SILVA, 1988, p. 03).

⁶¹ Esse tipo de compreensão vemos, por exemplo, em Bresser-Pereira (2015, p. 291): “o fato de a transição ter sido conservadora limitou a mudança que poderia ocorrer, mas ao mesmo tempo deu mais legitimidade a uma constituição progressista e nacional como é a Constituição de 1988”.

Dessarte, na Constituição de 1988 há um entrelaçamento entre elementos progressistas, presentes particularmente em sua parte dogmática (direitos), e oligárquicos, sobretudo na estrutura de poder.⁶² Os direitos afirmados no Texto Constitucional demandam, para a sua real efetivação, que as forças progressistas e de esquerda exerçam domínio do processo político estatal.⁶³ Sem isso, a “Carta Cidadã” corre o sério risco de ser apenas uma promessa, amenizando simbolicamente os conflitos do presente⁶⁴ e acumulando tensões para o futuro. A questão primordial para os conservadores era, portanto, estabelecer regras do jogo político que tivessem a capacidade de replicar a correlação de força da própria Constituinte, sem grandes aberturas participativas que ameaçasse o *status quo*.

Os dilemas e impasses acerca da Constituição de 1988 estão vinculados a essas dimensões contraditórias. O cavalo de batalha para os conservadores continua sendo exterminar o Estado Social conformado no Texto Constitucional. Já para os progressistas, o ponto é não só a defesa desse modelo de Estado – com todas as suas implicações – mas também uma reforma do sistema político que radicalize a democracia, abrindo fissuras na estrutura oligárquica de poder.

Uma última observação sobre esse ponto. Se o sistema político se mostra incapaz de garantir e proteger a ampla gama de direitos prescritos na Constituição (déficit democrático), isso tende a aumentar a pressão sobre órgãos técnicos burocráticos. Assim, uma vez que a Constituição é considerada a *Lex Superior* do Estado, imagina-se que cabe ao Poder Judiciário tomar decisões quanto à sua implementação. Essa circunstância termina por alimentar a crença de que a Constituição é o grande instrumento jurídico de transformação social⁶⁵ (ruptura) que

⁶² Sobre esse ponto, vejamos as análises de Munck e Leff (1997, p. 349): “Loss of identity within the antiauthoritarian coalition, in conjunction with the outgoing rulers’ capacity to control the transition, affected Brazil’s new constitution. Though the PMDB won a sizable majority in the 1986 elections for the constituent assembly, former supporters of the military infiltrated it, and conservative clientelist strongholds in the underdeveloped north and northeast (as a result of biased electoral laws) were overrepresented in it. Former supporters of the military rulers actually outnumbered the original PMDB leaders. President Sarney’s power to reject demands that would have made the constituent assembly independent, moreover, weakened its ability to break with the past. Thus, while the new constitution, ratified in 1988, nullified the authoritarian aspects of the old military constitution and included many progressive provisions, it was shaped in decisive ways by the military and its allies. Most significantly, the proposal to adopt a parliamentary system was defeated, and federalism was reinvigorated without introducing changes that would strengthen political parties and prevent fragmentation of the party system”.

⁶³ Nesse sentido, lembra-nos Luis Felipe Miguel (2019, p. 53): “mais até do que soluções de compromisso, o texto constitucional abrigou um bom número de ambiguidades e de medidas cuja efetiva implantação foi postergada, à espera de uma ‘legislação complementar’ que muitas vezes ainda não veio, décadas depois”.

⁶⁴ García Villegas (2013, p. 79), ao analisar o constitucionalismo aspiracional, típico de conformação social na América Latina, afirma: “Con frecuencia la Constitución ha constituido un símbolo político destinado a compensar el déficit de maniobra política de los gobiernos, más que normas jurídicas destinadas a limitar el poder o a consagrar derechos”.

⁶⁵ Bello, Bercof e Lima (2019, p. 1773) sustentam a seguinte tese: “A grande ilusão que a teoria da constituição dirigente trouxe ao constitucionalismo pós-1988 foi a do instrumentalismo constitucional.

deve ser manuseado por uma burocracia togada de classe média. É esse o cenário que torna relevante os debates acerca da eficácia das normas constitucionais⁶⁶ e sobre o papel do Judiciário no campo das políticas públicas e da luta política em si. Essa judicialização da política (fuga da democracia) não tarda em se encontrar em vias de politizar o órgão judicial, ameaçando a sua legitimidade e evidenciando os limites desse processo, cuja causa está na baixa densidade democrática do sistema político.

Considerações finais

Conforme vimos, a Constituinte brasileira de 1987-1988 insere-se em um processo de transição controlada à democracia. Uma transição nesses termos significou que os militares e seus apoiadores tinham um projeto político em mente e foram capazes de colocá-lo em prática. Para as forças do regime, tratava-se de guiar a passagem à democracia limitando e dificultando mobilizações e demandas democratizadoras que miravam o sistema político sem, contudo, impedir totalmente que estas se manifestassem. Isso significa que a dinâmica concreta da abertura não poderia extravasar o seu projeto político. A própria dinâmica da descompressão política se revelava, assim, como um *modus operandi* de evitar movimentos de ruptura ao sinalizar mudanças, e o tempo alargado desse processo demonstra o grau de eficiência da estratégia.

Dessa forma, a transição, nos moldes em que ocorreu, tinha o papel de conferir à democratização um caráter de movimento em câmera lenta, evitando um colapso do regime.⁶⁷ Nessa medida, a sua natureza aproximava-se de uma negociação,

A teoria da constituição dirigente é uma teoria da constituição autocentrada em si mesma, uma teoria 'autossuficiente' da constituição. Ou seja, criou-se uma teoria da constituição tão poderosa, que a constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Consequentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A teoria da constituição dirigente, portanto, é uma teoria da constituição sem teoria do Estado e sem política. E o paradoxal é que a constituição só pode ser concretizada por meio da política e do Estado".

⁶⁶ Não é por acaso que a obra de José Afonso da Silva (2015, p. 265), *Aplicabilidade das normas constitucionais*, recebeu uma atenção expressiva dos estudiosos do direito constitucional. Para esse autor, a questão era alterar a prioridade no estudo do direito constitucional, até então centrada na parte orgânica da Constituição: "A Aplicabilidade das Normas Constitucionais foi escrito para servir de tese ao concurso para provimento da Cátedra de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (...). Livro escrito, pois, em 1967-1968, pretendia dar nova dimensão ao Direito Constitucional, cujo ensino naquela Faculdade sempre fora muito atrasado e apenas se preocupava com a parte organizacional da Constituição, o que revelava a concepção, expressa ou não, de que a Constituição constituía o instrumento de defesa do Estado, e não defesa dos direitos fundamentais. O curso de Direito Constitucional nada ensinava sobre esses direitos".

⁶⁷ A noção é trazida por O' Donnell (1987, p. 09): "(...) transição por colapso, na qual os regimes autoritários fracassaram na condução da economia e a repressão corroeu internamente sua própria sustentação, dando lugar a transições que apresentam duas características: são rápidas e as que delas participam têm poucas condições de impor à oposição as regras do jogo da transição. No caso da Argentina e da Grécia,

daí falar-se em transição por transação (O'DONNELL, 1987, p. 09) ou transada (CHASIN, 2000a, p. 168). Debaixo desse processo político, gradualmente, ia sendo corroída a legitimidade dos detentores do poder, submetidos a diversas crises e problemas de toda ordem. Essa situação reduzia de maneira contínua a margem de manobra dos militares e abria campo para ataques da oposição.

Por esse motivo, mesmo quando a ditadura conseguia vitórias relevantes e que indicavam o seu controle político do processo de descompressão, como no caso da emenda das *Diretas Já*, isso implicava também ganhos para a oposição, o que, por sua vez, requeria a adoção de novas estratégias (aposta na disputa presidencial no Colégio Eleitoral). O que estava em jogo, nesse contexto, era a alteração da correlação de forças. Para aqueles que lutavam por uma democratização radical e imediata da sociedade, o ponto ideal estava em alcançar uma ruptura drástica com o regime; já para os seus defensores, a questão era autorizar uma mudança que alterasse o mínimo possível o *status quo* (político, econômico e social).

Nesse passo, verifica-se que a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, por meio de uma emenda à Constituição de 1967 (alterada pela Emenda Constitucional nº 01/1969), carregava um conjunto de contradições. Acenava para uma ruptura, ao afirmar a ideia de que uma Constituinte livre e soberana iria redemocratizar o País, e indicava, ao mesmo tempo, que a questão estava sendo decidida dentro dos limites jurídicos e políticos do ordenamento constitucional anterior (uma emenda). Em suma: sinalizava uma ruptura por meio de reforma, uma mudança radical guiada por uma manifestação jurídica de continuidade. Desde esse momento, o modelo de transição passa a ser disputado dentro da Constituinte a partir da definição de sua natureza e seu papel. Impende notar, conforme relatamos, que esse debate esteve presente na própria discussão quanto ao tipo de Constituinte que deveria ser convocada: exclusiva ou congressional.

Uma vez instalada a Constituinte, o padrão de luta pela acumulação de forças se mantém. Os defensores do governo empregam um discurso de matriz tipicamente jurídica, ressaltando que a Constituinte encontrava a sua origem nas entranhas do regime constitucional anterior, a partir de uma concessão das forças da ordem. Nesse sentido, estava-se diante, sobretudo, de uma autorrefoma. A esse discurso “jurídico”, unia-se a avaliação de que não houvera qualquer ato revolucionário que desse base a uma Constituinte em seu sentido mais genuíno.

Setores da oposição e forças populares não se davam por convencidos nem vencidos quanto aos argumentos governistas e conservadores. A ruptura seria

um fator que contribuiu para acabar de completar a explosão do regime foi a guerra. A Bolívia é outro caso de colapso”.

uma questão de oportunidade política, por mais que a probabilidade de sucesso dessa empreitada fosse restrita. No fundo, sabia-se que era preciso esticar a corda, procurando levar o processo até o seu limite. Dessa maneira, a Constituinte era vista como um momento político por excelência,⁶⁸ e não um simples processo jurídico formal submetido aos ditames legais e constitucionais que conformavam os poderes instituídos pela ditadura. As razões jurídicas trazidas pelo governo para defender a tese da reforma eram compreendidas como argumentos políticos.

O receituário oposicionista, nesse caso, passava por uma Constituinte exclusiva e com poderes soberanos para, de pronto, reorganizar os poderes públicos, com direito ao acionamento de consultas populares ao longo do processo. Em outras palavras, era necessário que a Assembleia Nacional Constituinte se firmasse como um polo de poder que desafiasse a institucionalidade militar e o governo, dando passos mais largos no sentido da democratização. Conforme observamos, essas demandas foram todas bloqueadas. Vitória dos antigos apoiadores da ditadura e do campo conservador, que conseguiram, com isso, reter um processo que poderia ganhar ares mais radicais, transbordando em muito o dique de contenção previsto para a transição.

Essa é a razão pela qual se pode concluir que a Constituinte de 1987-1988 ficou aquém daquilo que muitos esperavam. Sobressai-se, nesse ponto, o seu traço conservador, em detrimento de expectativas de democratização profunda. Dessa forma, não é apropriado falar da ocorrência de uma Constituinte de ruptura ou de caráter revolucionário. A visão fatalista e cética que muitos adotaram em relação aos trabalhos da Constituinte advém exatamente dessa perspectiva. A Constituinte seria a expressão de uma espécie de *gatopardismo* que, ao final, impediu também que a Constituição de 1988 tivesse contornos mais radicais.

Ao atribuir à Constituinte um perfil conservador, entretanto, não podemos perder de vista os ganhos democratizantes do processo. As dualidades reforma ou revolução, emenda ou Constituinte e ruptura ou continuidade são apenas sinalizações ideais que de maneira alguma refletem a realidade em suas nuances e pormenores. A convocação da Constituinte abriu, de fato, um leque de possibilidades de luta. Se a democratização era inevitável, cabia à oposição retirar da Constituinte o maior proveito possível. Em que pese o fato de o regime ter impedido a instauração

⁶⁸ A percepção da Constituinte como fato político por excelência vincula-se à compreensão que podemos nomear de originária, em que a fundação de um Estado por um povo é premissa da ordem jurídica. Nesse sentido, Malberg (2001, p. 1167-1168): “Resulta de esto que la formación inicial del Estado, así como su primera organización, no pueden considerarse sino como un puro hecho, no susceptible de clasificarse en ninguna categoría, pues ese hecho no está gobernado por principios de derecho. (...) Por el contrario, la formación del Estado no está mandada por ningún orden jurídico preexistente; es la condición del derecho y no está condicionada por el derecho”.

de uma Constituinte exclusiva e soberana, impende observar que este não teve capacidade de bloquear as mobilizações populares que desaguarão dentro da Constituinte e influenciaram de maneira decisiva o seu trabalho.

A Constituição produzida não foi um mero *diktat* do governo ou das forças reacionárias. As duras críticas que o Texto final recebeu e recebe dos conservadores é sintomática quanto a essa circunstância. Considerada essa situação, muitas vezes chega-se à conclusão de que a Constituinte não pode ser tomada simplesmente como uma autorreforma. Algum nível de ruptura teria ocorrido, mesmo que em dimensão molecular.

Uma abordagem dualista (Constituinte de ruptura ou reforma), portanto, aparenta ser insuficiente para dar conta do processo político concreto. Isso não retira a natureza conservadora da Constituinte nem desqualifica o seu produto como de caráter democrático, particularmente no âmbito dos direitos fundamentais e no papel atribuído ao Estado. De certa maneira, após o advento da Constituição de 1988, os embates e impasses presentes na transição brasileira e na Assembleia Nacional Constituinte se mantiveram intactos sobre diversos aspectos, com a diferença de que a luta de classes e entre grupos sociais passou a ser mediada pelo horizonte da norma-parâmetro: a Constituição.

Para aqueles que militam por uma democratização radical da sociedade brasileira, torna-se necessário lutar pela manutenção e ampliação contínua das garantias de liberdade e dos direitos firmados pela Constituição, o que somente é possível com a implementação e ampliação da participação popular nos processos decisórios do Estado. Já para as elites neoliberais e conservadoras, o objetivo é o inverso: derrogar ou relativizar a Constituição social e igualitária (território ganho ao longo da Constituinte) por meio de um sistema político que lhes proporcione vantagem nos processos decisórios estatais.

Feitas essas observações, é de se supor – apenas a título de hipótese a ser explorada – que a paulatina democratização política, ainda que tênue, e a implementação das políticas distributivas previstas na Constituição de 1988 (a mão do Estado atuando na democratização econômica), mesmo que de forma precária, têm a probabilidade de fazer com que as elites conservadoras ataquem violentamente o sistema político,⁶⁹ em um impulso quase natural de legítima defesa das suas formas de autorreprodução. As acusações aqui podem ir do populismo ao

⁶⁹ Conforme constatado por Miguel (2019, p. 41-42): “a tolerância dos grupos dirigentes brasileiros à igualdade é muito reduzida. Medidas tímidas para a redução das distâncias sociais já são consideradas inaceitáveis e levam a reações de desestabilização da ordem política. Nestas condições, só prospera sem tensões uma democracia profundamente autolimitada, que refreie qualquer impulso para os combates à desigualdade”.

comunismo, passando pela depreciação do povo (muitas vezes tido como incapaz de tomar decisões políticas), até o questionamento dos resultados eleitorais. A violência da reação se dá na medida em que qualquer circunstância tendente a alterar o *status quo* social e político utilizando-se da maquinaria estatal deve ser vista como uma ação ilegítima e de radicalismo extremo, o que autorizaria, portanto, medidas de exceção, no sentido de frear as mudanças em curso ou mesmo movimentar a roda da história para trás.

Por sua vez, essa situação exige a preparação dos atores, organizações e partidos progressistas e à esquerda do espectro político para a defesa das instituições democráticas, o que só é viável, nesse contexto, com a acumulação de forças para uma ruptura democrática que comporte uma nova perspectiva hegemônica, ainda que fases *gatopardistas* compareçam no horizonte. Logicamente, esse é apenas um dos cenários gerais possíveis.

Paths and “mispaths” of the brazilian constituent process of 1987-1988: between “gatopardism” and democratic rupture

Abstract: This article analyzes the Brazilian constituent process of 1987-1988 and seeks to explore, based on the political context of the transition to democracy, the strategic disputes between conservative and progressive perspectives on the definition of the profile and the nature of the Constituent. We will show that, due to a game of power accumulation in the transition, the Constituent has not effectively represented a moment of juridical-political rupture. Therefore, a kind of constituent “gatopardism” took place (a movement of change that has hindered radical democratic changes). From another perspective, the massive participation of the organized civil society throughout the Constituent has resulted in defeats to the conservative spectrum, by influencing the writing of a Constitution with a social approach. On that latter aspect, one could say that there were constituent micro-ruptures, that is, changes that went beyond what the forces of order had projected. Finally, this article will also elicit a few provocative observations on the perspectives of political fight that have been created after 1988.

Keywords: Constituent Process. Constituent Power. Democratic Transition. Popular Sovereignty. Democracy.

Referências

- ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte. Instalação. *Revista de Informação Legislativa*, ano 24, n. 93, p. 12, jan./mar. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224180/000862703.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 maio 2021.
- ARAUJO, Cicero. Processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 327-380, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. O fim das ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019.

BENEVIDES, Maria Victoria. Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”. Depoimento. *CEDEC*, 2018, p. 09. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/depoimento-maria-victoria-benevides>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BIERRENBACH, Flavio. *Quem tem medo da constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

CAMPOS, Roberto. *A Constituição contra o Brasil*. Ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. Organização de Paulo Roberto Almeida. São Paulo: LVM, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CHASIN, José. A miséria da República dos cruzados. In: CHASIN, José. *A miséria brasileira: 1964-1994 – Do golpe militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000a.

CHASIN, José. A sucessão transada. In: CHASIN, José. *A miséria brasileira: 1964-1994 – Do golpe militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000b.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009.

CORRÊA, Villas-Bôas. Militar preparava reação contra 4 anos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 mar. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/123256/23%20a%2025%20de%20marco%20-%200089.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raymundo. *A república inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

FAORO, Raymundo. Constituinte ou congresso com poderes constituintes. In: FAORO, Raymundo et al. *Constituição e constituinte*. Cadernos Apamagis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. A constituinte instituída. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 3-17, jan./abr. 1982.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Constitucionalismo aspiracional. *Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía Política y Humanidades*, año 15, n. 29, p. 77-97, 2013.

GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 17, p. 11-24, enero-abr. 1983. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=191>. Acesso em: 21 jul. 2021.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a Constituição que queremos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Tradução de Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. Approaches to political decompression – 1973, p. 03. In: GASPARI, Elio (Org.). *Arquivos da ditadura*. Disponível em: <https://arquivosdaditadura.com.br/documento/galeria/receita-samuel-huntington#pagina-3>. Acesso em: 22 fev. 2021.

JORNAL DO BRASIL. *STF opina sobre forma de mudar Carta*. Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 1987. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=OqX8s2k1IRwC&dat=19870205&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 20 mar. 2021.

KECK, Margaret K. *PT – A lógica da diferença*. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. Tradução de Heloisa Perrone Attuy. São Paulo: Vértice, 1988.

KLEIN, Claude; SAJÓ, András. *Constitution-making: process and substance*. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (Ed.). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lúcia Barros de. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 141-184, 2013.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi. *O leopardo*. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MACIEL, Marco. Compromisso com a nação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 187, p. 15-19, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198652/000836750.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 fev. 2021.

MADE FOR MINDS. *CIA: Geisel autorizou política de execuções na ditadura*. 11 maio 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cia-geisel-autorizou-pol%C3%ADtica-de-execu%C3%A7%C3%B5es-na-ditadura/a-43743103>. Acesso em: 1º mar. 2021.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias – O caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; São Paulo: FGV, 2001.

MALBERG, Carré de. *Teoría general del Estado*. Traducción de José Lión Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luis Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MUNCK, Gerardo L.; LEFF, Carol Skalik. Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 29, n. 3, p. 343-362, Apr. 1997. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/422125?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 23 out. 2020.

NETTO, José Paulo. *Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 2014.

O ESTADO DE S. PAULO. *Na Constituição, a raiz da crise*. São Paulo, 20 set. 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,na-constituicao-a-raiz-da-crise,1765466>. Acesso em: 10 jan. 2021.

O'DONNELL, G. Transição democrática e políticas sociais. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 9-16, out./dez. 1987.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PISRELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta, 2014.

REIS, Daniel Aarão. A vida política: entre ditadura e democracia – Da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). *Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010*. São Paulo: Objetiva, 2014.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

RAMOS, Saulo J. *Assembleia constituinte*. Natureza, extensão e limitação de seus poderes. Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.

SECCO, Lincoln. *História do PT*. 3. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. 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. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no *DANC* de 23 de setembro de 1988, p. 14313-1431. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos*, n. 1, p. 09-27, enero-feb. 1978. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaciones/revistas/revistas-electronicas?IDR=3&IDN=161&IDA=15654>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986, p. 211.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2023.

Recebido em: 24.02.2023

Aprovado em: 11.09.2023

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOARES, Alessandro. Caminhos e descaminhos do processo constituinte brasileiro de 1987-1988: entre o *gatopardismo* e a ruptura democrática. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 17, n. 52, p. 13-48, jul./dez. 2023.
