Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Ciências Sociais

Mônica de Moraes Lopes Gonçalves

Laboratório da Constituinte:
a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986)

Rio de Janeiro
2016

Mônica de Moraes Lopes Gonçalves

Laboratório da Constituinte:
a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Ferreira Medeiros da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Carvalho Rocha

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

G635 Gonçalves, Mônica de Moraes Lopes.
Laboratório da Constituinte: a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986) / Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. – 2016.
181 f.

Orientador: Bernardo Ferreira Medeiros da Silva.
Coorientador: Antônio Sérgio Carvalho Rocha.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.
Bibliografia.

1. Assembleias constituintes – Brasil – Teses. I. Silva, Bernardo Medeiros Ferreira da. II. Rocha, Antônio Sérgio Carvalho. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. IV. Título.

CDU 342.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte

_____ _____

Assinatura Data

Mônica de Moraes Lopes Gonçalves

Laboratório da Constituinte:
a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 15 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Bernardo Ferreira Medeiros da Silva (Orientador)

Instituto de Ciências Sociais – UERJ

_____

Prof. Dr. Antônio Sérgio Carvalho Rocha (Coorientador)

Universidade Federal de São Paulo

_____

Prof. Dr. Paulo Mesquita D'Ávila Filho

Instituto de Ciências Sociais – UERJ

_____

Prof. Dr. Adriano Pilatti

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família,
em especial às minhas filhas,
Luísa e Gabriela,
e ao meu marido,
Edil.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me sustentou em todos os momentos, conhecedor do mais profundo do meu íntimo, afastando minhas angústias e ansiedades.

À minha mãe, por ter despertado em mim o prazer pelo estudo, por me fazer acreditar nas minhas capacidades, ainda que com muito exagero nos elogios; por estar sempre disponível; por todo sacrifício para que eu pudesse realizar meus sonhos.

Ao meu falecido pai, que sempre demonstrou orgulho por cada realização minha, me estimulando a sonhar cada vez mais alto.

Aos meus amores Luísa e Gabriela, que são o motivo da minha vida; pelo amor incondicional que as fez abrir mão da minha presença. A compreensão, a alegria, o incentivo do lar foram imprescindíveis para a conclusão de mais uma etapa da minha vida.

Ao meu amor, Edil, por ser minha fortaleza, me sustentando todos os dias; pela persistência em não me deixar desaminar; por acreditar em mim e me incentivar a lutar pelos meus sonhos; por suportar o meu pior lado, revelando a intensidade do nosso amor.

Aos meus familiares e amigos, que participaram do sonho do mestrado, pelo apoio e incentivo, por serem fonte de inspiração.

Ao querido orientador Prof. Bernardo, pela sua paciência e compreensão; pelas palavras encorajadoras; pelo direcionamento tão respeitoso que deu ao trabalho; pela generosidade ao abrir mão da posição de autoridade que possuía, pelas conversas que me direcionaram a um amadurecimento acadêmico.

Ao estimado orientador Antônio Sérgio, por aceitar a dura tarefa de me orientar nesta pesquisa, assumindo o ônus da função de orientador principal, sem que pudesse receber esse título oficialmente; pelo generoso compartilhamento da sua pesquisa; pelo tempo dedicado nas nossas longas conversas; pela paciência com meus insistentes erros.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Adriano Pillati e Prof. Dr. Paulo Mesquita D'Ávila Filho, pela aceitação ao convite de composição da banca, pelos comentários e demonstração de interesse dada durante a fase da pesquisa.

Às professoras do Departamento de Direito da PUC-RJ, Gisele Cittadino e Ana Lúcia de Lyra Tavares, pelas contribuições valiosas que deram ao trabalho, me recebendo em ato de generosidade para sanar minhas muitas dúvidas.

Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UERJ, que acreditaram no meu potencial, e foram bastante compreensíveis na estipulação dos prazos, em especial ao Prof. Dr. José Eisenberg, pela participação no exame de qualificação ao mestrado, pelos comentários valorosos e incentivo dado naquele importante momento da pesquisa.

À minha querida amiga Gabriela de Souza Gonçalves, pela cuidadosa revisão do texto, e por sua paciência e compreensão diante da minha tensão no momento final do trabalho.

Aos prezados Candido Mendes, Eduardo de Mattos Portella e Joaquim de Arruda Falcão Neto, ex-membros da Comissão Arinos, pelos valiosos depoimentos que prestaram em entrevista, e por autorizarem a publicação do material. Esse trabalho foi abrilhantado pelo relato que prestaram.

A verdadeira medida de um homem não se vê na forma como se comporta em momentos de conforto e conveniência, mas em como se mantém em tempos de controvérsia e desafio.

Martin Luther King

RESUMO

GONÇALVES, Mônica de Moraes Lopes. *Laboratório da Constituinte:* a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986). 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Entre os anos de 1985 e 1986 funcionou no Brasil uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), que ficou mais conhecida como Comissão Arinos. Foi criada a partir de um decreto da Presidência da República para dar subsídios aos trabalhos da futura Assembleia Nacional Constituinte, a ser instalada no ano de 1987. Essa Comissão tem sido tratada pela ampla bibliografia sobre o processo constituinte como um acontecimento isolado, sem muita importância, como apenas uma tentativa frustrada de promover uma Constituinte com projeto encomendado pelo Governo Federal. No entanto, a análise dos registros dos trabalhos da Comissão, combinada aos depoimentos dos membros e as notícias da época, permitem identificar a relevância da referida comissão no desdobramento do processo constituinte de 1987-88. Este trabalho pretende explorar os indícios de que houve uma importante contribuição da Comissão Arinos para o ordenamento constitucional brasileiro. Evidências bibliográficas e depoimentos apontam que a Comissão Arinos teria funcionado como uma espécie de "laboratório" da ANC, verificando-se uma espécie de antecipação dos problemas que viriam a mobilizar os constituintes de 1988. Além disso, partes relevantes do Anteprojeto Arinos foram retomados na ANC de 1987-1988. Assim, a comparação entre os textos permite ilustrar o quanto a Constituição Federal de 1988 deve ao trabalho realizado pela Comissão Arinos. A existência desse "laboratório" de construção constitucional foi muito mais importante do que se costuma supor. Apesar de criticada inicialmente por possuir um caráter elitista, a "Comissão dos Notáveis", como veio a ser chamada de forma pejorativa, terminou por abrir um importante espaço para os diversos atores em disputa pela influência na construção do texto constitucional. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 é tributária do trabalho realizado na Comissão Arinos não só pelas semelhanças textuais, mas também porque esta última significou um ensaio de alguns dos embates políticos que marcaram o processo constituinte, que resultou na construção de um texto constitucional reconhecidamente avançado no que diz respeito aos direitos sociais.

Palavras-chave: Assembleia Constituinte. Constituição de 1988. Comissão Arinos.

ABSTRACT

GONÇALVES, Mônica de Moraes Lopes. *Constituent laboratory*: the Arinos Commission in the Brazilian transition policy (1985-1986). 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Between 1985 and 1986, a Provisional Commission for Constitutional Studies (Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – CPEC) was held in Brazil, which was better known as the Arinos Commission. It was created from a decree of the Presidency of the Republic to give subsidies to the work of the future National Constituent Assembly (Assembleia Nacional Constituinte – ANC), to be installed in the year 1987. This Commission has been treated by the broad bibliography on the constituent process as an isolated event, without much importance, as only a failed attempt to promote a constituent with a bill commissioned by the Federal Government. However, an analysis of the records of the Commission's work, combined with the statements of the members and the news of the time, makes it possible to identify the relevance of this committee in the unfolding of the 1987-88 constituent process. This paper intends to explore the evidence that there was an important contribution of the Arinos Commission to the Brazilian constitutional order. Bibliographical evidence and testimonies indicate that the Arinos Commission would have functioned as a sort of laboratory of the ANC, with a kind of anticipation of the problems that would mobilize the constituents of 1988. In addition, relevant parts of the Arinos Preliminary Draft were taken up in the ANC of 1987-1988. Thus, the comparison between the texts illustrates how much the Federal Constitution of 1988 owes to the work carried out by the Arinos Commission. The existence of this "laboratory" of constitutional construction was much more important than is usually supposed. Despite being criticized initially for having an elitist character, the "Commission of Notables", as it came to be called pejoratively, ended up opening an important space for the various actors in dispute for the influence on the construction of the constitutional text. Thus, the Federal Constitution of 1988 is a tributary of the work carried out in the Arinos Commission not only because of the textual similarities, but also because the latter meant a test of some of the political clashes that marked the constituent process, which resulted in the construction of a constitutional text acknowledged progressive with regard to social rights.

Keyword: Constituent Assembly. 1988 Constituent. Arinos Commission.

LISTA DE ABREVIATURAS

AA	Anteprojeto Arinos
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
AI	Ato institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
CAA	Comissão Afonso Arinos
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CF46	Constituição Federal de 1946
CF 88	Constituição Federal de 1988
CNBB	Convenção Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas (atualmente denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CT	Comitê Temático
CUT	Central Única dos Trabalhadores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC	Poder Constituinte
PDS	Partido Democrático Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Regimento Interno

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....11

1 **CAMINHOS PARA A MUDANÇA CONSTITUCIONAL**.....22

1.1 **Mudança constitucional: Legalidade *versus* Legitimidade**.....25

1.2 **O caminho para o Congresso Constituinte**.....39

1.3 **A emergência de um inesperado ator**.....47

1.4 **A "Comissão dos Notáveis"**.....54

2 **A COMISSÃO ARINOS COMO ENSAIO TÉCNICO DA CONSTITUINTE**.....69

2.1 **O projeto de ordenamento constitucional**.....69

2.2 **O notável Arinos**.....77

2.3 **Estrutura e funcionamento da Comissão Arinos**.....80

2.4 **Elaborando o Anteprojeto: preparando o campo para a ANC**.....97

3 **INFLUÊNCIAS EXITOSAS DA COMISSÃO ARINOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**.....102

3.1 **O inesperado Anteprojeto Arinos**.....102

3.2 **Direitos e garantias individuais**.....113

3.3 **Acesso do preso à justiça**.....117

3.4 **Direitos coletivos**.....118

3.5 **Aproveitamentos e ampliações da Constituição de 1946**.....125

4 **INFLUÊNCIAS EXITOSAS DA COMISSÃO ARINOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A EDUCAÇÃO COMO CAMINHO PARA TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE**.....128

4.1 **Projetos para a Educação Nacional**.....128

4.2 **O Comitê Temático 6 e as propostas para a Educação**.....131

4.3 **Educação: o Anteprojeto Arinos e a Constituição de 1988**.....141

CONCLUSÃO.....156

REFERÊNCIAS.....161

APÊNDICE.....170

ANEXO A – Decreto nº 91450 de 18/07/1985.....179

ANEXO B – Regimento Interno apresentado por Afonso Arinos.....180

ANEXO C – Lista de Membros atribuída à Tancredo Neves e Fernando Lyra.....181

INTRODUÇÃO

Para a maioria dos analistas políticos, a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988 é a última etapa do processo de transição da ditadura para a democracia no Brasil[1]. Esse evento é considerado um marco na formação do Estado Democrático de Direito no Brasil, uma vez que, por meio dessa nova Constituição, muitas inovações legislativas foram introduzidas, sob a promessa de construção de uma nova sociedade, recém-saída de um regime militar. É a culminância de um longo processo, em que se objetivava a superação do regime militar e o estabelecimento do regime democrático[2].

Uma forma bastante eficaz de controlar esses processos de mudança, ao longo da história brasileira, tem sido a estratégia da negociação, pois permite alguma movimentação na sociedade, sem que necessariamente, ocorra uma distribuição do poder. Nessas negociações ou pactos realizados por grupos em disputa pelo poder, algumas concessões são feitas, mas, por certo, a estratégia de conciliação nem sempre resulta no fim esperado por seus articuladores, como na redemocratização brasileira dos anos 1980. Mas a estratégia da concessão, consagrada pela frase "Vão-se os anéis, mas ficam-se os dedos"[3], pretende sempre a manutenção do poder político.

Uma reflexão sobre as disputas que foram travadas ao longo desse processo e os seus desdobramentos ajuda a entender as bases sobre as quais nossa democracia atual foi construída, mais especificamente no que diz respeito ao reordenamento constitucional e ao papel dos diferentes atores desse espaço político. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que ficou batizada como

---

[1] Para Sallum (1996) esse processo só é concluído em 1994, com a recuperação da estabilidade econômica.

[2] É preciso ressaltar que o uso da expressão 'regime democrático' é bastante genérica, não aludindo aos diferentes usos que se fazia da expressão em questão. Havia importantes divergências nas linhas de pensamentos de cada um dos "defensores" da democracia, mas que de um modo geral, expressavam a ideia de um governo eleito, com regras estabelecidas, com maior ou menor abrangência de participação da sociedade.

[3] Expressão utilizada por conservadores para justificar a defesa de uma legislação com proteção social para evitar radicalização dos movimentos sociais (PEREIRA, 1987)

Comissão Arinos por causa do seu presidente Afonso Arinos de Melo Franco[4], apesar de não ocupar posição de destaque na historiografia da transição política brasileira, realizou um importante papel nesse processo. Ao longo deste trabalho, há a pretensão de trazer luz sobre a atuação dessa comissão e seus resultados a fim de mostrar sua relevância no processo da redemocratização brasileira.

Tendo sido criada para promover o debate sobre a futura Constituição e esboçar um Anteprojeto que serviria de base à futura Assembleia Constituinte[5], a Comissão Arinos integrava, com uma série de outras medidas, um projeto de conclusão da transição política, há tempos anunciada. A intenção desse projeto era promover a mudança livre dos riscos de retrocesso e endurecimento dos militares. O propósito da Comissão Arinos, seu funcionamento e o resultado de sua atuação, produziram um quadro que não pode ser percebido num olhar distraído ou superficial. Ao que parece, nos desígnios de Tancredo Neves, o papel da Comissão Arinos era não apenas o de elaborar a matéria legislativa para submeter ao Congresso Nacional, mas o de conferir legitimidade ao processo de transição, na medida em que se prometia promover o debate sobre a mudança constitucional naquele momento de reconstrução da ordem política. A Comissão Arinos seria a responsável por reestabelecer a relação entre o Estado e a sociedade, enquanto funcionasse como um espaço de negociação entre os segmentos representativos da sociedade, evitando o confronto direto na disputa pelas decisões.

A Comissão Arinos deveria ser uma comissão de poucos notáveis, responsáveis pela conciliação do país, que se traduziria no projeto de Constituição, devolvendo os direitos que se haviam perdido nos longos anos da ditadura militar. Para participar dessa mesa de negociação[6] foram cogitados nomes representativos dos principais segmentos sociais, para o estabelecimento de um pacto social para a Nova República que prometia inaugurar. Essa era a estratégia retórica visível nos

[4] Ela também era denominada “Comissão dos Notáveis” num tom de crítica por seu caráter elitista inicialmente, e posteriormente por se diferenciar das importantes comissões constitucionais do passado, visto que não era formada exclusivamente por juristas.

[5] A formação de uma comissão para elaborar a nova Constituição foi anunciada por Tancredo Neves em entrevista à imprensa em 11-2-1985 (DELGADO, 2010, p.907). Note-se, como se verá mais à frente, que nessa data o formato da mudança constitucional ainda era objeto de disputa, tendo sido definido nos últimos meses daquele ano.

[6] Possivelmente Tancredo tinha em mente algo parecido com o Pacto de Moncloa, realizado no processo de transição espanhol, onde foram negociados os termos da transição política com os diferentes grupos de poder.

discursos de Tancredo Neves ao longo de sua campanha presidencial, ocorrida imediatamente após a campanha “Diretas Já”. Mas a situação que se impôs na sucessão presidencial gerou um novo estado de coisas, que já não permitia a realização daquele papel originalmente idealizado para a comissão. Para vislumbrar os contornos desses desdobramentos, faz-se necessário lançar um olhar atento sobre o debate da redemocratização.

O processo que culminou na transição é marcado por uma disputa pela divisão do poder, que manteve, apesar das mudanças partidárias, diversos políticos ligados ao regime, enquanto incorporava alguns moderados da oposição. Esse processo se situa dentro da proposta de reordenamento constitucional e teve início com a crise do regime autoritário instaurado em 1964. O debate sobre o reordenamento constitucional foi um tema central na transição política dos anos 1980. O país passava por um momento de intensa crise política num cenário de fragilidade institucional, no qual era reconhecida a necessidade de reconstrução de suas bases políticas e jurídicas. A conclusão do processo de transição pela via da mudança constitucional era a estratégia de grupos opostos na disputa pelo controle do poder político.

Analisando os discursos de diferentes atores naquele cenário político, pode-se identificar, de forma bastante genérica, a existência de dois polos na proposição de saídas da situação de instabilidade política. Um deles defendia a realização de uma ampla reforma constitucional para reorganizar o Estado, restabelecendo a posição dos civis na condução do governo. De outro lado, havia quem reivindicasse a necessidade de uma mudança mais profunda, que só poderia ser alcançada por meio de uma Assembleia Nacional Constituinte. Discursivamente, dependendo da maneira como esse tema era mobilizado pelos diferentes grupos, ele poderia privilegiar um tratamento dos aspectos políticos da Constituição ou os fundamentos da doutrina jurídica clássica. A distinção destas duas esferas, uma política e outra jurídica, importa para uma análise da forma como os atores políticos fundamentavam suas ações ao longo das disputas travadas pela liderança do processo de transição política.

As diversas disputas travadas pela superação do regime militar que vigorou no Brasil desde finais dos anos 1970 foram direcionadas por diferentes grupos sociais, com diferentes atuações. A mudança de regime político se deu em um complexo processo que envolvia essas diversas forças sociais. O presente trabalho

se concentrará na disputa que culminou na fase final do processo de abertura, que foi a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte entre os anos de 1987 e 1988, com o foco no debate em torno do ordenamento jurídico como via de saída do regime autoritário para um regime democrático. Para iniciar, objetiva-se identificar e analisar os discursos dos juristas, cientistas sociais e outros atores que intervieram na cena pública nacional – em especial através de escritos -- que passaram a ser fundamentais na argumentação dos atores sociais localizados no centro do debate e seus desdobramentos políticos que visavam definir os rumos do processo de redemocratização. O tema da mudança constitucional ficou polarizado em duas diferentes correntes num cenário de disputa ideológica. Ambos defendiam uma determinada ação política com objetivo de promover a mudança constitucional, mas contrapunham-se quanto à motivação e a maneira que ela seria realizada.

Nesse sentido, a pesquisa sobre Comissão Arinos permitirá uma aproximação com as questões presentes no debate sobre o reordenamento jurídico e institucional. Ela foi composta por cinquenta membros, nomeados pelo Presidente da República, dentre os quais havia uma maioria de juristas, mas também outros especialistas de setores importantes como sociólogos, empresários, religiosos e alguns profissionais liberais[7] Sua composição foi motivo de grande controvérsia, sobretudo no questionamento sobre a pertinência, ou não, de sua existência. Tanto o cenário político quanto as condições em que foi formada geraram críticas dos mais variados segmentos da sociedade. O embate Reforma constitucional *versus* Assembleia Constituinte estava em pleno auge, quando a criação da comissão foi anunciada. Era um dos períodos mais efervescentes da história política, com intensa manifestação social e grande disputa política pela condução e finalização do processo de abertura, anunciado uma década antes.

O papel da Comissão Arinos era, de alguma forma, o de canalizar e, consequentemente, conter as inflamadas mobilizações que surgiam na sociedade na luta pela redemocratização. Nas reuniões iniciais, Afonso Arinos deixa transparecer que a Comissão deveria se manter na via jurídica para o reordenamento, evitando uma radicalização ao modo dos movimentos sociais[8]. Isso porque, em sua visão, as pressões populares para a implementação de mudanças imediatas, de ordem

[7] Cf. lista de membros da Comissão no Apêndice.

[8] Cf. Coleção Memórias da Constituinte. Arquivo do Museu da República. MC058_CECPCS

política, gerariam mais caos. Mas ao mesmo tampo, para cumprir a tarefa de traçar um caminho para a confluência e retorno da ordem, seria necessário dar voz à população que a reclamava. Para Arinos, a maneira de garantir alguma presença das reivindicações populares no texto constitucional seria por intermédio da Comissão, dando segurança ao povo à medida que estivesse observando seus interesses, descartando a radicalização dos movimentos sociais para implementação das mudanças esperadas e necessárias, conforme se lê no trecho abaixo:

> ... nós não devemos esquecer que nós não podemos estimular a prática da pressão popular, como se fosse pressão partidária. Não é pressão partidária, é pressão popular (...). Já pensaram num milhão de pessoas em Brasília cercando a Constituinte (...). Então nós devemos ter a coragem (...) de evitar que a confusão entre pressão de massa e decisão democrática que existe e que se nós não soubermos que ela existe nós estamos botando em risco a decisão democrática. Precisamos pensar nisso. Eu não tenho medo de dizer isso. Então, são os partidos, os partidos são os canais, (...) que tem que conduzir as grandes reivindicações nacionais para a operatividade da Constituinte, porque se não for isso não há outra maneira. Me perdoe por estar dizendo, mas eu nunca escondi o que penso (...). É preciso fazer com que a nossa Constituição seja uma Constituição democrática representativa, porque a inundação da paixão, a confusão de grandes reivindicações inatingíveis com a operatividade dos recursos leva a reação, leva a resistência reacionária, leva a volta aos regimes de força. Isto é o que eu penso.[9]

Dentre muitos autores que se dedicam ao estudo do período pré-Constituinte e o período constituinte propriamente falando[10], é recorrente o reconhecimento da surpresa frente ao conteúdo progressista do texto do Anteprojeto Arinos (PEREIRA, 1987). Alguns autores simplesmente se limitam a registrar descritivamente a existência da Comissão, não estabelecendo nenhum tipo de relação de seus trabalhos com a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). É o caso de Paulo Bonavides, que, apesar de ter publicado um livro dedicado unicamente à história constitucional brasileira, não se ocupa do funcionamento da Comissão Arinos e não estabelece relação entre a Constituição Federal de 1988 e os debates promovidos pela Comissão Arinos (BONAVIDES, 1991).

O tratamento dado pela visão corrente (BONAVIDES, 1991; BARBOSA,2016) acentua o eventual insucesso da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais,

---

[9] ARINOS, *Primeira reunião da CEC.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 03 set. 1985. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 36.

[10] Utiliza-se a expressão período pré-Constituinte para designar aquele que vai desde o anúncio da convocação de uma Assembleia Constituinte até a véspera de sua instalação, enquanto que processo constituinte compreende o período de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte.

uma vez que não foi enviado formalmente como texto base para os trabalhos constituintes. Quando se trata do processo constituinte de 1987-1988, a visão corrente é de que ele funcionou sem a existência de um texto-base, como aconteceu na maioria dos demais processos constituintes brasileiros.

Existem, contudo, evidências bibliográficas e depoimentos que apontam que a Comissão Arinos teria funcionado como uma espécie de "laboratório" de propostas para a ANC (MICHILES, 1989) e que parte relevante de seu texto teria sido aproveitado pelos parlamentares constituintes (CITTADINO, 2000; ROCHA, 2013). Em um estudo sobre a gênese da Constituição Federal de 1988, Lima, Passos e Nicola (2013) apontam para a importância da existência da Comissão, mas não dedicam mais que uma página ao tratamento deste assunto, conforme trecho abaixo:

> ...ela [a Comissão Arinos] teve indiscutível relevância no processo constituinte. Durante o seu funcionamento, foi ela o único foro de discussão constitucional. Talvez, não fosse ela, a questão constituinte tivesse tido outra direção, porque havia pressão para se fazer simples modificações na Constituição de 1969 [*sic*], em vez da convocação de uma assembleia constituinte. Ainda hoje penso que, se não fossem as discussões constituintes por ela empreendidas com intensa repercussão na mídia e popular, talvez não tivéssemos tido a convocação da constituinte, nem uma convocação defeituosa como tivemos. (LIMA, PASSOS e NICOLA, 2013, p. xxiii)

A Comissão Arinos teve um papel central nos desdobramentos do processo constituinte, como busca-se evidenciar neste trabalho. No entanto, essa Comissão tem sido tratada como um acontecimento isolado, sem muita importância para o processo, como apenas uma tentativa frustrada de promover uma Constituinte com projeto encomendado pelo Governo Federal. Presentemente, não se tem notícia de estudo acadêmico dedicado exclusivamente[11] ao exame sistemático do funcionamento interno e da influência dos trabalhos da Comissão Arinos sobre a Constituição Federal de 1988.

Este trabalho almeja preencher essa lacuna – ainda que, em vista das dimensões da empreitada, tenha sido necessário proceder a recortes temáticos nos trabalhos dessa Comissão. Para desenvolver o trabalho, conta-se como principal fonte de pesquisa o acervo que contém o material produzido pela Comissão Arinos, que se encontra no Arquivo Histórico do Museu da República, na cidade do Rio de

[11] Em seu livro Um pouco de Direito Constitucional Comparado (2009), José Afonso da Silva apresenta, em linhas gerais, uma breve comparação entre o Anteprojeto Arinos e a Constituição Federal de 1988.

Janeiro. O acervo é composto por diversos documentos, em versão impressa e digitalizada, além de áudios, que contém as listas de presença, as transcrições da maior parte de suas reuniões, os relatórios dos grupos de trabalho, as versões de textos preliminares ao Anteprojeto, algumas folhas de votação de emendas. Os materiais usados pelos membros nos estudos temáticos também estão disponíveis, como as Constituições de outros países, textos doutrinários do direito, reflexões filosóficas, sociológicas e históricas de diversos autores brasileiros e estrangeiros, sendo alguns da lavra de seus próprios membros. Estão arquivadas ainda as muitas sugestões enviadas pela população como contribuição para a Constituição que se produziria e os diversos abaixo-assinados enviados para autoridades públicas, bem como a catalogação das cartas feita pela Fundação Getúlio Vargas no convênio firmado com a Comissão Arinos. Esses documentos constituem uma parte da Coleção Memórias da Constituinte[12].

O objetivo principal da pesquisa da presente investigação é elucidar o papel da Comissão Afonso Arinos no processo que culminou na proclamação da Constituição Federal em outubro de 1988. Ou seja, a pergunta que norteia esta pesquisa é: *Em que medida as atividades da Comissão Afonso Arinos foram parte integrante do processo de transição política brasileira e qual o seu legado para os trabalhos da ANC e da CF 88?* Desta pergunta geral abre-se espaço para outros questionamentos: *A comissão participou significativamente da gestação das instituições do Estado democrático no Brasil? Foi a Comissão uma espécie de ensaio da Assembleia Constituinte? Qual a sua importância no cenário da reestruturação do Estado Constitucional no país? Qual a sua marca concreta nos dispositivos da Constituição Federal de 1988?*

Antes de responder a estas perguntas, é imprescindível trazer à tona algumas situações do contexto histórico do debate pré-Constituinte, o que será feito no capítulo 1. O debate em torno da legitimidade *versus* legalidade teve força naquele cenário, sendo usado na busca de uma solução para fim do regime militar. A questão constitucional era urgente devido a reconhecida falência da moldura constitucional em vigor, surgindo um intenso debate sobre qual melhor tipo de reordenamento jurídico-institucional deveria ser realizado. A posição assumida pela

[12] Os materiais apresentam algumas limitações à pesquisa, como por exemplo, as lacunas nas transcrições, tanto nas falas quanto na indicação dos falantes e ausência de transcrição e de folha de frequência de algumas reuniões.

maioria dos juristas tradicionais estava baseada nos conceitos clássicos do direito constitucional, em que as dimensões política e jurídica são divorciadas ao máximo possível. Ao longo do processo de abertura, ganhou espaço uma reinterpretação daqueles conceitos do direito constitucional, estabelecendo uma nova força de atuação no campo político. Passou-se a questionar a pertinência do uso de determinados conceitos, que produziam contradições ao separar a esfera política da esfera jurídica, negando a observação dos aspectos políticos das normas produzidas. Dessa maneira, surgiu na arena política uma disputa que permeará todo o debate do reordenamento jurídico-institucional do Brasil, que acentuou a necessidade da reordenação constitucional e influenciando o formato que se deveria adotar. Esse longo debate pautou de maneira definitiva o problema da disputa pela transição política no cenário geral de contestação da ditadura militar. Para entender a importância da disputa entre os diferentes grupos na sociedade brasileira na condução do processo de redemocratização, é de extrema importância a identificação dos momentos decisivos do processo de superação do regime militar, tendo em vista os diferentes momentos da história da transição política no Brasil. A formação da Comissão Arinos e sua atuação foram diretamente influenciadas por esse debate.

A Comissão fazia parte do projeto de Tancredo Neves para a reconstitucionalização do país, mas só foi oficializada em 18 de julho de 1985 pelo Presidente da República José Sarney, tendo concluído seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Em sua formação buscou-se garantir a diversidade em termos de perfil profissional e de orientação ideológica dos seus participantes, num esforço de demonstrar o intuito de garantir uma certa representatividade à Comissão. Após reuniões regulares, que aconteceram ao longo de doze meses, concluiu-se a elaboração de um Anteprojeto para ser encaminhado ao Congresso Constituinte, que estava prestes a ser eleito[13]. Essa Comissão atraiu o foco das atenções pelo fato de ter sido formada por decreto presidencial[14] e por iniciar uma tarefa que ainda era objeto de disputa: o reordenamento constitucional do país.

[13] O Anteprojeto foi concluído em 18 de setembro de 1986. A eleição para a Assembleia Nacional Constituinte aconteceu em 15 de novembro de 1986

[14] Cf. Decreto nº 91.450 de 18 de julho de 1985. É Importante destacar que o decreto de criação da Comissão de Estudos Constitucionais se deu dias antes do envio da convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Apesar de ter sido criada em julho de 1985, sua formação levou algum tempo para ser finalizada, ocorrendo sua primeira reunião em 03 de setembro daquele ano. Em seus doze meses de funcionamento, a Comissão Arinos funcionou em três etapas:[15]

- Elaboração do seu Regimento Interno e da divisão por grupos seccionais;
- Construção do texto preliminar pelos comitês temáticos;
- Votações em reuniões plenárias e aprovação final do Anteprojeto.

Ao concluir a elaboração do Anteprojeto Constitucional, o produto do trabalho da Comissão Arinos foi entregue ao Presidente da República José Sarney (PMDB-AP), em reunião solene, tendo sido dissolvida em seguida. No entanto, a reação de Sarney foi de não enviar o Anteprojeto ao Congresso Constituinte relegando-o aos empoeirados escaninhos do Ministério da Justiça[16]. O arquivamento do Anteprojeto e sua repercussão negativa na mídia foram os eventos mais comentados pela bibliografia que menciona a Comissão Arinos[17].

Para consubstanciar o argumento de que houve uma importante contribuição da Comissão Arinos no ordenamento constitucional brasileiro, estudou-se a sua formação, sua estrutura e dinâmica de funcionamento. Esse tema será tratado no segundo capítulo, onde o trabalho propriamente da Comissão Arinos é examinado, buscando os sinais das disputas travadas no campo político e o recurso à fundamentação teórica nos registros históricos deixados pela comissão. No registro histórico deixado pela Comissão Arinos se pode vislumbrar os embates surgidos no interior da comissão, o quanto ela era heterogênea e como inseria no debate as necessidades e interesses de diferentes setores da sociedade brasileira. Analisa-se conjuntamente o material de história oral já existente, que pertence a um acervo de depoimentos decorrente das atividades do grupo de pesquisa “Em busca do processo constituinte, 1985-1988”, do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

[15] No apêndice, encontra-se a descrição dos eventos de cada etapa.

[16] O Anteprojeto da Comissão Arinos foi publicado em suplemento especial ao nº 185 do Diário Oficial, na data de 26/09/1986.

[17] As principais críticas vieram de um dos membros da própria Comissão, Ney Prado, que, insatisfeito com o resultado que se esboçava, renunciou ao cargo de Secretário Geral e divulgou a versão preliminar do Anteprojeto para a imprensa. Logo em seguida, lançou um livro analisando os pontos que considerava negativos. Os adjetivos dados por esse autor ganharam ampla repercussão da mídia. Eles definiam o Anteprojeto como xenófobo, socializante e demagógico. Em artigo na Revista Manchete (O *anteprojeto do casuísmo*, Revista Manchete, Encarte da Edição Nº. 1.795), Ney Prado classificou o Anteprojeto como casuístico, xenófobo, socializante e, às vezes, perigosamente demagógico. (Araripe vai preservar o acervo da Comissão Arinos, O GLOBO, 9/ 9/ 86, pag.6)

(CEDEC), sob a coordenação do professor e pesquisador Antônio Sérgio Rocha[18]. Para o melhor esclarecimento de algumas questões importantes para o trabalho da Comissão Arinos no contexto da redemocratização brasileira, foram ainda entrevistados três membros que atuaram de maneira intensa nos trabalhos dessa Comissão. Tais entrevistas foram realizadas ao longo do ano de 2015, especificamente para esta pesquisa. Os membros entrevistados foram Joaquim de Arruda Falcão Neto, Candido Mendes e Eduardo Mattos Portella.

Não é novidade o aproveitamento do Anteprojeto Afonso Arinos durante a primeira fase de elaboração do texto constitucional de 1988, a despeito do arquivamento da proposta pelo Presidente Sarney. O capítulo 3 apresenta os resultados da análise das inovações legislativas do Anteprojeto Arinos aproveitados pela ANC, demonstrando sua relevância no processo da construção constitucional. Nesse sentido, dada a extensão do material, foi necessária a seleção daquele com maior relevância. As propostas do Comitê Temático I – "Princípios fundamentais da ordem constitucional; Organização internacional; Declaração de Direitos" foram responsáveis pelas mais significativas inovações aproveitadas pela ANC. A partir da análise comparativa do texto da Constituição Federal de 1988 e do Anteprojeto Arinos, pretende-se evidenciar a influência do texto elaborado pelos membros da Comissão. Não apenas o texto final do Anteprojeto será analisado, mas também importa observar as propostas feitas durante a construção do Anteprojeto, bem como as propostas de emendas feitas pelos membros. O debate promovido no Comitê Temático responsável pela elaboração do capítulo correspondente aos direitos e garantias individuais (CT1) permite vislumbrar a antecipação da Comissão Arinos na discussão sobre a importância da criação de um aparato legal que garantisse a ampliação da noção de cidadania.

Por fim, no capítulo 4, para exemplificar o tratamento dado pela Comissão Arinos – e aproveitado pela Constituinte de 1987-88 – no que diz respeito a ampliação dos direitos sociais como garantia para o exercício pleno da cidadania foram selecionados os artigos que tratam do direito à educação. A escolha se deu tanto pelo lugar que ocupou no debate durante a elaboração do Anteprojeto como

[18] O material produzido, e gentilmente disponibilizado, pelo coordenador do projeto conta com quatro dezenas de entrevistas e depoimentos de importantes nomes da política brasileira. Parte delas encontra-se em fase de organização do volume I das "Memórias da constituinte", sendo, portanto, um material inédito. Mais quatro volumes deverão ser publicados, em função da continuidade da pesquisa do Cedec-SP.

pelo sentido estratégico com que um determinado grupo identificava esse direito social. Não era necessário apenas criar uma lei que conferisse liberdade. A exigência por mudança estrutural era tão intensa naquele período que era imperativo que se criassem condições que garantissem a igualdade. A educação era a grande aposta daquele grupo mais engajado na luta pelos direitos sociais porque permitiria, acreditavam eles, a promoção da justiça social com base na igualdade de condições. É possível identificar a defesa dos princípios norteadores nas transcrições das reuniões tanto do Comitê Temático responsável pelos direitos individuais quanto pelo Comitê Temático VI – “Educação, Cultura e Comunicação”. A comparação entre o texto do Anteprojeto Arinos e a Constituição Federal de 1988 revela grandes semelhanças textuais ou de princípios para a Educação, estabelecendo a universalização da educação e garantindo a permanência dos alunos. O tipo de Estado concebido pelos membros da Comissão Arinos guardava grande proximidade com o que os constituintes apresentaram como resultado final dos trabalhos da ANC.

A expectativa com este trabalho é produzir um material que, partindo das questões da organização da vida política e social no Brasil no processo de redemocratização, permita visualizar a gestação da nova ordem político-institucional para o país. O tipo de Estado idealizado e as forças que atuaram naquele cenário importam na reflexão dos problemas relativos à ordem política brasileira que ainda buscam solução no tempo presente.

1 CAMINHOS PARA A MUDANÇA CONSTITUCIONAL

Após um longo debate sobre a necessidade da reelaboração do texto constitucional brasileiro, a estratégia de superação do regime militar pela via legal passou a ser discutida com mais vigor, bem como o formato pelo qual o reordenamento jurídico seria realizado. Mais que isso, tal estratégia passou a ser objeto de disputa no espaço político, e o formato da mudança constitucional uma ferramenta para se alcançar o poder. Nos anos que seguiram o anúncio de liberalização do governo militar discutia-se a respeito da fragilidade da Constituição Federal de 1967[19] e a emergência de sua substituição (BARBOSA, 2016, p.32). Em meados dos anos 1980 a pergunta principal era: A quem caberia a tarefa do reordenamento jurídico?

Após muitas alterações da legislação constitucional[20], era notório seu desgaste. Havia consenso geral que a Constituição que estava em vigor não correspondia à realidade do país[21], que sofria uma crise de legitimidade, seja pelo grande número de emendas -- a ponto de alterar completamente seu formato --, seja pelo fato de ter sido elaborada num período ditatorial. Essa necessidade urgente de um reordenamento jurídico gerou uma acirrada disputa, com uma forte participação das mídias e intensa movimentação nos meios sociais, sobre os rumos que se deveria tomar no processo de mudança constitucional. A disputa polarizou-se em dois grupos: o grupo Pró-Reforma Constitucional e grupo Pró-Assembleia Constituinte.

O primeiro buscava uma revisão constitucional que estabelecesse o retorno da normalidade jurídica, ou seja, o fim dos atos institucionais e o retorno da supremacia da Constituição Federal. Tinha como principais defensores os juristas e políticos conservadores, que acreditavam que deveriam ser seguidos os moldes das

[19] Amplamente reformulada pela Emenda 1/69.

[20] O fato de sofrer uma intensa reforma apenas dois anos depois de sua decretação enfraquecia a Constituição do país. Mesmo essa Constituição reformada, passou de 1969 a 1979 por 14 emendas, chegando a 24 emendas até o ano de 1983, quando a mudança constitucional se tornou inevitável. Miguel Reale (1977) indica que essa instabilidade da legislação constitucional brasileira do período da ditadura militar foi fruto da tentativa de estabelecer um regime de exceção tendo a legalidade como base de sustentação. Essa foi uma característica criticada até mesmo pelos defensores do regime que atestaram a ineficácia das leis editadas.

[21] Afonso Arinos (FRANCO, 1985) publicou o resultado de uma pesquisa, realizada em todo o país sobre a opinião dos brasileiros sobre a Constituição brasileira, mostrando que 79% das pessoas reconheciam a necessidade de se fazer uma nova Constituição.

demais mudanças constitucionais, em que os sábios e os homens de ciência eram os mais capacitados a cumprir essa tarefa à altura da exigência que se colocava. A atribulada situação legal do país, com a fragilidade da Constituição e a incoerência das leis que se sobrepunham entre si, só poderia ser resolvida, de acordo com a concepção dos juristas tradicionais (FERREIRA FILHO, 1985), por ação de um corpo técnico que fosse altamente gabaritado para traduzir em artigos de lei as necessidades de reordenamento da estrutura jurídica brasileira. O formato mais adequado a esse pensamento era a Reforma Constitucional, porque representava a forma mais segura para promover as mudanças com menos risco de instabilidade política[22].

Num posicionamento oposto, denunciando a manutenção das estruturas produtoras das desigualdades existentes no país, os movimentos sociais e amplos segmentos das forças progressistas defendiam a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte. Para eles, a proposta de Reforma Constitucional buscava atender aos interesses da elite, que descontente com a condução controladora dos militares, buscava caminhos de superação do regime e sua permanência no poder. Para Faoro (1981), a Reforma era um artifício de conservação da velha ordem travestido de liberalização, mas que, na verdade, se constituía em usurpação do poder.

A mobilização dos argumentos em favor de um determinado formato para a mudança constitucional fazia parte da estratégia de controle dos rumos da abertura política[23]. Como bem aponta Rocha, o país encontrava-se numa "situação constituinte":

---

[22] Um jurista que defendia este ponto era Célio Borja, tendo apresentado as distinções entre os conceitos de Poder Constituinte e Poder Constitucional de Revisão. Essa delimitação buscava responder a polêmica do período pré-Constituinte que surgiu em virtude da disputa pela definição do formato da futura Constituinte. Seguindo a tradição jurídica Célio Borja afirmou que a ação do Poder Constituinte só é possível quando não há governo estabelecido, ficando a cargo desse poder a organização do governo, como no caso de uma revolução. Quando o governo já está formado o que se pode fazer é uma Reforma Constitucional, que se expressa no poder legislativo ordinário. Para ele, a questão da falta de representatividade do Congresso (argumento usado pelos pró-constituintes) se resolveria com uma nova eleição (MACHADO, 1997).

[23] De acordo com Maria Helena Moreira Alves (1984) a última fase de institucionalização do regime ditatorial se deu em duas etapas: a etapa da distensão (1974-1979), a etapa da abertura (1979 – 1984). Nas palavras da autora, "A teoria da 'distensão' pretendia assegurar um afrouxamento da tensão sociopolítica [...] os planejadores do Estado tentavam erigir mecanismos representativos elásticos que pudessem cooptar setores da oposição"(Alves, 1984, p 185). A implementação desse plano de reformas iniciada no Governo Geisel se daria através do desmonte gradativo do aparato repressivo, que cada vez se tornava mais autônomo. A abertura, no Governo Figueiredo, é uma continuação da anterior, "compreendia uma série de fases de liberalização, planejadas e

> A definição e a escolha de tais parâmetros se arrastariam por cerca de dois anos, consumidos pelo fragor dos debates e das manobras pelas distintas alternativas institucionais para a nova ordem: Constituinte derivada ou originária? Exclusiva ou congressual? Provida de anteprojeto ou não? No mais das vezes, as disjuntivas implicavam polarização entre as forças políticas. Personagens das correntes progressistas e conservadoras multiplicavam seus argumentos, escritos e pressões em incontáveis reuniões, mesas-redondas e conferências nas universidades, nos jornais, nas televisões, em centros de pesquisa (como no próprio Cedec), nas comunidades de base e nos partidos políticos, numa campanha aberta e incisiva para obter a prevalência de suas visões e de seus interesses. O país vivia uma situação constituinte (ROCHA, 2013, p. 54)

As iniciativas de ação política pela definição da mudança constitucional não estavam restritas a um único espaço. Elas provinham de segmentos populares, profissionais, acadêmicos, dos mais diversos movimentos sociais, e do espaço político institucionalizado, como nos partidos políticos e nas instituições do Estado. Havia uma acirrada disputa sobre os rumos da mudança constitucional. A formação da Comissão Arinos era parte de uma estratégia política baseada no discurso da necessidade de uma conciliação naquele cenário político. A nova Constituição seria elaborada muito em breve, e o papel da Comissão Arinos era fundamental na conclusão daquele debate, iniciado na década anterior.

A iniciativa governamental de solução do impasse do reordenamento constitucional, através da formação da Comissão Arinos, gerou críticas nos lados extremos. Essas críticas aparecem em diversos textos publicados naquele período. Inicialmente, a Comissão teve grande repercussão, dividindo opiniões, tornando-se tema obrigatório em diversos espaços como nos meios de comunicação em massa, nos congressos dos mais variados tipos, nos encontros acadêmicos e na produção bibliográfica do período. Aqueles de inclinação mais conservadora criticavam o elevado número de membros na Comissão, além do fato de não serem as pessoas indicadas para tal função, uma vez que tradicionalmente esta era uma tarefa reservada aos juristas. Do outro lado, denunciava-se uma tentativa de controle do Executivo sobre o processo constituinte, pois a comissão havia sido formada por decreto presidencial tendo seus membros nomeados pelo Presidente da República, e por isso atuariam de maneira a imprimir na Constituição um formato que atendesse

---

cuidadosamente controladas [...] Seria aberto um espaço político suficiente para conter a oposição de elite, na esperança de obter para o Estado de Segurança Nacional maior estabilidade e apoio.” (op. cit, p. 225). Cabe ressaltar que ao falar de oposição de elite a autora se refere a CNBB, OAB, ABI e grupos organizados do MDB. A autora rechaça a ideia de que estaria em curso no Brasil uma transição para a democracia. Para ela, a “distensão” e abertura implementadas pelos governos militares foram a última fase de institucionalização do Estado autoritário.

aos interesses do Governo, negando a liberdade e a soberania popular da futura Assembleia Constituinte.

Os conceitos do direito constitucional eram utilizados como recurso para fundamentar os argumentos tanto dos pró-Constituinte, quanto dos pró-Reforma Constitucional. Um mesmo conceito podia ser acessado para defender caminhos diversos para a mudança constitucional. Essas disputas se fizeram presentes ao longo de todos aqueles anos até a finalização da transição política, com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Foi um longo caminho percorrido, desde as primeiras tentativas de superação do governo militar até o processo constituinte propriamente dito.

1.1 **Mudança constitucional: Legalidade *versus* Legitimidade**

No momento de intensificação do debate sobre o reordenamento constitucional nos anos 1980, diversos juristas, cientistas sociais, jornalistas e publicistas de diversas áreas se dedicaram ao tema da mudança constitucional. O tratamento dado ao conceito de Constituição serviu de fundamentação teórica nas propostas dos diversos atores naquele contexto de mudança política no Brasil, Polarizadas em propostas que se direcionavam a favor da Reforma Constitucional ou a favor da realização de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Uma brevíssima passagem pela história das Constituintes brasileiras permite o esboço de um quadro comparativo a fim de obter elementos que auxiliam na compreensão dos recursos usados pelos diferentes atores nas disputas pela mudança constitucional. O Brasil já havia passado por quatro períodos constituintes, tendo sido o primeiro em 1823 no Período Imperial, o segundo em 1890 na Primeira República, o terceiro em 1933-34 na Era Vargas, e por último em 1946 com o fim do Estado Novo[24].

Antes mesmo de se tornar uma República, houve no país uma Assembleia Constituinte realizada com o propósito de preparar uma Constituição para o Brasil. A Assembleia Constituinte instalada em maio de 1923[25] era composta por cem membros, e funcionou com dupla função, sendo ordinária a que tratava das questões legislativas usuais, e extraordinárias a que elaboraria a futura Constituição. Os

[24] As Constituições de 1937 e 1967 não foram elaboradas por Assembleias Constituintes.

[25] Cf. Ramos, 1987, p.79.

trabalhos constituintes aconteceriam baseados num projeto de Constituição elaborado por uma comissão composta por sete membros eleitos. Havia também as comissões temáticas provisórias e as comissões permanentes. Paulo Bonavides (1991) acentua a intensa atuação dos membros da assembleia tanto no que diz respeito à preparação do Anteprojeto quanto na legislação ordinária. Desde o início do funcionamento da Assembleia Constituinte, havia um clima de restrição de liberdade, realizado na figura do imperador D. Pedro I. Aquela Assembleia Constituinte não resultou em um texto constitucional porque foi dissolvida, funcionando por apenas seis meses. A Carta Constitucional foi então outorgada pelo Imperador em 1824, texto que ficaria em vigor até o fim do Período Monárquico. O primeiro processo constituinte iniciado no Brasil foi paralisado no auge de suas deliberações e construção constitucional.

Imediatamente após a proclamação da República, foi convocada uma Assembleia Constituinte. Mais uma vez, uma comissão específica ficaria encarregada de elaborar o texto de um Anteprojeto para servir de base para a discussão em assembleia. Tal assembleia seria unicameral e teria apenas função constituinte, ou seja, de elaborar o texto constitucional. No entanto, foi substituída por um Congresso Nacional com funções constituintes, ou seja, um Congresso ordinário com deputados e senadores, que depois de elaborar o texto constitucional cumpririam seus mandatos parlamentares normalmente. Elegeram-se duzentos e cinco deputados e sessenta e três senadores para compor o Congresso Constituinte (BALEEIRO, 2012). De acordo com o decreto de convocação da Constituinte, os parlamentares teriam a tarefa de deliberar com base no Projeto de Constituição do Governo Provisório, que havia sido elaborado por Ruy Barbosa. Mas o texto não foi analisado detidamente por todos os constituintes e, sim, por uma comissão composta por um membro representante de cada Estado da federação. O tempo que dispuseram para realizar o trabalho foi curto, devido à grande pressão pelo retorno à normalidade jurídica[26] de forma que pouco foi alterado do texto proposto pelo governo. Dessa forma, mais uma vez na organização do Estado o protagonista do processo constituinte não foi a assembleia eleita para elaborar a Constituição.

O fim da Primeira República e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930 também conduziram à elaboração de um novo texto constitucional. Em 1933,

[26] Importante lembrar que o país se encontrava sob um governo provisório.

iniciou-se mais um processo constituinte, tendo o Presidente Vargas nomeado uma comissão para preparar o Projeto de Constituição a ser votado pela Assembleia Constituinte. A Assembleia era formada por 40 representantes de associações profissionais e 214 representantes eleitos. Foi uma Constituinte exclusiva, mas não se pode dizer que tenha sido soberana. Seu Regimento Interno e muitos dos seus procedimentos obedeciam ao Governo Provisório de Vargas. Reunida pela primeira vez em 1933, a Assembleia encerra seus trabalhos no ano seguinte, com a aprovação do texto constitucional de 1934. Mas tal documento teria vida brevíssima. Em 1937, por via de um Golpe de Estado, uma Carta Constitucional, de cunho notadamente autoritário e centralizador, foi outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas.

Em 1945, a Era Vargas chegava ao fim. Aumentava-se a pressão pelo fim da ditadura, e para isso seria necessária uma nova Constituição. Getúlio Vargas prometia a transição para a reforma da Carta Constitucional de 1937, mas não bastou para se manter no cargo. Ele foi deposto e substituído pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, que convocou a Assembleia Constituinte (BONAVIDES, 1991, p.350) que seria composta pelos deputados e senadores que seriam eleitos. Os constituintes dividiram-se em subcomissões para elaboração do texto que seria enviado para comissão de sistematização. Nela seria consolidado o Projeto de Constituição que seria submetido ao plenário para aprovação ou alteração. Nesse processo constituinte, não houve um Anteprojeto que norteasse as discussões, mas tinha-se como referência a Constituição de 1934 (BALEEIRO e SOBRINHO, 2012). O fruto de suas deliberações foi a Constituição de 1946. Essa Constituição ficou em vigência até o golpe de 1964, que decretou o Ato Institucional, dando plenos poderes ao Executivo, invalidando parcialmente a Constituição vigente.

Em 1964 os militares, com o apoio da oposição ao Presidente João Goulart, tomaram o poder. No entrando, precisavam garantir legalidade ao movimento, sobretudo por causa do crescimento das articulações políticas para retomada de poder pelos civis. O então Presidente Castelo Branco nomeou uma pequena comissão de juristas para elaborar um Anteprojeto de Constituição[27], que por seu

[27] A Comissão Especial de Juristas foi constituída pelo decreto 58.198 de 15 de abril de 1966, tendo sido composta Levi Carneiro, Temistocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Seabra Fagundes, sobre a orientação do Ministro Mem de Sá.

teor excessivamente liberal foi reelaborado. De acordo com Bonavides (1991, p. 438) o Governo confiou o anteprojeto a:

> Roberto Campos, o homem forte da economia, coordenou esse trabalho com o jurista Carlos Medeiros da Silva, de tal forma que os aspectos legais estivessem harmonizados com os critérios financeiros econômicos que norteavam o sistema de Governo.

O Congresso Nacional, que estava em recesso, foi convocado em regime extraordinário para debater e aprovar, em quarenta dias, o projeto enviado pelo Governo. Uma das maiores críticas direcionadas à Constituição de 1967 era a ausência de liberdade do Congresso Nacional para votar o texto constitucional, além da deficiência da representatividade, uma vez que vários de seus deputados haviam sido cassados. Para esses críticos[28], o regime político instalado pela ditadura militar no Brasil viveu seus vinte e um anos apoiado no uso da força, sob o disfarce de uma ordem constitucional. O poder exercido era justificado pela vitória do Movimento de Março de 1964, considerado como um processo revolucionário (FERREIRA FILHO,1985). De acordo com esta linha de pensamento, os líderes da assim chamada "Revolução Redentora" exerciam um poder de fato que os permitia elaborar o aparato legal de sustentação de seu próprio poder através de uma Constituição. No caso do Brasil, foi necessário o recurso constante a estratégias que garantissem uma aparência democrática, como no caso da manutenção do funcionamento do Congresso Nacional e da eleição para os cargos legislativos, mas garantindo que o controle do ordenamento jurídico não poderia ser realizado por outro ator que não o Executivo. Faoro (1981) denunciou veementemente a ação de uma elite que se mantinha no poder utilizando a argumentação da estrita legalidade.

As muitas contradições e inconstâncias da história Constitucional brasileira impediam o uso do apelo à tradição. Por isso a fundamentação teórica, sobretudo aquela formulada no surgimento do constitucionalismo (GRAU, 1986), forneceu as bases ideais para pressionar a mudança desejada. Nesse sentido, o conceito do Poder Constituinte em sua forma original passa a ser recorrente entre esses autores a partir de então. Muitas e variados escritos[29] passaram a defender a realização de uma Assembleia Constituinte.

---

[28] Faoro (1981), Arinos (1982), Bonavides (1991).

[29] Pode-se citar Eros Grau (1986), Dalmo Dallari (1982), Goffredo Telles Jr.(1986), Tércio Sampaio Ferraz Jr.(1985).

As críticas direcionadas à situação jurídica do país se multiplicaram após o ano de 1977[30], tanto pela mudança do posicionamento político da OAB, com a eleição de Faoro para a presidência do Conselho Nacional da Instituição, quanto em reação à reforma do Judiciário, implementada à força pelo Governo Geisel.

> Em busca de uma legitimidade, já agora inexistente, invocam-se os altos interesses da nação exatamente para os contrariar. Tal realidade é mantida a partir de um arcabouço puramente formal, arquitetado para conciliar o inconciliável. A Carta da Nação, que já nos foi outorgada por uma Junta Militar, nos idos de 1969, permanece obrigada a coexistir com os atos de exceção de maior hierarquia, com ela incompatíveis. [...]
> O Brasil vive, na verdade, um período obscurantista da sua história constitucional, caracterizado por uma crescente distonia entre os atos do governo e a vontade da nação, isolada na planície dos deserdados do poder. Essa ruptura, típica dos regimes ditatoriais, compromete a própria legalidade da ação governamental, cujos atos se exprimem como meras imposições da força. "OAB repudia o recesso e condena a reforma judiciária".[31]

Teve início, dali em diante, a batalha pela Assembleia Constituinte pautada no discurso da legitimidade. Nesse mesmo ano, a "Carta aos brasileiros"[32] denunciava as incoerências legais, ao permitir a coexistência de atos de força e norma constitucional, já que a Constituição, enquanto a lei máxima do país, deveria anular os atos institucionais, e não o contrário. Os apelos à reestruturação jurídica utilizam um discurso pautado numa determinada concepção de Constituição, que é aquela que a entende como um documento que encontra identificação na realidade social, pois seria a tradução das aspirações do povo. O caminho da mudança seria traçado pela total remodelagem constitucional, como se pode perceber no seguinte trecho:

> A Constituição tem que haurir a sua fundamentação na realidade histórica e social, envolvendo todas as forças da comunidade política e estabelecendo, ao invés de normas estáticas, uma estrutura que possibilite soluções para os conflitos à medida que os fatos sociais os forem produzindo. Isso pode ser conseguido, desde que se parta da premissa de que é o cidadão, o povo, o detentor do poder constituinte, devendo a constituição ser voltada para ele, agente e objeto que é, a um só tempo, da história. Ao invés, pois, de se partir da vontade do Estado... (ANDRADE, 1985, pag. 28)

Os manuais de direito foram a fonte para as definições de conceitos chave, como o de Constituição e Poder Constituinte. Não existe uma definição única para o

---

[30] Foi neste ano que a OAB passou a tratar o tema com maior afinco, assim como os juristas de orientação mais progressistas, que se posicionam contrários à situação jurídica.

[31] Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 20 abr.1977. Caderno A1, p. 14, apud BRANCO, 2009.

[32] Conforme aponta Rocha (2013): "Em 11 de agosto de 1977, o professor Goffredo Telles leu um manifesto na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no qual repudiava a ditadura militar e exigia a imediata restauração do Estado de direito. Sua "Carta aos brasileiros" era subscrita por dezenas de juristas e personalidades políticas e gerou um impacto profundo no país".

termo Constituição. Grande parte dos autores aponta para um sentido ligado à tradição constitucionalista, que define a Constituição em sua relação com a estrutura de poder do Estado, uma vez que é ela que consagra sua fundação impondo os limites de atuação dos poderes. De um modo geral, as Constituições dos países modernos têm como objetivo instituir o Estado, organizar as instituições, limitando e distribuindo os poderes existentes na sociedade e estabelecendo as normas gerais do convívio social. Não existe um consenso sobre uma definição única do termo Constituição, sobretudo por conta do uso que se fez, e ainda se faz, desta expressão ao longo da história, podendo ser ressaltados seus atributos normativos ou sociais/políticos. Constituição pode, então, ser entendida como regime político-social do país, mas também como um texto fundamental que regula as relações entre os agentes estatais. O debate acerca das concepções do termo Constituição foram sido bem expressas no trecho abaixo, que mostra como ele divide entre duas formas de pensar a relação da Constituição e da sociedade:

> a ideia de que a Constituição é a lei da vida política global de um Estado, ou seja, está ligada ao "ser" político do Estado e a concepção de que a Constituição é uma regra de direito que apenas regula o comportamento estatal estando ligada ao "dever ser" do Estado (BERCOVICI, 2004, p.7)

A ideia da Constituição no sentido social tem a ver com as origens históricas da formação de um povo e da descrição daquilo que o constituía enquanto corpo político, traduzindo a vida jurídica de uma comunidade. Nesse sentido é ressaltada a correspondência entre a sociedade e a lei escrita, devendo ela estar de acordo com a ideia que a comunidade tem de si e com o tipo de organização existente. No final do século XVIII, a ideia de Constituição do Estado começou a se descolar do seu sentido empírico ou histórico, sendo ressaltada sua característica de criadora do direito público. A Constituição, neste sentido, é que estabelece a ordem vigente, prevalecendo seu caráter essencialmente normativo, submetendo todas as instituições e poderes na sociedade aos limites impostos por ela. A Constituição passa a ser a fonte de legitimidade das normas e o único mecanismo de limitação dos poderes na sociedade. Os aspectos não normativos são neutralizados, permitindo a produção de normas gerais válidas para todos os indivíduos. Na configuração moderna mais usual deste conceito "...a constituição já não indica o que é a ordem pública e quais são as suas bases jurídicas; ela estipula os fundamentos jurídicos sobre as quais essa ordem deve se assentar" (FERREIRA, 2013, p.401).

Para os defensores da Reforma Constitucional, a Constituição como sistema de regras jurídicas capazes de ordenar a vida social abrigaria em sua própria estrutura normativa as condições para a mudança que se desejava. Ela teria um caráter formal, de estabelecimento da ordem jurídica visando produzir uma determinada ordem social. Nos momentos em que as instituições estivessem em crise, essas regras poderiam ser reelaboradas com vistas ao retorno da normalidade. A solução para o momento de transição política estava nos procedimentos previstos para o reordenamento da ordem jurídica, ou seja, a reforma constitucional. Assim, descartava-se a possibilidade de uma convocação de uma Assembleia Constituinte por considerar desnecessário evocar um poder organizador que já se encontrava ativo nas instituições existentes. Para os juristas que utilizavam este tipo de argumentação, não havia justificativa para convocação do Poder Constituinte Originário para elaboração de uma nova Constituição (FERREIRA FILHO, 1985). A tratar do problema do reordenamento jurídico sob uma perspectiva técnica do direito, qualquer tipo de argumento com base nas condições sociais são descartadas.

Na defesa de um formato específico para a mudança constitucional, era comum dar um determinado tratamento ao conceito de Poder Constituinte. Esse conceito comumente é considerado como um conceito extrajurídico, dado seu caráter essencialmente político. Ele é, assim, conceituado por sua anterioridade em relação à Constituição, e consequente impossibilidade de ser limitado por ela. É ele o próprio poder que funda o Estado, que gera a Constituição e, portanto, estaria localizado na fronteira entre o jurídico e o político. Sua ação criadora do direito só é possível devido à ausência de limitações. No estabelecimento de uma nova ordem, esse poder, teoricamente, põe fim a toda norma existente no momento em que se coloca acima da Constituição vigente. É em cima dos escombros da Constituição derrubada que o Poder Constituinte construiria a nova ordem jurídica, uma vez que ele é o poder máximo, não reconhecendo nenhuma regra legal.

A origem histórica da teorização do Poder Constituinte remonta à Revolução Francesa, tendo sido elaborado por Sieyès para denunciar a inconsistência dos privilégios na estrutura social francesa. Afirmava ele que a soberania da Nação era manifesta e obrigava ao reconhecimento do seu poder de refundar a ordem política e jurídica, traduzindo sua realidade social. A Nação era a titular do Poder Constituinte, isso significava que apenas a ela competia a função de elaborar a

Constituição e estabelecer os poderes políticos. A ausência de limites era uma condição necessária, já que o Poder Constituinte era a fonte primária de todo o poder, que só podia ser realizado na condição de liberdade. Dessa forma, não se poderia fundar uma ordem constitucional com regras impostas quanto sua ação. Dessa forma, Sieyès emprega a noção de Poder Constituinte na intenção de promover uma mudança na distribuição do poder do Antigo Regime, que estava baseado numa estrutura hierárquica em que o acesso ao poder político era privilégio de poucos. A ideia de Nação formulada por Sieyès pressupõe uma igualdade entre aqueles que a compõem, eliminando as restrições de acesso aos espaços deliberativos. A Constituição não seria definida pelos privilegiados do Antigo Regime, e sim pela Nação, que para o autor, era a única com legitimidade para constituir os poderes que atuariam no Estado.

O constitucionalismo moderno enquadra o Poder Constituinte dentro dos limites do direito positivo, visando garantir estabilidade à ordem existente, restringindo o Poder Constituinte ao poder de revisão da Constituição (BONAVIDES, 1991). Promove assim uma divisão entre Poder Constituinte Originário, aquele que funda a ordem constitucional, e Poder Constituinte Derivado[33], que teria a função de atualizar a Constituição, não lhe sendo permitido alterar o que estiver restrito pela Constituição em vigor. Na versão jurídica do Poder Constituinte, o Poder Constituinte Derivado está condicionado à função de reformar ou revisar a Constituição. Os atributos e funções da função de Poder Constituinte foram revisitados por muitos autores naquele período para justificar tanto a realização da reforma como da Assembleia Constituinte.

Um ato de reordenação constitucional convocado sob a égide de uma Constituição em vigor impossibilitaria a atuação completamente livre do Poder Constituinte Originário. Esse poder só se manifestaria em sua forma pura em caso de uma revolução política, situação de ruptura com a ordem vigente ou no momento do surgimento de uma nação, que seria no caso de independência ou separação entre nações. O Poder Constituinte Derivado seria um poder constituído, tendo sua ação regulada pelas regras constitucionais, ou seja, foi constituído pelo Poder Constituinte que gerou a Constituição. Bonavides (2004) classifica o Poder Constituinte Originário como conceito político do Poder Constituinte, enquanto que o

[33] Também podendo ser denominado Poder Instituído, Constituído, Remanescente, de Reforma e de Revisão. (Tavares, 2012, p.52).

Poder Constituinte Derivado seria o conceito jurídico daquele poder. Essa divisão encontra certa consensualidade entre os juristas, mas certamente não há unanimidade quanto à situação de convocatória, sendo esta objeto de discordância. No período de transição no Brasil, surgiram também novas aplicações desses conceitos. Sobre a discussão em torno do tema do Poder Constituinte no Brasil, bem observa Bercovici:

> Boa parte do debate recente em torno do poder constituinte no Brasil deu-se por textos ditos "de ocasião", elaborados durante o processo de redemocratização e reconstitucionalização do país na década de 1980. Embora estes textos muitas vezes tenham tentado trazer algumas questões pontuais interessantes ou inovadoras, estão demasiado circunscritos ao debate da convocação, instalação e discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (2013, p. 313).

A partir de 1984-85, muitas publicações foram dedicadas ao tratamento do tema constituinte, sendo produzidos não apenas por juristas, mas também por cientistas políticos, filósofos e sociólogos. O conteúdo quase sempre era direcionado ao debate público. Esse debate se intensificou no início dos anos 1980, quando se chegou a um consenso sobre a indefensabilidade da Constituição em vigor. Uma das fórmulas, fosse a Reforma Constitucional, fosse a Assembleia Nacional Constituinte, deveria resolver o problema da 'Abertura política', anunciada há tanto tempo pelos militares, mas com implementação lenta e sem grandes perspectivas de finalização.

Para aqueles que esperavam um rompimento com o governo militar, era fundamental recorrer a uma reestruturação dos fundamentos políticos e jurídicos, para elaborar uma Constituição que redistribuísse o poder político com base na nova realidade social e política do país. Nesse sentido, a defesa de uma Assembleia Constituinte exclusiva e soberana era crucial para promover as mudanças que há tempo se buscava. Qualquer outra proposta era imediatamente identificada como uma estratégia de manutenção do *status quo* político.

Os mais conservadores instrumentalizavam-se com as definições clássicas do direito constitucional para fundamentar suas posições, mesmo que superficialmente parecesse conferir um aspecto mais técnico aos argumentos. Para os que entendiam a transição política como um movimento de continuidade, os pressupostos do direito como técnica procedimental de ordenação jurídica eram suficientes para restabelecer a ordem que a sociedade brasileira precisava. Sobre esse ponto, Bercovici tece relevante consideração:

> Torna-se corrente a tentativa de restaurar os fundamentos da legitimidade liberal-democrática, reforçando a normatividade dos direitos, sob a perspectiva do homem como indivíduo e entendendo a Constituição e a democracia como estruturas processuais, ou seja, busca-se uma legitimidade meramente processual. O problema é a ausência cada vez maior do elemento democrático como justificador da legitimidade, reduzido, com o auxílio das teorias processuais da Constituição, que levam em conta apenas o seu aspecto normativo, não político, a um simples procedimento de escolha de governantes (Bercovicci, 2004, p. 14)

Se a Constituição se caracteriza, antes de tudo, como um conjunto de regulações da vida social, existindo um procedimento válido para sua reconstrução em caso de ineficácia das normas vigentes – no caso, a Reforma Constitucional –, não havia justificativa para convocação de Assembleia Constituinte para elaboração de uma nova Carta Política. Pelo isolamento dos elementos impossíveis de serem controlados pela técnica jurídica, o conceito de Poder Constituinte é geralmente colocado em segundo plano, já que é caracterizado como conceito extrajurídico.

Ferreira Filho (1985) é um importante representante dessa corrente. O autor recorre a Sieyès para definir a titularidade do Poder Constituinte. Em Sieyès (1997) a definição de nação está atrelada aos interesses permanentes de uma comunidade, e “não aos interesses dos homens que momentaneamente a compõem” (FERREIRA FILHO, 1985, p.12). A essa nação caberia a titularidade do Poder Constituinte, que se expressaria por meio da outorga, num ato unilateral do poder estabelecido de entrega da Constituição; ou em uma Assembleia extraordinária, que se reuniria para deliberar em prol desses interesses, que nunca poderiam ser subordinados aos interesses individuais ou de determinados grupos. Ou seja, o Poder Constituinte não pertenceria ao povo, considerado mero aglomerado de pessoas movidas por interesses diversos, mas aos seus representantes que, através do uso da razão, estabeleceriam as normas constitucionais necessárias à sobrevivência da comunidade.

Ao reconhecer a existência do Poder Constituinte no ato da outorga, o autor apresenta a possibilidade da passividade do povo no exercício desse poder, uma vez que mesmo quando reconhecido como titular do Poder Constituinte – o que para ele não é universal, posto que tem um caráter político – não haveria condições de o próprio povo exercê-lo, senão por intermédio de um grupo de delegados. Essa tarefa pertenceria a uma elite, que agiria em nome do povo, sendo ela a titular ativa do Poder Constituinte na Assembleia Extraordinária. Em caso de revolução, o Poder

Constituinte seria exercido por aqueles que, tendo tomado o poder, estariam investidos do exercício do Poder Constituinte.

Ferreira Filho (1985) afirma que a Revolução enquanto fenômeno social expressa o Poder Constituinte para o estabelecimento de uma nova ordem política e social, que pode acontecer por insurreição popular ou por um golpe de Estado, que desloca os titulares do poder para elencar outros. O ponto principal é o fenômeno jurídico que a revolução provocará, ou seja, a alteração da ordem jurídica que não é prevista pela Constituição vigente. Ele afirma que "Juridicamente, portanto, revolução nada tem a ver com a amplitude ou a profundidade do movimento social" (FERREIRA FILHO, 1985, p.34). O conceito de revolução está descolado de participação de massas populares.

O autor em questão segue a uma divisão clássica de Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Instituído, que mais adiante chamará de Poder Constituinte de Revisão. O Poder Constituinte é a única fonte de poder capaz de elaborar a Constituição e gerar os poderes do Estado, que são os Poderes Constituídos. Como toda a estrutura do Estado é gerada pelo Poder Constituinte, ou seja, ele é a fonte de poder, logo ele é superior a todos os poderes constituídos.

Ao analisar o Poder Constituinte Instituído, Ferreira Filho (1985) elenca três características que provêm da própria natureza deste poder. A primeira é sua derivação, pois é fundado por um outro poder: o Poder Constituinte Originário. A segunda característica é a sua subordinação às regras estabelecidas pelo poder que o fundou e a terceira é o seu condicionamento, ou seja, sua limitação. Na prática, o exercício do Poder Constituinte Instituído se realizaria pela deliberação do Poder Legislativo seguindo as regras ditadas pela Constituição vigente, assim como nos limites e condições por ela estabelecidos. Qualquer alteração feita pelo Poder Constituinte Instituído na tentativa de mudar as regras do exercício desse poder, isto é, as condições da delegação, seria considerada inconstitucional e, portanto, nula.

Transpondo os conceitos da doutrina jurídica para o caso brasileiro, o autor em questão identifica como limitações explícitas da Constituição brasileira aquelas que proíbem a alteração no sistema federativo e da Repúbli**c**a, o que faria do Poder Constituinte de Revisão uma saída para a reorganização do Estado, mantendo-se a ordem jurídica vigente e evitando o surgimento de uma revolução, mas com o benefício de promover as mudanças necessárias. Ele declara textualmente :

> Não é outro senão este o objetivo do poder constituinte de revisão: permitir a modificação da Constituição dentro da ordem jurídica, sem substituição da ordem jurídica, sem a ação, quase sempre revolucionária, do poder constituinte originário (FERREIRA FILHO, 1985, p.118).

A manutenção da ordenação jurídica vigente só seria possível na atuação do Poder Revisor, visto que ele possui características que garantem o controle, as quais são a derivação, a subordinação e o condicionamento impostos pela Constituição em vigor. Se, por outro lado, o Poder Constituinte Originário se manifestar, todo ordenamento jurídico é derrubado junto com a Constituição, para a elaboração de uma nova Carta Política. Essa ausência de limites que o Poder Constituinte Originário possui o coloca no terreno de incerteza e impossibilidade de controle das mudanças. Esse é o principal argumento daquele grupo de autores, do qual Ferreira Filho é representativo. O mesmo argumento conduz os autores pró-constituinte a rechaçar a ideia a favor da reforma constitucional, uma vez que buscam justamente um rompimento com o modelo existente. Durante todo o processo de transição, os defensores de uma Assembleia Nacional Constituinte buscavam justamente o fim do controle daquela elite que assumiu o poder em 1964. Por esse motivo, a seus olhos, não havia possibilidade de reais mudanças através de uma reforma constitucional.

Raymundo Faoro (1981) denunciou o tratamento dado pelos juristas tradicionais[34] ao tema constitucional. Ele apresentou a inconsistência da proposta de legalidade para o retorno da normalidade constitucional dando ênfase ao problema da ilegitimidade do poder. O tratamento que os juristas davam ao problema se encerrava na questão procedimental, quando na verdade se tratava de um problema de ordem política, de ausência de bases que pudessem legitimar a ordem vigente. Não à toa, a partir daquele momento de denúncia a disputa ganhou outra dimensão, sendo teoricamente fundamentada com uma relativização daqueles conceitos clássicos.

[34] A posição da OAB, antes do mandato de Faoro, está bem expressa no discurso do seu presidente anterior: “Acredito que à Ordem dos Advogados está reservado o desempenho de um papel histórico. Onze anos decorridos da Revolução de 1964, com as suas etapas de implantação, de consolidação, de eclipse das liberdades, de tensões de toda ordem, chegou afora ao pináculo de seu trabalho construtivo. Atingiu o espigão da cordilheira. Alcançou o ponto da estrada que se bifurca em dois rumos. E tem de fazer a sua opção corajosa e sincera. Ou aceitar o descaminho das acomodações e do império da força, ou enfrentar a marcha segura, posto que árdua, do retorno aos quadros institucionais estáveis.” (Caio Mario, *Revista da OAB nº 15, Vol. VI – Jan-Abr 1975, p. 163-70*, *apud* Branco, 2009).

Faoro analisou a disparidade entre a norma jurídica e a realidade social, denunciando um vício no sistema existente que perpetuava as desigualdades, pois o poder estava concentrado em uma minoria. No entanto, de acordo com os ideais democráticos, o sistema de freios e limitações do poder deveria prevalecer, evitando justamente o abuso do poder. Para o autor, o golpe de 1964 ocorreu devido ao esgotamento institucional da Constituição de 1946 – esgotamento esse que teria provocando o colapso do Poder Constituído, abrindo espaço para a atuação da liderança das Forças Armadas, que se definiram como comando da revolução vitoriosa e, como tal, investida do Poder Constituinte originário. Dessa forma, os vencedores de 64 teriam o poder de elaborar a legislação que impediria a emergência de outras forças, que, segundo os militares, consistiam em perigo para a Nação.

Em seu livro *Assembleia Constituinte: a Legitimidade recuperada* (1981), o principal objetivo de Faoro era evidenciar e insistir na ausência de legitimidade no governo atuante no Brasil desde o golpe de 1964. Para juristas como Ferreira Filho (1985), o ato constituinte se concretiza por meio de uma revolução, sendo o simples consentimento popular a base de legitimidade da revolução havida. Contudo, para Faoro, a Assembleia Constituinte serviria justamente para controlar a mudança institucional sem que uma ruptura abrupta, como numa revolução, fosse necessária. A realização de uma Assembleia Constituinte manteria a ordem jurídica dando validade ao processo de mudança. Quando se exclui a participação popular, há uma separação entre o ato Constituinte e a Assembleia Constituinte, desprezando-se traços característicos do constitucionalismo. “Ao ato Constituinte”, diz Faoro, “falta o traço essencial do constitucionalismo, o controle do poder por meio de mecanismos aceitos, pactuados ou consentidos pela soberania popular, base de toda democracia” (FAORO, 1981, p.22) que para ele melhor se realiza através da Assembleia Constituinte. O autor afirmou que o tipo de ordenamento jurídico do regime autocrático não se sustenta nos momentos de crise – sobretudo, em crise econômico-financeira. A sua ilegitimidade revela a fraqueza, visto que a aceitação de tal regime estava fundada na sua efetividade. Quando esta desparece, não há fundamento firme para sustentá-la.

Foi com vistas à superação dessa crise institucional que Faoro elaborou seus argumentos, que acabam por se tornar referência para outros atores políticos contrários ao regime militar. A reclamação pelo retorno à legitimidade se tornou

comum entre muitos juristas e de alguma forma esse conteúdo também se apresenta nos discursos dos cientistas políticos, tirando a força da indicação da mera necessidade de dar legalidade ao regime, como faziam defensores da Reforma Constitucional. O discurso sobre a legitimidade se estabeleceu no cenário político, sobretudo quando se popularizou, passando a marcar o foco principal das mobilizações nas ruas. Os desdobramentos políticos não permitiram que a demanda por participação popular fosse ignorada. A própria criação da Comissão Arinos teve que se apresentar de forma aceitável a um público tão ansioso por democratização, como veremos à frente.

É interessante observar que os discursos elaborados pelos dois polos, de certa forma, se aproximam. Ambos recusam as soluções consideradas muito radicais que trariam incertezas, ou seja, evitavam a ruptura. Tanto a defesa de um reordenamento constitucional mais conservador, e que buscava o mínimo de mudança possível, quanto os juristas considerados progressistas que se empenhavam na realização de uma Assembleia Constituinte tinham uma proposta de mudança constitucional com algum controle sobre o processo. Esse controle era a garantia de que o programa defendido seria implementado. No caso dos mais conservadores, se pretendia evitar o surgimento de novos atores políticos na disputa pelo poder, o que trazia risco de perda de controle sobre a condução do processo e instabilidade política. Os juristas progressistas pretendiam fortalecer a estrutura jurídica estabelecendo o governo da lei contra o poder arbitrário exercido pelos governos militares, o que não significava um rompimento radical com projetos surgidos em tempos anteriores no país[35].

Grande parte dos discursos surgidos ao longo de todo o debate sobre a mudança constitucional buscam reativar uma luta pela consolidação da democracia, que fora impedida de se desenvolver nos anos anteriores. Apesar de vir enxertada dos conceitos de justiça social, numa inevitável adequação ao tempo presente, o tipo de Estado defendido por esses juristas progressistas, dos quais Faoro fazia parte, tornaria possível uma espécie de retorno a um movimento interrompido. A democracia prometida na Constituição de 1946 ainda era o alvo dos opositores da reforma constitucional, ainda que se reconhecesse a necessidade do seu aperfeiçoamento, tornando esse vínculo com o passado a prova de sua necessidade

[35] Como nas tentativas de consolidação de um sistema democrático entre os anos 1940 e 1960.

de permanência. Permanência não com o regime militar, que ao agir como castrador das liberdades individuais traiu os ideais democráticos, mas com a tradição liberal que tentou se impor no país desde a organização da política nacional. Os desdobramentos do debate abriram o caminho para a mudança, não livre dos desvios comuns aos processos políticos.

1.2 **O caminho para o Congresso Constituinte**

A questão da mudança constitucional se impôs de maneira crescente no Brasil a partir das primeiras reações ao endurecimento do governo militar. A violência do Ato Institucional 5, decretado em 13 de dezembro de 1968, silenciou toda opinião contrária à Constituição de 1967, que tanto pelo seu conteúdo autoritário quanto pela situação de cerceamento do Congresso Nacional que a aprovou, iniciava o período mais repressor da ditadura militar. A reforma da Constituição apenas dois anos após sua elaboração deixou a situação do ordenamento constitucional no país ainda mais frágil. Se os juristas brasileiros - mesmo os que participaram do golpe de 1964 - já recusavam o prolongamento do governo militar (FRANCO, 1981) mais grave era para eles a forma como o ordenamento legal vinha sendo feito. No entanto, não havia espaço para críticas. Algumas propostas de mudança já se ensaiavam no espaço acadêmico e político, mas eram tímidas demais. Em meados dos anos 1970, quando ganharam força os movimentos de contestação do governo militar, é que o tema da mudança constitucional surgiu como caminho para a superação do regime autoritário. Esse movimento foi finalizado na promulgação da Constituição de 1988.

Para muitos juristas, o mais grave na situação política em que o país atravessava era a interposição de normas jurídicas. A instabilidade das leis era fruto da situação de exceção, instalada desde o golpe civil-militar de 1964, que depôs o Presidente João Goulart sob a justificativa de proteger a nação dos riscos que o seu governo trazia[36]. Esses argumentos eram utilizados por diversos políticos que se aliaram a setores militares descontentes com o Governo Goulart. A Ordem Constitucional foi suspensa, ficando todo o poder de mando concentrado nos líderes

[36] As principais justificativas para a tomada do poder pelos militares eram controlar a agitação popular, eliminar a corrupção e a ameaça de instauração de um regime comunista.

daquele movimento, denominado “Revolução de Março”. Através do Ato Institucional foram suspensas as garantias constitucionais, declarando-se a posse do Poder Constituinte pelo “Comando Supremo da Revolução”, representado pelos Chefes das três Armas (Exército, Marinha e Aeronáutica). O comando militar passou a editar as leis, assumindo poderes sem qualquer tipo de limitação, justificando-se na:

> “...missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista” podendo restringir todos os direitos daqueles que “...tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública”[37].

Em sua fase inicial, o regime militar, teve oscilações de endurecimento e abrandamento da violência, mas sempre com as restrições aos direitos, cassando não apenas aqueles que tinham ligação com a esquerda, mas qualquer um que fizesse oposição ao Governo. A reação da sociedade à violência imposta pelos militares levou à radicalização declarada dos militares através de medidas mais duras contra os opositores do regime.

O período de exceção experimentado no Brasil teve seu auge no final dos anos 1960 e início dos 1970 e é considerado por Carvalho (2002, p.158) como o período que “compreende os anos mais sombrios da história do pais, do ponto de vista dos direitos civis e políticos”. Desde o início, o regime militar, através da violência, suspendeu os direitos dos cidadãos. Apesar da manutenção do funcionamento de algumas instituições, como a Constituição e o Congresso Nacional, os principais elementos de um regime democrático foram suspensos, já que o governo estabelecido pela chamada “Revolução” estava acima de qualquer instituição, assumindo ele mesmo a prerrogativa de produção da norma jurídica. Importante destacar que a justificativa do movimento “revolucionário” era salvaguardar as instituições democráticas, o que acentuava a contradição entre a realidade e aquilo que o regime produzia[38].

O Ato Institucional nº5 pôs fim à aparente democracia que se tentava encenar, visto que mantinha algumas instituições democráticas apesar de alterar de maneira significativa suas atribuições no exercício do poder. Como, por exemplo, a

[37] Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

[38] Para Napolitano (2014, p.71) o objetivo do golpe militar era “acabar com a elite reformista de esquerda e centro-esquerda, dissolver os movimentos sociais organizados e reorganizar a política de Estado na direção de uma nova etapa de acumulação de capital.”

subordinação da Constituição Federal ao Executivo, reafirmando a supremacia deste, neutralizando o Congresso, restringindo todos os direitos em nome da manutenção da ordem[39]. Esse ato eliminou qualquer tentativa de retorno dos civis ao poder político. De acordo com Teixeira da Silva (2012, p. 257):

> Encerrava-se desta forma trágica a ilusão de alguns militares, políticos e empresários organizados em torno do que se denominou, por convenção facilitadora, linha castelista. Tais homens acreditavam numa intervenção breve dos militares na política, agindo de forma cirúrgica contra a subversão e o comunismo e em seguida retornando, cobertos de glórias aos quartéis.

Alguns denominam o evento da decretação do AI-5 como "O golpe dentro do golpe" (TEIXEIRA DA SILVA, 2012). Ele paralisou toda a movimentação dos diversos segmentos da sociedade que pretendiam restabelecer as funções de cada poder, devolvendo a liberdade ao Congresso Nacional, dando fim àquele governo que se pretendia que fosse provisório, a exemplo da Frente Ampla[40].

No entanto, a manutenção de um governo baseado no poder de excepcional que se pretendia permanente retirava do horizonte de possibilidades o reordenamento constitucional. Isso porque o governo não era exercido por meio da Constituição, que nas tradições liberais é entendida como a lei máxima do país. Apesar de ainda existir formalmente uma Constituição do país[41], através dos atos institucionais o governo poderia decretar leis que se sobrepusessem a ela. A subjugação do direito ao poder político era um motivo do descontentamento dos juristas, que como Afonso Arinos, não aceitavam a permanência dos militares no

---

[39] Cf. Ato Institucional número 5, de 13 de dezembro de 1968, que declara que "O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais".

[40] Em1966, foi formada a "Frente Ampla", uma tentativa de diversos políticos de retomarem o poder político perdido com a instauração do regime militar, dentre os quais estavam os próprios articuladores do golpe que tiveram suas expectativas frustradas. Eles tentavam retomar as prerrogativas legislativas do Congresso, para elaborar uma nova Constituição para reger o país. À atuação dos parlamentares e políticos, somam-se as muitas manifestações da sociedade, como nos movimentos estudantis, na formação de uma guerrilha armada e nas manifestações grevistas de operários. Em todas essas situações o uso da força policial atuou com truculência para conter a mobilização popular. No Congresso foram cassados aqueles que se manifestaram contrariamente ao regime. O ponto máximo do conflito entre Legislativo e Executivo foi no final de 1968 quando o Congresso Nacional negou ao Governo uma licença para processar um deputado federal por "caluniar" autoridades militares, o que foi interpretado como um ato de rebeldia do Congresso em relação ao regime militar. Essa negativa consiste numa resistência através da via institucional, ou seja, numa tentativa do Congresso de retomar seu poder, postura que gerou a reação de endurecimento do regime, decretando o Ato Institucional nº 5 em dezembro daquele ano Cf. Lamarão (2011).

[41] O AI-5 não anulou formalmente a Constituição de 1967.

poder. Para esses críticos o mais grave do ponto de vista constitucional era a limitação imposta pelo Poder Executivo ao processo constituinte. Dessa forma, a Constituição Federal de 1967 era desprovida de legitimidade, visto que não havia sido elaborada nas condições de liberdade que o Poder Constituinte necessitava para atuar (FRANCO, 1981). O Poder Legislativo possuía apenas funções "figurativas e cerimoniais", estando as funções políticas e administrativas concentradas no Executivo. Por esse motivo, ele identificava no governo militar uma ausência de norma constitucional válida, situação que não seria contornada com as sucessivas tentativas de legalização provisória, ou seja, por meio de decretos ou emendas à Constituição.

Após a tentativa frustrada da Frente Ampla, estabeleceu-se um silenciamento de todo posicionamento contrário ao Governo, que iniciou uma dura perseguição contra aqueles que articulavam, no interior dos quadros políticos, o fim do período de exceção e retorno dos civis nos espaços decisórios. Deu-se o choque de projetos. Para a elite conservadora do país, a democracia deveria ser restabelecida, acreditando que o papel dos militares já tinha sido cumprido quando destituiu o governo que não estava de acordo com seus interesses. Mas, para uma certa facção da corporação militar, comumente chamados de "linha-dura", a ordem não estava plenamente restabelecida para devolver o controle aos civis. Acreditavam que era preciso ainda manter o Estado sob controle militar a fim de eliminar qualquer ameaça de uma reação comunista[42]. O terror instaurado no embrutecimento das relações entre o Governo e a sociedade impedia que as propostas de mudança encontrassem solos férteis para se reproduzirem. Não havia interesse por transformações profundas que alterassem a distribuição de poder. A mudança possível deveria ser tutelada. Mais que isso, conduzida, implementada pelo Governo com a ajuda de seus aliados.

A partir de 1973, teve início o debate sobre a descompressão política (LEMOS, 2014). Um evento importante foi a apresentação feita pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos no Congresso Nacional sobre os benefícios de uma abertura política gradual que eliminasse pouco a pouco os mecanismos de exceção, permitindo o retorno às liberdades democráticas. A partir de uma análise do contexto brasileiro, buscava-se traçar um caminho de mudança

[42] *Grosso modo*, a presença de conflitos no campo e entre os trabalhadores urbanos era vista pelos militares como um risco de implementação de um regime comunista no Brasil.

que evitasse a ruptura. Tudo deveria acontecer de maneira a evitar o risco de retrocesso autoritário, mantendo-se no controle o governo militar, contando-se com a aceitação dos diversos atores políticos, que deveriam colaborar com o andamento de um processo gradual de saída dos militares do cenário político. De acordo com Teixeira da Silva (2012), era essa a justificativa do projeto de abertura arquitetado conjuntamente pelo Presidente Ernesto Geisel e o Ministro Golbery do Couto Silva, que buscava um caminho seguro para retorno do governo civil, que se daria pela reordenação constitucional.

Nesse projeto de abertura política, pode-se vislumbrar claramente a visão conservadora que o Governo e a elite brasileira seguiam. Como em diversos momentos da história brasileira, o caminho a ser seguido deveria ser o da renovação apenas superficial dos elementos da realidade social, com ausência de cisma, de trauma, numa manutenção das estruturas existentes. O projeto de abertura deveria encaminhar o país para o fim do regime militar. Ele "deveria claramente comportar garantias básicas para o regime: evitar o retorno de pessoas, instituições e partidos anteriores a 1964" (TEIXEIRA DA SILVA, 2012, p.262) e assegurar a escolha do sucessor de Geisel, com uma restruturação da ordem jurídica livre de risco e instabilidade. Esse reordenamento constitucional era imprescindível, mas realizado com a condução e sob o controle dos militares enquanto arquitetos e executores do projeto de abertura. Para Sallum (1996, p. 22), a liberalização do regime proposta por Geisel fazia parte de um processo de institucionalização do regime autoritário:

> O projeto envolvia: fortalecer o governo perante a corporação militar, isolando politicamente os setores "duros" e promovendo a "volta aos quartéis". (...) construir aos poucos, nas palavras de Roberto Campos, "um sistema consensual de democracia participativa com executivo forte – mas capaz de criar e acomodar demandas maiores de participação popular com mecanismos permanentes de legitimidade e lealdade sistêmica"(...) Consolidar uma elite política civil orientada pelos "ideais da revolução de 1964" que pudesse se manter no controle do novo regime, de tipo autoritário, mas institucionalizado.

A esquerda, sem outra alternativa além da via institucional, começou a se estruturar buscando participar mais ativamente do processo de abertura, tentando ganhar mais espaço político e acelerar o ritmo das mudanças. No interior do MDB[43], formava-se um subgrupo que ficou conhecido como os "autênticos", que se distinguiam dos "moderados" pela ação mais incisiva contra o governo. Aos poucos,

[43] Movimento Democrático Brasileiro. Único partido de oposição legalizado daquele período.

a oposição ao regime se fortaleceu, desorganizando a estratégia dos militares para a chamada ‘distensão’. Ainda que essa ação não fosse movida por um projeto único dentro do partido de oposição, dada sua heterogeneidade, ela foi crucial para aquele momento político, como aponta Rocha:

> A agenda política da oposição institucional se construiu em torno de quatro reivindicações fundamentais: retorno ao Estado de direito, anistia política, eleições diretas para presidente da República e uma nova Constituição. Esses pleitos e essas demandas delinearam o projeto democrático do MDB para o país (Kinzo, 1988). Por certo, a prioridade e a sequência de tais conquistas não eram, e não podiam ser, objeto de escolha deliberada – em parte, pelas adversas circunstâncias políticas em que se vivia, mas também pelas disputas no interior da própria agremiação oposicionista.(ROCHA, 2013, p. 37)

Essa ação da oposição impôs grandes barreiras à execução do projeto dos militares (TEIXEIRA DA SILVA, 2012) e obrigou o governo a traçar novas estratégias de neutralização, prejudicando a reconstrução da aliança entre os militares e elite conservadora. Numa primeira fase da abertura, os militares possuíam o controle, mesmo com as dificuldades criadas pelas forças emergentes, que graças à campanha eleitoral de 1974[44] haviam conseguido ampliar sua força no âmbito do legislativo, alterando a composição de forças no cenário político.

Para frear o crescimento quantitativo e o fortalecimento da oposição no Congresso Nacional, o governo militar reagiu com o endurecimento do regime, como foi o caso do fechamento do Congresso Nacional[45], e com modificações na legislação, como foi o caso da Lei Falcão em 1976 e do “Pacote de Abril” em 1977[46]. Para ALVES (1985), o endurecimento do governo aproximou o partido de oposição dos movimentos sociais.

---

[44] Sobre as vitórias das eleições de 1974, Carvalho (2002, p. 175) afirma: “A oposição teve acesso a televisão e pode falar com alguma liberdade. O resultado surpreendeu a todos, ao Governo e a própria oposição. O Governo foi amplamente derrotado nas eleições para o Senado. Havia 22 cadeiras em disputa, das quais a oposição, isto é, o MDB, ganhou 16. Nas eleições para a Câmara, o MDB não conseguiu maioria, mas aumentou sua bancada de 87 para 165 deputados; a Arena caiu de 223 para 199. Com isso o Governo perdeu a maioria de dois terços, necessária para aprovar emendas constitucionais”.

[45] O fechamento do CN se deu quando o Legislativo Federal não aprovou a reforma no Poder Judiciário proposta pelo Governo.

[46] O “Pacote de abril” foi um conjunto de leis, sendo as principais: a extensão da proibição da propaganda (Lei Falcão) para as eleições de 1978, a eleição indireta de um terço do Senado Federal (‘senadores biônicos’), a alteração da composição do Colégio Eleitoral, a “definição do mandato presidencial em seis anos, e a redução, para maioria absoluta, do quórum para aprovação de emendas constitucionais” (Nogueira, apud Abreu, 2001, p.383)

Mas o projeto de distensão de Geisel encontrava ainda outros opositores: a facção linha-dura do militarismo, que cresceu a partir de 1968, tornando-se, nas palavras de Carvalho (2002, p.163) “máquinas da repressão (...) quase autônomas ao Governo”. Esse grupo estava descontente com o ritmo da liberalização, sobretudo por conta do avanço do partido de oposição e suas crescentes vitórias. Em suas insatisfações, esse grupo se tornou uma ameaça real à consolidação dos planos de abertura, sobretudo quando, por conta da forte autonomização de suas ações, promoveu ataques a pessoas ou grupos ligados a movimentos democratizantes[47].

As pressões vindas de todos os lados permitiram um desdobramento diferente do que havia sido planejado para o processo de distensão. Essas pressões vinham tanto dos militares da linha-dura, que exigiam atitudes enérgicas do governo frente o avanço dos civis na esfera política, quanto dos partidos de oposição e de várias organizações da sociedade[48], que reclamam da lentidão das mudanças e da impunidade dos grupos ligados a setores do governo que promoviam atentados. Com os constantes ataques no interior de sua própria instituição, o Governo Figueiredo ficou imobilizado e perdeu definitivamente para os civis a liderança do processo de abertura política. Diante das novas condições existentes, ocorreu uma reconfiguração das forças políticas através de alianças e negociações num processo de transição (TEIXEIRA DA SILVA, 2012).

A partir de 1982 uma nova correlação de forças começava a se desenhar. Desde 1979, quando foi regulamentado o pluripartidarismo[49], as lideranças partidárias e demais atores políticos traçavam suas estratégias visando ao fim da ditadura. Foi justamente naquele momento que a polarização em torno da mudança constitucional começou a se construir, fazendo emergir aqueles que mais tarde

[47] A exemplo da perseguição aos líderes católicos engajados na defesa dos Direitos Humanos.

[48] Napolitano (2014) ressalta que as primeiras organizações da sociedade contra o regime militar eram organizações da elite. Eram elas a OAB, o IAB. Para Alves (1984, p.220), a retirada de apoio dos membros das classes média e alta se deu porque a ditadura passou a atuar mais como um “estorvo do que como aliada”, se tornando “desnecessária à proteção dos seus interesses”.

[49] Cf. A respeito do fim bipartidarismo, afirma Carvalho (2002, p.176):“Ainda em 1979, foi abolido o bipartidarismo forçado. Desapareceram Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos. A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém-retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980.”

articularam a Nova República. Apesar dessa nova composição de forças contar cada vez mais com a presença dos partidos, os militares ainda detinham o poder, e o risco de uma retomada pelo uso da força se mantinha.

Para promover qualquer mudança constitucional, era necessária uma composição de forças no Congresso Nacional, já que nenhum partido possuía um quadro de parlamentares em quantidade suficiente para aprovar algum projeto de emenda constitucional, mesmo com a mudança do quórum mínimo, em 1977. As tentativas de manutenção do controle por parte do governo tornavam-se cada vez menos eficazes, produzindo ainda mais descontentamento na sociedade, que se fortalecia de maneira crescente. O Partido Democrático Social, antiga ARENA, embora alinhado com o governo do General Figueiredo, não tinha condições de conduzir o processo de transição sem depender de negociações com os demais partidos. O mesmo ocorria com o principal partido de oposição, o PMDB, apesar do seu crescimento a cada eleição. Por isso, a articulação era feita com base na reação e atuação dos diversos atores envolvidos. Segundo Teixeira da Silva:

> Não era mais a abertura de Geisel e Golbery, mas a abertura dirigida por um colegiado de cardeais, com anos de política, de vários partidos: Sarney, Tancredo, Aureliano, Franco Montoro, Brizola, Marco Maciel, Miguel Arraes, Antônio Carlos Magalhães, entre ouros, que se uniram para evitar retrocessos ou rupturas. (TEIXEIRA DA SILVA, 2012, p.275)

Num quadro de fragilidade institucional, muitos eventos interferiram nos rumos da transição. Como se apresentará nas próximas páginas, a mobilização no âmbito da sociedade assumiu grande importância nos desdobramentos do processo de transição, desarrumando ainda mais o projeto de abertura, que por sua vez já tinha uma implementação dificultada. Desde a campanha das *Diretas Já*, a mobilização popular se constitui num risco para a concretização dos projetos dos grupos políticos estabelecidos, uma vez que introduziu um novo agente no processo de transição política. O acordo para uma abertura controlada seria prejudicado.

A Missão Portela[50] pode ser entendida como essa tentativa de promover um acordo entre o Governo e as elites. De acordo com a proposta de distensão apresentada em 1973, a sociedade - partido de oposição e organizações sociais - deveriam aceitar o projeto de abertura. Mas o avanço das diferentes linhas

[50] Petrônio Portella atuou como líder do Governo Geisel no Senado Federal. Participou diretamente das negociações da “abertura” política, sendo uma das peças principais de interlocução do Governo com a oposição e organizações da sociedade civil, como a OAB, por exemplo.

opositoras ao Governo não seria facilmente contido. As tentativas de controle do Governo eram duramente criticadas por líderes dos movimentos sociais e representantes das entidades sociais, que não confiavam mais nas promessas do Governo. A imprensa dava ampla voz a essas críticas, ajudando a formar na opinião pública a ideia de necessidade de mudança. De acordo com ALVES (1984), o Governo Geisel propagava a "continuidade sem imobilidade", ou seja, com as reformas propostas estaria garantida a permanência da orientação econômica adotada pelo regime militar. Para os críticos do Governo, a intenção era a conservação da estrutura social, declarada na sua proposta de continuidade.

1.3 **A emergência de um inesperado ator**

No processo de transição um novo ator entrou em cena: a sociedade civil[51], que se manifestava através das mobilizações nas ruas. Bertoncelo (2007), ao analisar o impacto da campanha "Diretas Já" enquanto "elemento da crise política", afirma que seu resultado interferiu no processo de disputa na transição política. Naquele contexto, essa importante mobilização da sociedade, mesmo não alcançando seu principal objetivo:

> (...) ampliou os espaços de confrontação e deslocou os temas que balizavam a disputa política até então. Consequentemente, ela produziu uma alteração na lógica de situação que orientara os cálculos e estratégias dos principais agentes sociais e políticos quanto ao jogo sucessório ao longo de 1983 (...). Na conjuntura desencadeada pela campanha, a eficácia e o valor dos recursos políticos passaram a ser definidos num espaço mais amplo de conflito sociopolítico, em que os recursos mobilizados pelas oposições partidárias e societárias se tornaram mais eficazes do que antes para condicionar o jogo político. (BERTONCELO, 2007, pp. 189 – 190).

A emergência desse ator permitiu o surgimento de novas possibilidades para o processo de mudança constitucional. O formato tradicional e conservador de implementação de mudanças lentas e gradativas era veementemente rechaçado. A mídia direcionava ataques constantes a iniciativas do Governo que pudessem ser

[51] Araújo (2009, p.15) aponta uma diferença importante nos conceitos de Povo e Sociedade Civil. O Povo teria seu poder político "(...) concentrado no voto; o da Sociedade Civil, na militância associativa (voluntária ou profissional), por um lado, e nos meios de informação e expressão da opinião (os meios de comunicação), por outro." Com essa diferenciação, o autor procura assinalar a força dos grupos organizados durante a transição política. Araújo identifica a prevalência da sociedade civil na atuação política, uma vez que os espaços institucionalizados da política eram ainda controlados pelo regime militar justamente como bloqueio ao surgimento de novos poderes na sociedade. Dessa forma a sociedade civil torna mais forte a oposição ao regime, apresentando-se inclusive, no processo de transição política, como "porta-voz" da nação. À medida que a abertura avança, essa autoridade retorna aos poucos para o povo.

identificadas com esta tradição. Diversos movimentos sociais iam a público denunciar o impedimento da participação popular naquele processo de mudança, apontando um continuísmo que contradizia as promessas de uma Nova República. Num caminho irreversível, e com uma efervescência inédita, os movimentos sociais impõem a presença popular no processo de reordenamento constitucional.

A importância desse ator tornou-se patente quando se considera a atuação de duas importantes organizações da sociedade que ganharam relevo no movimento de contestação ao regime militar. Pode-se destacar o papel de um segmento da Igreja Católica e dos sindicatos pelo protagonismo na reivindicação política, o que possibilitou a criação de outros movimentos em prol da Constituinte. Essas duas frentes de luta contra o regime permitiram o surgimento dos focos de organização popular no processo de transição, mas as primeiras iniciativas e manifestações contra o regime autoritário ainda eram isoladas.

Ao longo do processo de transição política, os movimentos se expandiram e ao se reunirem em pautas comuns constituíram uma importante fonte de pressão social. Um dos movimentos mais importantes foi o Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, que promoveu o Plenário de Participação Popular na Constituinte. Ele concentrou uma ampla gama de outras organizações, como a OAB, a ABI, dentre outras. Por ora, uma recuperação do momento de surgimento daquelas duas organizações precursoras da organização popular ajudará a montar um quadro geral das forças atuantes no debate pré-Constituinte.

No final dos anos 1970, iniciou-se o movimento grevista. Inicialmente os trabalhadores reivindicaram principalmente por melhores salários. A reação violenta do Governo Geisel contra as manifestações grevistas na campanha salarial de 1978 fortaleceu ainda mais os sindicatos, mobilizando não só os metalúrgicos, mas também outras categorias profissionais. Isso porque a estrutura autoritária impedia a vocalização das demandas dos trabalhadores organizados, fazendo com que os sindicatos se unissem numa bandeira principal de democratização. Nesse sentido, o sindicalismo brasileiro assumiu extrema importância na luta pela participação popular no cenário político do país:

> Facilitado por um período de transição política para a democracia – que ajudara a conquistar e que lhe garantia campo de atuação – e por uma conjuntura econômica de elevada inflação – que lhe fornecia combustível mobilizatório -, o sindicalismo nacional acumulou vitórias organizativas importantes, reocupando o espaço político do qual havia sido privado pelos governos militares. (...) Qualquer balanço de sua trajetória naqueles anos [início dos anos 1980] deve apontar para duas de suas características: a

> rápida consolidação no plano organizacional, conseguida por este movimento que ressurgia, e a pujança mobilizatória auferida por este (SANTANA, 2012, p. 292,).

A importância do movimento sindical não estava somente em seu protagonismo nas grandes mobilizações populares, mas principalmente em sua capacidade de organização em torno de questões não apenas sociais e econômicas, mas predominantemente políticas. A falta de espaço para as reivindicações trabalhistas trouxe à tona uma única solução possível: a superação do sistema que impedia a organização dos trabalhadores. No contexto do início dos anos 1980, quando os acordos para retorno de um governo civil eram negociados, os movimentos sociais já se encontravam em plena fase de organização política. A intenção do governo militar e dos grupos de poder em mantê-los afastado dos processos políticos acentuou a necessidade de maior engajamento e mobilização, na perspectiva de que era preciso intensificar a luta pelo espaço na transição, que era pactuada entre as elites políticas.

Alves (1985) aponta a diferenciação no tratamento dos diferentes movimentos sociais[52]. A tentativa de diálogo do Governo Geisel com a oposição se restringia às "elites de oposição" organizadas em instituições da sociedade civil. Mas a organização dos grupos ligados aos movimentos trabalhadores e camponeses não era tolerada pelo Governo. O novo movimento sindical surgido nas greves de 1978 vê a necessidade de mudança da legislação que limitava o sindicalismo. Eram eles: o controle da estrutura hierárquica sindical, controle sobre autorização de funcionamento e administração dos sindicatos e intervenções diretas na direção dos sindicatos. A autora identifica a greve dos metalúrgicos em São Paulo como precursora do movimento dos trabalhadores, tendo mostrado ao Governo repressor a força da massa organizada. A vitória daquela campanha grevista, que pegou o Governo desprevenido, motivou outras categorias profissionais, num movimento irreversível. A dura reação aproximou o movimento sindical das outras organizações que já estavam na luta pelos direitos humanos, que criaram uma rede de apoio aos grevistas, e fortaleceram a oposição ao regime militar.

[52] Como fica explícito no seguinte trecho: "Ao mesmo tempo que negociava a anistia política com os partidos e instituições civis de setores da elite, o governo deixava claro que a liberalização não se aplicava à classe trabalhadora. A repressão sofisticava-se, selecionando as classes a atingir. As greves não mais seriam toleradas, e toda a força do Aparato Repressivo seria empregada para fazer frente aos desafios à política salarial e à legislação de greve. Também aumentou nas áreas rurais conflituadas a repressão aos posseiros e camponeses sem terra." (ALVES, 1985, p. 256)

Esse “novo sindicalismo” (Vianna, 2000) carrega uma radicalidade em suas ações que buscava a superação do regime político pela emancipação dos atores sociais, no caso, os trabalhadores. Esse movimento tem ligação com a reorganização da esquerda, que defendia a ruptura com a ordem estabelecida para o estabelecimento de uma democracia social desde os primeiros anos do regime militar.

Em outra frente, responsável também pelo crescimento do associativismo nas camadas médias e populares, os líderes de comunidades católicas protegiam e incentivavam a organização popular na defesa de seus direitos numa perspectiva de direitos humanos, se posicionando contra os abusos dos militares em suas ações repressivas. Esses líderes religiosos, que tinham por base uma nova interpretação do Evangelho, alinhavam-se com a Teologia da Libertação e acentuavam a “(...) necessidade de que a Igreja tomasse uma posição claramente em favor dos pobres e oprimidos, libertando-os da violência e das injustiças, orientando-os nas lutas contra seus opressores” (GRYNSZPAN, 2012, p.333).

Nesse sentido, cresceram, em número e em relevância social, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A luta contra as injustiças perdeu o aspecto individual e passou a ser ação orgânica naquelas comunidades. A metodologia de ação das comunidades integrava as pessoas e as incentivava no engajamento social. A mobilização não se restringia aos círculos católicos: ela tendia a se expandir, agregando outros grupos, pessoas e movimentos.

As pastorais eram focos de resistência ao regime militar, apoiando os movimentos estudantis e abrigando militantes clandestinos perseguidos pela ditadura. Nas CEBs, as mobilizações contra as injustiças sociais e a oposição ao modelo político do regime militavam lado a lado, gerando tensão entre a Igreja e o Estado. Analisando a atuação desa instituição, Delgado e Passos afirmam:

> Naquela conjuntura política, a Igreja dialoga mais profundamente com a sociedade civil sobre os importantes desafios da realidade brasileira. Dessa forma, afirma sua aliança com o interlocutor popular, redescobrindo a dimensão social e a carência que atingia as populações menos favorecidas. Tornava-se, ainda, fundamental lutar pelo restabelecimento da ordem democrática, diante do quadro político do regime de exceção. (DELGADO e PASSOS, 2012, p. 125)

A ação dessa corrente da Igreja Católica ganhou mais notoriedade quando passou a exercer uma maior influência nas assembleias da Convenção Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A partir daí foram feitos diversos pronunciamentos sobre a

necessidade da abertura política evocando os valores cristãos de justiça, reclamando o retorno ao Estado Democrático de Direito. Durante os episcopados de seus bispos mais engajados politicamente, a CNBB teve uma importante atuação política na mobilização em prol da Constituinte. A ação repressiva do Governo, caracterizada pela perseguição e tortura das lideranças católicas, aumentou a mobilização da comunidade católica contra o regime político.

A luta pelos direitos humanos permitiu uma aproximação dos diferentes atores nas manifestações de descontentamento com o regime. Em seu conteúdo, as demandas dos movimentos sociais exigiam liberdade e igualdade social, mas reconheciam que o espaço dessa contestação era o cenário político. Sem a superação do regime militar, qualquer luta pela ampliação das liberdades individuais e da justiça social seria neutralizada. Somente a partir do reconhecimento do caráter essencialmente político da luta social é que a participação popular no processo de mudança constitucional passou a ser um projeto desses movimentos sociais. O tema de uma Assembleia Constituinte começou a ganhar cada vez mais espaço e a se configurar como uma possibilidade cada vez mais real.

Em 1983, duas campanhas caminhariam juntas, configurando uma ampla “campanha pela cidadania”, selando o elo entre as tradicionais organizações da sociedade civil aos novos movimentos sociais a fim de desenvolver movimentos populares contra o regime. Foram elas: a campanha pelas eleições diretas em todos os níveis e a convocação de uma Assembleia Constituinte. A primeira, apesar da imensa força que passou a ter, não alcançou o objetivo pretendido, mas deixou para a segunda o inquestionável reconhecimento social da necessidade da realização da convocação. A adesão popular à campanha das "Diretas Já” foi resultado da intensificação das insatisfações e do enfraquecimento do regime ditatorial, o que colocou a sociedade nas ruas, agregando diferentes camadas sociais, abrindo espaço para a busca por mudanças políticas concretas. Para Bertoncelo, a campanha foi resultado de um movimento que começou antes, ainda na década de 1970:

> Em sua dimensão cultural, a campanha inseriu-se num ciclo de protestos, iniciado no final da década de 70, no qual se constitui uma oposição ao regime militar que reivindicava maior participação política e redução das desigualdades sociais. (BERTONCELO, 2007, p.178)

Essa força popular manifestada pelo movimento foi compartilhada, ainda durante sua realização, pelos movimentos pró-convocação da ANC. A partir de

então, uma nova ação coletiva se formava. Ainda que não tenha alcançado o objetivo de estabelecer, de imediato, eleições diretas para a presidência da República, o movimento ganhou autonomia e experiência de luta coletiva. Ele assumiu um caráter simbólico, contribuindo certamente para os movimentos em prol da Assembleia Nacional Constituinte, que foram iniciados paralelamente ao movimento das *Diretas Já*.

Com a derrota da proposta das "Diretas", todas as atenções tanto políticas quanto acadêmicas e jornalísticas, se voltaram para a convocação da ANC. Os diversos grupos de luta integraram um único movimento em prol da Constituinte que contava com importantes organizações da sociedade, como a OAB, a CNBB, os sindicatos, as associações de moradores e as universidades. O Movimento Nacional pela Constituinte, lançado em janeiro de 1985 na cidade de Duque de Caxias, Rio de Janeiro, objetivava "discutir as propostas de uma nova ordem sócio-econômica e política" (Dossiê Constituinte, 1986) que deveriam ser expressas na nova Constituição. Esse movimento se desdobrou em muitos outros, como o "Projeto Educação Popular na Constituinte", que atuava no sentido de dar subsídios às organizações de movimentos da sociedade civil.

Paralelamente, em São Paulo era formado o "Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte", que congregava mais de 500 entidades da sociedade civil e era um esforço de incluir a participação popular nos espaços decisórios do país. Para Michiles (1989), esses movimentos se completavam: o movimento organizado no Rio de Janeiro incentivava o engajamento, a formação de novos grupos para discussão dos temas importantes e a mobilização popular; o movimento de São Paulo atuava na disseminação da informação através de seus boletins de notícias. Esses movimentos foram importantes por introduzirem o tema da Constituinte na luta contra a ditadura, ou seja, a via constitucional como possibilidade de mudança real para o país.

Naquele momento de forte contestação ao regime militar, os argumentos elaborados teoricamente e que justificavam o fim da ditadura foram recuperados. O argumento de sustentação de um poder militar como guardião da Nação estaria dissolvido. A forte presença popular nas manifestações de rua provava o desejo de mudança na sociedade brasileira. O movimento "Diretas Já" ampliou as expectativas de mudança, assumindo um significado que ultrapassou seu próprio objetivo, conferindo força ao movimento em favor de uma ANC, que, nas palavras de seus

defensores deveria ser livre, soberana e exclusiva para a recuperação da legitimidade da ordem política. Para os progressistas, era a prova definitiva de que a sociedade brasileira reclamava o Poder Constituinte originário e soberano, como havia sido antecipado por Raymundo Faoro, em 1981, em seu livro sobre a Assembleia Constituinte.

Nessa luta coletiva pela realização da Constituinte livre e soberana, bem como pela participação popular no processo, contribuiu de maneira expressiva a vasta publicação de cientistas políticos, filósofos, especialistas em Direito Constitucional que defendiam uma determinada posição em relação à maneira como deveria ser feita a próxima Constituição. Muitas dessas produções eram resultados de congressos, colóquios e debates promovidos em universidades ou centros de pesquisas. Esses autores estavam empenhados em influenciar no formato que a Constituinte assumiria, que deveria ser exclusiva para significar uma ruptura com os poderes estabelecidos. A Assembleia Constituinte que eles defendiam deveria ser soberana, totalmente livre de interferência do Governo e das elites.

Com a derrota das “Diretas Já”, as organizações da sociedade que promoviam as manifestações iniciaram uma corrida para conseguir interferir no processo de transição que, de acordo com a avaliação que faziam, apartava o povo dos espaços decisórios. Por esse motivo, muitos textos apresentam um caráter francamente engajados, orientando-se para aquele momento específico do país. Pode-se dizer que tiveram êxito na empreitada, já que fica evidente o reflexo das suas principais argumentações nas diversas sugestões, solicitações e reivindicações enviadas para o Governo Federal, as quais estão documentadas nos arquivos da Comissão Arinos. Um exemplo disso é a Petição Pública organizada pela Paróquia Nossa Senhora Mãe da Igreja, que se reproduz abaixo:

> Nós, eleitores brasileiros, tomamos a iniciativa da presente PETIÇÃO POPULAR, pela Convocação de Assembléia Constituinte verdadeiramente representativa do povo (...). Queremos garantir a mais ampla participação popular durante todo o processo de convocação da Constituinte e de elaboração da nova Constituição como meio de realizar o Estado da Direito Democrático.
>
> Pleiteamos que a convocação da Assembléia Nacional Constituinte assegure; 1. Eleição dos membros da Assembléia Nacional Constituinte exclusivamente para fins constituintes (...) 2. A escolha de uma data própria para eleição dos constituintes que não coincida com o dia 15 de novembro de 1986, (...) 3. O exercício pelo atual Congresso Nacional de suas funções legislativas ordinária, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte; 4. Admissão de candidaturas independentes de partidos políticos. (...) 5. (...). Deverão, por fim, ser revogadas outras leis que, embora não mencionadas, limitem a participação democrática.

> Portanto, Sr. Presidente, o momento histórico da vez é: voz ao Povo Constituinte. E por esses motivos esperamos, previdências urgentes de V, Excia. [53]

Em marcha crescente, a retórica da legitimidade buscava impedir que o "povo" fosse apartado do processo constituinte. Com a estratégia da transição negociada pelas principais forças políticas, essa seria a última possibilidade de inserir a participação popular no processo constituinte. Com o discurso da moderação, os artífices políticos tentavam juntar na mesa de negociação setores importantes da elite, incluindo alguns representantes dos segmentos militantes, gerando críticas à desproporcionalidade de forças presentes naquela negociação. O discurso da conciliação, na construção de um novo pacto social, se materializava na Comissão Arinos, que, em tese, contaria com representantes dos variados segmentos sociais incumbidos da tarefa de definir as mudanças legais necessárias para o retorno da normalidade jurídica no país, mas ainda assim receberia duras críticas por ter uma composição "elitista". A investigação do funcionamento da Comissão Arinos revela importantes detalhes do período que antecedeu a ANC. Como se buscará demonstrar ao longo deste trabalho.

1.4 **A "Comissão dos Notáveis**"

A expressão "Comissão dos Notáveis" foi utilizada inicialmente nos meios de comunicação, sobretudo jornais, num tom de crítica ao caráter elitista da proposta de elaboração da futura Constituição. Desde o início do debate, a necessidade de reordenamento constitucional era consensual; no entanto, o formato e objetivo da mudança eram objetos de disputa. Em 1977, já era clara a dificuldade do Governo em resolver a questão constitucional, sendo pressionado pelo segmento mais aguerrido da oposição e pelas organizações da sociedade a acelerar o ritmo da

[53] Cf. Petição Popular. Paróquia Nossa Senhora Mãe da Igreja. Padre Paraíso, MG, 07/09/1985. (MC089_CECSUG 228). A Coleção Memórias da Constituinte possui diversos outros documentos organizados e enviados para o Governo, tendo sido encaminhados para a Comissão Arinos. Grande parte deles foram motivados pelas CEBs, como parte da Mobilização Popular pela Constituinte, ação empreendida pela Plenária Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte. O objetivo do Manifesto "Constituinte sem povo, não cria nada de novo" vem expresso claramente no documento: "O Manifesto possui duplo sentido; primeiro porque denuncia para toda a população as manobras que o governo da "Nova República" anda fazendo para impedir a participação popular no processo de elaboração da nova Constituição. Segundo, porque dará para os congressistas uma demonstração de força e capacidade de mobilização da sociedade civil que se organiza nos seus diversos setores, manifestando o desejo de que suas verdadeiras ' reivindicações sejam contempladas no processo de reorganização da sociedade." (MC089_CECSUG 200).

distensão, ao mesmo tempo que o núcleo “linha-dura” temia o afrouxamento do Governo Geisel, demonstrando desconforto em relação ao crescimento da oposição. O Governo já não conseguia realizar a aprovação de mudanças constitucionais na forma habitual, precisando costurar alianças ou agir de forma impositiva, o que gerava ainda mais reação dos partidos de oposição. Os jornais da época ilustram o posicionamento de alguns políticos no debate constitucional, como se vê no texto abaixo:

> Não existe entrevista ou discurso do Sr. Dinarte Mariz, de 74 para cá, em que o senador pelo Rio Grande do Norte não defenda a “necessidade” de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Na verdade, a ideia é simpática à maioria dos parlamentares, de ambos os partidos. Discute-se somente o método e seus objetivos.
> O senador quer transformar o atual Congresso – de maioria arenista – em Constituinte, já que emendas à Constituição só podem ser feitas, sem esse recurso, com o apoio oposicionista. As reformas seriam uma maneira de se incluir, entre outras coisas, o AI-5 no texto da Constituição. O MDB aceita a ideia da Constituinte, desde que se realizem novas eleições. O partido alega que em 1974 o povo não elegeu parlamentares com essas atribuições.
> Para uma reformulação da Constituição existem também outras propostas, como a do deputado Tancredo Neves, um dos dirigentes do MDB, que defende uma profunda reforma constitucional sob o comando do Presidente da República. Nesse caso, não se trataria de redigir a nova Carta, mas sim aperfeiçoar a atual Emenda Constitucional nº1. É o que deseja também o deputado Célio Borja, que pretende “enxugá-la, retirando todos os artigos casuísticos” (Constituinte, Dácio Malta, Jornal do Brasil, 19/01/1977, 1º caderno, pág. 4).

É possível perceber que nem mesmo no seio da oposição havia consenso sobre a forma de implementar a mudança constitucional. A proposta de uma Assembleia Constituinte aparecera em 1971[54], mas só entrou no programa do partido de oposição em 1974, e ainda assim não era uma bandeira amplamente defendida no interior do partido, como era o caso de Tancredo Neves. Existiam divergências também entre os juristas, havendo quem defendesse, como Célio Borja, que era necessário promover o ajustamento da normalidade jurídica. Para ele, o problema se localizava nos mecanismos autoritários presentes na Constituição, podendo ser eliminados numa revisão. Enquanto que para outros, como Faoro, não

[54] No MDB, o primeiro apelo à realização de uma Assembleia Nacional Constituinte foi em julho de 1971 durante o II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira, promovido pelo partido na cidade do Recife. Neste evento os “autênticos”, grupo de parlamentares recém-eleitos, elaboraram um documento que propunha a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para o ano de 1974, ano em que haveria eleições para os cargos legislativos. Os “moderados”, grupo do qual fazia parte a liderança do partido, temiam uma maior repressão e por isso evitavam qualquer atitude que pudesse causar a desconfiança do poder executivo. Para evitar qualquer afronta ao Governo a liderança do partido elaborou um documento, que ficou conhecido como “A carta de Recife”, solicitando uma nova Constituição para o país, de uma maneira mais sutil do que a defendida pelo grupo pró-constituinte. Cf. Nogueira (2001). Para Rocha (2013) a disputa pela Constituinte naquele momento servia mais para marcar a disputa entre as diferentes facções no interior do MDB.

havia como corrigir um sistema jurídico em que não se identificava uma base legítima. Muitas vezes a utilização do termo “Assembleia Constituinte” servia para suavizar a recusa à reforma da Constituição, identificada como mera estratégia de institucionalização do regime autoritário. Nesse caso, a proposta de conferir ao Congresso Nacional a função constituinte resolveria o impasse das mudanças constitucionais, que por regras regimentais exigiam maioria dos votos.

As ações do Governo Geisel em 1977 foram declarações inequívocas da disposição do Governo de assegurar o monopólio da condução do processo de mudanças. Com a atenção centrada nas próximas eleições e nas consequências de seu possível resultado, o Governo implementou uma série de mudanças para manter seu controle, evitando o crescimento das forças de oposição. As mudanças não seriam no sentido de uma redemocratização, mas, de acordo com O”Donnell, um projeto de *reconstitucionalização pelo alto*, fruto de uma transição pactuada entre a liderança autoritária e a elite conservadora

> Numa comparação com outras transições mais conservadoras que a espanhola, de Suárez, e a direita, de Karamalis, na Grécia, o que aparece claramente, tendo em vista os casos estudados, é que a transição brasileira é, de longe, a mais conservadora, tanto em termos dos fatores comentados, em consequência dos relativos êxitos do regime autoritário precedente, como em termos das condições em que ocorreram as negociações para a transição. A própria transição também se deu dentro de regras impostas pelo regime autoritário. (1987, p.11)

A progressiva perda de controle dos militares do projeto de abertura política, somado ao crescente avanço das forças opositoras ao Governo permite que novos caminhos fossem vislumbrados na superação do regime militar. Na disputa pelo controle político, os partidos se organizam, buscando estratégias para assumir o poder. O último presidente militar se preparava para entregar o Governo ao seu herdeiro, o PDS, que como aliado durante a ditadura deveria assumir a presidência da República e continuar controlando o Congresso[55]. Napolitano (2014) identifica a presença do discurso da conciliação logo na posse do Presidente Figueiredo, despontando na negociação da transição política que seria conduzida pelos conservadores, alguns deles classificados como moderados. A preocupação maior

[55] O PDS (Partido Democrático Social) foi formado a partir da dissolução da ARENA com o fim do bipartidarismo.

dos militares era o avanço do que consideravam a esquerda mais radical, que cada vez mais se aproximava dos movimentos sociais[56].

Nos anos 1980, no interior do PDS travava-se uma disputa pela candidatura à Presidência da República no Colégio Eleitoral - entre Paulo Maluf[57], Mário Andreazza[58] e Aureliano Chaves[59]. Ao ser indagado sobre o projeto de abertura arquitetado pelos militares, Eduardo Portella fala sobre a intenção dos "setores duros do Governo" que até aquele momento possuíam grande controle:

> Não existia projeto. Era mentira. O general Medeiros queria ser Presidente da República. Então havia três homens do sistema. Primeiro: Vice-Presidente Aureliano Chaves Era um mineiro 'boa praça'. Era o Vice-Presidente civil. Seria o candidato natural no processo democrático. Segundo, seria um candidato que eu achava inadequado, mas era um candidato do sistema: Paulo Maluf. Também liquidaram Paulo Maluf. E dentro do governo tinha um militar simpático, que era o Andreazza. Esse poderia ser candidato numa chapa democrática. Todos três eles liquidaram. Então partiram para a bomba do Rio Centro. A bomba do Rio Centro foi articulada pelo SNI, para dizer que o Brasil não estava preparado para a democracia. Mas eles falharam numa coisa que deviam saber. Eu não sei estourar uma bomba, não fui formado para isso. Mas eles foram, e ao invés de explodir a bomba, implodiram a bomba. Quando implodiu a bomba, as "Diretas Já" foram para rua. Eles não conseguiram mais segurar o processo.(...) A tese dos setores duros do governo era que o Brasil não estava preparado para a democracia.[60]

O Governo Figueiredo encontrava dificuldades em prosseguir com seu projeto de abertura. A disputa pela sucessão de Figueiredo permitiu a organização da oposição. Na impossibilidade de manter o controle absoluto da sucessão presidencial, a disputa pelas candidaturas ficou a cargo dos partidos. Como o candidato do PDS – o deputado federal Paulo Maluf - não agradava a Figueiredo e outros setores ligados ao governo (Napolitano, 2014), costurou-se a candidatura de Tancredo Neves como melhor estratégia de manutenção do controle, já que era um

---

[56] Em setembro de 1980, diversas organizações (partidos de esquerda, associações civis e movimentos sociais) se reuniram na Plenária Democrática da Sociedade Civil, onde defendiam, entre outras coisas, a realização de eleições diretas para a Presidência da República.

[57] Paulo Maluf, havia sido governador do Estado de São Paulo e Prefeito da cidade de São Paulo.

[58] Mário Andreazza era militar. Assumiu diversos cargos políticos durante o regime militar, como o de Ministro dos Transportes nos Governos Costa e Silva e Médici, e Ministro do Interior durante o Governo Figueiredo.

[59] Os três nomes citados integravam o PDS.

[60] Entrevista concedida por Eduardo Portella a autora em novembro de 2015. Na noite de 30 de abril de 1981, militares descontentes com a abertura política levaram duas bombas para forjar um atentado do Rio Centro, Rio de Janeiro, onde se preparava um show em comemoração ao Dia do Trabalhador. A operação fracassou quando uma das bombas explodiu ainda no carro dos dois militares que participaram do atentado.

candidato disposto a dialogar com todas as frentes. Por causa de suas atuações "moderadas" – especialmente em seus mandatos na Câmara dos Deputados Federais – ele era visto pelos mais conservadores como uma opção viável. Ali se esboçava o desenho de uma transição pactuada, visto que, com a crescente força de outros atores no espaço político, o projeto de abertura política do Governo não poderia mais seguir o curso planejado.

Naquele período, os partidos de oposição e as diversas entidades da sociedade civil, reagindo aos sucessivos atentados promovidos por militares radicais, organizavam o Plenário Democrático da Sociedade Civil[61]. Longe de estabelecer uma agenda definida para a redemocratização, a reunião ocorrida em outubro de 1980 conseguiu elaborar um programa que previa, dentre outras coisas, a defesa da realização de eleições diretas em todos os níveis.

Em abril de 1983, começou a tramitar na Câmara dos Deputados Federais a proposta de emenda “Diretas Já”. Um grupo da ala mais à esquerda do PMDB buscava apoio do partido na construção de uma campanha que envolvesse a população[62]. De acordo com Napolitano (2014), foi o movimento sindical – que já contava com o PT e a CUT – que iniciou as grandes mobilização da campanha “Diretas Já”. A campanha, iniciada em 1983, só foi assumida com força total pelo maior partido de oposição, o PMDB, no ano seguinte. Leonelli e Oliveira (2004, p. 305) admitem o ritmo vagaroso e a pouca cobertura da imprensa para os comícios organizados pelo PMDB, sempre privilegiando as cidades menores enquanto a unidade no partido em torno do tema não era consolidada. Mas reivindicam para o PMDB a iniciativa das primeiras mobilizações pelas eleições diretas.

[61] Cf. Clóvis Rossi (1980). De acordo com o artigo, essa plenária reunia representantes dos quatro partidos oposicionistas (PDT, PMDB, PP e PT) e mais 48 entidades da sociedade, como por exemplo, a OAB, a ABI, a Comissão, Justiça e Paz e o Comitê Brasileiro de Anistia.

[62] Apesar de a campanha só ter sido oficializada no ano de 1984, desde meados de 1983 ela já existia efetivamente. A proposta de apoio para a emenda de eleições diretas foi apresentada ao Diretório Nacional do PMDB em abril de 1983. Intitulava-se “Por um Governo Nacional nascido de eleições diretas”, assinado pelos deputados Domingos Leonelli, Dante de Oliveira, Carlos Mosconi, Ibsen Pinheiro, Flávio Bierrenbach e Roberto Freire (PCB). O documento previa, entre outras coisas, a primazia da realização da Constituinte para conclusão do processo de abertura política. De acordo com Leonelli e Oliveira (2004, p. 127), a articulação pela adesão da liderança do PMDB fora iniciada, sob a promessa de, caso a campanha pela emenda das “Diretas Já” não fosse vitoriosa, haveria amplo apoio à candidatura de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral. A campanha fora costurada ao longo de todo o ano de 1983. A adesão dos governadores, necessária para o financiamento da campanha, só foi conseguida no final de 1983 (idem, p.266).

A organização da esquerda na criação de um movimento pelas eleições diretas para o cargo de Presidente da República pressionou ainda mais o Governo Figueiredo a acelerar o ritmo da transição.

> A estratégia de esvaziar as ruas corria o risco de jogar as massas para ações extrainstitucionais de resultado imprevisto, menos pela sua capacidade de tomar o poder e mais pela confusão que criariam na cena social e política. O PMDB, que dependia do voto popular, não podia ignorar esse fato. Não por acaso, no mesmo contexto em que o PT, ruim de voto mas bom de comício, lançou uma campanha pela volta das eleições diretas para Presidente da República em comício em São Paulo no final de novembro de 1983, o PMDB resolveu agir (NAPOLITANO, 2014, p.324)

Para o Governo Figueiredo, qualquer saída por um dos extremos – tanto com o fim da eleição indireta, ou com a repressão dos movimentos de rua - representava um risco à desejada estabilidade no cenário político do país. A repressão aos movimentos de rua poderia produzir uma reação mais forte "pelo risco de fechar a panela de pressão e ela explodir" (NAPOLITANO, 2014, p. 325). Ao passo que a liberação para eleições diretas constituía uma "imprevisibilidade político-ideológica" e possibilidade de liderança de políticos mais à esquerda do espectro político.

A ala mais progressista da oposição via uma grande oportunidade de se estabelecer através da campanha “Diretas Já”. A vitória dos partidos de oposição nas eleições Estaduais de 1982, com a conquista dos cargos de Governador em dez Estados da Federação[63], conferiu poder aos líderes de Oposição que há tempos disputavam espaço no cenário político. Articulados em torno do objetivo comum de derrubada definitiva do regime militar, essa liderança encontrou na manifestação popular uma estratégia de alcançar o fim pretendido. Apesar de não possuir uma agenda clara para a transição, dada a grande heterogeneidade de sua liderança (NAPOLITANO, 2014), o movimento cresceu de maneira surpreendente, se impondo no processo de transição e obrigando os atores a traçarem novas estratégias para suas ações, já que trazia a sociedade civil para uma posição de destaque no cenário político. Para Napolitano (op. cit.), o PMDB assumiu a campanha para não deixar que os partidos mais à esquerda liderassem o movimento. O deputado Ulysses Guimarães[64] apostava nas forças das ruas para pressionar o fim das eleições

[63] Nas eleições de 1982 os candidatos do PMDB conseguiram se eleger para o cargo de Governador nos seguintes Estados: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e São Paulo. O PDT conseguiu vitória no Rio de Janeiro.

[64] Cf. Leonelli e Dante (2004, p.125) mostram a articulação de Ulysses na formação da campanha. As diretas e a Constituinte não eram a prioridade do PMDB. “Para Ulysses Guimarães, a campanha pelas Diretas seria a sua bandeira, já que Tancredo liderava a corrente moderada do PMDB sob a

indiretas, que eram totalmente controladas pelo Governo. Era sua chance de liderar a sucessão presidencial.

O PMDB estava preparado tanto para a derrota das “Diretas Já”, tendo Tancredo Neves como aposta segura para o Colégio Eleitoral, quanto para seu sucesso, no qual teria um líder certo para representar o povo que clamara pelo direito de escolher o presidente, com Ulysses Guimarães. Apesar dos ganhos em matéria de mobilização popular, o projeto que a campanha carregava foi derrotado.

O partido aliado ao Governo, o PDS, estava desgastado pelas diversas derrotas que enfrentara[65]. Seus dissidentes[66] se aliaram ao PMDB organizando uma “Frente Liberal” que articulou a derrota da emenda “Dante de Oliveira”, que poderia abrir completamente a arena política. Essa ação objetivava a eleição de Tancredo Neves pela via indireta. Essa foi a primeira vitória do projeto conservador para a passagem do regime militar para a democracia. Sua segunda vitória foi na formação do Congresso Constituinte, e se deu em duas etapas: a) a criação de uma comissão para elaboração de um projeto de Constituição – que se concretizaria na Comissão Arinos; b) a proposta de emenda constitucional que daria poderes constituintes ao Congresso Nacional a ser eleito em 1986. Tancredo Neves[67] começou a costurar o acordo para a sucessão presidencial antes mesmo da derrota da emenda das eleições diretas. Ele surgiu como alternativa para representar o papel de conciliador por sua aceitação tanto entre os militares e os setores mais conservadores dos partidos, quanto entre a população de um modo geral, graças a sua participação nas “Diretas”[68]. O que garantia essa posição era o seu caráter “moderado”. Na verdade, sua candidatura começou a ser articulada antes do movimento das ruas, principalmente por se tratar de um político visto como uma via segura para finalizar o

---

ideia do consenso”. Não querendo sofrer desgaste, Ulysses atuou nos bastidores, esperando a união do partido em torno do tema para então encabeçá-la.

[65] As principais foram: o aumento de parlamentares da oposição no Congresso, a derrota de seus candidatos nos principais Estados da União e desgaste interno devido a grande rejeição que seu candidato à sucessão presidencial -Paulo Maluf - encontrava no interior do partido.

[66] Os dissidentes do PDS buscavam o fim do regime militar. Dentre eles, pode-se citar José Sarney, Aureliano Chaves e Marco Maciel. Pretendiam ocupar o espaço que seria aberto com a saída dos militares do poder. Cf. Cambraia (2010).

[67] Antes do golpe de 1964, Tancredo Neves fazia sua escalada na vida política. Foi Primeiro Ministro no Governo Goulart, sob o lema da “unidade nacional”, com uma agenda reformista, “gradual e moderada” (NAPOLITANO, 2014, p. 34).

[68] Leonelli e Oliveira (2004, p.416), mostram como Tancredo iniciou sua campanha eleitoral já em fevereiro de 1984, durante comício pelas eleições diretas.

processo de transição (ROCHA, 2013). A candidatura de Tancredo Neves como Presidente da República e Sarney como Vice-Presidente era o resultado de uma combinação de forças que conseguiu uma adesão significativa de atores políticos, recebendo o nome de Aliança Democrática, um desdobramento da ação da Frente Liberal. A estratégia era conciliar os diferentes interesses para conseguir reunir força suficiente para alcançar uma vitória no colégio eleitoral. Essa combinação de forças foi forjada por uma liderança política que pretendia promover a mudança do regime político sem traumas ou rupturas, ou seja, de maneira segura.

A estratégia da conciliação mostrou-se necessária quando a emergência de novos atores sociais começou a se mostrar um perigo para a perda da exclusividade do controle do poder político. Esse risco se tornava iminente à medida que a força dos movimentos populares aumentava, contestando a permanência do regime militar, e consequentemente a liderança política atrelada a ele. A mera possibilidade de exigência de distribuição do poder político obrigou os militares a uma negociação.

Por essa razão, a proposta de uma “Nova República” foi permeada pelas ideias de conciliação, de concessão, de um novo pacto social, no qual seria necessário um meio termo para encontrar uma saída que atendesse a todos, como se pode ver nos discursos e nas entrevistas concedidas por Tancredo Neves ainda durante a campanha pela Presidência da República, como segue:

> (...) a conciliação para ser efetiva não poderá ser um entendimento entre cúpulas partidárias. Esta seria uma conciliação elitista, uma marginalização do povo e até contra os seus interesses. A conciliação teria que se fazer em torno de um programa mínimo de ação política, em que se contemplassem aquelas reivindicações decorrentes das mais sentidas exigências da nossa gente. Em torno desse programa se aglutinariam todos os segmentos da sociedade. O entendimento se faria de maneira estrutural, isto é, de forma vertical, abrangendo nos seus objetivos os interesses fundamentais das diversas categorias sociais, dando-se ênfase à situação aflitiva e desesperadora das camadas mais sofridas do nosso povo (NEVES, 1984).

O eixo central da proposta de governo girava sempre em torno da construção de um novo país, que seria fruto da ação dos diferentes atores sociais. A solução possível deveria ser a da conciliação, uma vez que a pluralidade existente impedia a vitória de uma única corrente de pensamento. Nos discursos de Tancredo Neves eram frequentes as referências à força da mobilização popular evidenciada nos últimos acontecimentos, ao mesmo tempo em que contraditoriamente enaltecia as Forças Armadas. Nesses discursos se popularizava também o tema da Constituinte e o formato que ela deveria assumir:

> Sem abandonar os deveres e preocupações de cada dia, temos de concentrar os nossos esforços na busca de consenso básico à nova Carta Política. Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao Poder Constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a Lei Fundamental do País. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo. Daí a preocupação de que ela não surja no açodamento, mas resulte de uma profunda reflexão nacional. Os deputados constituintes, mandatários da soberania popular, saberão redigir uma Carta Política ajustada às circunstâncias históricas. Clara e imperativa em seus princípios, a Constituição deverá ser flexível quanto ao modo, para que as crises políticas conjunturais sejam contidas na inteligência da lei. (NEVES, 1985, *apud* DELGADO, 2010, p. 821)

Nesse discurso foi apresentado o seu projeto de Constituinte, que não seria exclusiva, mas obra do Congresso Nacional com função constituinte. A promessa era da realização de um amplo debate para canalizar as muitas forças políticas que ocupavam espaço naquele contexto de redemocratização. A finalização do processo de transição se daria com o ordenamento constitucional, e o Governo teria um papel de administrador do processo. Isso que estava implícito nos seus pronunciamentos quando falava da conciliação. Dessa forma, pode-se depreender de suas falas o funcionamento de um Congresso Nacional com função constituinte, que, como em outras ocasiões da história brasileira, seria orientado por um anteprojeto que contemplasse os princípios gerais para o tipo de Estado que se pretendia estruturar.

A nova Constituição deveria contemplar as aspirações de cada segmento num consenso sobre o que pudesse favorecer as diferentes partes naquele projeto já existente. A própria formação de uma comissão de estudos constitucionais já havia sido divulgada por Tancredo Neves logo após sua vitória na eleição para a Presidência da República. Mas Tancredo Neves, vitimado por sua enfermidade fatal, não chegou a tomar posse do cargo, e José Sarney assumiu seu lugar, com a promessa de assumir os compromissos firmados pela Aliança Democrática (PEREIRA, 1987). O projeto de construção constitucional foi colocado em prática pelo sucessor de Tancredo Neves, com a convocatória da Constituinte e, dias depois, com a formação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

A morte de Tancredo Neves, visto como uma espécie de fiador da transição pactuada, à presença dos movimentos sociais no cenário público e as constantes críticas ao autoritarismo – e, portanto, continuísmo – do Governo obrigaram a uma abertura de espaço de importância decisiva na ação da Comissão Arinos, ainda que

esta tenha sido formada por iniciativa governamental em um processo de negociação entre grupos de poder[69]. Isso ocorre não apenas pelas condições de sua formação, mas por ser parte integrante do discurso de um novo Governo, que queria formar a imagem de contraposição em relação ao regime militar, se colocando próximo da sociedade.

A tão demandada Assembleia Nacional Constituinte seria na "Nova República" a celebração do novo pacto social brasileiro. Mas as condições de sua convocação por iniciativa governamental geraram reações importantes. A convocação se deu num formato de proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1985, com o seguinte texto:

> Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão, unicamente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.
> Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.
> Art. 3º O Projeto de Constituição será promulgado no curso da Primeira Sessão Legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Essa iniciativa presidencial foi considerada sinal de autoritarismo, sobretudo entre aqueles que militavam em prol de um processo constituinte que contasse com uma plena participação popular. Na perspectiva desses movimentos, a transição pactuada consistia numa continuidade do regime anterior, manifesta nas ações da "Nova República". Esse arranjo político foi considerado uma tentativa de afastamento da população do centro das decisões. Numa busca pelo fortalecimento da participação popular nos espaços decisórios da construção constitucional, os movimentos sociais denunciavam a arbitrariedade que aquela comissão supostamente representava.

A proposta de emenda supracitada foi enviada ao Congresso Nacional, que formou uma comissão mista para apreciar a mensagem do Presidente da República e deliberar sobre o tema. O deputado federal Flavio Bierrenbach (PMDB-SP), relator daquela comissão no Congresso Nacional, assumiu uma posição de destaque na defesa da ANC. Ao final de dois meses, foi apresentado o parecer do relator que alterava o texto proposto por Sarney. De acordo com proposta de Bierrenbach, deveria ser realizado um plebiscito para se definir se as eleições seriam para

[69] Para uma análise da transição brasileira em perspectiva comparada, ver em O'Donnell, 1988.

representantes exclusivos numa Assembleia Nacional Constituinte, ou se para um Congresso Nacional com função constituinte[70]. Para atender os grupos que usavam o argumento de que não era possível promover nenhum tipo de mudança com as serias restrições legais do autoritarismo (SADER, 1985), muito se debateu sobre a eliminação dos mecanismos autoritários da legislação brasileira, tanto na Constituição Federal quanto dos decretos, era o chamado "entulho autoritário". A proposta de Bierrenbach contava ainda com a possibilidade de submeter a referendo os destaques feitos ao texto final do projeto de Constituição (BIERRENBACH, 1986). Essas medidas eram defendidas com base no objetivo de restabelecer a relação entre o povo e o ordenamento constitucional, tema recorrente nos debates entre os constitucionalistas que assinalavam a necessidade da produção de leis que encontrassem eco na sociedade. Bierrenbach fez amplo uso desse tipo de recurso, buscando mostrar o interesse do povo em participar ativamente do processo.

O Substitutivo de Bierrenbach não foi aceito e o deputado federal Valmor Giavarina (PMDB-PR) foi escolhido como novo relator. O texto que convocava o Congresso Constituinte enviado pelo Presidente Sarney acabou sendo mantido, acrescido de regulamentação sobre anistia e dos casos de inelegibilidade para a Constituinte, conforme o relator substituto propôs.

Em sua análise, Bierrenbach (1986) expressa a visão dos movimentos sociais em face da emenda proposta pelo Presidente da República. Esse texto condensa os principais argumentos usados pelos movimentos sociais. Segundo ele, havia uma cisão entre o Governo e o povo que era evidenciada na polarização da concepção de mudança constitucional:

> De um lado, o *establishment* governamental, com todo o Poder Executivo, a maioria do Legislativo, os partidos políticos majoritários e alguns setores do Judiciário, convocando uma Constituinte "congressual" (...) provavelmente disposta a receber, pronto e acabado, um anteprojeto adrede (...) De outro, toda a sociedade civil brasileira, mais representativa do que partidos (...) exigindo participação popular (...) uma constituinte democrática, livre e soberana (BIERRENBACH, 1986, p.71).

Bierrenbach lembra que a convocação da ANC era uma demanda da nação e era considerada a única via para a superação dos graves problemas do país. Reafirmando a titularidade do Poder Constituinte pelo povo, recorreu a Sieyès para defender a diferença entre Poder Constituinte e Poder Constituído, acentuando a

[70] A Assembleia Nacional Constituintes se dissolveria após a aprovação da Constituição. No caso de Congresso Constituinte, os parlamentares continuariam exercendo o mandato pelo prazo pelo qual haviam sido eleitos, mesmo após a aprovação do texto constitucional.

impossibilidade desse último, organizado na forma de Congresso Nacional, de exercer a função constituinte originária[71]. Essa era uma questão fundamental para os defensores de uma ANC em contraposição ao Congresso Constituinte. De acordo com a perspectiva da liderança dos movimentos sociais, a oposição Poder Constituinte *versus* Poder Constituído era importante na formulação desse argumento porque não se pretendia qualquer tipo de reordenamento jurídico, mas aquele que permitisse a adoção de uma democracia de fato, e não de aparência democrática e com conteúdo autoritário. A Constituinte exclusiva era a única via que permitiria rompimento com o regime autoritário:

> Somente uma Assembléia com toda a ampla competência que deve ter, abrangendo os partidos e as entidades da sociedade civil convocada para a tarefa exclusiva de constitucionalizar o País, é que, desvinculando o Poder do jugo militar, poderá apontar o verdadeiro caminho da democracia, onde os direitos do homem sejam respeitados e resguardados" (BICUDO, 1985, p.191, *apud* SADER, 1985)

De acordo com esse pensamento, não seria legítima a lei produzida em outras circunstâncias. Como se evitaria o abuso de poder, se o ordenamento jurídico seria feito pelos próprios delegados a quem se precisava controlar. Sob esse mesmo argumento, a Comissão Arinos era vista com desconfiança, sendo considerada uma apropriação do Poder Constituinte pelo Poder Constituído.

A Comissão Arinos já vinha sendo planejada antes da posse do Presidente da República, tendo sido, inclusive, mencionada naquele que seria o discurso de posse de Tancredo Neves, passando desde então a despertar o interesse da imprensa. Apesar do programa de governo, em seu "Manifesto à Nação"[72], prever a convocação de uma Constituinte "livre e soberana", o documento não menciona nada sobre exclusividade. Mas a aprovação da emenda convocatória da ANC enviada pelo Presidente Sarney foi a primeira derrota dos progressistas no processo de construção constitucional. Dessa forma, ficou decidido que se fariam eleições para um Congresso Nacional com funções constituintes ou, como alguns chamaram, de Constituinte Congressual, apesar de nominalmente ser chamada de Assembleia Nacional Constituinte.

---

[71] De acordo com Sieyès (1997), em se tratando de divergências na Constituição, apenas a fonte do poder poderia se manifestar. Caso os poderes constituídos, ou seja, derivados da própria ordem constitucional, tivessem o poder de alterar as condições do exercício do seu próprio poder, estaria se produzindo o vício.

[72] Documento que formaliza a Aliança Democrática apresentado na chapa presidencial Tancredo-Sarney.

José Sarney era um político que se filiara ao PMDB em 1984, mas havia apoiado a ditadura, como membro da ARENA, e do partido que a sucedeu em 1980, o PDS. À medida que Sarney se recuperava da delicada situação de sua posse, fez pender a balança completamente para o próprio projeto. Cumpria os acordos da campanha, mas imprimindo uma direção que buscava neutralizar a ala ligada a Tancredo Neves na Aliança Democrática, substituindo os nomes escolhidos pelo político mineiro nas funções-chave do Governo[73], fortalecendo sobremaneira determinados grupos de poder tradicionais da sociedade, a exemplo da condução que deu ao projeto de elaboração do Anteprojeto de Constituição:

> Sarney tomou como diretriz a manutenção da proposta de Tancredo, de elaborar o anteprojeto de Constituição. Manteve e criou a Comissão Arinos. Só que no lugar de 15, resolveu aumentar para 20, depois 25, depois 30, depois para 40 membros. Contra a vontade do Fernando Lyra. Era uma forma de aguar a Constituição e colocar nomes, digamos, mais conservadores e vinculados a ele, lógico, agora Presidente[74].

O projeto progressista de um processo constituinte exclusivo teve uma aparente derrota quando a Comissão Arinos foi formalizada. A ideia original de Tancredo Neves não contemplava a demanda por participação popular no processo constituinte, tão defendida pelos movimentos sociais, visto que o anteprojeto seria elaborado por uma pequena comissão. A expectativa era que a elaboração de um Anteprojeto de Constituição feito sob a encomenda do Governo serviria para impedir as mudanças profundas no ordenamento jurídico brasileiro, conforme os mais progressistas defendiam ser necessário para que se rompesse com o regime anterior.

> A ideia original - e eu acho que era o compromisso de Tancredo - era o modelo espanhol. Nomear uma comissão que elaboraria o projeto de Constituição. O projeto do presidente eleito pelo voto seria enviado ao Congresso. O Congresso decidiria. Com a mudança do quadro político veio a assunção do Sarney e a reação do Congresso. Alguns congressistas achavam que o Congresso teria que começar do zero e fazer seu próprio projeto de Constituição. Sarney fica numa encruzilhada entre o modelo de Tancredo e a reação do Congresso. Isso porque quando se mudou o Presidente da República, ele passou a ser um presidente vinculado ao regime passado, por mais equilibrado que fosse. E foi. O Congresso pró-Tancredo tinha medo de que a Comissão do Sarney enviasse um projeto conservador. E Sarney receava que aqueles 15 iniciais fizessem um outro projeto muito avançado.
> A solução que se encaminha depois é a que Comissão Arinos redige o projeto como contribuição, sem força vinculante qualquer, não limitadora do Congresso. O motivo para a mudança desta natureza da Comissão foi, sem dúvida, a morte do Tancredo[75].

---

[73] Depoimento de Fernando Lyra à Antônio Sérgio Rocha, concedido em Recife, em julho de 2012, gentilmente cedido para consulta. Material inédito.

[74] Depoimento de Joaquim Falcão à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

[75] *Ibid.*

Mas na política sempre existe a possibilidade de reviravoltas ou desdobramentos imprevistos. As dificuldades enfrentadas por Sarney fortaleceram os movimentos contrários ao projeto conservador. A reação contrária à Comissão Arinos fortaleceu a recusa à interferência governamental e os interesses que defendia. A composição da Comissão Arinos e seus procedimentos de trabalho foram muito diferentes do que se esperava. O florescente debate promovido no período pré-Constituinte permitiu à Assembleia Nacional Constituinte uma aura de soberania imprescindível nos momentos de maior tensão na disputa entre os progressistas e conservadores.

O reconhecimento da importância do trabalho da Comissão Arinos no processo constituinte de 1987-1988 se confirma no depoimento de diferentes juristas, como é o caso de Joaquim Falcão e de José Afonso da Silva:

> O fato de ter sido anterior à constituinte, e o fato de trabalhar como se fosse uma constituinte de verdade, com nomes respeitados do Brasil, fez com que a elaboração constitucional começasse de fato, logo. É como se o Brasil tivesse treinado para fazer uma Constituição. Houve grande mobilização e cobertura de imprensa. Críticas, debates. Foi um grande laboratório. Ajudou tornar a nova constituição inevitável. A Constituição de 1988 é uma das mais abertas, transparentes, mobilizadoras do mundo. Não conheço outro país que tenha elaborado uma Constituição com tanta liberdade e acompanhamento popular. Isto se deve muito a Comissão Arinos[76].
>
> Se não fosse a Comissão Arinos, talvez os trabalhos constituintes não tivessem acontecido. Porque foi somente naquele momento que se discutiu Constituição e Constituinte, com muita repercussão na imprensa. A Comissão Arinos acabou servindo de modelo para a estrutura da Constituinte.[77]

O resultado final do processo constituinte, ainda que o formato não tenha sido como pleiteavam os movimentos sociais, possibilitou a implementação de importantes conquistas sociais. O ex-membro da Comissão Arinos identifica na elaboração da Constituição Federal de 1988 um fenômeno raro na história do constitucionalismo brasileiro:

> (...) o de uma minoria ter sido capaz de produzir uma Constituição razoavelmente progressista contra uma maioria conservadora; de o procedimento constituinte, embora defeituoso, não ter conseguido escamotear totalmente o interesse popular (SILVA, 2008 *apud* PILATTI, 2008, p.xvi).

A contradição de uma minoria progressista conseguir impor suas propostas em detrimento do projeto da maioria conservadora não foi exclusividade da ANC.

---

[76] *Ibid.*

[77] Depoimento de José Afonso da Silva à equipe do Cedec, concedido em São Paulo, em outubro de 2009.

Essa peculiaridade já estava presente na Comissão Afonso Arinos. A surpresa foi o fato de uma “Comissão de Notáveis” à serviço do Poder Executivo produzir um Anteprojeto com tantas inovações democráticas e temas que trouxeram à tona os direitos e garantias fundamentais, evidenciando inclusive os direitos das minorias. Essa foi a maior contribuição da Comissão Arinos ao processo constituinte: antecipar o debate, servir como um ensaio técnico do que estava por vir. Sua composição, seus procedimentos de funcionamento e seu texto final precisam ser vistos de perto, a fim de entender como se deu essa surpreendente mudança no cenário político.

2 A COMISSÃO ARINOS COMO ENSAIO TÉCNICO DA CONSTITUINTE

2.1 O projeto de ordenamento constitucional

A atuação da Comissão Arinos foi fortemente marcada pela repercussão dada pela mídia. A análise da sua atuação não pode ser feita sem a observação dos acontecimentos que a cercaram e seus desdobramentos. Desde o seu anúncio, quando Tancredo Neves já havia sido eleito Presidente da República, a Comissão foi objeto de grande atenção, por se tratar de uma ação do governo da Nova República. Por intermédio da Comissão Arinos, uma nova proposta de organização jurídica seria realizada no país, seguindo os princípios contidos no programa da Aliança Democrática. Esse projeto encerraria o longo debate ocorrido no início dos anos 1980, em que uma parcela do partido de oposição (PMDB) defendia a realização de uma ANC, enquanto o partido da base do Governo (o PDS) defendia a reforma constitucional.

O discurso de Tancredo Neves apresentava a Comissão Arinos como aquela que seria a responsável por elaborar uma Constituição que viria de propostas dos mais variados segmentos da sociedade brasileira e que seria, nesse sentido, forjada pelas mãos do povo brasileiro. A Comissão assumiria a importante tarefa de traduzir as aspirações da sociedade brasileira da Nova República que estava nascendo. Às vésperas da data da posse de Tancredo Neves os jornais noticiavam as primeiras ações do Governo, dentre elas, a criação de uma comissão que prepararia o terreno para a Constituinte de 1987. Ela não se limitaria a elaborar estudos para servir de subsídio, mas teria "... também força, por ser elemento de integração do eixo político do Governo, para funcionar como um filtro seletor e orientador das medidas preparatórias à Constituinte"[78]. Evitar-se-ia com isso a adoção de medidas pelo calor do momento, contrariando o espírito do que viria a ser a Constituição Federal, funcionando como um "centro de convergência entre entidades de representação e as instituições de poder"[79].

Os pronunciamentos de Tancredo Neves em discursos e entrevistas (NEVES, *apud* DELGADO, 2010) mostram o papel central da Comissão Arinos na realização

[78] Cf. BRAGA, Emílio. Falta unir os Poderes. *Correio Braziliense*, Brasília, 10 mar. 1985, n. 8014.

[79] *Ibid.*

do grande pacto nacional referido ao longo de toda a campanha presidencial. Ela teria a função de reunir em debate as diferentes forças políticas atuantes no espaço público, como os partidos e movimentos sociais, como se vê no trecho abaixo:

> Em agosto do ano passado, ao falar diante dos convencionais do PMDB que me escolheram seu candidato à Presidência da República, eu lhes disse que a primeira de nossas preocupações era a de reordenar institucionalmente a Nação. Ao receber, no colégio eleitoral, os votos que me elegeram Presidente da República, voltei a expor a minha preocupação em promover, logo, a discussão constitucional. Se não podemos, e não devemos votar às pressas uma nova Carta Política, temos de discuti-la a partir de amanhã. A fim de contribuir, com seus recursos, para o debate, o Executivo constituirá, como um dos primeiros atos de governo, comissão de alto nível, integrada não só de juristas conhecidos, mas, igualmente, de representantes autênticos dos diversos setores sociais, com o objetivo de elaborar um esboço de anteprojeto constitucional. Este documento não nascerá apenas do saber jurídico de seus membros e das reivindicações, justas, dos grupos sociais que ali se representem. Meu propósito é o de que a comissão possa ouvir o povo, recolhendo suas ideias criadoras. Redigido, o esboço voltará ao debate público, enquanto se processa a campanha eleitoral para a escolha do Congresso Constituinte. E caberá aos delegados da Nação, eleitos com o mandato expresso de constituinte, o ato soberano de aceitar, emendar ou rejeitar a proposta de lei fundamental que lhes encaminharemos. Se assim se fizer, e assim se fará, teremos a primeira grande oportunidade histórica de redigir uma Constituição ajustada às aspirações nacionais. Em nenhum outro tempo, no passado, pudemos realizar uma consulta popular sobre o destino do Estado, como faremos agora. (NEVES, apud DELGADO, 2010, p. 847)

Enquanto espaço político de articulação, era do interior da Comissão Arinos que deveriam sair os acordos de conciliação que permitissem a realização das mudanças institucionais previstas para a nova Constituição. A Comissão, conforme foi apresentada por Tancredo Neves, prometia a solução do debate constitucional. Pode-se perceber que o governo da “conciliação”, para o qual foi eleito, traria a estabilidade por intermédio do reordenamento constitucional, que deveria dar lugar às principais forças do cenário político. A despeito da promessa de ouvir as reivindicações dos muitos movimentos sociais, não havia nenhum projeto consistente de consulta num sentido mais amplo de participação popular no processo constituinte[80]. A existência de uma comissão cuidadosamente escolhida para elaborar o texto que serviria de base ao Congresso Constituinte garantiria que a mudança constitucional não estaria sujeita às instabilidades de um processo constituinte livre e soberano, como defendiam aqueles movimentos. Essa seria uma solução conciliatória, que daria fim ao impasse experimentado no início dos anos

[80] Em estudo coordenado por Arinos durante os anos de 1980 e 1984, na Fundação Getúlio Vargas, conforme veremos. Este estudo estava longe de possuir a representatividade suficiente para ser considerado consulta popular.

1980, conforme o depoimento de Fernando Lyra (PMDB-PE), um dos articuladores políticos da Aliança Democrática:

> (...) não poderia haver redemocratização sem mudar a Constituição dos militares. Mas isso só se deu como provável com a eleição de Tancredo Neves. Ele inclusive me encarregou de elaborar o que depois veio a se chamar Comissão Arinos. E indicou os setores que deveriam participar dela e participar da Constituinte. A Comissão era realmente para fazer um projeto. O problema é que Sarney colocou muita gente dele lá dentro.[81]

A vinculação da Comissão com o Governo gerava grande crítica dos mais variados segmentos sociais[82], que defendiam a realização de uma Constituinte livre de interferência do Poder Executivo. Naquele momento de intensa disputa política, as notícias sobre a Comissão Arinos eram identificadas como ação impositiva do Governo da Nova República, sobretudo no contexto em que ela foi formada.

O fato inesperado, e que mudaria toda a proposta de conciliação da redemocratização, foi a morte de Tancredo Neves, o direto responsável pela construção do acordo do pacto da Nova República. A legitimidade para assumir a liderança do processo de transição que ele conquistou durante a campanha das "Diretas" é o que lhe dava alguma legitimidade para implementar as mudanças necessárias. Mas Sarney, ainda que declarando seu compromisso com a manutenção do acordo, por ser um político fortemente atrelado ao partido governista, era visto como o continuísmo do regime autoritário[83]. A controvérsia de sua posse prejudicava também a legitimidade da futura comissão que elaboraria o Anteprojeto de Constituição. Segundo Lamounier (2008), a morte de Tancredo

---

[81] Depoimento de Fernando Lyra à Antônio Sérgio Rocha, concedido em Recife, em julho de 2012. Material inédito.

[82] Cf. Bertoncelo (2009). De acordo com o autor, a mobilização das "Diretas Já" representou a recusa da sociedade brasileira (em seus diversos segmentos) ao regime militar. Durante os comícios *"o centro político da sociedade foi "profanizado", com a criação de bonecos satirizando figuras políticas importantes como "Paulo Maluco", "Mario Dazzar" e "Aureliano Chavão", a malhação de outros, representando Ministros de Estado, enterros simbólicos do regime militar, do Colégio Eleitoral, do presidente Figueiredo etc. Essa "profanização" do centro político em parte explica a ineficácia das tentativas do núcleo político do regime em colocar-se como "representante da sociedade".* Nas *palavras de alguém que viveu os acontecimentos, "a opinião pública não quer mais ouvir falar na continuação de nada que esteja ligado ao governo"* (Veja, 25 abr. 1984. Carta ao Leitor*)".* Essa recusa a todas as ações do Governo gerada na campanha das "Diretas" pode ser percebida nas críticas feitas à Comissão Arinos.

[83] Em 1980 José Sarney, que naquele momento era senador e presidente do PDS, defendeu a tese da necessidade da reforma constitucional com vistas à conclusão do processo de redemocratização. Segundo a matéria do Jornal O Globo, Sarney defendia a modificação constitucional através de uma comissão de políticos e juristas renomados. A comissão deveria elaborar o texto que seria submetido ao Congresso Nacional. (Sarney: Abertura exige reforma constitucional. *Jornal O Globo*, 08 ago. 1980).

Neves teria dado outro rumo, afetando a natureza e desempenho da Comissão Arinos, pois o objetivo era evitar um processo constituinte muito longo, uma vez que a situação de transição era incerta. Desejava-se concluir o processo de transição política; para isso, uma nova Constituição era imprescindível para dar fim à institucionalidade do regime anterior. Foi assim que se estabeleceu um acordo entre Tancredo Neves e Afonso Arinos após a eleição no Colégio Eleitoral, como se vê no trecho:

> Na concepção original de Tancredo e Arinos ela seria anunciada no discurso de posse, tendo como missão a elaboração de um anteprojeto de Constituição; creio que os nomes dos convidados a integrá-la seriam também publicados já no dia seguinte. (LAMOUNIER, 2008, p. 19)

A mudança no rumo colocava Sarney numa posição difícil, tendo que tomar decisão sobre a escolha dos nomes para aquele grupo seleto, além de precisar lidar com a recepção do Congresso Nacional à iniciativa governamental. Para Lamounier (2008), a "tática protelatória" de Sarney causou grandes prejuízos à Comissão, deixando-a exposta e ridicularizada, sofrendo grande desgaste.

Havia grande preocupação da opinião pública com a existência de uma "Comissão pré-Constituinte", como chegou a ser chamada nos noticiários[84]. Questionava-se qual seria seu papel dentro do compromisso da Aliança Democrática. Os jornais estampavam a preocupação de diversos segmentos sociais, sobretudo daqueles empenhados na redemocratização do país e que não identificavam a Comissão como uma via de aproximação do Governo com a sociedade – mas, antes, como uma forma de impedir as mudanças reivindicadas pela sociedade civil. Imediatamente, criticou-se sua função, seu formato e sua composição, inclusive por causa da disputa entre o ministério montado por Tancredo Neves e o próprio José Sarney sobre a escolha dos nomes que comporiam a Comissão[85]. O desacordo entre o Presidente de República e Afonso Arinos sobre esse assunto era notório. Para se defender das críticas quanto sua atuação nos assuntos pertinentes à Constituinte, o Governo Sarney declarava que a Comissão não substituiria a Assembleia, que esta seria livre de interferências. Já Arinos

[84] A dúvida de Sarney: a comissão pré-constituinte vai ajudar ou não?, *Jornal da Tarde*, São Paulo, 29 maio 1985, n. 5979.

[85] Como deixam claros diversas matérias de jornal da época. Cf. Governo não aceita as ideias de Afonso Arinos, *Jornal de Brasília*, Política, 05/09/1985.

reforçava seu papel de estruturador da ordem jurídica, conforme anunciado por Tancredo Neves.

O trabalho da Comissão Arinos se iniciou com a polêmica em torno de sua função. Os jornais registraram o desconforto entre o presidente da Comissão e o Governo Sarney:

> Houve uma reação em cadeia e em coro, do Legislativo e do Executivo, contra a pretensão do jurista Afonso Arinos, presidente da Comissão Pré-Constiluinte, de fazer um anteprojeto da próxima Constituição. O porta-voz do Palácio do Planalto, Fernando César Mesquita, esclareceu que o presidente José Sarney constituiu a comissão para «estudos, pesquisas e subsídios». Muito tímido, sem querer criar polémica com o ex-chanceler, Fernando César Mesquita esclareceu que o governo não pensa em criar anteprojeto algum. (...)
> Afonso Arinos de Melo Franco, presidente da Comissão Constitucional do governo, que afirmou ter «autonomia e hábito» e por isso está decidido a traçar o destino dos trabalhos da comissão, enviando à Constituinte um anteprojeto, apesar de o decreto do presidente José Sarney se referir apenas a «estudos constitucionais».[86]

Outro exemplo do desacordo entre a proposta de Tancredo e a de Sarney se demonstrou na reunião de instalação da Comissão, ocasião em que o Ministro da Justiça, Fernando Lyra, a quem a comissão estava vinculada, apresentou os membros da Comissão. A situação do Ministro Lyra no Governo de José Sarney não era confortável[87]. Os jornais da época mostravam a sua intenção de concretizar a Comissão Arinos, apressando-se a divulgar amplamente na mídia as indicações que haviam sido feitas por Tancredo Neves antes de sua morte[88]. No entanto, em seu discurso na reunião de instalação da Comissão, em virtude de toda a controvérsia em torno da própria existência desse órgão e de seu caráter limitador do processo constituinte, falava da não exclusividade da Comissão Arinos em levar contribuições à ANC, podendo coexistir com outras comissões organizadas pela sociedade e instituições sociais[89].

A polêmica em torno da CA foi tamanha que os discursos de Lyra e Sarney buscavam mudar a tônica de uma comissão pré-constituinte, pejorativamente

---

[86] Cf. “Governo não aceita as ideias de Afonso Arinos”, Jornal de Brasília, 05 set. 1985.

[87] Fernando Lyra declarou, em depoimento à Antônio Sérgio Rocha, que “A partir do momento em que morreu Tancredo, mudou muito a minha força política, já que eu nunca fiz parte do grupo que daí pra frente iria comandar o país; eu não era vinculado politicamente nem ao Presidente Sarney nem a Ulysses”.

[88] Cf. “Nomes de Tancredo para pré-constituinte são revelados”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 30 maio 1985, p. 3.

[89] Cf. MC040_CECPCS, p. 4 - 8.

chamada de “Comissão dos Notáveis”. Para ter alguma aceitação, ela estaria incumbida da tarefa de promover o debate e de colaborar com os trabalhos Constituintes sem que fosse feita qualquer menção à elaboração de um Anteprojeto de Constituição. A intenção do Governo era de acalmar os atores políticos, sobretudo do Congresso Nacional, sobre o papel da Comissão Arinos no reordenamento constitucional. Falando sobre a atribuição da Comissão que naquele momento se instalava, o Presidente Sarney declarou:

> Eles não se reunirão para ditar aos constituintes que textos devem aprovar ou não. Eles irão reunir-se para ouvir a Nação, discutir com o povo as suas aspirações, estimular a participação da cidadania no processo de discussão da natureza e fins do Estado, e estimulá-la a escolher bem os delegados constituintes (...). A Comissão não substituirá o Congresso nem substituirá o povo. Será, na verdade, uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá. Servirá como uma área de discussão livre e informal das razões nacionais, submetendo ao debate público teses básicas quanto ao Estado, à sociedade e à Nação. (SARNEY,1985, p. 232 - 233).

A nova definição da tarefa da Comissão, que propositadamente foi chamada de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, não estava de acordo com aquela idealizada por Tancredo Neves. Tal era a fonte do desgaste entre Afonso Arinos e José Sarney. Reforçando a ideia original para o funcionamento da Comissão, Afonso Arinos evoca as declarações de Tancredo Neves durante a campanha presidencial e o discurso que proferiria, por ocasião de sua posse. Nele, a Comissão seria apresentada como incumbida de ouvir o povo, elaborar um esboço de um Anteprojeto Constitucional e promover um amplo debate para que depois o texto fosse apreciado pelos constituintes. Afonso Arinos não deixou dúvidas de que não agia de acordo com a orientação do Presidente Sarney, e sim em conformidade com o projeto de Tancredo Neves[90].

O acirramento da disputa no espaço político pela definição do processo de mudança constitucional gerou críticas provenientes de lados extremos sobre a criação da Comissão. Esta, inicialmente, alcançou uma grande repercussão, dividindo opiniões e tornando-se tema obrigatório em diversos espaços, como nos meios de comunicação em massa, nos congressos dos mais variados tipos, nos encontros acadêmicos e na produção bibliográfica do período. Diversas críticas eram dirigidas à sua composição: pelo elevado número de membros e por serem profissionais sem a formação indicada para tal função. Criticava-se o fato de ser

[90] Sobre isso, cf. MC040_CECPCS, p. 10 – 16

tradicionalmente uma tarefa reservada aos juristas, não podendo ser bem realizada por outros profissionais ou intelectuais.

Por outro lado, denunciava-se uma tentativa de controle do Poder Executivo sobre a Constituinte num contexto de disputa sobre a definição do formato a ser adotado. Contribuía para a desconfiança o fato de a Comissão ter sido formada por decreto presidencial e os membros nomeados pelo Presidente da República. Por conta disso, temia-se que o projeto de Constituição atendesse aos interesses do Governo, negando a liberdade e soberania do povo. A famosa expressão "Comissão de Notáveis", usada pelos jornais e seguida por alguns autores de livros publicados naquele tempo, por um lado servia para indicar que aqueles notáveis não eram como os notáveis juristas responsáveis por Anteprojetos nas Constituintes anteriores[91], e por outro lado, para sustentar que a tradição conservadora triunfava, impedindo a participação popular, entregando a tarefa de construção constitucional à elite, a pessoas ligadas ao poder estabelecido, no lugar de permitir uma construção democrática do texto constitucional pelos verdadeiros representantes do povo.

Bolivar Lamounier (1987) identificou duas visões que formulavam essas críticas, ambas provinham da disputa entre reforma constitucional e Assembleia Constituinte exclusiva. A primeira corrente, identificada perfeitamente nos juristas mais conservadores, considerava inexistente a ruptura de poder necessária para a liberação do Poder Constituinte, sem a qual uma Assembleia Constituinte ficaria impossibilitada de existir. Para esses críticos, a única possibilidade era o reordenamento constitucional – não para derrubar a lei existente mas para rever o "detalhamento técnico jurídico". A Comissão era vista como "excessivamente grande, excessivamente leiga, excessivamente diversificada" (LAMOUNIER, 1987, p.86). Para esse grupo, a tarefa de elaboração do Anteprojeto deveria ser entregue a um pequeno grupo de juristas, como tradicionalmente acontecia no país.

A outra corrente de críticos identificada por Lamounier (1987) visava à realização de uma Constituinte livre, exclusiva e soberana, considerando qualquer interferência – como, no caso, um Anteprojeto Constitucional encomendado pelo Governo – uma usurpação da autonomia do Poder Constituinte. A defesa que faziam era de uma Constituinte

[91] Os jornais da época faziam referência à Comissão do Itamaraty, na qual se reuniram juristas notáveis, dentre eles o pai de Afonso Arinos, o deputado Afrânio de Melo Franco, para redigir o projeto para a Constituição de 1934.

> (...) como uma reunião originária, onde qualquer influência prévia, qualquer discussão prévia, uma comissão, um documento (...) tudo isso tenderia a ser visto com suspeita, uma vez que os membros da Constituinte partiriam de sua autonomia desnuda, para encontrar ali, no âmbito da Constituinte, o futuro pacto do país (LAMOUNIEUR, apud FORTES, 1987, p.86).

O amplo número de juristas ou advogados, além de alguns empresários e pessoas ligadas ao Governo, produzia a descrença de que a Comissão pudesse produzir mudanças no quadro das grandes desigualdades e contradições que o país vivia. Grande era o risco de produzir-se um Anteprojeto com alto teor conservador, dado o histórico de impedimentos ou controle sobre as mudanças políticas e sociais no país.

Em defesa da Comissão Arinos, da qual ele próprio fazia parte, Lamounier (1987), tendo em vista o seu caráter plural, apontava para sua principal característica: garantir o espaço para o debate de temas preciosos aos diversos segmentos da sociedade. Ressaltando o aspecto essencialmente político daquela situação constituinte, o autor trata com naturalidade a incerteza sob o resultado final, uma vez que na política estaria presente o jogo entre os atores e os segmentos sociais. Pelo exercício do debate, dizia ele, se poderia alcançar o "entendimento possível" e a "área de convergência" imprescindível nessa visão de processo.

O descrédito da sociedade em relação às propostas de reforma foi apontado por Michiles (1987). Havia desconfiança em relação aos princípios que orientavam as ações do Governo, que, para os principais movimentos sociais não estavam de acordo com os interesses da população, mas atendiam interesses econômicos e políticos. A justificativa dada pelo grupo de críticos da Comissão Arinos para a origem dessas desconfianças estava na experiência histórica. Não são raras as menções sobre decisões arbitrárias do Governo, segundo os quais ele não estaria realizando o que era importante para o país, mas apenas em benefício de grupos econômico e políticos que detinham o poder. O temor dos movimentos que reivindicavam a Constituinte livre era que os poderes constituídos limitassem a ação da Assembleia Constituinte, afetando sua soberania (Dossiê Constituinte, 1986). Era assim que a ideia de um Anteprojeto elaborado por "notáveis" escolhidos pelo Governo soava nos ouvidos daqueles que se manifestavam pela redemocratização.

Para manter o compromisso da campanha da Aliança Democrática, a promessa de um amplo processo constituinte no qual toda a sociedade seria participante – mesmo que indiretamente – precisava ser cumprida. Diante das

muitas críticas recebidas, o Governo Sarney se defendia alegando garantir a ampla representatividade na Comissão, que seria formada com um número expressivo de componentes. Ao todo, foram cinquenta membros, mantendo-se o cuidado de garantir alguma diversidade no que diz respeito à atuação profissional ou acadêmica.

2.2 **O notável Arinos**

O primeiro componente a ter seu nome divulgado foi do coordenador e presidente da futura comissão. Afonso Arinos de Melo Franco era jurista e político, tendo ocupado diversos cargos na administração pública. Nascido em 1905, o mineiro vinha de uma família de políticos, característica que valorizava em sua autobiografia, como aponta Santos (2006):

> Afonso Arinos acreditava que o seu "caráter liberal" era parte do seu legado familiar. Sua árvore genealógica era evocada para lembrar o "liberalismo congênito" dos Melo Franco. Na história da sua família ele registra, por exemplo, a condenação do médico Francisco de Melo Franco pela Inquisição portuguesa, quando se diplomava em medicina pela Universidade de Coimbra em meados do século XVIII. Ele registra também um grande número de deputados no Império, sempre eleitos pelo Partido Liberal. O avô, Virgílio, foi deputado federal no Império e senador estadual na República, entre 1901 e 1922. O pai, Afrânio, foi eleito para a Câmara Federal no governo Rodrigues Alves e, mais tarde, foi ministro de Delfim Moreira. (SANTOS, 2006)

Não seria coincidência a escolha do Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro, para inaugurar oficialmente os trabalhos da Comissão Arinos. Isso porque buscava-se reforçar o caráter tradicional de um membro da família Melo Franco na elaboração do texto constitucional. Seu pai, Afrânio de Melo Franco, presidiu aquela que ficou conhecida como a Comissão do Itamaraty, criada por Getúlio Vargas para preparar o projeto de Constituição, que seria votado em 1934.

Formado em Direito, Afonso Arinos começou a lecionar ainda nos anos 1930. Nos anos 1940, participou da formação da União Democrática Nacional, partido de oposição à Getúlio Vargas. Foi Deputado Federal em 1947, tendo assumido diversos outros mandatos. Durante o segundo Governo de Getúlio Vargas, foi um dos seus maiores opositores, pressionando a renúncia do Presidente e propondo a intervenção militar. Nos anos 1960, participou da articulação para derrubar o Presidente João Goulart, mas se afastou do governo militar já em 1967, desiludido com o autoritarismo do regime que se estabelecia. Arinos se posicionou contrário ao

arcabouço jurídico criado pelos militares e seus assistentes civis, criticando a subversão da hierarquia legal que se produziu, quando, em sua opinião, o papel dos militares deveria ser o de garantir o exercício do poder civil, e não o da produção legislativa.

Arinos defendia a adoção do parlamentarismo como forma de promover a abertura sem a instabilidade que o presidencialismo causava. Nos anos 1980, passou a se dedicar ao tema da mudança constitucional, propondo a entrega de Poderes Constituintes ao Congresso Nacional para o retorno à normalidade jurídica. No mesmo período, coordenou um estudo na Fundação Getúlio Vargas sobre as percepções de determinados grupos na sociedade sobre o tema constitucional, que revelou a concordância geral sobre a urgente necessidade de uma mudança constitucional (FRANCO, 1985).

A visão de Arinos sobre o Poder Constituinte não destoava da de outros juristas tradicionais no que dizia respeito à divisão clássica entre Poder Constituinte Originário e Derivado. Para o jurista, só poderia ser caracterizado como Poder Constituinte Originário aquele que surgia no nascimento de um Estado, enquanto que o Poder Constituinte instituído (ou Derivado) era aquele que se constitui na atuação do Legislativo através da reforma ou das emendas constitucionais. Porém, marcando seu caráter liberal democrático, Arinos afirmava que tanto em sua manifestação originária quanto instituída, o Poder Constituinte democrático não se separa da noção de soberania popular. Arinos pertencia ao grupo de juristas que negava que esse poder tenha atuado na elaboração da Constituição de 1967, em vista das limitações impostas pelo Executivo (FRANCO, 1981). Isso porque o Poder Legislativo possuía apenas funções “figurativas e cerimoniais”, estando as funções políticas e administrativas concentradas no Executivo. Por esse motivo, ele identificava no governo militar uma ausência de norma constitucional válida, situação que não seria contornada com as sucessivas tentativas de legalização provisória. A superação da Constituição vigente seria um evento inevitável, dada sua fraqueza institucional. A partir da observação dos acontecimentos no início dos anos 1980 sobre convocação de uma Constituinte, Arinos acreditava que ela seria instituída, e não originária, chegando mesmo a afirmar:

> O Congresso vai, fatalmente, funcionar como Constituinte, não originária, mas instituída, porque a Constituinte originária resultaria de convocação de uma Assembléia, e esta convocação, ou seria feita pelo Governo atual, ou pela derrubada deste Governo por uma revolução. A convocação pelo Governo só depende dele, mas nada indica que faça, pelo menos agora. O

> Poder Executivo hesitante sobre as urgentes alternativas políticas decide, invariavelmente, não tomar nenhuma. Quanto à hipótese da Revolução, além de impossível, seria desastrosa para o Brasil (FRANCO,1981, p. 8).

O caminho para a abertura democrática seria o da atuação do Poder Constituinte Instituído, para proceder à reordenação jurídica fundamental do Estado. Para Arinos, a situação de exceção precisava ser resolvida de imediato, sendo inconcebível a permanência de um regime ancorado no uso da força.

A trajetória e atuação de Afonso Arinos permitem uma visão clara da perspicácia do político na combinação das diversas reivindicações surgidas no contexto da transição, que, seguindo a proposta da conciliação, evitava uma radicalização. A normalidade constitucional viria para garantir necessária estabilidade ao país. Para se alcançar essa normalidade, seria preciso contemplar as diversas demandas e acalmar as agitações vividas naqueles tempos.

A escolha do nome de Arinos para coordenar a Comissão pode estar ligada ao seu trabalho realizado entre os anos de 1980 e 1984 na Fundação Getúlio Vargas[92]. Trata-se de uma pesquisa que se propunha abrangente e que objetivava pesquisar as "correntes mais significativas e influentes do pensamento e das inspirações nacionais" sobre a elaboração do futuro texto constitucional, que naquele momento já se considerava inevitável. Os questionários também exploravam as expectativas quanto ao processo pelo qual a mudança deveria ocorrer e o conteúdo da nova Carta Política, buscando identificar qual seria, de acordo com a opinião dos entrevistados, o formato mais apropriado para a reformulação constitucional[93]. O resultado afirmava que ampla maioria dos respondentes (76%) indicava a necessidade de elaboração de uma nova Constituição, estando divididos quanto ao formato: por meio de um Congresso Constituinte ou por Assembleia Constituinte. As primeiras sugestões da sociedade ao texto constitucional começaram a ser enviadas ainda durante a pesquisa da FGV.

---

[92] Cf. FRANCO, 1985, p.13.

[93] A amostra contou com quatro diferentes grupos de diversas partes do país, sendo eles: prefeitos, professores universitários da área em questão, dirigentes sindicais e personalidades. A metodologia contou com questionários enviados para os diferentes grupos selecionados.

Nesse sentido, aquele estudo sobre o reordenamento constitucional em grande parte favoreceu a formação da Comissão Arinos[94].

2.3 **Estrutura e funcionamento da Comissão Arinos**

O longo período de quatorze meses de existência da Comissão, considerando-se o contexto de imenso embate político no país, contribuiu grandemente para as mudanças das expectativas sobre sua atuação. De um modo geral, a expectativa em torno da Comissão era de que ela tornaria a Constituinte uma "obra exclusiva de juristas" (PINHEIRO, 1985, *apud* SADER, 1985). No entanto, a despeito da supervalorização feita pela mídia ao excessivo número de juristas nomeados, ela contou com uma variedade de profissionais[95] com diferentes inclinações políticas, que permitiu um funcionamento distinto do esperado.

Foram adotados procedimentos que permitiram o acolhimento de diferentes demandas sociais. Esse formato impôs um amplo processo de apresentação de propostas e votação, precedidas por um período de debate e audiências com diferentes especialistas nos temas tratados. A estrutura e a rotina deliberativa adotadas, bem como o perfil de alguns de seus membros, foram as peças principais no surpreendente resultado final.

Muitos jornais da época divulgaram uma lista que teria sido de Tancredo, que naquele momento já contava com trinta e três nomes[96]. Alguns nomes foram retirados ou substituídos – como, por exemplo, dois nomes ligados ao PT e à CUT e um militar. José Sarney completou a nomeação com sua própria lista. Joaquim Falcão fez referência à intromissão de José Sarney no projeto original de Tancredo Neves. O depoimento de Mauro Santayanna confirma a informação dada por Falcão:

---

[94] A pesquisa organizada pela FGV não apenas recolheu sugestões, mas também reuniu material de estudo sobre as Constituições de outros países, tendo sido disponibilizado para consulta durante os trabalhos da Comissão.

[95] No apêndice pode-se ver a lista integral dos membros e algumas informações sobre suas trajetórias divulgadas na imprensa da época.

[96] Dentre os documentos arquivados no Museu da República, há uma lista de nomes de membros, com a seguinte inscrição feita à mão: "lista original. Nomes do Dr. Tancredo e do Dr. Fernando Lyra". Nessa lista, estão presentes alguns nomes que não compuseram a nomeação feita por José Sarney. Foram excluídos os nomes de Benedita da Silva, João Paulo Pires de Vasconcelos, General Octávio Costa, Dalmo Dallari, Xavier d'Albuquerque, Victor Nunes Leal, Arnaldo Malheiros, Cesar Saldanha de Sousa Junior, Milton Santos, Carlos Alberto de Oliveira. A referida lista encontra-se no Anexo III.

> Tancredo tinha uma lista inicial de 15 nomes para Comissão Arinos. Fernando Lyra me indicou para essa lista de 15. (...)
> Sarney tomou como diretriz a manutenção da proposta de Tancredo, de elaborar o anteprojeto de Constituição. Manteve e criou a Comissão Arinos. Só que no lugar de 15, resolveu aumentar para 20, depois 25, depois 30, depois para 40 membros. Contra a vontade do Fernando Lyra. Era uma forma de aguar a Constituição e colocar nomes, digamos, mais conservadores e vinculados a ele, lógico, agora Presidente[97].

> Originalmente, Tancredo propôs 16 nomes para a comissão. Se Afonso Arinos estava entre os 16? Estava, eu é que fiz o convite a Arinos. Aliás, era o único que não era amigo de Tancredo, porque os dois viviam tendo arranca-rabos no Congresso Nacional. Os demais quinze eram os seguintes: Barbosa Lima Sobrinho, Antônio Ermírio de Moraes, Candido Almeida, Cristovam Buarque, Edgar da Mata-Machado, Evaristo de Moraes Filho, Padre Ávila, Gilberto Freyre, Hélio Jaguaribe, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouvea Vieira, Joaquim Falcão, Jorge Amado e Sepúlveda Pertence. Eu também estava escalado, como secretário-executivo da Comissão[98].

Foram incluídos, à lista atribuída a Tancredo, dois representantes da religião cristã, cinco empresários, um médico e outros intelectuais e juristas. Os jornais da época mostram um descompasso na escolha dos nomes[99], sobretudo no posicionamento de Afonso Arinos, que declarava não ter sido consultado. Arinos queria formar sua própria comissão, que não deveria ser tão extensa. A nomeação final, depois de correções e substituições, contou com alguns nomes da lista divulgada por Fernando Lyra, um ou outro nome proposto por Arinos e uma grande quantidade de nomes propostos por José Sarney[100].

Um fato curioso também foi o de algumas pessoas que compunham a lista anunciada pelo Governo não terem sido convidadas formalmente[101], gerando desconforto e recusa, como os casos de Seabra Fagundes[102], de Fábio

[97] Depoimento de Joaquim Falcão à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

[98] Depoimento de Mauro Santayanna à Antônio Sérgio Rocha, concedido em Brasília, em agosto de 2014. Material inédito.

[99] Cf. “A dúvida de Sarney: a comissão pré-constituinte vai ajudar ou não?”, *Jornal da Tarde*, São Paulo, 29 maio 1985, nº 5979.

[100] Candido Mendes dá a entender que possa ter sido indicado por sua participação na Comissão de Justiça e Paz e por sua vinculação com Sarney. De acordo com texto do Jornal da Tarde (São Paulo, 04/08/1986), José Alberto Assumpção teria sido indicado pelo Estado Maior das Forças Armadas, Reale Jr, por Ulysses Guimarães, Farjado Farias por José Richa e Ney Prado, por Sarney.

[101] Luis Eulálio Vidigal Bueno relatou surpresa à imprensa ao saber da inclusão de seu nome. Cf. matéria “Bem representativa”, *Folha de São Paulo*, 20 ago. 1985, p.4.

[102] Cf. Seabra Fagundes pode desistir da indicação, *Folha de São Paulo*, 20 ago. 1985.

Comparato[103] e de Paulo Bonavides[104]. Este último constava, inclusive na nomeação oficial da Presidência da República, mas declinou por carta à Afonso Arinos:

> Eu queria também comunicar à comissão que recebi uma carta do grande e eminente Paulo Bonavides (...). Em resumo o prof. Bonavides apresenta todos os seus votos de êxito no nosso trabalho e do conjunto das suas declarações se depreende que ele está presidindo a um outro tipo de reunião nacional para reformas das instituições políticas que me parece evidente nas suas considerações que ele é partidário da constituinte independente e não da constituinte congressual reunida com o poder legislativo.[105]

A definição da composição da Comissão Arinos durou dois meses, nos quais houve grande interesse da mídia nesse assunto. A formação dessa comissão permitia vislumbrar a atuação do Governo recém-empossado e suas intenções no processo de reordenamento constitucional.

Formalizada a Comissão, iniciaram-se as primeiras reuniões para definição dos objetivos e procedimentos a serem adotados. Para efeito de análise, dividiram-se os trabalhos em três etapas, sendo elas discriminadas por ordem cronológica: (1) do Regimento Interno e divisão por grupos seccionais; (2) dos Comitês Temáticos; (3) das votações em Plenário e redação do Anteprojeto de Constituição[106].

Na primeira reunião da Comissão tratou-se das explicações das atribuições e debateu-se a agenda organizada por Hélio Jaguaribe, que sugeriu os Regimes Políticos[107] que seriam os capítulos do Anteprojeto de Constituição. Arinos trouxe logo na primeira reunião o Regimento Interno (RI), resultado do trabalho de um pequeno grupo de membros com quem o presidente tinha contato:

> O organograma foi distribuído, foram distribuídos alguns documentos para o uso da Comissão. (...) O primeiro desses documentos são as normas de trabalho, foram elaboradas há cerca de quase dois meses, que elas vêm sendo estudadas, de início tiveram o seu preparo por meio de um pequeno grupo, formado por Assessores do Presidente da Comissão, no seu Instituto de Direito Público e Ciência Política, na Fundação Getúlio Vargas

---

[103] Cf. Pereira (1987, p.22).

[104] Cf. Comissão Arinos terá mais integrantes, *O Estado de São Paulo*, 18 set. 1985, p.4.

[105] ARINOS, A. *Reunião Plenária da CEC.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 16 set. 1985. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 40.

[106] Encontra-se no apêndice a linha do tempo com as datas de cada uma das etapas.

[107] São eles: I - I – Regime de federação; II – Regime de poderes; III- Regime dos direitos e garantias individuais e sociais; IV- Regime econômico; V – Regime social: família, suportes comunitários, marginalidade social; VI – Regime da saúde, educação e da comunicação social; VII – Regime da cultura, ciência e tecnologia; VIII – Regime da defesa nacional e da preservação da ordem democrática. Posteriormente foi proposta outra divisão dos temas, que foram discutidos nos comitês temáticos, como consta no apêndice.

> acompanhados pela competência, dedicação do Dr. Carlos Roberto Siqueira de Castro que é um ornamento do nosso Ministério Público. Especialista em Direito Público, em Direito Constitucional, prestou uma colaboração muito eficiente. Depois, ela foi sendo submetida pelo Presidente a alguns dos amigos membros da comissão que estavam residentes no Rio de Janeiro e que eram mais facilmente acessíveis. Depois ela ontem foi objeto de exame apurado mais demorado por parte de alguns companheiros da Comissão que eu pude contatar. Não tive oportunidade de reunir toda ela que não estava preparado para isto. Mas nos ontem dedicamos uma boa parte do dia a última ação desse esboço. Eu me pergunto e fico as ordens da comissão para decisão do que ela decidir.[108]

Alguns membros, marcando um posicionamento contrário ao RI apresentaram substitutivos ao projeto de Regimento Interno[109], que foi analisado por um pequeno grupo de trabalho[110] liderado por Miguel Reale Jr. Uma das principais discordâncias era a centralização das decisões no presidente Arinos, que foi objeto de proposta de modificação ao Regimento Interno (RI) apresentado. As novas regras de funcionamento da Comissão deveriam igualar o presidente aos demais membros, conforme proposto por alguns membros na reunião:

> Relativamente às normas de trabalho do grupo recomendaria ao plenário que se aceitasse o documento que foi preparado pela assessoria do Afonso Arinos nele introduzindo algumas modificações que a seguir vou enunciar (...). Em princípio os qualificativos apontados pelo grupo foram os seguintes: tornar nítida a condição de que o plenário é o órgão máximo da comissão; (...) Previu-se que os trabalhos do plenário serão comandadas por uma ordem do dia para cada reunião preparada para o presidente e por outro lado optou-se por uma grande flexibilização de regime do trabalho de plenário em lugar de uma regulamentação bastante rígida que as normas estabeleciam, (...) cabendo ao presidente deixar que o plenário se manifeste com liberdade regulando o uso da palavra em função da ordem do dia e do tempo disponível[111]

Naquela primeira etapa, também foi realizada a divisão em grupos seccionais regionais. O RI não foi votado de início, mas apenas as ideias gerais que o norteariam. Pela dificuldade de reunir todos os membros com frequência, adotou-se a descentralização dos trabalhos, adiando inclusive a decisão definitiva sobre o RI, que tratava da divisão em comitês temáticos, comitê de sistematização, regras para as votações e realização das sessões e das plenárias. Logo após a reunião que dividiu os membros por regiões do país, a discussão sobre o RI também ficou

---

[108] ARINOS, A. *Primeira Reunião Plenária da Comissão de Estudos Constitucionais.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 03 set. 1985. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 4.

[109] O texto do primeiro Regimento Interno encontra-se no Anexo II.

[110] A ideia de se formar um pequeno grupo objetivava alcançar uma decisão em curto prazo.

[111] JAGUARIBE, H. *Segunda reunião plenária da CEC*. RJ: Arquivo do Museu da República, 16 set. 1985. (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 67.

pulverizada. A seccional de Minas enviou uma proposta de substitutivo - além daquele relatado por Miguel Reale na primeira reunião. Esse regimento sofreu, mais tarde, alterações no que dizia respeito às regras para os processos de votação, quando, em 24 de abril de 1986, Arinos enviou correspondência aos membros informando sobre as regras a serem seguidas nas reuniões plenárias[112]. O exame do Regimento Interno, em contraste com o verificado nos relatórios finais dos trabalhos da Comissão revelam que algumas regras eram desnecessárias. A disputa pelo voto ou pelas funções que seriam assumidas por alguns membros não era tão acirrada a ponto de exigir um rigor regimental. Um novo documento foi elaborado na fase final para definir detalhes da votação.

Aquele foi o momento de se estabelecer o contato inicial entre os membros e as definições sobre o trabalho a ser desenvolvido. Já na primeira reunião foi feita a divisão por subcomissões seccionais a fim de permitir que os membros participassem de reuniões em suas regiões evitando grandes deslocamentos. A princípio, os membros seriam distribuídos por 4 regiões; no entanto, os membros de Minas Gerais reivindicaram a formação de uma seccional no próprio Estado. Os membros foram distribuídos em cinco grupos. Foram eles: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Nordeste (Recife). A ideia original era que esses grupos coletassem as sugestões da sociedade, mas cada grupo tinha liberdade de definir sua própria agenda.

Os membros do grupo, liderados por nomes escolhidos por Arinos[113], ficaram responsáveis por promover a solicitação do envio de sugestões, através de ofícios endereçados às instituições públicas e representativas da sociedade civil consideradas relevantes, além das chamadas nos meios de comunicação em massa. Cada seccional ficou encarregada de fazer as chamadas nas suas regiões. Era o momento de levantamento de questões e esclarecimentos. A rotina de trabalho em cada seccional não era padronizada e por isso não é possível ter uma visão global da Comissão em seu momento inicial. A atuação foi fragmentada, sendo fundamental a iniciativa dos coordenadores de cada seccional e do envolvimento do grupo na realização das atividades previstas. A seccional de Brasília funcionou como

[112] Cf. Arquivo do Museu da República, 1986. (Coleção Memórias da Constituinte). MC009_CECEF 77 – 81. Assim como aconteceu na ANC, o Regimento Interno sofreu alteração antes das decisões plenárias.

[113] Encontra-se no apêndice quadro com informações relativas às reuniões seccionais.

uma espécie de comitê consultivo, realizando audiências com especialistas e grupos de interesses[114]. Sobre a seccional do Nordeste, não foi encontrado muito material, dado que ela não produziu atas e no relatório apresentado à secretaria geral não constam os assuntos tratados. A seccional de Minas Gerais, ao que parece, foi a única que examinou as sugestões enviadas pela sociedade. Eles ainda discutiram os Regimes de Poder propostos inicialmente por Hélio Jaguaribe. As reuniões seccionais do Rio de Janeiro e de São Paulo contaram com um maior número de integrantes e seus debates foram mais intensos. Nessas reuniões, pode-se perceber o vívido debate e compartilhamento de ideias sobre os regimes que norteariam o Anteprojeto. Nelas foram mais amplamente debatidos temas de grande interesse. No caso de São Paulo, tratou-se de questões trabalhistas e sociais, dos poderes do Estado, das garantias individuais; no Rio de Janeiro, além da Federação e Regime de Estado, foram feitos estudos comparativos, tendo como base diferentes Constituições do século XX.

Ao longo daqueles três meses iniciais apareceram as primeiras contribuições dos membros da Comissão, registradas nas atas ou relatórios das reuniões seccionais ou em formato de textos que foram compartilhados entre os demais membros. Importante frisar que a seccional do Rio de Janeiro funcionava também como sede administrativa, uma vez que era onde trabalhava o presidente da Comissão. Ali se concentraram as principais decisões quanto à definição dos prazos, procedimentos, agenda dos trabalhos e temas para o debate. Era também a seccional com maior número de membros.

No início dos seus trabalhos, estava presente a preocupação em criar condições para que a Comissão fizesse jus à sua classificação enquanto comissão de estudos. Dessa forma, garantiu-se o acesso a um material de estudo, que, na medida em que as reuniões aconteciam, se somava às contribuições dos demais membros. Os materiais já disponibilizados na primeira reunião foram:

> 1- Exemplares do volume editado pela Editora Atlas, contendo as Constituições do Brasil, desde o Império;
> 2- Exemplares do Relatório da Pesquisa dirigida, há algum tempo, pelo Prof. Afonso Arinos, contendo respostas de relevantes setores à problemática constitucional;
> 3- Exemplares do livro "Brasil, Sociedade Aberta", de Hélio Jaguaribe, editado recentemente pela José Olympio;

[114] A seccional de Brasília recebeu o Ministro do Trabalho, um membro do CNPq, representantes dos metalúrgicos, e trabalhadores rurais com a proposta de reforma agrária da Contag, além de lideranças indigenistas.

> 4- Cópias dos textos, em português, espanhol, francês, italiano ou inglês, das mais recentes constituições ocidentais.[115]

A preocupação em disponibilizar materiais que pudessem auxiliar os membros no preparo do Anteprojeto Constitucional, como os textos das Constituições dos países considerados desenvolvidos e textos sobre a história constitucional brasileira, foi bastante destacada nas falas dos membros e resumos das reuniões. Iniciaram-se, então, as discussões temáticas, revisando-se a lista dos principais temas que a comissão deveria tratar[116]. Enquanto as discussões temáticas aconteciam alguns, membros apresentaram textualmente o posicionamento e a defesa de suas ideias sobre alguns temas. Outros ainda colocavam à disposição suas produções bibliográficas para o compartilhamento entre os demais membros do grupo. Também foram objeto de análise as contribuições vindas de organizações da sociedade que traziam a defesa de determinados princípios que deveriam figurar no Anteprojeto.

Esse primeiro momento foi importante para a disseminação das ideias e princípios que deveriam nortear o trabalho da Comissão, sobretudo, no momento da elaboração do Anteprojeto. O debate foi bastante intenso nos grupos mais ativos: São Paulo e Rio de Janeiro. O estudo promovido na primeira fase do funcionamento da Comissão foi fundamental para a formação de um consenso mínimo sobre diversos pontos, o que ajudou na condução dos trabalhos mais tarde. Uma prova da existência de uma base comum foi o grande número de propostas dos membros com mesmo conteúdo, como se verá à frente.

Durante a etapa de debate e surgimento das primeiras propostas, funcionava no Congresso Nacional uma comissão parlamentar para apreciar a proposta de emenda constitucional da Presidência da República que convocaria a Assembleia Nacional Constituinte. Como visto anteriormente, essa proposta previa a entrega do Poder Constituinte ao Congresso Nacional a ser eleito em 1986. O envio da proposta iniciou uma corrida entre os movimentos sociais que conjugavam os esforços de diversas entidades da sociedade numa campanha de participação

---

[115] RESUMO das deliberações da primeira reunião de trabalho. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República 19 set. 1985. (Coleção Memória da Constituinte). MC023_CECPCS).

[116] Regimes de Poder apresentados por Jaguaribe.

popular[117]. A expectativa desses movimentos era impedir que a Constituinte fosse conduzida pelo Governo sem a participação da sociedade no processo. Naquele momento, a Comissão Arinos fazia a chamada para sugestões da sociedade, o que a tornava um canal aberto às suas reivindicações. Um dos fatos bastante explorados pela mídia foi a grande quantidade de sugestões enviadas à Comissão.

As cartas versavam sobre temas os mais diversos, mas guardam uma característica em comum: todas elas eram dirigidas a autoridades públicas (VERSIANI, 2013). Nas primeiras reuniões da Comissão, transparecia a preocupação em responder positivamente às críticas feitas pelos diversos segmentos sociais. A fala de Arinos demonstra a necessidade de mostrar que a Comissão não era elitista, que não agiria de maneira arbitrária, impondo seu conhecimento técnico aos anseios da nação:

> Nós não esqueceremos nunca a lição do Presidente Tancredo Neves, eu pessoalmente não esquecerei nunca. Ele disse que a Comissão não será apenas uma Comissão de juristas e uma Comissão de grandes especialistas. Ele diz assim: "Ela será uma Comissão para transmitir, escutar as idéias criadoras do povo". Foi ele que disse. (...) Nós temos um manancial imenso de sugestões que estão sendo elaboradas (...) Eu sei que nós estamos começando uma aventura, nós estamos começando a trilhar um caminho que nunca foi seguido no Brasil. Nós estamos fazendo uma Constituição que brota do povo. Então, nós sabemos disso. Não pense que eu não sei. Eu sei disso. Agora, como fazer isso, eu só posso fazer com o auxílio da Comissão. Sozinho eu não posso.[118]

Os membros sugeriram que a chamada de sugestões fosse acompanhada do incentivo ao debate no âmbito da sociedade, para que a população tivesse esclarecimento sobre o tema da Constituinte. Eles insistiam no estabelecimento de um vínculo entre a sociedade e a Comissão, como se vê no trecho abaixo:

> ...eu acho que esta Comissão, que vem sendo acusada de elitista, deve, inclusive, se colocar à disposição, não só no que se refere ao recebimento dessas propostas, mas para eventuais convites dos diversos segmentos da sociedade civil, para ir com essas entidades, com seu conhecimento, com seu saber, com a sua experiência, discutir e trazer para o seio da nossa Comissão todas essas propostas. Eu acho que seria uma forma de nós democratizarmos esta Comissão.[119]

---

[117] Como o caso do Movimento Nacional pela Constituinte e o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, os movimentos sindicais, e tantos outros que surgiam nos mais diversos setores da sociedade.

[118] ARINOS, *Primeira reunião da Comissão de Estudos Constitucionais*, RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 03 set. 1985. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 21 e 22.

[119] *Primeira reunião da Comissão de Estudos Constitucionais*, RJ: Arquivo do Museu da República, 03 set. 1985. (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 29.

A amplificação do debate nos mais diversos espaços sociais, como nas igrejas, nos sindicatos, nas universidades, nos encontros profissionais, permitiu alguma sistematização das pautas reivindicatórias de diferentes grupos. Uma mostra do interesse da sociedade na elaboração do texto constitucional pode ser percebida nas inúmeras cartas enviadas à Comissão solicitando ou sugerindo temas que deveriam ser tratados na próxima Constituição do país. O prazo estipulado para o recebimento das sugestões era de dois meses, mas elas continuaram a ser enviadas até os últimos dias de funcionamento da Comissão, totalizando mais de dez mil documentos, entre cartas de indivíduos, de grupos organizados, abaixo-assinados e projetos de lei[120]. De acordo com o relatório final dos trabalhos da Comissão Arinos,

> As sugestões da sociedade civil foram copiosas e constantes, contendo em média, cada carta, cerca de 5 sugestões sobre temas variados. Não puderam constar todas da listagem em anexo, a qual, na realidade, constitui antes uma amostragem, pois que a Comissão contou, apenas, com uma reduzida equipe para lidar com a enorme massa de documentos que lhe foi remetida. Entretanto, grande parte das colaborações foi objeto de cuidadoso trabalho de síntese, passando a formar um acervo organizado por técnicos em documentação da Fundação Getúlio Vargas e que, durante os trabalhos da Comissão, esteve à disposição dos Conselheiros. Não se limitou a sociedade civil a enviar propostas. Acompanhou o desenrolar das reuniões, com reações positivas e negativas, que também compõem aquele acervo[121].

A Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Comissão Arinos, realizou um trabalho de catalogação de parte das sugestões enviadas, mas apenas a Secretaria Executiva da Comissão teve contato direto com as cartas emitidas[122]. O conteúdo de algumas cartas era divulgado em *releases* que a secretaria executiva enviava para a mídia. Mauro Santayanna, que ocupava o cargo de Secretário Executivo da

---

[120] Versiani (2013, p.125) em seu mapeamento das cartas constantes da Coleção Memórias da Constituinte identificou que 1.173 delas foram dirigidas especificamente à Comissão Arinos ou a um de seus membros. Esse fato mostra a resposta dada à convocação feita pelos membros na fase das seccionais.

[121] Cf. *Relatório da CEC,* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 1986. (Coleção Memória da Constituinte). MC010_CECEF 8. Sobre o tema, Versiani (2013, p.249) observa que as cartas "analisadas reivindicam para o povo brasileiro a identidade de pessoas que conhecem profundamente os problemas sociais e que estão decididas a participar da reorganização política do país com ideias e sugestões. Mostram a incontestável determinação de centenas de populares que buscam influenciar os diálogos políticos de seu tempo e encontram, no envio de cartas às autoridades, uma alternativa de participação política".

[122] De acordo com o Depoimento de Mauro Santayanna concedido à Antônio Sérgio Rocha (Brasília, em agosto de 2014. Material Inédito), algumas cartas foram lidas e respondidas pela secretária Wania Santayanna. Em sua análise do conteúdo de algumas cartas, Versiani (2013, p.176) confirmou a informação.

Comissão Arinos declarou que cuidava da separação das "(...) cartas e projetos vindos do povo e de entidades, por assunto, e os entregava aos comitês temáticos. Nessa função, era ele [Candido Mendes] quem recebia e organizava as cartas enviadas pela sociedade civil"[123]. No entanto, essa informação não se confirmou no depoimento dado por Candido Mendes, que, ao ser questionado sobre o acesso dos membros às sugestões enviadas pela sociedade, afirmou:

> Contato direto não, tínhamos contato com a distribuição das propostas que vinham nas diversas comissões para ser examinadas. Mas é preciso observar três coisas. A grande repetição das propostas. Em segundo lugar, muitas vezes um empirismo pelo qual as propostas não tinham nada a ver com o plano constitucional, situações diferentes dentro deste particular. E terceiro uma visão superada de determinados tensões sociais.[124]

Eduardo Portella, em sua visão mais crítica da atuação da Comissão Arinos indicou que as sugestões não foram mais consultadas por falta de vontade dos membros, numa espécie de "autossuficiência intelectual".

Mesmo que em sua grande maioria as reivindicações não fossem matéria constitucional, já que muitas delas tratavam de questões muito específicas, a simples presença naquele debate tornava clara a necessidade de uma ordem jurídica que contemplasse essa multiplicidade de demandas. Concluía-se que a Constituição deveria atender não especificamente a cada uma destas questões, mas garantir uma ampla democratização das instituições políticas. A proximidade entre alguns membros e os movimentos sociais também contribuiu para a entrada de questões específicas nos debates dos Comitês Temáticos e, em alguns casos, os próprios membros participavam fora da Comissão de eventos organizados na sociedade para apresentação e discussão de propostas[125].

A etapa das seccionais foi, portanto, o momento de se iniciar o debate, de reunir os materiais e sistematizar as ideias para a próxima etapa de construção do texto. O breve período de três meses foi intenso no que diz respeito à entrada dos temas do debate público, tendo sido permeada de acontecimentos políticos

---

[123] Depoimento de Mauro Santayanna, à Antônio Sérgio Rocha, concedido em Brasília, em agosto de 20014. Material inédito.

[124] Depoimento de Candido Mendes à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015. É provável que estivesse se referindo às listas dos temas organizadas pela FGV e resumos das cartas enviadas.

[125] Mauro Santayanna apresentou em seu relatório final a lista das palestras que participou, Bolivar Lamounieur participou de Congressos, Guilhermino Cunha, Hélio Santos e demais membros também participaram de eventos como representantes da Comissão Arinos.

importantes, como a decisão final sobre o formato da Assembleia Constituinte[126] depois da derrota dos progressistas na batalha na Comissão Mista no Congresso. O envolvimento de alguns membros da Comissão Arinos com as questões daquele momento político foi tão intenso que chegaram a pensar em elaborar um documento a ser enviado para o Presidente da República apresentando o posicionamento do grupo em favor de uma Assembleia Constituinte livre. No entanto, essa ação foi logo descartada por Afonso Arinos, sob a justificativa de não ser a atribuição que lhes cabia.

O caráter regional das seccionais, que surgiram inicialmente para permitir uma operacionalização dos trabalhos, foi aproveitado para que se pudesse aproximar a população da Comissão. A chamada de cartas pelos meios de comunicação locais favoreceu intencionalmente o contato da Comissão com a sociedade. Conforme foi defendido por diversos membros, entre eles Josaphat Marinho,

> (...) as ideias de comissões regionais podem funcionar muito, sobretudo como elemento catalizador dessas sugestões de programações que as provoquem no sentido de aceitar e provocar qualquer debate. Eu acho que é fundamental que a comissão, inclusive se descentralizando, possa pôr-se nesta posição fundamental, que é um gesto necessário de aceitar e provocar qualquer debate sobre temas.[127]

O próximo momento foi o da construção do texto do Anteprojeto propriamente dito. A partir dos temas já discutidos, fez-se a distribuição em dez comitês temáticos, permitindo um tratamento mais cuidadoso dos temas específicos, de acordo com a escolha dos membros. Cada comitê temático produziria uma proposta de redação que seria submetida aos demais membros quando novamente reunidos em plenário.

A divisão dos membros entre os comitês foi inicialmente por escolha livre, declarando a ordem de suas prioridades[128]. Dos dez Comitês Temáticos existentes os que geravam maior interesse e participação dos membros, demonstradas pelas altas taxas de participação e frequência durante as reuniões, foram o CT1 - “Princípios fundamentais da ordem constitucional, Organização internacional,

---

[126] Por Emenda Constitucional nº 26, de 27/11/1985 na Câmara dos Deputados Federais.

[127] MARINHO, Josaphat. *Primeira reunião plenária da Comissão de Estudos Constitucionais*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, RJ, 03 set. 1985 (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição. MC058_CECPCS 33.

[128] No quadro membros da Comissão, no apêndice, pode-se também ver os comitês temáticos escolhidos por cada um deles.

Declaração de direitos", os CT3 e CT4 –"Poder Legislativo e organização partidária" e "Poder Executivo" (que funcionaram quase que conjuntamente)[129], o CT8 – "Ordem econômica" e o CT9 – "Ordem Social". O CT2 –"Federação e organização tributária" e o CT5 –"Poder Judiciário e Ministério Público" foram frequentados por poucos membros, que por sua vez mantiveram o interesse quase que unicamente nos seus temas. Os CTs 6 e 7, respectivamente "Educação, Cultura e Comunicações" e "Condições ambientais, Saúde, Ciência e Tecnologia", receberam poucas inscrições, sendo necessária a intervenção de Arinos, solicitando a alguns membros que alterassem a escolha a fim de garantir um quantitativo mínimo de membros. Ainda assim os dois CTs precisaram ser agrupados pelo baixo quantitativo de membros inscritos. A quantidade de reuniões de cada CT variou de acordo com a intensidade do debate, o número de membros participantes e a extensão do assunto tratado. A média de encontros foi de sete reuniões. Nelas, cada membro apresentava suas propostas de artigos, que eram submetidas ao debate para a consolidação do texto articulado que seria entregue para a Comissão de Sistematização.

Pode-se perceber na distribuição dos componentes nos CTs que determinados membros participavam apenas das reuniões específicas de elaboração de alguns capítulos do Anteprojeto, conforme atendesse aos seus interesses[130]. Observando a participação dos empresários, por exemplo, podemos perceber que João Pedro Gouvea Vieira esteve presente apenas no CT8, que discutia a Ordem Econômica, e, mesmo assim, com uma taxa de participação inferior a 50%. Sua participação na etapa das plenárias, na qual se definiria a permanência ou não dos artigos na versão final do texto, foi de 22%. Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho[131], presidente da FIESP na época, participou de todos os encontros do CT sobre a ordem econômica, mas na fase das plenárias praticamente não esteve presente. Odilon Ribeiro Coutinho, que não participou de nenhum encontro na fase das seccionais, teve participação de 50% nas duas últimas etapas.

[129] Esses dois CTs foram agrupados em virtude da natureza da discussão que faziam. Tratava-se da organização do Estado e a forma de governo adotada.

[130] Encontra-se no apêndice o quadro de frequência com as participações relativas de cada membro em cada etapa de funcionamento da comissão.

[131] Além do CT8 – "Ordem Econômica", este membro participou também do CT2 – "Federação e organização tributária", na qual registrou a presença em 50% das reuniões.

Antônio Ermínio de Moraes merece destaque, já que sua participação destoou da dos demais empresários, demonstrando interesse em reuniões que tratavam dos temais sociais como saúde, educação e assistência social. No entanto, sua participação foi maior numa fase menos decisiva: a das seccionais. Importante ressaltar que, no que diz respeito à participação nas etapas decisivas, a única exceção entre os empresários foi de Sérgio Quintella, que teve taxas de participação relativamente altas em todas as etapas, apesar de fazer escolhas de acordo com sua atuação profissional[132].

Não se pode mensurar, contudo, a intensidade de cada participante, uma vez que a mera presença não significa que a participação tenha sido ativa. Nesse sentido, a análise dos percentuais de frequência registrados apenas confirma o relato de José Afonso da Silva de que a participação dos conservadores foi inexpressiva, produzindo uma possível explicação para o teor social que o texto da Comissão Arinos apresentou, a despeito do que se esperava.

> Houve uma polarização entre progressistas e conservadores na Comissão Arinos. Até nisso foi muito semelhante à Constituinte: a maioria de seus membros era de conservadores -- mas que não levaram a palma. Ficaram muito aquém do que inicialmente pretendiam, especialmente porque eles pouco iam às reuniões e os progressistas compareciam sempre.[133]

Candido Mendes confirma o sucesso da atuação do grupo progressista. Ele reconheceu que a participação dos membros ligados aos movimentos sociais ou a grupos empenhados na redemocratização do país foram fundamentais para a ampliação dos direitos sociais. Para ele "se formou, a partir das comissões [Comitês Temáticos], e da sua convivência neste aspecto, a noção de uma Constituição prospectiva. (...) E esse grupo [da esquerda] avançou sobre a direita, avançou sobre o conservadorismo"[134]. O chamado "grupo da esquerda" tinha como principais protagonistas Hélio Santos, Walter Barelli e José Afonso da Silva.

---

[132] Sua participação foi de 91% na primeira etapa, 100% no CT8, 85% no CT9, e de 50% no CT2 e na fase das plenárias. De acordo com a matéria de Hélio Contreiras (Constituinte, *Jornal da Tarde*, São Paulo, 04 ago. 1986), tinham inclinação privatistas os conselheiros Alberto Venâncio Filho, Raul Machado Horta, Orlando de Carvalho, Gilberto de Ulhôa Canto e Sergio Quintela.

[133] Depoimento de José Afonso da Silva à equipe do Cedec, concedido em São Paulo, em outubro de 2009.

[134] Depoimento de Candido Mendes à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

A maior taxa de frequência nas reuniões plenárias foi dos juristas[135], cientistas sociais[136] e membros ligados a organizações da sociedade civil[137], além daqueles que assumiam funções que tornavam a participação imprescindível, como presidência e secretarias[138].

É possível perceber que não foi apenas a estrutura adotada que influenciou no resultado final, com um texto bastante avançado, no que diz respeito à ampliação dos direitos. A atuação de alguns membros foi um fator determinante. A leitura das transcrições das reuniões também permite identificar a participação ativa desses e outros membros na defesa de temas que se considerava essenciais para dar ao texto Constitucional um caráter mais democratizante.

As reuniões dos Comitês Temáticos e as Plenárias foram os momentos em que o trabalho efetivo da Comissão tomou corpo. Ali estavam presentes as principais disputas pela definição do texto que se apresentaria para a Assembleia Nacional Constituinte[139], ou seja, qual visão de sociedade que seria prevalecente e qual a sua relação com o Estado. Foi ainda um momento de debate para justificar os textos propostos, como as emendas supressivas, as aditivas ou as modificatórias. Os membros se preparavam para defender suas propostas, buscando, ainda naquele momento, conjugar os interesses múltiplos. Os temas mais polêmicos ficaram para o momento final, quando cada comitê apresentou sua proposta de texto e as emendas destacadas foram analisadas individualmente. Foi Raphael de Magalhães quem propôs um método de trabalho que previsse o envio das discordâncias para a decisão do plenário[140].

---

[135] Dentre os juristas, os com maiores taxas foram Cláudio Lacombe, Clóvis Ferro Costa, José Meira, Raul Machado Horta, Sepúlveda Pertence, Laerte Ramos Vieira, José Afonso da Silva, Luis Pinto Ferreira, José Alberto Assumpção, Floriza Verucci,Rosah Russomano, Orlando Carvalho, Edgar de Godói Mata-Machado.

[136] Refere-se a Bolívar Lamounieur, Hélio Jaguaribe e Candido Mendes.

[137] Refere-se a Helio Santos, ligado ao movimento negro; Walter Barelli, do Dieese; Mario Martins de Souza, ligado a ABI; Padre Fernando de Ávila (que também era sociólogo); Reverendo Guilhermino Cunha (que também é jurista).

[138] Refiro-me a Afonso Arinos (Presidente), Mauro Santayanna (Secretário Executivo) e Ney Prado (Secretário Geral).

[139] Em janeiro de 1986, quando as reuniões dos comitês começaram já havia sido convocada a Assembleia Nacional Constituinte, que seria formada pelas duas Casas reunidas.

[140] Arquivo do Museu da República, 1986. (Coleção Memórias da Constituinte). MC053_CECPCS 90.

O constante contato com a mídia, que tinha inclusive acesso a algumas reuniões e também recebia *releases* dos principais temas tratados, teve um papel importante. A repercussão das atividades da Comissão Arinos constituiu um fator de pressão externa, levando para o interior do órgão problemáticas em reação ao tratamento que alguns assuntos recebiam dos seus membros. Alguns desses também usavam a mídia para tornar pública a opinião individual sobre determinados assuntos discutidos na Comissão.

As relações no interior da Comissão, assim como as relações entre ela e demais atores do cenário político, indicavam que havia uma multiplicidade de agentes interferindo e, consequentemente, contribuindo para o resultado final dos seus trabalhos. A abundância dos atores envolvidos, desfrutando de extenso espaço de movimentação, permitiu a ampliação do debate. Um evento que indica essa variedade de forças atuantes foi a nova rodada de debate sobre temas que já haviam sido discutidos nos Comitês Temáticos, mas que produziram importantes divisões de opiniões. Um dos motivos apresentados para se retornar à discussão antes da entrega dos textos à Comissão de Sistematização era a dificuldade de dar coesão a um texto feito por diferentes grupos e com diferentes inclinações. Essa decisão foi tomada na reunião de coordenadores, na entrega das versões preliminares dos textos de cada Comitê Temático. Miguel Reale apontava para a existência de significativas contradições entre os textos por causa de diferença nas orientações dadas por cada comitê. Para evitar o retorno do debate dos temas já amplamente discutidos no CTs, ele propôs que a solução se desse em reunião entre coordenadores e relatores no sentido de eliminar as contradições, a fim de não se perder muito mais tempo[141]. Por outro lado, deixar a decisão da adequação de diferentes textos para os coordenadores de cada área implicava um poder de decisão que não lhes cabia, uma vez que o texto preliminar entregue por cada CT era uma construção coletiva. Por esse motivo, Mauro Santayana ponderava que os temas mais carregados de conteúdo ideológico deveriam ser levados à votação. Ney

[141] Importante frisar que se tinha a intenção de apressar a entrega do texto do Anteprojeto para que fosse analisado pela sociedade e debatido pelos candidatos ao Congresso Constituinte, como se pode perceber no depoimento de Eduardo Portella concedido à autora , quando indagado sobre os trabalhos finais e a necessidade de acelerar a votação do texto “Ali já tinha a pressão externa. Aquele negócio: ‘Entrega logo!’, menos um problema, menos um conflito com o Congresso. Aquilo era um fator de perturbação para os congressistas, que estavam lá, e os que queriam ser eleitos e os que queriam ser reeleitos. Tinha núcleos de resistência. Inevitáveis”.

Prado, para reforçar esta solução, lembrava que muitas matérias aprovadas nos CTs o foram por um número muito pequeno de membros[142].

As diferentes falas revelavam os interesses de cada grupo na definição do Anteprojeto. Para quem não conseguiu ter sucesso durante aquela etapa, o retorno do debate dava esperança de somar forças a fim de derrubar alguma proposta indesejada, ou defender alguma outra que tivesse sido rechaçada. Sintetizando diversas opiniões anteriormente apresentadas, Candido Mendes tentava mostrar a necessidade de definição do padrão que a Constituição seguiria, ou seja, o formato adotado seria autorregulativo – o que a tornaria mais extensa – ou genérico – deixando a regulação para lei complementar. A definição do tipo de Constituição que se pretendia produzir resolveria diversas contradições temáticas e as superposições dos assuntos. Mas não houve consenso, e o formato adotado o foi com ganhos gradativos, já que a discussão sobre o formato específico do Anteprojeto não aconteceria. Observando o conteúdo do Anteprojeto, vê-se que não foi sintético, o que rendeu muitas críticas à Comissão Arinos, visto que para muitos juristas alguns temas deveriam ser tratados pela lei ordinária.

Naquela reunião dos coordenadores dos CTs ficou decidido que se buscaria uma forma de manter as propostas consensuais[143], deixando os temas que encontravam divergências para votação em Plenário. Essa forma atrasaria consideravelmente os trabalhos, porém era a que mais respeitava as decisões tomadas pelo CT após todas as discussões, ao mesmo tempo em que evitava a desnecessária repetição dos temas já resolvidos.

Em continuação à disputa anteriormente travada, iniciou-se um debate em torno da decisão sobre a ordem em que os Comitês Temáticos seriam submetidos a plenário. Essa definição implicava determinar qual era o mais importante e, portanto, qual deles teria a primazia, ou maior tempo para análise. O ponto difícil era combinar o pouco tempo que se dispunha com a atenção que o trabalho exigia. Os membros precisavam examinar o articulado num prazo determinado, para depois elaborar emendas. A ordem dos temas a serem tratados também importava, uma vez que não se poderiam tratar aqueles mais importantes sem o estudo prévio necessário e

[142] Cf. Arquivo do Museu da República, 1986. (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição. MC0058a_CECPSC34 - 58.

[143] Podendo haver modificação do capítulo em que o tema seria tratado, visto que alguns assuntos estavam repetidos. A decisão sobre qual capítulo seria mais pertinente foi feita pelo Comitê de Sistematização, que foi composta pelos coordenadores e relatores de cada CT.

nem deixar as discussões importantes para o final, correndo o risco de não haver tempo hábil. Havia ainda a preocupação de um esvaziamento do trabalho dos Comitês, pois já se falava na possibilidade de surgir proposta de substitutivo, dada a insatisfação dos membros mais conservadores.

A solução se deu, como na maioria das vezes, encontrando-se um meio termo. Seriam apreciados primeiro os temas da Ordem Social e Ordem Econômica, deixando os artigos referentes aos “Princípios Fundamentais” para mais adiante, quando haveria tempo para que todos os membros realizarem as emendas que considerassem necessárias, dada a importância do tema. Por fim, seriam levados ao Plenário da Comissão os articulados dos demais assuntos.

A última fase do trabalho da Comissão Arinos foi a finalização do texto na Comissão de Sistematização, responsável por ajustar o texto, eliminando as repetições de artigos em mais de um capítulo e reorganizando o tratamento dos temas caso houvesse necessidade. Durante o processo, que durou poucos dias, os coordenadores e relatores de cada CT fizeram os últimos ajustes, propondo, em alguns casos, emendas ou novas redações. Após ser sistematizado, o texto foi novamente submetido ao Plenário, para a aprovação final dos membros. Por fim, foi feita a revisão do texto pelo professor Celso Cunha,[144] para verificar os detalhes técnicos da redação da lei.

Para José Afonso da Silva (2009) a estrutura organizacional adotada pela Comissão Arinos teve patente influência sobre o molde institucional dos trabalhos da ANC, devido à divisão por áreas temáticas para elaborar os textos de cada capítulo preconizado pela Comissão Arinos. Após analisar a estrutura do funcionamento da Comissão Arinos, verifica-se que há plausibilidade na avaliação de José Afonso da Silva sobre a influência do desenho organizativo da CA e aquela da ANC. Em ambos, houve discussão sobre as regras de funcionamento, rechaçando-se as regras impostas pela liderança. Além disso, todos os membros participaram diretamente do processo de elaboração do projeto de Constituição através de reuniões por áreas temáticas e, por fim, fizeram questão de decidir os pontos polêmicos com votação em Plenário.

[144] Celso Ferreira da Cunha foi professor, filólogo e ensaísta. Ele também foi convidado a realizar a revisão do texto final do projeto de Constituição Federal de 1988.

2.4 **Elaborando o Anteprojeto: preparando o campo para a ANC**

José Afonso da Silva (2009) analisa a atual Constituição apresenta um "paralelismo notório" em relação ao Anteprojeto (2009, p. 230). O autor, que participou ativamente dos trabalhos da Comissão Arinos e na ANC[145], aponta algumas influências do Anteprojeto na Constituição Federal de 1988, como veremos à frente. O Anteprojeto Arinos trouxe avanços importantes no campo dos direitos e garantias fundamentais, bem como na área educacional. Essa elaboração foi amplamente aproveitada pelos constituintes de 1987-1988, por essa razão esses tópicos terão tratamento detalhado nos próximos capítulos. A discussão promovida por outros CTs, como o CT-9 (Ordem Social), também favoreceu muito a promoção do debate fora das reuniões da Comissão. O tema ganhou espaço e, apesar de não terem sido aceitas todas as suas propostas na ANC, certamente a proliferação no espaço público também alcançou as discussões na Constituinte. Eles serão tratados neste tópico apenas a título de ilustração.

Houve grande disputa nas reuniões no que dizia respeito ao direito dos trabalhadores, como se verá no próximo capítulo. José Afonso da Silva pontua outras importantes contribuições da Comissão Arinos à Constituição Federal de 1988:

> ...um tema muito debatido atualmente é o da união estável. Isso surgiu na Arinos. Nós estávamos procurando um meio de amparar a mulher que vivia amasiada há muitos anos com alguém e que, quando esse alguém morre, a mulher se quedava desamparada. A 'união estável' surgiu exatamente por isso: para amparar a mulher que vivia nessa situação de não-casada, mas vivendo em uma família de fato. Nós estávamos debatendo e então o padre Ávila, que era da corrente progressista da Igreja Católica, falou: "Por que a gente não põe união estável?".
> O controle do capital estrangeiro, por exemplo, nasceu na Comissão por proposta de Barbosa Lima Sobrinho. Isso foi introduzido na Constituição, mas depois veio a Emenda Constitucional n. 6, em agosto de 1995, e tirou.[146]

Assim como no caso da jornada de trabalho, José Afonso da Silva teve um papel muito importante na elaboração do Anteprojeto. Ele participou de diversos Comitês Temáticos, fazendo frequentes defesas da democratização dos serviços públicos, da participação política, e em favor da justiça social. Candido Mendes, em seu depoimento, faz menção à importância da atuação de José Afonso da Silva:

---

[145] Na função de assessor parlamentar.

[146] Depoimento de José Afonso da Silva à equipe do Cedec, concedido em São Paulo, em outubro de 2009.

> O José Afonso da Silva teve várias posições importantes desde a preocupação de criar um Tribunal Constitucional ao lado do Supremo. Dentro desta posição ele definiu e afinal foi o ganhador numa questão crucial, a questão da desapropriação, por títulos da dívida pública, e, neste sentido, o trabalho dele era também muito importante no sentido da resposta, da aceitação da distinção fundamental entre a posição do indivíduo da vida social e da posição da cidadania. Ele foi um dos grandes defensores desta noção da cidadania.[147]

Tendo assumido informalmente a função de sistematizador do trabalho dos Comitês Temáticos, Candido Mendes fez questão ainda de apresentar a autoria de alguns artigos importantes do Anteprojeto. Como segue nos trechos abaixo

> A Evaristo de Moraes devemos a visão inovadora, extremamente importante, que até hoje não foi utilizada, mas está na Carta, que é a do mandato de injunção. Ao padre Ávila, (...) se deve a questão da implantação muito detalhada dos direitos sociais no seu conjunto. É interessante porque ao mesmo tempo a posição conservadora, do ponto de vista da propriedade, cuja principal voz, ali, foi a do Antônio Ermínio de Morais, que exigia sempre frente às emergências reclamadas pelos interesses sociais, o freio do chamado *due process of law* na desapropriação. Ao mesmo tempo, é interessante se ver que, talvez, as três posições mais avançadas do ponto de vista da esquerda, e do ponto de vista do desenvolvimento social, foram as de Walter Barelli, Hélio Santos e José Afonso da Silva. Por exemplo, o Barelli defendia como importante para o bem-estar social a política de pleno emprego. E o Hélio Santos propunha a destituição da propriedade improdutiva. Outra figura interessante neste aspecto foi a posição, em termos de direitos humanos, do Saulo Ramos em matéria de direito de informar e ser informado. E o Mário Martins que foi quem primeiro falou e propôs o problema ecológico, chegando de fato ao direito ambiental. A quem se deve realmente a noção dos direitos difusos? A Raphael de Almeida Magalhães. E devemos a Hélio Jaguaribe a importância, no sentido do bem-estar social, da redistribuição da renda nacional.[148]

Uma das propostas muito debatidas no interior da Comissão foi do regime de poder. A disputa era pela definição de um sistema de governo parlamentarista ou presidencialista. Lamounieur, que atuou nos comitês que discutiram a institucionalização política, diz ter sido um dos responsáveis, junto com Miguel Reale e Hélio Jaguaribe, pela elaboração da proposta de semiparlamentarismo[149]. Ele explica que a proposta era parlamentarista, mas com eleição direta para a Presidência da República. O depoimento de Joaquim Falcão revela que aquele era

---

[147] Depoimento de Candido Mendes à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

[148] Depoimento de Candido Mendes à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015. Maiores esclarecimentos sobre sua participação no trabalho da Comissão Arinos podem ser encontrados em seu livro *A inconfidência brasileira. A nova cidadania interpela a Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986

[149] Lamounier afirmou que no interior do CT responsável pela proposta houve consenso sobre a proposição de parlamentarismo, com um sistema com poucos partidos, sistema eleitoral misto e cláusula de barreira, mas nas discussões plenárias “todas as questões eram discutidas e tinham de ganhar terreno palmo a palmo”. (LAMOUNIEUR, 2008, p. 25).

um tema caro a Arinos. Pode-se perceber, inclusive, na insistência de Arinos no tratamento desse tema nas reuniões que presidiu, ainda na primeira fase dos trabalhos da Comissão, quando dedicaram horas de debate sobre o tema do sistema de poder. De acordo com o depoimento de Falcão[150], a decisão entre parlamentarismo ou presidencialismo era eixo mais importante para Afonso Arinos:

> O Afonso Arinos colocou na Comissão um grupo muito forte de parlamentaristas, porque ele, Arinos, era parlamentarista. Então eu acho que o Miguel Reale, o Hélio Jaguaribe, não sei se o Candido Mendes de Almeida também, eram líderes do parlamentarismo. Afonso Arinos negociava qualquer proposta de conselheiro, desde que no final o conselheiro, o membro da Comissão, votasse a favor do parlamentarismo. Tudo dependia disto: parlamentarismo ou presidencialismo[151].

Segundo Falcão, para evitar a rejeição do parlamentarismo, Arinos não submeteu o tema à votação, mantendo o regime parlamentarista como base do Anteprojeto. Na última fase de votação no plenário, devido a dificuldade de encontrar-se um consenso, Arinos teria decidido a questão:

> Já estavam se aproximando as decisões. Aí ocorre a seção final para decidir sobre parlamentarismo ou presidencialismo. Afonso Arinos dá uma de sábio político mineiro. Nesta sessão - foi no Hotel Glória - estávamos 31 reunidos numa mesa redonda. Afonso Arinos abre a sessão dizendo "Isso aqui é uma Comissão de pessoas, notáveis, ilustres, que trabalham pelo bem do país, pessoas sem interesse. De modo que eu acho que não podemos nos dividir. Essa Comissão não pode ter nem vencedores, nem vencidos. Eu proponho que se aprove por aclamação o parlamentarismo". Ele estava dando um golpe! Estava, com elegância, dizendo "Não vamos votar!" (...) foi assim que Afonso Arinos conduziu. Não se votou. Foi uma aclamação constrangida, mas respeitosa.[152]

Esse debate também foi intenso na ANC, mas não conseguiu a adesão necessária. Para Bolivar Lamounier[153], Sarney se opunha fortemente a essa proposta porque no parlamentarismo seria fixado um controle sobre os poderes do Presidente da República. A proposta do parlamentarismo não teria recebido a aceitação necessária graças à popularidade alcançada por Sarney com o Plano Cruzado, que apesar de fracassado, teria gerado uma falsa sensação de alívio na área econômica.

---

[150] Depoimento de Joaquim Falcão à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

[151] *Ibid.*

[152] Depoimento de Joaquim Falcão à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

[153] Cf. LAMOUNIEUR, apud PRAÇA, S. e DINIZ, S, 2008.

Eduardo Portella demonstrou uma posição bastante crítica sobre o trabalho da Comissão Arinos. Ao ser indagado sobre a existência de controvérsias dentro desse órgão, ele responde:

> O intelectual é um cara que, no Brasil sobretudo, em qualquer lugar, mas no Brasil especificamente, tem um superego enorme. Era um exibicionismo total. Você não discute, não apresenta tese, você se exibe intelectualmente. Houve uma predominância da circulação exagerada do superego. Isso perturbou um pouco a intercomunicação.[154]

Portella admite a falta de interesse por parte dos membros em consultar as sugestões, devido a uma espécie de arrogância intelectual. Sobre o conteúdo do Anteprojeto, acredita que poderia ter avançado mais em diversas áreas - como a do Meio Ambiente.

> A área de Ciência ficou quase abandonada. E a ciência é fundamental. (...) Não havia a consciência ambiental que há hoje. A consciência ambiental se fortaleceu, se enriqueceu nesses últimos anos, nessas duas décadas. Havia sim, pessoas que falavam, mas não havia uma consciência generalizada como há hoje. Hoje se pode sentir que pertence a todo mundo. Naquela época não. Não havia receptividade, não havia uma consciência coletiva. [155].

Um dos sinais do desinteresse dos membros no tema em questão foi a baixa participação em reuniões que o abordavam, tanto nos CTs quanto na reunião consultiva realizada sobre Meio Ambiente. Na ocasião, ambientalistas convidados apresentaram os problemas brasileiros na área em questão. Para Portella, alguns avanços se deram mais por inércia dos membros do que como vitória de um debate, como no caso da inclusão do artigo que garantia às comunidades indígenas a não exclusividade do ensino em língua portuguesa, como se vê no trecho:

> Não houve debate. Porque o intelectual pequeno-burguês é portador de uma má consciência. Ele é incapaz de se opor. Ele não fortalece, não se compromete muito, mas também não recusa, pega mal. Recusar uma autonomia de transmissão de conhecimento às comunidades indígenas é um negócio que ninguém quer assinar. Mas também não faz um esforço para que isso se difunda, se propague[156].

Depois de todo o desgaste sofrido, a Comissão Arinos teve, necessariamente, que tomar um caminho diverso daquele inicialmente planejado. A oposição que ela experimentou a forçou a seguir por uma via mais democrática, ainda que mais longa

---

[154] Depoimento de Eduardo Mattos Portella à autora, concedido no Rio de janeiro, em novembro de 2015.

[155] Depoimento de Eduardo Mattos Portella à autora, concedido no Rio de janeiro, em novembro de 2015.

[156] *Ibid.*

e cheia de percalços. Para se tornar legítima não bastava dizer que tomaria medidas democráticas, foi necessário dar espaço aos diferentes atores envolvidos no processo. Dessa forma a Comissão precisou ampliar o debate, ainda que sofrendo o risco da perda do controle sobre seu produto final. Apesar de ter vários pontos vulneráveis, o Anteprojeto seria visto, sobretudo por aqueles que militavam pela redemocratização do país, como uma obra coletiva que atendia a muitas demandas dos segmentos sociais historicamente excluídos das decisões políticas. A recusa dos conservadores ao texto final do Anteprojeto de alguma forma a tornava mais próxima daqueles que inicialmente se preocupavam com seu caráter elitista.

3 INFLUÊNCIAS EXITOSAS DA COMISSÃO ARINOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

3.1 O inesperado Anteprojeto Arinos

O Anteprojeto Arinos é um texto marcado pelo tempo histórico em que foi escrito. Nele, é visível a marca de um país imediatamente saído de um período ditatorial. Sua insistência na garantia das liberdades, em cada pormenor, é a consequência dos muitos anos de restrição e desrespeito aos direitos. A cidadania no país estava sendo gestada e, para os formuladores do Anteprojeto, era preciso se desvencilhar da herança autoritária, vista como um obstáculo à realização plena dos direitos do cidadão. Os membros da Comissão Arinos pretendiam desenvolver no país uma nova relação da sociedade com o Estado por meio do ordenamento jurídico. Nessa nova realidade, seria preciso municiar os cidadãos de instrumentos constitucionais que impedissem mais que o retorno do regime autoritário: cogitava-se da inauguração de um Estado social, que atendesse a grita de uma população que sofria os efeitos perversos da crise econômica. O Estado deveria assegurar a efetivação dos direitos, garantindo o acesso aos recursos mínimos necessários para a vida digna, como bem apontou Versiani (2013) em sua análise sobre as cartas enviadas às autoridades políticas – inclusive membros da Comissão Arinos – daquele período:

> A reivindicação comum é a de que as autoridades atuem para libertar o povo do seu cotidiano de sofrimento, combatendo as desigualdades de direitos e a sua contraface: a prevalência dos privilégios de uma elite social. (...) Note-se ainda que o significado profundo da universalização de direitos demandada pelos missivistas não remete apenas a questões de ordem material, mas também à ideia de que se deve viver de forma digna e honrada. O direito do cidadão não seria apenas o necessário para que ele sobrevivesse, mas sim o necessário para que vivesse com dignidade. Se, por um lado, as cartas descrevem o povo como “povo sofredor”, que carece de bens materiais essenciais à sobrevivência, vivendo em condições de vulnerabilidade e desamparo, elas também denunciam que o povo é marginalizado, desrespeitado e esquecido pelas autoridades – injustiça que concorre para a sua carência material, mas que não se restringe a ela. (Versiani, 2013, p.251)

Dada a volumosa dimensão do trabalho realizado pelos dez comitês temáticos na Comissão, presente trabalho focalizaremos a análise nas principais inovações elaboradas pelo CT1 e CT6, que cuidaram, respectivamente, dos seguintes temas: “Direitos e garantias individuais” e “Educação, Cultura e

Comunicação Social". A escolha se deu principalmente por três motivos. Primeiramente, por se tratar dos temas que deram a forma de um Anteprojeto que ampliava consideravelmente a cidadania, dando um formato democratizante que contrariou as expectativas gerais em relação à Comissão Arinos e conferiu credibilidade ao trabalho realizado. O segundo motivo é a hipótese de que esteja neles a maior concentração de inovações em relação à tradição constitucional brasileira. E, finalmente, porque muitos dos artigos elaborados por esse comitê foram aproveitados pelos constituintes, podendo-se encontrar grande correspondência com a Constituição de 1988. No caso do CT6 (Educação), a escolha se deu, adicionalmente, para mostrar na prática a transposição das necessidades acentuadas pelo CT1, que tratavam dos direitos fundamentais, na garantia da efetivação de alguns dos direitos sociais. Este capítulo tratará da comparação entre os textos do Anteprojeto Arinos[157] e da Constituição Federal de 1988[158].

Talvez a inauguração de um "Estado Democrático de Direito", que não deveria ser assistencialista[159], mas que precisava garantir a universalização do acesso aos meios necessários para uma vida digna tenha sido o principal elemento da surpresa que o Anteprojeto Arinos provocou. O que se poderia esperar de "notáveis" membros de uma elite que sempre esteve no poder?

A inovação trazida pela Comissão Arinos se inicia na inversão da ordem dos títulos no texto constitucional. No Anteprojeto não se estabelece primeiramente a organização do Estado, como em todas as Constituições brasileiras anteriores, mas com a declaração dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Não se tratava de mera distribuição dos temas no texto, mas da primazia dos direitos do cidadão em relação ao Estado. Mesmo com essa anterioridade dos direitos fundamentais do cidadão, a intenção do comitê era o de ir além da mera declaração

---

[157] A comparação foi feita com base nos seguintes capítulos do Anteprojeto Arinos: Título I – "Descrições preliminares", Capítulo I – "Dos princípios fundamentais"; Capítulo II – "Dos direitos e garantias"; Título V – "Da educação, da cultura, da, comunicação social, da ciência e da, tecnologia", Capítulo I – "Da educação".

[158] A comparação se restringiu aos seguintes capítulos da Constituição de 1988: Título I – "Dos princípios fundamentais"; Título II –"Dos direitos e garantias fundamentais", Capítulo I –"Dos direitos e deveres individuais e coletivos" e Capítulo II – "Direitos Sociais"; Título VIII – "Da ordem social", Capítulo III, "Da educação, da cultura e do desporto", Seção I – "Da educação".

[159] É verdade, no entanto, que muitas das críticas dirigidas ao Anteprojeto, denunciando seu assistencialismo, não são infundadas..

de direitos, como bem apresentou Candido Mendes em seu relatório sobre os trabalhos do Comitê Temático 1:

> Da mesma forma que se pede à Constituição que explicite a finalidade da ação do Estado, dela se exige a **precisão qualitativa** sobre a intrínseca diversidade de garantias que implica hoje o tratamento de uma **declaração de direitos**. Por força, todos envolvem uma mesma oponibilidade ao Estado, delineando as duas órbitas indiscutíveis em que se constela o ordenamento jurídico fundamental: o da **pessoa e da sociedade** frente ao do **poder público.** Mas, de princípio importa o destaque entre os **direitos individuais propriamente ditos** - os **direitos da imediação** em que se revela a pessoa em ato - e os direitos sociais. É a diferença advinda, como sinal dos tempos, por obra da própria superação da perspectiva da democracia liberal pela da social democracia. E tal para acatar, como reclamo da consciência crescente das injustiças coletivas, a crescer ao longo dos séculos e a impor um contraponto entre os dois **direitos**: "**direitos de ...”** e "**direitos a ...**"
> (...) Não se está mais nesse plano, no campo da autodeterminação da pessoa em todas as suas projeções, da **vida** à **propriedade**. Mas, diante de um intrínseco incremento da **qualidade** deste exercício, como possibilitado no processo social e civilizatório contemporâneo. Tais direitos, todos, se predicam ao conceito **de promoção**. Pedem esta interveniência e coadjuvação do Estado, como forma superior e racionalizada de organização da vida coletiva, e ingrediente essencial da própria **conquista histórica** da pessoa.[160]

O CT1 foi responsável pela redação dos artigos sobre os princípios fundamentais da ordem constitucional, organização internacional e declaração de direitos que abrem a Constituição. Foi composto por juristas, sindicalistas, sociólogos e jornalistas. A preocupação dos membros da Comissão em inserir no texto as garantias legais que protegeriam o cidadão do Estado e, de alguma maneira, do poder econômico é nítida no texto do Anteprojeto. A leitura dos relatórios e das justificativas apresentadas pelos relatores dos comitês permite identificar a preocupação dos membros em garantir, no texto constitucional, as normas legais que impediriam a sobreposição do poder do Estado em relação ao cidadão.

Mais do que uma proteção ao indivíduo, o Anteprojeto Arinos postulou uma nova organização social, onde o Estado devia servir para atender aos cidadãos, e não o contrário. No “Estado Democrático de Direito” não bastava a mera declaração de direitos individuais, ao modo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que passava naquele momento por um questionamento sobre sua efetividade[161]. Os membros da CA reconheciam a ineficácia da mera declaração de

[160] RELATÓRIO do comitê temático nº 1. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Grifos do transcritor. MC001_CECPCS, p. 45.

[161] Os membros da CA tiveram contato com a Declaração Universal dos Direitos dos Povos (1976) (Coleção Memória da Constituinte, MC046_CECCPS) também conhecida como “A Carta de Argel”.

direitos individuais da legislação então existente. Nesse sentido, apontam para a necessidade de estabelecer os direitos coletivos, que, nas palavras de Mauro Santayana, era a oportunidade de elaborar um novo tipo de legislação, e consequentemente, uma nova relação entre o Estado e a sociedade:

> ...nós temos uma nova configuração que não é apenas o direito do indivíduo, tal como era o interesse da ordem burguesa que surgia no Século XVIII, mas é também o direito do indivíduo como ser coletivo. E aí que eu acho que a nossa Constituição pode ser inovadora nisso. Quer dizer... agora, o direito do cidadão como ser coletivo, o direito do homem como cidadão de uma nação e membro de um povo com as suas características étnicas e históricas definidas[162].

Para os membros da CA, não bastava a declaração, por exemplo, da subordinação da propriedade privada à ordem social, como estipulado em diversas Constituições, ou o direito à diversidade cultural, entre outros direitos. Tais dispositivos deveriam constar de modo expresso no texto constitucional, visando a promover a justiça social. Esse anseio já estava manifesto no âmbito da sociedade, e deveria ser tornado explícito no texto constitucional.

Nas primeiras reuniões, os integrantes do CT-1 elencaram os pontos importantes que deveriam constar no Anteprojeto e apresentam suas propostas de texto. Alguns membros se destacaram na organização das tarefas, como por exemplo, na sistematização das propostas em um texto preliminar. Essa tarefa ficou a cargo de um grupo de trabalho composto por Mário Martins, Candido Mendes, José Alberto Assumpção, José Saulo Ramos e José Afonso da Silva. Em sua análise dos trabalhos da Comissão Arinos Candido Mendes (1986) frisa que o Anteprojeto não foi um produto de obra individual, mas de um trabalho coletivo, apesar de identificar o protagonismo de determinados membros na proposição de artigos.

O comitê tratou da construção da estrutura de um Estado democrático, sem perder de vista a problemática realidade recém-vivida em relação à legislação, exemplificada na fala de Alberto Assumpção durante uma reunião do CT1, em que dizia que “o povo brasileiro não aceita mais esta posição passiva que aliás teve até

Esse documento declarava a autodeterminação dos povos no contexto dos movimentos pela descolonização da África.

[162] SANTAYANNA, Mauro. *Primeira Reunião do CT1*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC046_CECCPS 14.

agora, diante dos fatos, diante dos destinos nacionais"[163]. Ficava claro nos debates entre os membros a necessidade de primeiro elencar os direitos do cidadão, constituindo a cidadania nacional, garantindo mecanismos que impedissem a alienação dos direitos, instrumentalizando-os para o pleno exercício. É nesse sentido que no texto do AA o Estado passa a ser qualificado como um Estado Democrático de Direito, que existe em função dos indivíduos, e não o contrário. Verifica-se que ele inova não pelo teor liberal de seus artigos, muitos dos quais já estavam presentes nas Constituições anteriores[164], mas pelos mecanismos de aplicação da lei, que também faz questão de inserir no texto constitucional, como nos seguintes artigos:

> Art. 8º – Todos têm direito ao pleno exercício da cidadania nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir sua eficácia, formal e materialmente.
> Parágrafo único – Serão gratuitos todos os atos necessários ao exercício da cidadania, incluídos os registros civis.
> (...)
> Art. 10 – Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm aplicação imediata.
> § 1º – Na falta ou omissão da lei o juiz decidirá o caso de modo a atingir os fins da norma constitucional.
> § 2º – Verificando-se a inexistência ou omissão da lei, que inviabilize a plenitude da eficácia de direitos e garantias assegurados nesta Constituição, o Supremo Tribunal Federal recomendará ao Poder competente a edição da norma que venha a suprir a falta. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986).

O trecho do Anteprojeto Arinos acima supracitado deixa visível a preocupação dos membros da Comissão com a garantia da realização dos direitos do cidadão, não apenas declarando-os, mas buscando assegurar a sua efetivação ao estabelecer as responsabilidades das autoridades competentes. Os direitos e garantias individuais e coletivos estão presentes logo no início do Anteprojeto, porque se entende que eles constituem o elemento indispensável para a plenitude do exercício da cidadania. Assim, uma vez que estabelecido o regime de Governo e seus princípios na ordem internacional, segue-se a extensa e detalhada lista de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Esse modelo foi seguido pela Constituição de 1988, sofrendo algumas modificações em relação ao Anteprojeto Arinos.

---

[163] ASSUMPÇÃO, José Alberto. *Primeira Reunião do CT1.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC046_CECCPS 20.

[164] Como se pode ver na Constituição de 1967, que por sua vez manteve diversos artigos da Constituição de 1946, inclusive na declaração de direitos individuais. Ainda assim, seus artigos não possuíam qualquer força aplicativa.

Grande parte desse elenco de direitos foi proposto por mais de um membro, não apenas no interior do comitê responsável pela redação, mas por diversos outros membros, visto que foi objeto de debate nas fases iniciais. No entanto, algumas propostas foram recusadas dentro do comitê temático ou no momento de apresentação do texto e votação pelos demais membros. Por exemplo, o artigo que instituía a iniciativa legislativa popular, o referendo e a possibilidade de revogação de mandato de deputado federal, com base no direito do cidadão em participar da vida política de maneira direta. O artigo fora proposto no CT1, mas durante a apreciação dos demais membros, foi proposta uma substituição, que foi vitoriosa. A primeira versão de texto sugerido por José Afonso da Silva trazia o seguinte texto:

> Todos têm o direito de participação direta da vida política e na ação Governamental mediante a iniciativa Legislativa, o referendum popular e a revogação dos mandatos legislativos.
> §1º - A iniciativa legislativa popular pode ser exercida pela apresentação de projetos de lei, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, cinqüenta mil eleitores.
> §2º - Os projetos de lei serão submetidos ao referendum popular se, antes de sua sanção o Presidente da República ou 1/4 dos membros de qualquer das casas do Congresso assim o decidirem. Proceder-se-á da mesma forma se o solicitarem, no mínimo, dez mil eleitores, em petição apresentada ao Presidente do Congresso antes da sanção do projeto. Os projetos de lei orçamentária e tributária não são susceptíveis de referendum.
> §3º - A revogação de mandato de deputado federal pode ser requerida à Câmara pelo número de eleitores correspondente ao quociente eleitoral necessário à eleição. Considera-se revogado o mandato se for esta a manifestação da maioria absoluta dos eleitores componentes do quociente eleitoral que comparecerem às urnas. O desligamento do partido originário não interrompe o processo de revogação do mandato.[165]

Alguns membros usavam a demonstração da participação popular nas "Diretas Já" como prova do desejo popular em participar da vida política[166]. A partir do reconhecimento da capacidade de decidir, o povo precisava de instrumentos, criando novas formas de participação, evitando o monopólio da representação como forma de participação política. Comparando-se a versão preliminar com a versão final do Anteprojeto verifica-se diferença nos textos. A contestação dessa proposta veio na fase das emendas, quando Bolívar Lamounier propôs uma emenda modificatória que suprimia a revogação dos mandatos parlamentares, que contava com a seguinte redação:

---

[165] MENDES, Candido. *Articulado do CT1*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 fev. 1986. (Coleção Memória da Constituinte), Transcrição. MC001_CECCPS 14.

[166] ASSUMPÇÃO, José Alberto. *Primeira Reunião do CT1*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC046_CECCPS, 20.

> Todos têm o direito de participação direta na ação governamental mediante a iniciativa legislativa e o referendum popular.
> § 1º - A iniciativa legislativa popular pode ser exercida pela apresentação de projetos de lei devidamente articulados, na forma da lei.
> § 2º - Os projetos de lei serão submetidos a referendum popular se, antes de sua sanção, o Presidente da República ou um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso assim o decidirem. Não constituirão objeto de referendum os projetos de lei orçamentária e tributária.[167]

Um dos argumentos usados para recusar os instrumentos de participação direta proposta era que eles não fossem “meras ferramentas de governos tirânicos”, que poderiam ser usados para legitimar suas ações, como no caso das consultas populares. No entanto, mesmo com tal atenuação, já que mantinha os outros mecanismos de participação, o artigo acima não chegou a compor o Anteprojeto, tendo se limitado a uma expressão vaga sobre o direito de participação, destoando de tantos outros artigos carregados de conteúdo participacionista. De maneira bastante tímida, o Anteprojeto admite a existência de referendos (art. 174, Inciso V) e de iniciativa popular, deixando a regulamentação desses mecanismos para a lei ordinária. Já não trazia mais em seu texto a referência à de participação popular direta, assim como a revogação dos mandatos dos deputados:

> Art. 9º – Todos têm direito a participar das decisões do Estado e do aperfeiçoamento das suas instituições.
> (...)
> Art. 186 - A iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, mediante a apresentação de projetos de lei articulados. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

É interessante verificar que dessa discussão o tema da iniciativa legislativa popular chegou à Constituição Federal, mesmo que sem a expressão “participação política direta” do artigo original proposto na fase de debates da Comissão Arinos. Ele foi elencado como forma de exercício da soberania, sendo regulado de forma pormenorizada no título da organização do Estado:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular.
> (...)
> Art.61 (...) § 2° A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL. Constituição, 1988).

[167] PROPOSTA de Emenda apresentada por Bolivar Lamounier. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jun. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). MC001_CECPCS 85.

Ainda sobre o direito político, uma proposta que os constituintes, diferente do plenário da Comissão Arinos, garantiram foi o direito ao voto ao adolescente de 16 anos, que havia sido suprimido do Anteprojeto também na fase das emendas. A principal justificativa para a recusa de algumas propostas era o fato de não se tratar de um tema próprio de questão constitucional, devendo então ser tratada posteriormente pelo legislador ordinário. José Afonso da Silva propôs inicialmente que se tivesse por base a Constituição portuguesa (1976), que elencava não só as garantias individuais, mas os direitos sociais, os coletivos e os de ordem social; por esse motivo, a primeira versão desse comitê abrangeu os direitos políticos, os jurídicos, os trabalhistas e os difusos.

A amplitude de temas e o grande detalhamento que o CT-1 deu a cada um deles foi alvo de crítica de diversos membros. Para eles, dever-se-ia tratar dos princípios gerais, deixando as especificações para cada comitê correspondente. Respondendo aos apelos para não tratar desses temas, sob o risco de repetição, o grupo resolveu sintetizar uma série de artigos, deixando o tratamento para o comitê responsável por tais temas, como se pode ver em um trecho do relatório abaixo:

> Desenvolveu-se discussão relativa aos direitos sociais, acolhendo-se a sugestão, após debate com Presidente e Relator do Comitê Temático nº 9, conselheiro Evaristo de Moraes Filho, de que o detalhamento do elenco desses direitos passaria todo à ordem social, acompanhando a minudente especificação dos Direitos do Trabalho já objeto do trabalho comum. Como garantia fundamental ficaria o princípio básico e matriz para todo o elenco dos chamados "Direitos à....", ou seja, todo aquele conjunto de garantias que radicam de uma pretensão formável genericamente, frente ao Estado no seu concurso para o bem-estar da pessoa.[168]

Ainda assim, o grupo manteve alguns artigos, só que de maneira mais geral, sem grandes especificações. O CT1 acatou algumas sugestões alteração, mas não em todos os casos de supressão indicadas pelas emendas. Mesmo após as críticas de prolixidade e minúcia exagerada do texto, o CT1 manteve como sugestão para o Anteprojeto os artigos que tratavam de direitos sociais, ainda que estivessem fora de sua alçada, como, por exemplo, os direitos dos trabalhadores ou o tema da família, que eram objeto do comitê da ordem social. Essa “desobediência” permitiu que aqueles artigos fossem objeto de debate na fase das Plenárias. Interessante verificar que, na Constituição de 1988, o capítulo sobre o direito dos trabalhadores foi trazido

[168] RELATÓRIO do comitê temático. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 1986. (Coleção Memória da Constituinte). MC001_CECPCS 31

de volta para o Título I pelos legisladores constituintes, tal como havia sido formulado pelos membros do CT1.

A etapa das votações em plenário para consolidação do texto final foi uma outra ocasião de recusa de determinados artigos. Nessa circunstância, após a proposta ter passado por todas as fases de amadurecimento e por todos os crivos, ocorriam os embates mais tensos. Como muitas vezes se tratava de questões polêmicas, buscava-se a solução através da concessão de alguns pontos, para a manutenção do tema no texto final do Anteprojeto[169].

Uma proposta que sobreviveu a todas as etapas e compôs o texto do Anteprojeto Arinos, sendo considerada uma importante proteção aos direitos individuais frente o poder do Estado, foi a do Defensor do Povo, que seria escolhido com base em nomes indicados pela sociedade civil, como previa a Constituição Espanhola. Suas atribuições não se confundiam com a do Procurador-Geral. A inclusão da figura do Defensor do Povo fora concebida pela Comissão Arinos como um direito que daria materialidade aos demais direitos listados, conforme se lê:

> Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.
> § 1º – O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.
> § 2º – Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:
> I – O Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;
> II – São atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;
> III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986).

No entanto, esta proposta não chegou ao texto da Constituição. A figura do Defensor do Povo foi inspirada no *ombudsman* – uma espécie de representante dos cidadãos que tinha como função coibir o abuso de poder da administração pública. Ela chegou a ser proposta na ANC, na Subcomissão do Poder Judiciário, mas não foi aceita, sob a justificativa de coincidir com a função exercida pelo Ministério

[169] Importante lembrar que os temas menos polêmicos foram resolvidos na etapa dos Comitês Temáticos ou ainda na reunião entre os coordenadores dos CTs.

Público. A posição expressa pelo constituinte Paes Landim (PFL-PI) representa bem um dos argumentos em recusa à figura do Defensor do Povo, mas não à ideia que ele trazia consigo:

> Minha inquietação, aqui exposta, tem como escopo determinar ao Ministério Público, dentre suas atribuições, a de tutela dos interesses da sociedade, a de Defensor do Povo, digamos assim, a figura do ombudsman, como referiu V. Sª. Acho que ele poderia representar esse papel, ao contrário da criação do Defensor do Povo, do Ouvidor-Geral, fora das atribuições. Essa atribuição deve ser inerente também ao Ministério Público, como fiscal da lei – custos legis – dos interesses da sociedade. Perguntaria se não seria possível criar-se um Ministério Público ligado aos interesses específicos da sociedade, à defesa do regime democrático, da Constituição, das leis e, ao mesmo tempo, criar um serviço jurídico da União, como defensor específico da União. Deste modo se valorizaria o papel do Ministério Público como defensor da sociedade, do sistema democrático.[170]

A criação desta nova figura foi alvo das atenções da mídia e de grupos de interesse, como organizações profissionais do direito. O debate dentro da Comissão sobre a pertinência da criação do Defensor ou o fortalecimento do Ministério Público foi vigoroso – debate esse que não se limitou às suas reuniões, encontrando defensores de ambas posições. Dentro da comissão, as divergências e discussões não se limitaram ao Comitê Temático que a propôs. Paralela à discussão que se realizava no CT-1, os membros do Comitê Temático nº5 – do Poder Judiciário, sabendo da proposição que se fazia, discutiam maneiras de fortalecer o Ministério Público, retirando a necessidade de uma nova figura para realizar essa função. Por impossibilidade de definir qual das formas se manteria, mantiveram-se as duas: Defensor do Povo e Ministério Público forte. No entanto, Joaquim Falcão deixa claro em seu depoimento a força do *lobby* exercido naquela questão, como se vê no trecho abaixo:

> Outro tema que defendi, ao lado de Miguel Reale Júnior, foi a criação de um Ouvidor Geral. Um ombudsman. (...) Mas esta nós perdemos para o Pertence, que fazia o lobby do Ministério Público. Ele foi o líder. Transformou o MP de órgão de defesa do Estado em órgão de defesa da sociedade.[171]

Ainda que o Anteprojeto Arinos não tenha sido a base oficial das discussões na Assembleia Nacional Constituinte, o trabalho desenvolvido pelo CT1 certamente pautou os temas do debate, mobilizando os diversos atores, dando margem para a defesas de uns, assim como a recusa de outros. Os textos do Anteprojeto Arinos e

[170] Ata da 1ª reunião extraordinária, realizada no dia 13-4-87 (notas taquigráficas). Comissão da Organização e Sistema de Governo, Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Assembleia Nacional Constituinte, p.24.

[171] Depoimento de Joaquim Falcão à autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

da Constituição Federal de 1988 tiveram estruturas parecidas, com algumas diferenças quanto a organização dos títulos e capítulos. As observações suscitadas nesta pesquisa se baseiam num quadro comparativo que tem o texto da CF 88 como referencial e os artigos correspondentes do Anteprojeto relacionados, bem como aos apontamentos de Silva (2009) sobre o tema em questão. Buscamos também identificar quais artigos são novidades e quais são melhoramentos da legislação anterior. Conforme foi mencionado anteriormente, a ANC incluiu os direitos dos trabalhadores no título dos princípios e garantias, sendo, portanto, o único caso de não-correspondência dos artigos na ordem geral dos textos. A comparação entre os diferentes textos permitirá identificar que em alguns artigos o conteúdo é mais abrangente que o outro em sua tentativa de produzir um ordenamento jurídico que ampliasse a cidadania. Ambos apresentam essa característica, ou seja, em alguns temas, a Comissão Arinos foi mais avançada no reconhecimento dos direitos, não tendo sido acompanhada pelos constituintes, e em outros os Constituintes não só aproveitaram as inovações como em alguns casos foram além no estabelecimento dos direitos.

Ainda que o Anteprojeto não tenha sido formalmente enviado ao Congresso Constituinte pelo Presidente José Sarney, o senador Afonso Arinos (PFL-RJ), em seu discurso de posse na presidência da Comissão de Sistematização na ANC, fez um apelo para que o Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais fosse a base das discussões naquela comissão tão importante para a elaboração da Constituição.

> Peço aos Constituintes, sem nenhum motivo pessoal, uma atenção toda especial para a existência desse trabalho, um dos poucos pontos de apoio com que a Constituinte brasileira poderá contar. Existem alguns anteprojetos, mas esse reflete uma espécie de namoro escondido com a Constituinte, namoro de janela. A Constituinte não chega a conversar com esse anteprojeto. É muito necessário que a Constituinte dê um status, não digo legal, mas pelo menos de namoro reconhecido a esse projeto; que o receba, que o estude, que o examine, porque nunca teve a intenção de ser anatomicamente um projeto. Ele é um estuário de observações, de ressentimentos, de mágoas, de esperanças, de frustrações do povo brasileiro. Ele foi feito por uma plêiade de intelectuais brasileiros – escusado e afastado o seu presidente ocasional –, que muito infelizmente não se puderam fazer presentes nesta Assembleia, embora vários deles tenham sido candidatos. Então, peço aos meus queridos companheiros da Comissão de Sistematização que, desde logo, tomem a sério um exame mais aprofundado dessa matéria, a fim de que seja confessadamente um dos pontos de apoio para o nosso trabalho. (Afonso Arinos, apud LIMA, 2013, p 15)

3.2 **Direitos e garantias individuais**

No artigo que abre a Constituição, a novidade é a fundamentação da República Federativa como um Estado Democrático de Direito. Nesse ponto, a CF 88 segue o Anteprojeto Arinos. No entanto, no segundo artigo da CF 88, apareceu algo do que havia sido proposto por José Afonso da Silva na fase do Comitê Temático, mas que fora retirado na fase das plenárias[172]. Trata-se da possibilidade de uma participação política direta, como foi visto no início deste capítulo. O Anteprojeto se limitou a repetir a mesma fórmula que constava nas Constituições anteriores, tendo sido bastante conservador ao preservar a fórmula clássica de declaração da soberania popular, recusando a proposta de participação política direta feita durante os Comitês Temáticos. A versão final do Anteprojeto afirmava que o poder emanava do povo por meio da representação, sem declarar expressamente que seu poder poderia ser exercido diretamente. A partir da comparação dos dois textos, é possível perceber as similaridades e diferenças entre eles, como se vê abaixo

> Art. 1º – O Brasil é uma ***República Federativa***, fundada no ***Estado Democrático de Direito*** e no governo representativo, para a garantia e a promoção da pessoa, em convivência pacífica com todos os povos. Art. 2º – ***Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido.***
> (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> Art. 1º A ***República Federativa do Brasil,*** formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em ***Estado Democrático de Direito*** e tem como fundamentos:
> I - a soberania;
> II - a cidadania
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V - o pluralismo político.
> Parágrafo único. ***Todo o poder emana do povo***, ***que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*** (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos)

A frase “em seu nome será exercido” presente no AA teve como fonte a Constituição Federal de 1946 e vetava a possibilidade da participação política direta, como havia sido defendida pelo CT1. Rompendo o conservadorismo dos membros da Comissão Arinos, os constituintes de 1987-88 não só abriram a possibilidade de exercício direto do poder como trouxeram de volta alguns dos mecanismos

[172] SILVA (2009, p. 234) menciona o “longo debate contra os conservadores” durante a elaboração do Anteprojeto na Comissão Arinos.

recusados por aqueles[173]. A soberania, declarada no primeiro artigo encontra sua forma de exercício no capítulo dos direitos políticos, como se vê abaixo:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular. (BRASIL. Constituição, 1988).

O tratamento desse tema durante a etapa das votações no plenário da Comissão Arinos acabou se perdendo. Nenhum membro se posicionava contrário à iniciativa popular, mas em sua grande maioria defendia ser matéria a ser regulada pela lei complementar. Na transcrição da discussão plenária, foi encontrada uma sintetização da oposição que lá surgia

> Existe um consenso entre tanto Bolívar quanto José Afonso, e acho que a maioria dos senhores aqui, de que a iniciativa legislativa popular é algo que deve ser aceito. A discussão que existia era a de se estabelecer um percentual ou número que o Conselheiro Bolivar achava que era difícil de estabelecer este critério, principalmente por causa dos níveis diferenciados federal, estadual e municipal. E ao mesmo tempo o Conselheiro José Afonso, como já expressou, achando que se deixasse apenas por lei complementar poderia não ocorrer.[174]

O texto que figurou no Anteprojeto foi aquele proposto por Joaquim Falcão, numa tentativa de conformar as diferentes versões. O artigo, não figuraria mais no Título dos direitos e garantias, mas no Título II, que organizava o Estado Federal:

> Art. 186 - A iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, mediante a apresentação de projetos de lei articulados. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

A inclusão dos mecanismos de participação direta foi uma inovação trazida pela Comissão Arinos, mas que não chegou ao texto constitucional por intermédio de seu Anteprojeto, e, sim, a partir dos debates que ela fez florescer. Segundo Silva (2009, p.237), a democracia participativa foi "repudiada no Anteprojeto". O que houve foi apenas uma pequena concessão ao inserir o seguinte artigo:

> Art. 9º – Todos têm direito a participar das decisões do Estado e do aperfeiçoamento das suas instituições. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

---

[173] Apesar de ainda deixaram de fora ainda aqueles que diziam respeito à revogação dos mandatos.

[174] FALCÃO, Joaquim. *Reunião da CEC*. RJ: Arquivo do Museu da República, 30 ago. 1986. (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição. MC058i_CEPCS 23.

Conforme apontou Candido Mendes[175], o debate foi deixado de lado, mantendo-se a forma mais conservadora proposta por alguns membros – a despeito do que declaravam os membros sobre o mau uso desses mecanismos, que permitiria que políticos populistas se aproveitassem para modificar a lei de acordo com a própria vontade. A discussão no plenário foi adiada para o momento do debate do CT2 que discutiria a Federação, mas nessa transferência a discussão não foi realizada como deveria. Candido Mendes criticou o abandono do tema da participação direta, tendo sido "jogado na geladeira" ao invés de "prioritariamente debatida como queria o comitê 1"[176]. Mesmo assim, o formato adotado pela CF 88 é muito próximo daquele proposto pelo CT-1, que asseverava:

> Todos têm direito de participação direta na vida pública e na ação governamental, mediante a iniciativa legislativa, o referendo e a revogação dos mandatos legislativos.[177]

Logo após a definição do Estado, encontram-se listados os princípios que regem as relações internacionais. Apesar da diferença de redação no texto do Anteprojeto (artigo 5º) quando comparado ao da Constituição Federal de 1988 (artigo 4º), mantiveram-se praticamente os mesmos princípios[178], ou seja, a defesa dos direitos humanos, o reconhecimento da autodeterminação dos povos, a condenação da discriminação, a defesa da paz, intercâmbio das conquistas da humanidade nas dimensões tecnológica, científica e cultural. A inclusão dos princípios da organização internacional foi sugestão de José Afonso da Silva, que na primeira reunião do CT1 apontou a tradição pacifista do país deveria figurar como um dos princípios fundamentais da ordem constitucional brasileira[179].

Uma das maiores qualidades do atual texto constitucional brasileiro é o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos. O artigo 5º da nossa

---

[175] Cf. Arquivo Histórico do Museu da República (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058.i_CECPCS 25.

[176] *Ibid.*

[177] Reunião da CEC. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 ago. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC058i_CECPCS 26.

[178] Cf. SILVA (2009, p. 235) indica a correspondência entre os artigos 6º e 7º (AA) e o artigo 49 (CF 88), tendo o constituinte dado margem para um estreitamento nas relações internacionais com os países da América Latina.

[179] Reunião do Comitê Temático nº1. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. Transcrição. MC046_CECPSC 11

Constituição Federal é o mais extenso, e talvez a mais importante declaração de direitos, sendo fortemente tributária do Anteprojeto Arinos.

No que diz respeito ao associativismo, no grupo de direitos individuais elencados pela Comissão Arinos e aproveitados pela Constituinte, ambos os textos mantiveram a liberdade de associação conforme a Constituição Federal de 1946. Mas a Comissão Arinos, ao tratar do tema em questão, assegurou-se de estabelecer expressamente a não-obrigatoriedade de associação (art. 28), diferente da CF 88:

> Art. 28– É garantida a liberdade de associação para fins lícitos, não podendo nenhuma associação ser compulsoriamente suspensa ou dissolvida senão em virtude de sentença judiciária.
> *Parágrafo único* – ***Ninguém pode ser compelido a associar-se.*** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso)

> Art. 5º (...) XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;
> XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; (BRASIL. Constituição, 1988).

Ambos textos estabelecem a tortura como crime inafiançável e não passível de anistia. Nesse aspecto, o Anteprojeto é mais rigoroso, tornando também imprescritível, já a CF 88 elenca outros crimes na mesma categoria, considerando penalizáveis não só para os executores, mas também para os mandantes e os que omitirem o crime.

> Art. 16 (...) Parágrafo único – A **tortura**, a qualquer título, constitui **crime inafiançável e insusceptível de anistia e prescrição.** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> Art. 5º (...) III - ninguém será submetido a **tortura** nem a tratamento desumano ou degradante;
> (...) XLIII - a lei considerará **crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia** a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos)

José Afonso da Silva (2009) identifica no art. 16 do AA a fonte do inciso X do art. 5º da CF. Esse direito à intimidade, que o constituinte abriu espaço para reparação por pagamento de indenização, é uma inovação do AA. (SILVA, 2009, p. 237):

> Art. 16 – Todos têm direito à vida, à existência digna, à integridade física e mental, à preservação de sua honra, reputação e imagem pública. (...) (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 5º (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (BRASIL. Constituição, 1988).

Silva (2009, p. 234) também apresenta uma diferença entre os textos do AA e a CF 88 no que diz respeito à divisão dos poderes. O AA, por ser parlamentarista, define a relação entre os poderes como “harmônicos e coordenados entre si” (art. 68). Já CF 88 os define como “independentes e harmônicos entre si” (art. 2º). O autor aponta ainda a influência do Anteprojeto na gratuidade de serviços (SILVA, 2009, p. 236), como se vê na comparação dos textos:

> Art. 8º – Todos têm direito ao pleno exercício da cidadania nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir sua eficácia, formal e materialmente.
> Parágrafo único – **Serão gratuitos todos os atos necessários ao exercício da cidadania, incluídos os registros civis.** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso)

> Art 5º (...) LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:
> a) o registro civil de nascimento;
> b) a certidão de óbito;
> LXXVII - **são gratuitas** as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, **os atos necessários ao exercício da cidadania**.
> § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.
> § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos)

3.3 **Acesso do preso à justiça**

Nas ampliações ao direito do preso, também se encontram inovações do Anteprojeto com equivalências na Constituição Federal de 1988, como a ideia da pena alternativa à prisão entre outras, como se pode ver abaixo:

> Art. 34 – **A lei assegurará a individualização da pena e da sua execução, dentro de um regime definido, que compreenderá:**
> **I – privação da liberdade;**
> **II – perda de bens**, no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública, em desempenho direto ou delegado, ou na condição de administrador de empresa concessionária de serviço público, entidade de representação profissional, sociedade de economia mista ou instituição financeira de economia popular;
> III – **multa;**
> IV – **realização de prestação social alternativa à prisão**, na forma da lei;
> V – **suspensão ou interdição de direitos.**
> (...)
> § 2º – **Nenhuma pena passará da pessoa do responsável. A obrigação de reparar o dano e o perdimento de bens poderão ser decretados e executados contra os sucessores, até o limite do valor do patrimônio transferido, e de seus frutos**. (Anteprojeto Afonso Arinos, 1986. Grifos nossos)

> XLV - **nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens**

> **ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;**
> XLVI - **a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:**
> **a) privação ou restrição da liberdade;**
> **b) perda de bens;**
> **c) multa;**
> **d) prestação social alternativa;**
> **e) suspensão ou interdição de direitos;** (BRASIL. Constituição (1988), grifos nossos)

O mesmo se percebe no que diz respeito ao direito à dignidade e integridade do preso, sendo a formulação da CF 88 mais restrita do que a do Anteprojeto Arinos:

> Art. 41 – ***Os presos têm direito ao respeito de sua dignidade e integridade física*** e mental, à assistência espiritual e jurídica, à sociabilidade, à comunicabilidade e ao trabalho produtivo e remunerado, na forma da lei. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> Art. 5º (...) XLIX - ***é assegurado aos presos o respeito à integridade física e*** moral; (BRASIL. Constituição, 1988, grifo nosso)

O Anteprojeto previa a culpabilização do Estado pela privação da liberdade do preso que já tivesse cumprido a pena (art. 34), ao passo que na CF 88 fala-se da responsabilidade do Estado por todo o erro judicial, abrindo a possibilidade de indenização.

> Art. 34 (...) § 4º – A privação da liberdade do condenado, cumprida a pena, importa crime de responsabilidade civil do Estado. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 5º(...) LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença; (BRASIL. Constituição, 1988).

3.4 **Direitos coletivos**

O AA inovou no tratamento do direito ao meio ambiente sadio, à preservação da paisagem e do patrimônio histórico da coletividade. Em seu artigo 36, o Anteprojeto prevê medidas para que a sociedade exija o cumprimento desses direitos através de ação civil pública. Na CF 88, o direito ao meio ambiente sadio e a preservação dos patrimônios coletivos são garantidos por meio de ação popular pedindo anulação de atos lesivos, e encontra paralelo em outro artigo do AA, apontando qual seria sua fonte, como se pode verificar na comparação dos textos abaixo:

> Art. 36 – Todos têm direito a *meio ambiente* sadio e equilíbrio ecológico, à melhoria da qualidade de vida, à preservação de paisagem e da *identidade histórica da coletividade* e de pessoa.

> (...) § 2º – É assegurada a legitimação do Ministério Público, de pessoa jurídica qualificada em lei e de qualquer do povo, para ação civil pública, visando à proteção dos interesses sociais a que se refere o presente artigo.
> (...)
> Art. 46 – **Qualquer cidadão, o Ministério Público e as pessoas jurídicas qualificadas em leis serão parte legítima para pedir a anulação de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que participe o Estado, bem como de privilégios indevidos** concedidos a pessoas físicas ou jurídicas. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> LXXIII - **qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa,** ao *meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos).

No Anteprojeto Arinos, o direito que protege o cidadão não apenas do poder do Estado, mas também do poder econômico encontra-se na proteção ao consumidor, garantindo a qualidade, a oferta, os preços e a lisura na propaganda. Esse é um dos direitos coletivos trazidos pela Comissão Arinos que encontra correspondência no artigo 5º, XXXII da CF 88:

> Art. 36 – (...)§ 1º – Garante-se ao consumidor a qualidade dos bens e serviços, a fiscalização da oferta, dos preços e da veracidade da propaganda. (...) (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (BRASIL. Constituição, 1988).

Uma das inovações do Anteprojeto[180] de maior reconhecimento foi o *habeas-data* que assegura o direito ao acesso à informação pessoal. O *habeas-data* foi mantido pelos membros da Constituinte com mesmo teor daquele dado pela Comissão Arinos:

> Art. 17 – Todos têm direito de acesso às referências e informações a seu respeito, registradas por entidades públicas ou particulares, podendo exigir a retificação de dados, com sua atualização e supressão dos incorretos, mediante procedimento judicial sigiloso.
> (...)
> Art. 48 – Dar-se-á habeas data ao legítimo interessado para assegurar os direitos tutelados no art. 17. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 5º (...) LXXII - conceder-se-á habeas data:
> a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

[180] José Afonso da Silva na Comissão Arinos, reivindica a autoria da proposta em seu livro Um pouco de direito Constitucional Comparado (2009, p. 238). Segundo o autor, o dispositivo servia para garantir a efetividade do direito à intimidade.

> b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; (BRASIL. Constituição, 1988).

A CF 88 também incorporou do Anteprojeto Arinos a aplicação imediata dos direitos e garantias elencados. Apesar de ir além da mera enunciação do direito, o Anteprojeto previa uma espécie de regulamentação, conforme foi visto anteriormente, como um meio de evitar que a lei fosse apenas letra morta. O mandato de injunção é considerado um grande avanço da Constituição Federal de 1988, por atribuir ao Estado a responsabilidade pela realização da cidadania plena, e teve origem no Anteprojeto Arinos:[181]

> Art. 10 – **Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm aplicação imediata.**
> § 1º – Na falta ou omissão da lei o juiz decidirá o caso de modo a atingir os fins da norma constitucional.
> § 2º – Verificando-se a inexistência ou omissão da lei, que inviabilize a plenitude da eficácia de direitos e garantias assegurados nesta Constituição, o Supremo Tribunal Federal recomendará ao Poder competente a edição da norma que venha a suprir a falta. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso).

> Art. 5º (...) LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
> (...) :LXXVII – (...) § 1º **As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata**.(...). (BRASIL. Constituição, 1988, grifo nosso).

Além do mandado de injunção (art. 5º LXXI), José Afonso da Silva (2009) reivindica o artigo 10 do AA como a fonte da declaração de inconstitucionalidade por omissão, que na CF 88 não consta entre os direitos e garantias fundamentais, mas como norma da organização do Estado:

> Art. 103. (...) § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. (BRASIL. Constituição 1988).

Dos direitos sociais elencados pelo Anteprojeto encontram-se o direito ao lazer (art. 24), à saúde (art.26), à educação (art.25), à seguridade social e ao trabalho (art.342); proteção à infância e às minorias (art. 342).

Os membros do CT1, em sua versão preliminar trataram do tema em questão, mas foram compelidos a retirar seus artigos para não haver duplicidade de norma. Por isso no AA e a CF 88 os direitos dos trabalhadores ficaram dispostos em locais

[181] SILVA (2009, p. 238) aponta o acréscimo, na CF 88, no que diz respeito ao mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção.

diferentes. Na CF 88, eles fazem parte do Título II, dos direitos e garantias individuais, como haviam proposto os membros do CT1, já no Anteprojeto Arinos localizavam-se no Título VIII - ”Dos direitos sociais”.

Uma das inovações do Anteprojeto em relação à legislação anterior se deu na reafirmação de um salário justo e real (art. 343 - Inciso I), evitando a expressão “salário mínimo” usada pela legislação anterior. Essa era uma demanda que vinha diretamente dos movimentos sociais. Diversas correspondências enviadas mencionam as enormes dificuldades econômicas da população. A população mais pobre era submetida a grandes privações, até mesmo no que dizia respeito ao básico para uma vida digna, sendo constantemente alvo das atenções nos meios de comunicação. Os membros da Comissão utilizavam principalmente documentos da Igreja Católica, que denunciava a vulnerabilidade desta camada social em tempos de crise econômica. Evaristo Moraes Filho, em sua proposta para a Ordem Social, justifica a necessidade de um salário mínimo que atendesse às necessidades básicas das pessoas, como se pode ver no trecho do relatório:

> ... o salário não pode ser somente nominal, simbólico, é preciso que seja quantitativamente real, segundo os níveis de inflação e seu poder aquisitivo. Não bastam e são insuficientes as tradicionais enumerações da lei brasileira, que calcula o salário, somente o mínimo, levando em consideração as cinco necessidades antropologicamente básicas calculadas individualmente e por baixo: alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (...). Além daquelas necessidades básicas, normais, somem-se as que dizem respeito à educação, à instrução, a recreação, ao lazer, aos medicamentos, ao culto, e assim por diante. Daí o enunciado genérico da alínea, com o mérito de se exigir que o salário seja real e justo, com poder aquisitivo suficiente e bastante, e não somente, como vem acontecendo, nominal, falso, insuficiente, defasado, nivelando por baixo e pela fome.[182]

Esse enfoque foi usado pelo constituinte de 1987-1988, que manteve a expressão salário mínimo, mas fazendo questão de pontuar seus parâmetros que o definiam, em resposta clara à demanda da sociedade:

> Art. 343 (...) I – salário real e justo ***capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e as de sua família;*** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso).
>
> Art. 7º (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, ***capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família*** com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (BRASIL. Constituição (1988), grifo nosso).

[182] SUGESTÕES de articulado do Relator Evaristo de Moraes Filho. . RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 24 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição MC019_CECPCS 109.

O Anteprojeto Arinos inova na integração na empresa com representação dos trabalhadores na direção e formação de comissões internas, (art. 343 – Inciso XV), algo que de acordo com a CF 88 só se dará excepcionalmente.

> Art. 343 (...) XV – integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros ou no faturamento, segundo critérios objetivos fixados em lei, com representação dos trabalhadores na direção e constituição de comissões internas, mediante voto livre e secreto, com a assistência do respectivo sindicato; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 7º (...) XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; (BRASIL. Constituição, 1988).

A retirada da proibição do trabalho insalubre para mulheres (art. 343 - X) tal como existia na legislação anterior[183] foi seguida pelos constituintes, sendo essa uma exigência dos movimentos de mulheres, que via nisso uma descriminação infundada. Já no que diz respeito à prescrição nas relações de trabalho, ou seja, o prazo que o trabalhador tem recorrer à justiça para reivindicar algum direito violado pelo empregador, o Anteprojeto favorece o empregado, uma vez que veda completamente a possibilidade de prescrição (art. 343 - III), enquanto a CF 88 prevê prescrição a partir do período de 5 a 2 anos, conforme pode-se comparar

> Art. 343 (...)XVII – ***vedação de prescrição*** no curso da relação de emprego; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso)
>
> Art. 7º (...) XXIX - ação, quanto a créditos resultantes das relações de trabalho, ***com prazo prescricional*** de:
> a) cinco anos para o trabalhador urbano, até o limite de dois anos após a extinção do contrato;
> b) até dois anos após a extinção do contrato, para o trabalhador rural; (BRASIL, Constituição, 1988, grifo nosso)

O Anteprojeto Arinos foi mais abrangente do que a CF 88 na especificação dos tipos de discriminação aos trabalhadores que proibia:

> Art. 343 (...) III – ***proibição de diferença de salário e de critério de admissão,*** promoção e dispensa, ***por motivo de*** raça***, cor, sexo,*** religião, opinião política, nacionalidade, ***idade, estado civil***, origem, ***deficiência*** física ou condição social; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)
>
> Art. 7º (...) XXX - ***proibição de diferença de salários,*** de exercício de funções ***e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;***

[183] Art. 157 (...) X – proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a ***mulheres*** e a menores de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente; (BRASIL. Constituição (1946), grifo nosso).

> XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador ***portador de deficiência;*** (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos)

Além da liberdade ao sindicalizado, já mencionada no início do capítulo, o AA conferiu maior liberdade ao sindicato, impedindo a intervenção estatal na sua organização e funcionamento. Note-se que no Anteprojeto, apenas a assembleia geral pode deliberar sobre contribuição, o que não se vê na CF 88, que estabelece a contribuição compulsória. Observando aos textos dos dois documentos, percebe-se a diferença no tratamento da questão:

> Art. 344 – **A associação profissional ou sindical é livre**. **Ninguém será obrigado, por lei, a ingressar em sindicato, nem nele permanecer** ou *para ele contribuir.*
> § 1º – A assembléia geral é o órgão deliberativo supremo da entidade sindical, *sendo de sua competência* exclusiva aprovar-lhe os estatutos, deliberar sobre a sua constituição, organização, *contribuição financeira* e eleições para os órgãos diretivos e de representação.
> § 2º – **Compete às entidades sindicais defender os direitos e os interesses da categoria que representam**, com participação junto às empresas e aos organismos públicos que diretamente se relacionem com o exercício daqueles interesses.
> § 3º – Em quaisquer questões judiciárias ou administrativas poderá intervir o sindicato como terceiro interessado ou substituto processual, desde que comprovada a implicação, que delas possa advir, de prejuízo direto ou indireto para a atividade ou profissão.
> § 4º – **Nenhuma entidade sindical poderá sofrer intervenção, ser suspensa ou dissolvida pela autoridade pública,** se não por decisão judicial, garantido amplo direito de defesa. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> Art. **8º É livre a associação profissional ou sindical**, observado o seguinte:
> I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, **vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical;**
> II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
> III - **ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas**
> IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, *independentemente da contribuição prevista em lei*; (...)
> V - **ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato**; (BRASIL, Constituição, 1988, grifos nossos)

Em relação ao direito de direito de greve, o Anteprojeto substitui a expressão "reconhecido" da Constituição Federal de 1946 para a expressão "assegurado" (art. 33), sendo esta última a expressão adotada na CF 88 (art. 9º).

Outro ponto importante na comparação entre os textos do Anteprojeto e da Constituição de 1988, sobretudo quando se tem em vista não apenas o resultado final da Comissão Arinos, mas também os debates que nela ocorreram, é a mudança na jornada de trabalho. A legislação anterior estabelecia carga horária mínima de oito horas diárias, com o repouso semanal, o que permitiria uma jornada de até 48 horas. A proposta inicial no Comitê Temático 9 – "Da ordem social" seguia a legislação anterior. No relatório, como reproduzido logo abaixo, indica-se uma contraproposta que, por não encontrar aceitação no comitê, foi levada à decisão do plenário:

> O Prof. José Afonso da Silva assim redigiu a sua cláusula VII: "trabalho semanal não superior a quarenta horas semanais, com duração diária não excedente de oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especiais previstos em lei". É uma velha reivindicação dos trabalhadores, como dissemos, o grupo temático que escolha e o plenário da Comissão que decida.[184]

Um dos argumentos daqueles que queriam manter as 48 horas era o risco de que a mudança afetasse negativamente a produção e, com isso, a competitividade do país no mercado internacional, como na fala de Antônio Ermínio de Moraes durante a reunião plenária de votação das emendas, como segue no trecho da transcrição:

> Ora, é para se olhar isso não em relação ao Brasil, mas em relação ao nosso mundo, quem são os nossos condutores lá fora? Os principais tem sido Coréia, Indonésia, Malásia, são povos que já estão inclusive trabalhando mais de 48 horas por semana. Acho que devemos pagar e pagar bem. Agora, esse regime de trabalho acho perigoso para a Nação brasileira. Acho que tem que pagar bem, cem por centro sobre a hora extra, mas não deve ser punida a hora extra. Agora, a redução da jornada de trabalho a mim me parece perigoso por uma questão não nacional, uma questão em relação ao resto do mundo, porque vamos ter que competir com o resto do mundo.[185]

Na defesa feita por Hélio Santos, com apoio de membros como José Afonso da Silva, Walter Barelli e Padre Ávila, o argumento para manter a proposta da emenda de José Afonso foram as solicitações de setores da sociedade organizada:

> Na verdade, quando o Barelli coloca que a reivindicação básica da CUT e da CONCLAT são exatamente as 40 horas e que pelas conversas que ouço e que essa reivindicação é uma permanência penso que a nossa comissão uma das suas funções não e nem tanto o nosso ponto de vista, e também refletir no debate do assunto provocado, o que a sociedade brasileira está

[184] SUGESTÕES de articulado do Relator Evaristo de Moraes Filho. . RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 24 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição MC019_CECPCS 112.

[185] MORAES, Antônio Ermínio de. *Reunião do CT9*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 26 fev. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC056_CECPCS 359.

> pensando. Então acho que essas 40 horas vem também dentro dessa prerrogativa.[186]

Os progressistas da Comissão conseguiram êxito nessa disputa, figurando o texto de José Afonso da Silva no Anteprojeto, reduzindo a jornada máxima de trabalho para 40 horas semanais (art. 343 - V). Mas, dessa vez, a decisão dos constituintes caminhou para um meio termo, diminuindo a jornada semanal de trabalho em relação à lei em vigor, mas não com tanta ousadia como fez a Comissão Arinos. O texto final de CF 88 estipulou a jornada de trabalho máxima em 44 horas semanais.

3.5 **Aproveitamentos e ampliações da Constituição de 1946**

Alguns artigos da Constituição de 1988 retomaram as formulações da Constituição de 1946. Pode-se perceber que o constituinte em alguns casos seguiu o texto de 1946, mas em outros adotou a redação dada pela Comissão Arinos. Nos artigos direcionados aos direitos individuais, alguns temas trazidos da Constituição de 1946 são ampliados – como na afirmação da igualdade de todos perante a lei, em que o Anteprojeto Arinos acentua que não pode haver prejuízo ou privilégio por qualquer motivo (artigo 11). Na CF 88, utilizou-se uma expressão mais sintética. Comparando-se os três textos, pode-se perceber que, ao afirmar o princípio da igualdade de todos perante a lei, a Comissão Arinos fez questão de mencionar os tipos de discriminações que não devem ser admitidas. A CF 88 segue mais o texto da CF 46, mas reforçando a inadmissibilidade de qualquer tipo de distinção, não incluindo logo na declaração de direitos a especificação do papel do poder público na realização de programas de promoção da igualdade[187]:

> Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos têrmos seguintes:
> § 1o Todos são iguais perante a lei. (BRASIL. Constituição, 1946).

> Art. 11 – *Todos são iguais perante a lei*, **que punirá como crime qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos**.
> § 1º – Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental e qualquer particularidade ou condição social.

[186] SANTOS, Hélio. *Reunião do CT9*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 26 set. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC056_CECPCS 364.

[187] As políticas a esse fim encontram-se diluídas em outros títulos da CF 88.

> **§ 2º – O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade social, econômica e educacional.**
> **§ 3º – Lei complementar amparará de modo especial os deficientes de forma a integrá-los na comunidade**. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais,1986, grifos nossos)

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza,** garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL. Constituição, 1988, grifo nosso).

No tratamento do direito à prática do culto religioso, a Comissão, num primeiro momento, caminhou no sentido de manter o texto de 1946, que reconhecia a liberdade de culto religioso *"salvo o das que contrariam a ordem pública ou os bons costumes"*[188]*.* Foi Jorge Amado quem ressaltou que essa exigência reiterava um preconceito histórico, ferindo grande parte das práticas religiosas populares brasileiras que seriam alvo de repressão[189]. Assim sendo, a Comissão Arinos ampliou, em parte, o direito à pratica do culto religioso. Em parte, porque a manteve atrelada ao respeito à dignidade humana, o que não deixa de ser um avanço importante em relação ao que exigia a CF46. A ressalva que se verifica no texto constitucional de 1946 desaparece na CF 88, que não impõe nenhuma restrição à prática religiosa. Portanto, é importante ressaltar a importância do caráter plural da Comissão Arinos, bem como ao espaço que era dado à exposição de ideias diversas.

Outro aproveitamento da CF46 é o direito de resposta que a Comissão passa a exigir nas mesmas condições do agravo sofrido (art.50), o que foi mantido na CF 88:

> Art. 141 (...) § 5º (...) Não é permitido o anonimato. ***É assegurado o direito de resposta.*** (...) (BRASIL. Constituição, 1946, grifo nosso)

> Art. 50 – Os ofendidos têm ***direito a resposta*** pública, ***garantida a sua veiculação nas mesmas condições do agravo sofrido, sem prejuízo da indenização dos danos ilegitimamente causados.*** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifos nossos)

> Art. 5º (...) V - é assegurado o ***direito de resposta***, ***proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;*** (BRASIL, Constituição, 1988, grifo nosso).

---

[188] BRASIL, Constituição (1946), art. 141.

[189] AMADO, Jorge*. Reunião do CT8*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 01 abr. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC046.b_CECPCS, p.420.

Também em relação ao sigilo de correspondência, a comissão ampliou o texto da lei anterior para todo tipo de comunicação, prevendo imediatamente as exceções (art. 38), o que foi mantido no texto da CF 88:

> Art. 141 (...) § 6º ***É inviolável o sigilo da correspondência***. (BRASIL, Constituição,1946, grifo nosso)
>
> Art. 38 – ***É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações em geral, salvo autorização da justiça, nos casos previstos em lei, por necessidade de investigação criminal*** (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986, grifo nosso)
>
> Art. 5º (...) XII - ***é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal***; (BRASIL, Constituição, 1988, grifo nosso).

Os exemplos aqui apontados visam mostrar que mesmo na utilização do texto da Constituição Federal de 1946, a ação dos constituintes de 1987-1988 no retorno à legislação anterior não escapou do debate e das propostas apresentadas e motivadas pela da Comissão Arinos. Para algumas propostas, a antecipação do debate não teve efeitos benéficos, uma vez que criou condições para que elas fossem rechaçadas por não encontrarem defesas tão elaboradas ou a força necessária para se manterem. Mas, ao mesmo tempo, teve efeitos benéficos para muitas outras proposições, no sentido de permitir seu amadurecimento, aperfeiçoamento e ampliação, favorecendo o reconhecimento de que seriam propostas importantes e necessárias para a solução dos problemas do país. Ainda que a disputa em torno de propostas no cenário pré-constituinte tenha desfavorecido algumas delas, por sua apresentação em condições que permitiram um ataque mais eficaz de seus opositores, o saldo final do processo constituinte foi muito positivo. Aa antecipação do debate permitiu a articulação dos diversos segmentos sociais na defesa de garantias constitucionais que visavam construir uma nova relação da sociedade com o Estado, que assumiu maiores responsabilidades quanto à implementação da cidadania, numa concepção inclusiva do termo.

Essas foram algumas das comparações entre o Anteprojeto da Comissão Arinos e a Constituição Federal de 1988. A análise inicial aqui realizada serve para ilustrar o quanto o texto de 1988 deve ao trabalho desenvolvido pela Comissão Arinos, não apenas retomando elementos do seu Anteprojeto, mas aproveitando-se do debate promovido a partir dela e elaborando uma lei ainda mais avançada em alguns aspectos.

4 INFLUÊNCIAS EXITOSAS DA COMISSÃO ARINOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A EDUCAÇÃO COMO CAMINHO PARA TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE

A Constituição de 1988 tem como uma das suas principais características a adoção de medidas que permitem a expansão dos direitos sociais. Os dispositivos que dão a ela esse formato buscavam atender a demanda da construção de um novo país. A sociedade, representada nas diversas organizações que vocalizavam as demandas populares e os mais diversos setores, participou intensamente daquele momento constituinte, refletindo sobre as mazelas do Brasil e elaborando propostas para a superação das imensas dificuldades que o pais enfrentava para se desenvolver. A educação era um dos elementos de consolidação dos ganhos sociais, seja como meio de melhoria da condição econômica da grande maioria da população, seja como fator de promoção da cidadania. Os ganhos que uma educação transformadora trariam à sociedade brasileira não se resumiriam a um momento político ou a um período de governo mais livre, mas dariam condições para os cidadãos comuns se tornarem artífices da própria história.

A Constituição de 1988 não só prometeu a universalização dos diretos, com vistas à melhoria das condições de vida da população, como permitiu grandes avanços na compreensão da responsabilidade do Estado com a educação. Ainda que a norma jurídica dependa do intérprete da lei, muito se conseguiu fazer – obviamente, através da persistência e luta - devido ao generoso texto da CF 88. Na Comissão Arinos encontra-se o embrião dessa legislação tão importante para os avanços obtidos nos últimos anos em matéria de educação.

4.1 Projetos para a Educação Nacional

No contexto da redemocratização, a educação brasileira era uma das estruturas que exigiam reformulação. Os graves problemas nacionais nesse campo eram denunciados constantemente, sobretudo pela mídia, pelos especialistas da área e pelas diversas organizações de profissionais da educação. O tema também fazia parte da promessa de reformas do Governo da Nova República. O senador Marco Maciel (PFL-PE) foi quem assumiu o Ministério da Educação, mas ficou no cargo por apenas um ano, pois, como visto anteriormente, o Presidente José Sarney

(PMDB-MA) aos poucos substituiu os nomes escolhidos por Tancredo Neves, formando seu próprio gabinete. Naquele curto período, o Ministério da Educação publicou diversos documentos lançando as propostas para a educação nacional. Esses documentos sintetizam bem algumas das propostas de mudança que estavam sendo debatidas. Dentre os assuntos tratados nos seus artigos, podemos destacar o tratamento de temas como a educação de jovens e adultos, ensino superior, prioridade do Ensino Básico, educação e democracia, desigualdade. A dificuldade em oferecer os benefícios da educação à toda população já era tida como uma questão importante. Em resposta, o Ministério da Educação propôs o programa "Educação Para Todos", que trazia como motivação os seguintes pressupostos:

> Uma sociedade democrática é, pois, aquela que dá a todos os seus componentes o instrumento capaz de superar as desigualdades – a educação (...). Para vencer a barreira do nosso subdesenvolvimento é necessário, portanto, que o Estado cumpra o dever de suprir a mesma educação para todos... (MACIEL, 1985, p. 3)

Os jornais não deixaram de participar do debate sobre o tema educacional; além de noticiar as movimentações das instituições de profissionais da educação, traziam artigos de opinião sobre a necessidade de mudanças no sistema educacional. Como se pode ver no artigo abaixo, que apresenta a importância da educação para a construção de um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade:

> Resta a educação para o civismo e a Constituinte, como processos permanentes: a formação de um homem educado para o exercício da cidadania, não concebida com episódios isolados e fortuitos, em uma eleição de vez em quando, mas como uma participação permanente no sonho de um plebiscito de todos os dias.[190]

O debate sobre a educação superior que acontecia em outros espaços foi, em grande parte, aproveitado pelos membros da Comissão. Um dos documentos entregues como sugestão para a Comissão Arinos foi o relatório final de uma comissão criada pelo Governo Federal para discutir, e propor, a reformulação do ensino superior. Em março de 1985, o Presidente Sarney formou a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, ficando conhecida também pelo

[190] Poletti, Ronaldo, "Constituinte, educação e cidadania", Correio Braziliense, Brasília, nº 8213, 26/09/1985

nome de seu presidente, Caio Tácito[191]. Os principais temas abordados por essa comissão de Caio Tácito foram: autonomia administrativa, financeira e didática das universidades; gestão democrática; a discriminação social no acesso ao ensino superior; o sucateamento das instituições públicas; avaliação e desempenho; pesquisa e extensão.

O resultado final da comissão foi entregue em forma de relatório ao Grupo Executivo sobre a Reforma do Ensino Superior (GERES) do Ministério da Educação, que, ao analisar o material produzido pela Comissão Nacional presidida por Caio Tácito, propôs a autonomia universitária tanto no âmbito administrativo-financeiro quanto no didático e a regularização da situação jurídica das diversas instituições de ensino superior no país. Propôs ainda a elaboração de um sistema de avaliação de desempenho e pediu o fim do Conselho Nacional de Educação, que era grandemente criticado pelas interferências nas universidades brasileiras. O professor Simon Schwartzman, que integrou a Comissão Caio Tácito, fez uma importante observação sobre o GERES:

> As propostas do GERES vieram à luz em meados de 1986, quando a campanha eleitoral daquele ano já se anunciava, e o Ministro da Educação que havia dado início ao processo de discussão, Marco Maciel, já havia se transferido para outras funções. O GERES preparou, além de um documento geral, dois projetos de lei, o primeiro reformulando profundamente a composição e as funções do Conselho Federal de Educação, e o segundo dando uma nova estrutura organizacional ao sistema de universidades federais, incorporando várias das medidas de descentralização, autonomia e responsabilidade que haviam sido recomendadas pela Comissão. O projeto propunha, ainda, mecanismos para a escolha de autoridades universitárias que combinavam a participação da comunidade com o princípio da participação do poder executivo neste processo. O Ministro da Educação decidiu engavetar o primeiro projeto, que jamais veio à luz, e anunciar que o outro seria encaminhado ao Congresso para aprovação. O anúncio provocou a imediata mobilização das associações de docentes e de estudantes, com ameaças de greve e demonstrações de rua. Diante disto o governo preferiu não enviar o projeto ao Congresso, colocando assim, na prática, uma pá de cal sobre a reformulação do ensino superior brasileiro, anunciada com fanfarras um ano antes (Schwartzman, 1988).

[191] Caio Tácito Sá Viana Pereira de Vasconcelos era professor de Direito Administrativo. Fazia parte do Conselho Federal de Educação, além de ter ocupado diversos outros cargos públicos. A Comissão foi criada pelo Decreto nº 91.177, de 29 de Março de 1985. Os membros nomeados para integrar essa comissão foram: Caio Tácito Sá Pereira de Vasconcelos, Almicar Tupiassu, Bolivar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo de Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namo de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Leite Lopes, José Arthur Gianoti, Luiz Eduardo Wanderley, Marli Moisés, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Simon Schwartzmann (relator) e Ubiratan Borges de Macedo.

Os membros da Comissão Arinos utilizaram o relatório[192] da Comissão Caio Tácito ao inserir o artigo sobre a autonomia da universidade e se pautaram também em suas discussões nos dados sobre a educação superior apresentados no relatório. Mas não entraram a fundo nas questões mais específicas do funcionamento e organização do ensino superior – possivelmente porque eles possuíam diferentes compreensões dos propósitos da educação, bem como sobre o papel do Estado na oferta deste serviço público[193].

O capítulo que tratava da educação no Anteprojeto trouxe importantes inovações, apesar de manter alguns traços conservadores em seus artigos, como veremos à frente. Eles se ocuparam de temas como universalização do ensino fundamental, qualidade da educação, acesso e permanência na escola e na universidade, responsabilização do Estado com a educação, regulamentação dos sistemas de ensino, sobretudo para permitir a continuidade do ensino privado e em relação à oferta de cursos superiores, financiamento da educação e o papel do Município na Educação Básica.

4.2 **O Comitê Temático 6 e as propostas para a Educação**

O Comitê Temático 6 ficou responsável pela discussão e elaboração do Título "Educação, Cultura e Comunicação Social". Nesse CT, foram elaborados dois textos preliminares. O primeiro foi resultado das reuniões iniciais, transformado em um texto articulado que foi apresentado em fevereiro de 1985 com propostas de artigo sobre Educação, Cultura e Comunicação Social[194]. O segundo foi o texto final do CT enviado para os demais membros para apreciação e proposta de emenda[195]. Alguns artigos foram alterados durante o período das reuniões plenárias, quando os membros votaram as mudanças propostas, gerando assim uma terceira versão do

[192] O relatório da Comissão está disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao_total.htm.

[193] As transcrições das reuniões e plenárias realizadas estão com muitas lacunas. Alguns trechos não identificam a pessoa que fala, outros possuem muitas lacunas de falas inaudíveis e problemas no ordenamento das gravações, impedindo que se reconstitua integralmente todas as falas dos participantes da reunião do início ao fim.

[194] Cf. Coleção Memória da Constituinte. MC014_CECPCS 13.

[195] Cf. Coleção Memória da Constituinte. MC017_CECPCS 23. O relatório final do CT6 encontra-se em MC017_CECPCS 82 - 91

texto que foi entregue para a Comissão de Sistematização, em agosto de 1986[196]. Para efeito desta discussão, será tratado exclusivamente o tema da Educação.

O CT6 teve um baixo número de componentes. Analisando as correspondências entre a Secretaria da Comissão e os membros, podemos identificar que foi necessário um apelo do presidente Afonso Arino à participação, pois tinha-se o receio que ele ficasse esvaziado[197]. O que de fato aconteceu, sendo necessária uma fusão com o CT7 - "Condições ambientais, Saúde, Ciência e Tecnologia", que passava por problema semelhante. Como a participação nas reuniões era aberta a todos os membros, independente da inscrição, as reuniões contaram com a presença de outros membros[198]. Dos membros inscritos[199] nos CTs 6 e 7, quem participou da maioria dos encontros[200] foram os conselheiros Antônio Ermínio de Moraes, Eduardo Portella (coordenador do CT6), Hilton Ribeiro da Rocha, Joaquim Falcão, Saulo Ramos, Mauro Santayanna, Mário Martins (coordenador do CT7) e Candido Mendes (relator). Membros como Hélio Santos e Alberto Venâncio concentraram a participação em outros CTs, mas conseguiram pautar boa parte de debate no CT6. As transcrições encontradas nos documentos arquivados[201] mostram também as importantes contribuições de José Afonso da Silva, que não estava inscrito no CT6.

A análise do primeiro texto elaborado pelo CT6, bem como a transcrição dos debates, permite observar que a base principal das discussões trazia de volta concepções da Constituição Federal de 1946. Um exemplo do teor conservador do texto é a manutenção da exclusividade do ensino em idioma português e a

---

[196] Cf. Coleção Memória da Constituinte. MC014_CECPCS 44.

[197] Esse era um risco real, uma vez que estava programado o funcionamento simultâneo de alguns CTs. Mesmo com o apelo, o problema não foi evitado, e alguns CTs tiveram que se reorganizar e adiar seus encontros para conseguir quórum.

[198] Os membros inscritos em outros CTs, que participaram de alguma reunião do CT6 foram: Cláudio Pacheco, Edgar da Mata Machado, Evaristo de Moraes Filho, José Afonso da Silva, José Francisco da Silva, Odilon Coutinho e Rosah Russomano, Luiz Pinto Ferreira.

[199] Ver lista geral dos membros que integraram os CT6 e CT7 no apêndice.

[200] Pelo menos em 50% delas. Os membros inscritos nesses GTs que tiveram uma participação abaixo desse nível foram: Alberto Venâncio Filho, Cristovam Buarque, Fajardo José de Pereira Faria, Padre Fernando Bastos de Ávila, FlorizaVerucci, Guilhermino Cunha, Hélio Santos, Jorge Amado, Luiz Pinto Ferreira e Miguel Reale.

[201] Importante ressaltar que nem todas as transcrições foram encontradas. Por esse motivo, o relatório final do CT6 será importante para identificar outras contribuições que não puderam ser identificadas nas transcrições.

manutenção da responsabilização das empresas na educação dos funcionários e seus filhos, bem como a privatização do ensino superior[202]. Desde o início, houve defesa da importância do pré-escolar e ensino fundamental, mas em relação aos ensinos médio e superior, o Estado deveria oferecer apenas em caráter suplementar.

Diversos membros da Comissão Arinos demonstraram, ao longo das discussões do CT6, a preocupação em explicitar os princípios que regeriam a educação no país. O debate foi fundamental para a mudança do tom das discussões, que inicialmente imprimiam um formato mais conservador no texto, buscando-se soluções por outros meios que não pelo Estado, como se poderá perceber na comparação dos textos.

Numa análise da transcrição das reuniões, é possível identificar referências feitas por alguns membros às reivindicações próprias de alguns segmentos sociais. Foi o caso da proposta de inserir um artigo que estabelecesse a garantia da qualidade da educação. Candido Mendes fez menção à correspondência da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) que solicitava o tratamento do tema da qualidade da educação na legislação[203]. O artigo proposto na primeira versão trazia a expressão exata que a organização social pedia, mas foi retirada do texto, não figurando mais entre os artigos do AA. Ainda assim, a temática foi recuperada pelos constituintes, como se pode ver:

> Art. A educação será ministrada dentro dos seguintes princípios: (...)
> B- Qualidade de ensino expressa na diversidade de experimentos, na inovação e na sensibilidade as reivindicações da comunidade[204];
>
> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)
> VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL. Constituição, 1988)

O tema da qualidade da educação era importante por se tratar de uma demanda vinda de segmentos sociais, preocupados não apenas com a oferta, mas com o tipo de educação que seria oferecido, visto que muito se falava sobre os baixos níveis de qualidade, tanto no ensino privado – no ensino superior – quanto no ensino público – na educação básica.

---

[202] Cf. Coleção Memória da Constituinte. MC053_CECPCS.

[203] Coleção Memória da Constituinte. MC053_CECPCS 69.

[204] Proposta de Texto do CT6, fev. 1986. Coleção Memória da Constituinte. MC014_CECPCS 14.

Outro exemplo de princípio para a educação proveniente de segmentos da sociedade foi aquela apresentada por Hélio Santos, logo nas primeiras reuniões do CT6. Esse membro apresentou as concepções de diversos pedagogos baianos que organizaram abaixo-assinado pela inclusão da pedagogia interétnica para pôr fim a discriminação racial através da educação, para reverter "os estereótipos equivocados e discriminatórios contra os negros e índios" (MC014_CECPCS, p.4). Hélio Santos assim comenta sua proposta:

> Eu tinha apresentado uma emenda que seria (...) o item "e" - observando as características multirraciais do povo brasileiro de forma a reverter, através de uma pedagogia própria, o etnocentrismo que envolve em prejuízo de ambas parcelas da nossa população[205].

O tema ficou solto no debate, não encontrando ninguém mais que o defendesse. Ao fim, não esteve no o texto do Anteprojeto. Desse mesmo membro partiu também a proposta de pôr fim à invisibilidade dos grandes personagens históricos negros, mas assim como a primeira, não chegou a constar nem na versão preliminar do CT. Hélio Santos também levou o tema da educação interétnica à Subcomissão da Educação na ANC[206], mas somente em 2008 o tema teve tratamento legal, quando a legislação educacional incluiu um dispositivo tratando da valorização dos personagens negros da história[207], num claro intuito de valorizar a cultura dos povos afrodescendentes .

Outra importante proposta feita por Hélio Santos foi do regime de reserva de vagas em toda rede pública de ensino. Ele propôs que um terço das vagas oferecidas fossem destinadas a estudantes provenientes de famílias de até cinco salários

---

[205] SANTOS, Hélio. *Reunião do Comitê Temático nº6*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 108.

[206] Hélio Santos participou do momento das Audiências Públicas como Presidente do Conselho da Comunidade Negra. Cf. Anexo à Ata da 17ª Reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Espeortes, realizada em 30 de abril de 1987.

[207] Essa norma foi incluída na LDB pela lei nº 11.645, de 10 março de 2008, com o seguinte conteúdo: "Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. § 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. §2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.

mínimos[208]. A proposta não foi bem aceita inicialmente, sob a justificativa – levantada por Miguel Reale e sustentada por outros membros – de que essa regra traria discriminação contra os ricos. Para outros, como Eduardo Portella, o sistema de reserva de vagas não atendia às reais necessidades da população carente. Ainda hoje, quando entrevistado, ele mantém seu posicionamento quanto a esse tipo de medida:

> Eu sou contra regime de cotas. Eu acho que isso é racismo. Você fracassa nas estruturas básicas e quer consertar lá em cima. Tem que facilitar ao negro o acesso à cultura, às estruturas básicas, e deixar entrar quem tiver qualificado. Pode ser mais que a cota. Limitar à cota é injusto e demagogicamente parece que é um grande direito que se está concedendo aos negros. Estaria concedendo um grande direito se dessem as estruturas básicas, o fundamental, o ensino básico, se desse acesso real. Não precisa barrar na entrada da universidade, porque já teria um tal nível que poderia perfeitamente ingressar na universidade.[209]

Em defesa da proposta de Hélio Santos da reserva de vagas, José Afonso da Silva fez uma bela defesa da necessidade de implementar meios de equalizar o problema do acesso à escola, ainda que através de uma discriminação em favor dos mais pobres, para que a democratização fosse real, e não apenas formal. Ele afirmava que, para ser democrático, era preciso dar condições diferentes.

A atuação de José Afonso da Silva foi muito importante para o caráter democratizante que o debate passou a ter. Em suas contundentes considerações, deixava claro que os princípios que estavam balizando as propostas até então revelavam a visão privatista do ensino, que, apesar de ser apresentado sob a justificativa do pluralismo, no fundo não produzia grandes transformações e, portanto, não atendia ao que a sociedade civil pedia em suas muitas manifestações. Fazendo referência ao debate sobre a existência ou não da gratuidade de todos os níveis ser expressa no texto constitucional, José Afonso afirmava que:

> ...toda a ordenação aqui está voltada basicamente para a escola privada. Eu acho que a educação é um direito fundamental, a escola pública e da gratuidade em todos os seus graus. (...) na medida em que se fecha a possibilidade do ensino gratuito em todos os graus você está fechando a possibilidade do pobre ingressar. A bolsa de estudo não satisfaz. E inclusive o texto, me desculpem, é contraditório. Não é contraditório em si, mas contraditório nos argumentos que se lançam. Bom, o poder público não tem condições de manter escolas gratuitas para todos. Mas, no entanto, prevê a bolsa de ensino e se prevê até o subsídio à escola privada[210].

---

[208] Cf. Coleção Memória da Constituinte. MC053_CECPCS 112. Em outras etapas, o percentual aumentou para 50%, conforme constou no Anteprojeto Arinos.

[209] Entrevista de Eduardo Portela concedido à autora, em novembro de 2015.

[210] SILVA, José Afonso da. *Reunião do Comitê Temático nº6*, RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 116.

Para Silva, sendo a educação um direito fundamental do Estado, o seu serviço deveria obrigatoriamente ser oferecido pelo e Estado em todos os níveis. Ele conclamou os demais membros a agir com coragem para promover transformações reais na situação da população mais carente. A educação seria um caminho para a realização “dos direitos políticos de liberdade. Sem os direitos sociais”, dizia Silva, “ficaríamos falando de direitos de liberdade retoricamente”[211].

Podemos citar pelo menos dois membros que esboçavam nas reuniões propostas expressas de privatização da educação. Um deles era Saulo Ramos[212] que defendia a iniciativa da sociedade civil nas ações educativas como solução para o deficiente sistema de ensino público. Em sua proposta o sistema seria administrado por instituições privadas, sob a justificativa do menor custo, mas com uso dos recursos públicos. O outro era Candido Mendes, que se colocou como sintetizador das opiniões de outros membros quando afirmou: “A comissão entendeu que o setor privado gere melhor os recursos públicos”[213]. Aos poucos a visão privatista foi perdendo espaço no debate, mas os artigos que davam ampla possibilidade da destinação das verbas públicas permaneceram no texto, sendo modificados para estabelecer algumas condições ao uso desses recursos, bem como a prioridade da aplicação na rede pública.

Boa parte do debate sobre o ensino superior foi tomado pela decisão da gratuidade ou não do ensino superior. A necessidade de ampliação da oferta de vagas para o ensino superior, num desdobramento da discussão da abolição do exame vestibular, levou os membros a discutir a dificuldade do Estado com a manutenção das universidades gratuitas. Hilton Rocha, assim como Antônio Ermínio de Moraes, era um dos que se opunha à gratuidade do ensino superior, como se pode ver em sua declaração:

---

[211] SILVA, José Afonso da. *Reunião do Comitê Temático nº6*, RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 119.

[212] Cf. *Reunião do Comitê Temático nº6.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC054_CECPCS 51.

[213] MENDES, C. *Reunião do Comitê Temático nº6.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC054_CECPCS 23.

> Eu sou contra a gratuidade do ensino superior. Nos países mais ricos do mundo o ensino superior é muito bem pago, e evidentemente que tem que ser gratuito para aos indivíduos que não têm condição de pagar, isso é obvio. Mas o indivíduo rico ter o ensino superior gratuito eu acho isso...[214]

Para muitos membros, como Cristovam Buarque, a manutenção da gratuidade era imprescindível. A discussão tomou boa parte do debate. Numa saída conciliatória, Joaquim Falcão[215] propôs deixar o tema em suspenso, tratando da gratuidade e obrigatoriedade do ensino básico e deixando de mencionar a gratuidade ou não do ensino superior, para que a lei ordinária definisse na medida em que a necessidade do país exigisse. O que revela um avanço, ainda que não na mesma proporção que a CF 88, ao longo dos debates sobre a concepção da atuação do Estado. Isso porque, nas primeiras reuniões, se pretendia que o Estado garantisse a oferta apenas do pré-escolar e do Ensino Fundamental e atuando nos demais segmentos de acordo com a capacidade de oferta.

Uma proposta bastante polêmica da Comissão Arinos, e que não foi absorvida pela ANC, foi a extinção do exame de vestibular[216]. Essa foi uma proposta de Guilhermino Cunha incluída na versão apresentada em agosto de 1986, tendo sido mantida pela Comissão de Sistematização:

> Art. 29 (disposições transitórias) - É abolido o atual sistema de concurso de vestibular. A lei fixará critérios mínimos para acesso ao ensino superior e respeitará a autonomia das universidades para estabelecer suas próprias normas de admissão.
> Parágrafo único - enquanto não for regulado pela lei competente, o regime de admissão será disciplinado pelas universidades no que lhes diga respeito, pelo Ministério da Educação no que se refira aos demais estabelecimentos de ensino superior[217].

Guilhermino Cunha justificava inicialmente essa proposta como forma de corrigir o problema do acesso dos mais pobres ao ensino superior, que pela formação deficitária que possuíam só conseguiam passar no vestibular em universidades privadas, que não possuíam o mesmo padrão de qualidade da universidade pública. Enquanto as vagas nas instituições públicas eram ocupadas

---

[214] ROCHA, Hilton. *Reunião do Comitê Temático nº6*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 73.

[215] *Reunião do Comitê Temático nº6.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 01 fev. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição MC053_CECPCS 145.

[216] Essa proposta foi debatida da subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, sendo objeto de questionamento nas audiências com as entidades da sociedade, como a ANDES, a SBPC, entre outras. Não houve concordância sobre a inclusão do dispositivo na Constituição.

[217] Coleção Memórias da Constituinte. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República. MC014_CECPCS 58

somente por alunos provenientes de escolas particulares e que, portanto, poderiam pagar pelo ensino particular. A proposta foi muito criticada. Primeiro, por não ser matéria própria de ordenamento constitucional, ou seja, essa questão deveria ser regulada por lei complementar. Os membros mais conservadores da Comissão, aproveitando a polêmica gerada na mídia em torno desse assunto, defendiam a retirada para posterior decisão dos legisladores. Apesar de na época haver grande concordância sobre a injustiça do sistema de vestibular, mesmo entre os progressistas havia dúvida se esse seria o mecanismo mais democrático de acesso ao ensino superior, tendo em vista a tradição excludente das instituições brasileiras. Talvez essa matéria tenha conseguido se manter no texto final pelo fato de ter sido proposta quase numa etapa final das discussões.

Assim como a extinção do exame vestibular para o ingresso no ensino superior, outra proposta polêmica do AA foi do estabelecimento de um sistema de cotas nas escolas públicas. Essa foi uma ideia inovadora no Anteprojeto, mas que só teve espaço para aceitação recentemente, e ainda é objeto de disputa[218]. Ao estabelecer o sistema de reserva de vagas para alunos carentes, a preocupação dos membros da Comissão Arinos era evitar a distorção existente no sistema universitário. Os alunos pobres só conseguiam acesso à rede privada, e os mais ricos ocupavam praticamente todas as vagas da rede pública.

O tema em questão foi levantado pela subcomissão da Educação, Cultura e Esportes na ANC. Numa audiência para ouvir representantes da sociedade, a professora Mirian Limoeiro Cardoso (representando a ANDES), ao ser indagada sobre o artigo do Anteprojeto Arinos que tratava da reserva de vagas, proferiu o seguinte comentário:

> No que diz respeito ao art. 390 do Projeto Afonso Arinos, a formulação que posso fazer é reafirmar a questão da escola unitária. Quer dizer, no princípio não queremos qualquer forma de discriminação. Em princípio queremos a educação pública, gratuita, democrática, competente, de qualidade, para todos. E se garantirmos o funcionamento da rede pública, da rede oficial gratuita para todos em todos os níveis, não precisaremos fazer nenhum tipo de discriminação em relação aos mais carentes. Além do que é uma situação profundamente constrangedora, contra a qual nós nos insurgimos, que marca uma vez mais a divisão interna da sociedade ao

[218] A primeira universidade brasileira a instituir o sistema de cotas foi a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, tendo iniciado o sistema em 2002. Na ocasião, foram reservadas 50% das vagas para estudantes de escola pública, pessoas autodeclaradas negras e pessoas com deficiência, desde que comprovando uma determinada renda per capita. Nas instituições federais de ensino superior e médio, o regime de cotas foi implantado pela lei 12.711/12, que reservava 50% das vagas dos cursos de graduação para estudantes oriundos de escolas públicas e aqueles que se autodeclaram negro, pardo ou índio, com renda per capita de até 1,5 salário-mínimo.

> tentar apontar diferenciação de quem é mais carente, quem é menos carente. Conhecemos os mecanismos de como as nossas coisas funcionam em termos de vários propósitos; inclusive, institutos que foram estabelecidos. A nossa proposta é de que não haja discriminação, não haja segregação, não haja diferenciação no interior da escola; que a escola possa ser um espaço efetivamente democrático, em que, se lá fora não são iguais, pelo menos ali eles o possam ser. Nem que essa discriminação seja para amparar aqueles que seriam mais necessitados, mais desvalidos ou mais carentes. A nossa proposta é a de fortalecer a escola unitária, de fortalecer a possibilidade, em termos de qualidade, para que a escola não seja mais um instrumento de dominação, mais um instrumento de diferenciação e sim o instrumento tão importante como sabemos que de fato ela é.[219]

É importante frisar que o anteprojeto do relator da Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte inseriu, no seu artigo 13, a prioridade de vagas no ensino superior aos candidatos "economicamente carentes"[220], sem especificar um percentual, como proposto pelo AA.

A democratização do ensino foi tomando o debate, sendo discutido com mais ênfase os temas da garantia de acesso à educação. A fala dos membros revela a preocupação com o acesso dos mais pobres aos recursos necessários para um processo educacional compatível com aquele oferecido pelas famílias ricas. Ainda que aquele discurso estivesse coerente com a elaboração de uma legislação que buscasse acabar com as distorções entre ricos e pobres, na prática o Anteprojeto se preocupou menos com a universalização do direito à educação do que com a construção de um sistema educacional capaz atender as necessidades dos mais carentes. Essa preocupação pode ser percebida nas discussões sobre as cotas, quando se levantaram problemas como das dificuldades dos estudantes jovens em se manter estudando, gerando desperdício de vagas abertas, já que muitos tinham que desistir dos estudos para trabalhar e ajudar no sustento da família. Ainda que a intenção fosse alcançar os excluídos do sistema de ensino, o modelo de educação proposto permitia a existência de dois tipos de escolas: uma voltada para os privilegiados filhos das famílias mais abastadas e outra para aqueles que precisavam ser tutelados, mantendo-se na linha de pensamento vigente[221], como no

---

[219] Miriam Limoeiro Cardoso (notas taquigráficas) Ata da Subcomissão da Educação Cultura e Esportes, p. 58.

[220] Anteprojeto do Relator da Comissão da Educação, Cultura e Esportes, 1987, p. 26

[221] A Lei 5692/71, que normatizava a educação básica, já previa a assistência necessária à manutenção do educando: "Art. 62. Cada sistema de ensino compreenderá obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar entidades que congreguem professôres e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o

caso da divisão no interior das redes de ensino ao propor as Escolas de Promoção Popular. Alguns dos mecanismos de garantia das condições mínimas para a permanência na escola estão no artigo 390 do Anteprojeto Arinos, que será tratado mais à frente. Na CF 88 essas garantias adquiriram outro significado, visto que o direito à educação passou a ser um direito subjetivo. Nesse sentido, a educação passou a ser um direito universal, ou seja, o acesso e a permanência deveriam ser iguais para todos que desejassem desfrutar.

Mario Martins atentou para o teor paternalista e assistencialista da forma de pensar refletida no vocabulário utilizado em diversas falas e até mesmo nos artigos propostos. Em defesa de uma nova visão do Estado que não se sobrepusesse à sociedade, mas que atuasse em função dos cidadãos, seus posicionamentos também contribuíram para a mudança do tom do debate, ao declarar que "... a função dele [Estado] não é amparar, é devolver, porque na verdade quando ele arrecada, ele arrecada com o compromisso de determinadas prestações de serviço social"[222]. Esse membro criticou o uso da expressão "amparo do Estado" para designar direitos que o Estado deveria garantir.

Ainda nas deliberações do CT6, Joaquim Falcão marcou uma posição firme na construção do texto sobre o papel do Estado na obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental que, segundo ele, gerava dubiedade. Falcão concordava, assim como a maioria dos membros, que o Estado oferecesse o ensino médio[223] e o ensino superior apenas em caráter suplementar, ou seja, sem a obrigação de garantir a oferta desses níveis de ensino a todos. No entanto, ele insistia com o relator Candido Mendes para que o texto fosse declarasse expressamente a total responsabilização do Estado com a universalização do ensino fundamental[224].

Ao final dos trabalhos da Comissão Arinos, sobretudo após o processo de votação no Plenário em agosto de 1986, o texto do Anteprojeto tinha um teor mais

---

eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino. § 1º Os serviços de assistência educacional de que trata êste artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar."

[222] MARTINS, Mário. *Reunião do Comitê Temático nº6*. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 30 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 5.

[223] Esse nível de ensino denominava-se à época, Ensino de Segundo Grau.

[224] Esse nível denominava-se Ensino de Primeiro Grau.

democratizante, reconhecendo a importância da educação para a construção de um novo país. Um sinal da importância da educação no Anteprojeto Arinos foi a inclusão de um conteúdo que por definição deveria ser matéria de regulamentação, mas que era identificado como primordial para a consolidação do exercício da cidadania:

> Art. 394 – Os direitos, deveres e garantias do cidadão e os provindos do Estado Democrático de Direito constituirão matéria curricular obrigatória, em todos os níveis de educação. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

O artigo acima é um exemplo de matéria típica de legislação ordinária, porque tratava da organização do currículo, mas que naquele espírito impulsionava os membros que identificavam a Constituição como a única maneira de garantir a mudança social, e por isso deveria expressar as regras que impulsionariam as mudanças.

4.3 **Educação: o Anteprojeto Arinos e a Constituição de 1988**

Quase todo o texto do capítulo da Educação na Constituição Federal de 1988 possui relação com o texto do Anteprojeto Arinos. O Anteprojeto foi, inclusive, um dos documentos usados como fonte pelo relator da subcomissão "Educação, Cultura e Esportes" na ANC, João Calmon (PMDB-ES), além de diversas menções ao longo dos debates da subcomissão. O uso do Anteprojeto Arinos como fonte de consulta do relator está expressamente informado por de Calmon:

> Cumpre assinalar, finalmente que utilizamos ainda, como inestimáveis subsídios para a elaboração deste documento, o Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, (...).[225]

A proposta de texto do relator reproduziu praticamente todas as diretrizes da educação nacional elencadas no AA, além de outros temas tratados pela Comissão Arinos, como a possibilidade de reserva de vagas[226] e a possibilidade de financiamento público na rede particular. Durantes os debates, várias propostas de Calmon foram rechaçadas e outras alteradas, mas todos os temas debatidos durante os trabalhos da Comissão Arinos estavam presentes nos debates na

[225] O anteprojeto do relator traz praticamente as diretrizes da educação nacional elencadas no AA. O anteprojeto pode ser encontrado na íntegra no endereço eletrônico: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-207.pdf>.

[226] Esse dispositivo foi derrubado ainda no interior da subcomissão, em processo de votação da proposta de texto do relator. Ele se diferenciava do artigo do AA por não especificar o percentual reservado.

ANC[227].

Em relação à legislação anterior, o AA ampliou consideravelmente o tratamento do tema educacional na Constituição Federal. Era comum que um texto constitucional dedicasse poucos capítulos à educação, definindo apenas os princípios e diretrizes gerais, deixando a normatização para a lei ordinária. No entanto, por necessidade de ter preservada a garantia da efetivação dos direitos, a Comissão Arinos optou por um texto menos enxuto, assim como os constituintes de 1987-88[228]. A forma mais didática de realizar a comparação entre a Constituição Federal de 1988 (CF 88) e o Anteprojeto Arinos (AA) é seguir artigo por artigo.

O AA traz o destaque à educação logo na sua declaração de direitos, posicionando a iniciativa da sociedade antes mesmo do dever do Estado, como se vê abaixo:

> Art. 25 - É assegurado o direito à educação, como iniciativa da comunidade e dever do Estado, e o do livre acesso ao patrimônio cultural.
> Parágrafo único - O direito de aprender e ensinar, na forma da lei, não fica sujeito a qualquer diretriz de caráter religioso, filosófico, político-partidário ou ideológico, sendo facultada a livre escolha de instituição escolar. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

O que se pretendia garantir nesse artigo, antes de tudo, era o direito da oferta do ensino pela iniciativa privada, tema em disputa desde os anos 1940 no debate político brasileiro (SANFELICE, 2007). A antecipação do tema, figurando ainda na declaração de direitos, tinha a intenção de tranquilizar os representantes do ensino privado, que sempre fizeram lobby, sendo, inclusive, mencionados por Eduardo Portella em seu depoimento[229].

A CF 88 foi muito mais avançada do que o AA quando elencou a educação dentre os direitos sociais, presente na sua declaração de direitos, no Título II –

---

[227] LIMA (2013) organizou um quadro comparativo das diversas versões preliminares do texto Constitucional na ANC, permitindo identificar que, apesar das pequenas mudanças feitas entre os diferentes textos, alguns dos artigos que ampliavam a democratização da educação presentes no texto final da CF 88 foram inseridos no Substitutivo-II do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição e no Projeto B.

[228] O filólogo Celso Cunha, responsável pela revisão textual do Projeto de Constituição na ANC revela em sua fala uma característica da Constituição de 1988, que também pode ser identificada no Anteprojeto Arinos. Em sua análise ele afirma: “Estilisticamente, é uma Constituição *sui generis*, é uma Constituição que parece duvidar da eficácia da lei. Então, ela vem com advérbios, dela enfatiza aquilo que normalmente uma lei deveria dizer para ser cumprida” (Celso Cunha, *apud* Lima, 2013, p.38).

[229] Depoimento de Eduardo Mattos Portella à autora, concedido no Rio de janeiro, em novembro de 2015.

“Dos direitos e garantias fundamentais”, mas não teve tanta preocupação em inserir naquele artigo a declaração de manutenção do ensino privado, deixando esta especificação para o capítulo próprio da educação:

> Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Constituição, 1988, grifo nosso)

O artigo que abre o capítulo da Educação no Anteprojeto Arinos não só a posiciona como elemento importante da construção de uma sociedade democrática como faz questão de explicitar alguns princípios que considera necessários para realização do conceito de educação que se concebia. O caminho de mudanças nos padrões de sociabilidade, no sentido de eliminar injustiças sociais, eram amplamente apontadas naquele período de manifestações populares. O artigo 205, que inicia o capítulo da Educação na CF 88, segue a inovação do AA ao definir o dever do Estado para com a Educação, para o pleno desenvolvimento da pessoa[230]. Observe-se os dois textos:

> Art. 384 - A educação, direito de todos e dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa e à formação do cidadão, para o aprimoramento da democracia, dos direitos humanos, da convivência solidária a serviço de uma sociedade justa e livre.
> Parágrafo único - A educação é inseparável dos princípios da igualdade entre o homem e a mulher, do repúdio a todas as formas de racismo e de discriminação, do respeito â natureza e aos valores do trabalho, dos imperativos do desenvolvimento nacional, da convivência com todos os povos, da afirmação das características mestiças e do pluralismo cultural do povo brasileiro. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 205. À educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, Constituição, 1988)

Essa obrigação não cabe apenas ao Estado, mas também à família e à toda a sociedade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961 (lei nº 4024/61) já estabelecia a obrigação da família e do Estado para com a educação, mas a oferta pelo poder público era considerada em caráter complementar. Esse princípio

[230] O referido artigo foi fruto da junção das contribuições de diversos membros durante a Plenária que definiu o texto final. Pode-se citar Floriza Verucci (igualdade entre o homem e a mulher), Hélio Santos (repúdio a todas as formas de racismo e de discriminação), Miguel Reale e Clóvis Ferro Costa (respectivamente do respeito â natureza, e aos valores do trabalho), José Alberto Assumpção (dos imperativos do desenvolvimento nacional), Mário Martins (da convivência com todos os povos) e Jorge Amado (afirmação das características mestiças e do pluralismo cultural do povo brasileiro). Cf. Arquivo Histórico do Museu da República, 1986. (Coleção Memória da Constituinte). MC017_CECPCS.

permite uma considerável ampliação do entendimento do papel da educação para o país, preparando os indivíduos para o exercício da cidadania. Nesse sentido, os princípios gerais da educação, que foram elencados no artigo 206 da CF 88, garantiriam as condições necessárias para a plena realização do processo de transformação pela educação.

No AA, os princípios estavam dispersos em alguns artigos. Mas nem todos foram aproveitados pelos constituintes, como se percebe em alguns incisos do artigo 385 (AA)[231]. A comparação entre os dois textos permite perceber a influência do Anteprojeto Arinos em grande parte dos princípios elencados na CF 88. Podemos identificar os aproveitamentos, ainda que com pequenas alterações textuais, mantendo a ideia principal da proposta. A democratização do ensino foi uma importante vitória, já que na legislação anterior a responsabilidade do Estado era mais restrita, tanto em termos de público alvo quanto de níveis de ensino[232]. Os artigos seguintes disciplinam a ação do Estado no exercício desta obrigação, como se verá à frente. A introdução de textos que garantissem a igualdade no acesso à educação, o pluralismo de ideias[233] e a gestão compartilhada dão mostras claras do embrião democratizante presente no Anteprojeto da Comissão Arinos.

> Art. 385 - O sistema de educação obedece às seguintes diretrizes:
> I - democratização.do acesso de toda coletividade aos benefícios da educação;
> II - pluralismo de ideias e de instituições públicas e privadas;
> (...) IV - participação adequada, na forma da lei, de todos os integrantes do processo educacional nas suas decisões; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> (...) III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (BRASIL, Constituição, 1988)

A batalha na Comissão Arinos pela gratuidade do ensino público em todos os níveis Arinos foi vencida (Art. 390, inciso I, do AA; Art. 206, Inciso IV, da CF 88).

---

[231] Como, por exemplo, os incisos: "V- adequação aos valores e às condições regionais e locais; (...) VIII - superação da marginalidade social e econômica". (AA)

[232] A LDB de 1961 declara expressamente a obrigação do Estado com a Educação, sendo, no entanto, oferecida em caráter complementar.

[233] O pluralismo de instituições já era previsto na LDB, mas visava a manutenção das instituições privadas. Ao especificar o pluralismo de ideias, os membros da Comissão Arinos garantia a multiplicidade de formas de pensar, produzindo ambientes mais democráticos nas instituições educacionais.

Comparando-se a mudança em relação à Constituição de 1946[234], pode-se perceber a progressão da expansão da gratuidade do ensino, que nas etapas mais avançadas, a lei anterior restringia aos mais carentes. O texto da CF 88 é simples e amplo, permitindo a inclusão de todos na educação pública gratuita. Ele é bastante específico em relação à responsabilidade do Estado com a sua oferta.

Os constituintes de 1987-1988 estabeleceram ainda, no artigo 206, como um dos princípios da educação, a valorização dos profissionais da educação, tornando o concurso público para ingresso no magistério na rede pública a única forma de ingresso na carreira pública[235]. Nesse sentido, foi mais ampla do que o AA, estabelecendo ainda o plano de carreira. Do Anteprojeto, aproveitou ainda a especificação da valorização do magistério em relação à remuneração. Não foi necessária a especificação da inviolabilidade da docência, visto que o receio da coerção exercida pelo regime militar diminuía aos poucos.

> 385 (...) VII - **valorização do magistério em todos os níveis**, **com garantia de padrões mínimos de remuneração** fixados em lei federal;
> (...)
> Art. 392 - **O provimento dos cargos iniciais e finais da carreira de magistério de grau médio até superior de ensino oficial será efetivado mediante concursos públicos de títulos e provas**, assegurada a estabilidade seja qual for o seu regime jurídico.
> § 1º - A lei e os estatutos da Universidade proverão a aposentadoria antecipada nos casos de manifesta ineficiência acadêmica de titular da estabilidade.
> § 2º - É assegurada a inviolabilidade de docência e declarada nula a dispensa que se faça apenas pela divergência de opiniões, independentemente de tempo de serviço. (Anteprojeto de Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 206 (...) V - **valorização dos profissionais do ensino**, **garantido, na forma da lei,** plano de carreira para o magistério público, **com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos,** assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; (BRASIL, Constituição, 1988)

Fechando o artigo dos princípios da educação nacional, a CF 88 trouxe de volta uma proposta feita durante as discussões do CT6, mas que não foi contemplada na versão final do AA. Tratava-se da garantia do padrão de qualidade (Art. 206, inciso VII), como vimos no subitem anterior. A CF 88 estabeleceu a forma

[234] De acordo com a CF46: “Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: (...) II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”.

[235] A CF 46 também estabelecia o concurso para a carreira do magistério na rede pública, mas sem a menção da palavra “exclusivamente”; contudo, explicitava ser essa a forma exclusiva de ingresso na carreira docente de estabelecimentos oficiais.

de controle sobre as melhorias do padrão de qualidade quando fixa esse ponto como uma das metas do plano nacional de educação (art. 214).

Após definir os princípios que regerão a educação, a CF 88 estabeleceu outros parâmetros para a educação nacional, como em seu artigo 207, que mantém a ideia proposta pelo do AA de retorno da autonomia universitária no âmbito didático, financeiro e administrativo (art. 387), que havia sido suspensa da durante o regime militar[236]. A autonomia universitária era uma das principais reivindicações dos grupos empenhados na elaboração de propostas para a reforma do ensino superior, como a Comissão Caio Tácito, o GERES e a ANDES, como vimos anteriormente.

> Art. 389 – (...) Parágrafo único - As universidades organizadas sob forma de autarquia, ou de fundação especial, terão reconhecidas a sua autonomia funcional didática, econômica e financeira, caracterizada na elaboração de seu orçamento e na fixação das normas necessárias à sua livre execução. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, Constituição, 1988)

Em seguida, a CF 88, em seu artigo 208, define as obrigações do Estado para com a Educação. Para se ter uma visão geral, inserimos o artigo que trata desse tema no AA e na CF 88:

> Art. 390 - O acesso ao processo educacional é assegurado:
> I - pela gratuidade do ensino público em todos os níveis;
> II - pela adoção de um sistema de admissão nos estabelecimentos de ensino publico que, na forma da lei, confira a candidatos economicamente carentes, desde que habilitados, prioridade de acesso até o limite de cinqüenta por cento das vagas;
> III - pela expansão desta gratuidade, mediante sistema de bolsas de estudos, sempre dentro da prova de carência econômica de seus beneficiários;
> IV - pelo auxílio suplementar ao estudante para alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venha a continuar seu aprendizado;
> V - pela manutenção da obrigatoriedade de as empresas comerciais, industriais e agrícolas garantirem ensino gratuito para os seus empregados, e filhos destes, entre os seis e dezesseis anos de idade, ou concorrer para esse fim, mediante a contribuição do salário educacional na forma estabelecida pela lei;
> VI - pela criação complementar à rede municipal de escolas de promoção popular, capazes de assegurar efetivas condições de acesso à educação de toda coletividade. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

[236] O art. 80, da Lei 4024/61 estabelecia: “As Universidade gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos”. Este dispositivo foi revogado em 1969 pelo Governo militar.

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
> II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
> IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
> VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
> VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
> § 1° O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2o O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
> § 3o Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. (BRASIL, Constituição, 1988)

Mais uma vez, podemos verificar a progressiva ampliação desse direito social, sobretudo na ampliação da obrigatoriedade do ensino, bem como na extensão do público que seria atingido. Uma inovação importante da CF 88 foi a responsabilização da autoridade competente sobre a oferta do ensino obrigatório. Este mecanismo, aliado ao fortalecimento do Ministério Público, talvez tenha sido um dos grandes responsáveis pela efetiva universalização da escolarização infantil.

Em seu artigo 387, o AA fixa a obrigatoriedade do ensino à idade (dos 6 aos 16 anos), sem explicitar à qual modalidade de ensino está se referindo[237]. Já a CF 88 fixou a obrigatoriedade nas modalidades de ensino, no caso, o Ensino Fundamental, que naquele tempo se direcionava para a faixa etária dos 7 aos 14 anos. Essa diferença importa, porque a responsabilidade do Estado com a Educação não é apenas voltada para a criança e adolescente, mas também a todos que não tiveram acesso na idade certa. Esse tema foi debatido durante as sessões da ANC. O Constituinte Chico Humberto (PDT-MG) foi quem propôs a extensão da gratuidade àqueles que não puderam estudar na idade certa. Dessa forma, a garantia do ensino fundamental, independentemente da idade, defendido pelo

[237] Um grave problema escapou dos membros da CA, ao estabelecer a faixa etária para a obrigatoriedade e não o nível de ensino. É que, como no AA a acesso ao ensino público não estava garantido no Ensino Médio, o Estado estaria impondo uma obrigatoriedade que reconhecia que não poderia suprir, uma vez que em seu artigo 390, inciso III, a expansão da gratuidade se daria por meio de bolsa. Sem contar que para ter acesso a essas bolsas era exigida prova de carência. Ou seja, o estudante de seis anos, ou aquele que concluísse o ensino fundamental antes dos dezesseis anos mas não provasse a carência, teria que obrigatoriamente estar matriculado na escola, ainda que sem garantias da oferta pelo Estado.

Constituinte Átila Lira (PFL-PI), foi uma inovação importante da CF 88. No entanto, a obrigatoriedade ainda estava restrita ao ensino fundamental. Apesar disso os constituintes reconheceram a importância do Ensino Médio ao definir a progressiva extensão da sua obrigatoriedade[238]:

> Art. 390 - O acesso ao processo educacional e assegurado:
> I - pela gratuidade do ensino público em todos os níveis;(...)
> Art 387 - O ensino é obrigatório para todos, dos seis aos dezesseis anos, e incluirá a habilitação para o exercício de uma atividade profissional.(...) (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
> II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; (BRASIL, Constituição, 1988)

No entanto, a CF 88, assim como o AA, ainda não reconhecia a importância Educação Infantil[239]. No que diz respeito esta modalidade de ensino, os membros da Comissão Arinos se preocuparam com o nível pré-escolar, mas não a ponto de estabelecer a obrigatoriedade da oferta pelo Estado. Foi Miguel Reale quem propôs a inclusão do tema no Anteprojeto, visto que a falta de atendimento gerava grandes prejuízos nas etapas seguintes[240]. A legislação anterior dava pouca importância a essa modalidade escolar, não reconhecendo a importância da escolarização na primeira infância para a vida acadêmica (ALVES, 2011). De certo modo, o AA não reconheceu a importância da educação infantil para o processo educacional quando deixou de contemplar o caráter pedagógico do ensino voltado público alvo da educação infantil, que vai além da preparação para a alfabetização. Mais um sinal da desvalorização deste nível de ensino se pode ver no tratamento dado ao atendimento em creche, que se voltava mais para o cuidado com a infância do que com a formação do indivíduo[241]. O capítulo da educação se resumiu a declará-la

---

[238] Em 1996, a Emenda Constitucional nº14 modificou o texto do Art. 208, inciso II. O texto passou a vigorar da seguinte forma: "progressiva universalização do ensino médio gratuito". A universalização do ensino médio só foi efetivado pela lei 12.061/09, que alterava a LDB, que trazia o mesmo texto da CF 88, dando o seguinte texto: "Art.4º (...) II – universalização do ensino médio gratuito.".

[239] A expressão utilizada naquele período era Ensino Pré-Escolar.

[240] REALE, Miguel. *Reunião do Comitê Temático nº6*, RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 07 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC054_CECPCS 6. Observe-se que a Educação Infantil tinha um caráter preparatório para o ensino fundamental.

[241] Um sinal dessa perspectiva é a ausência de artigo específico no capítulo da educação, e o fato de ter sido tratada no capítulo da ordem social , sendo elencada no capítulo "Das tutelas especiais".Cf. "Art, 372 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios promover a criação de uma rede nacional

como um dever do Estado, sem estabelecer nenhuma regulamentação, como fez com muitos outros temas. Na ANC, o constituinte Álvaro Valle (PDS-RJ) propôs que o ensino obrigatório abrangesse dos 5 aos 14 anos, garantindo mais dois anos de escolarização antes do ensino fundamental. Mas a proposta não foi aceita.

Apesar de não garantir a obrigatoriedade, a CF 88 foi mais específica em relação ao atendimento da Educação Infantil, estipulando a faixa etária que teria o atendimento garantido pelo Estado:

> Art. 386 - A educação é dever dos pais e, desde o nível pré-escolar, do Estado. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> (...) IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, Constituição, 1988)

A oferta do ensino noturno, tradicionalmente voltada para aqueles que não completaram o ensino básico em idade escolar, já estava presente no AA. A erradicação do analfabetismo também foi tratada pela CF 88, sendo uma das metas do plano nacional da educação (art. 214)

> Art. 389 (...) VI - garantia da educação permanente, supletiva e de alfabetização para todos; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 208 (...) VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; (BRASIL, Constituição, 1988)

Na CF 88, dentre os deveres do Estado também foram listados os recursos necessários para um atendimento educacional pleno. Durante as reuniões da Comissão Arinos, essa era uma preocupação dos seus membros para a efetivação do direito à educação. Esse aspecto já estava previsto na legislação anterior[242], mas ele passou a ser mais específico em relação ao tipo de auxílio que o Estado deveria conceder. Mais uma vez, a CF 88 universalizava o acesso aos recursos, enquanto que o AA colocava uma condição para seu oferecimento:

> Art. 390 - O acesso ao processo educacional é assegurado:(...)
> III - pelo auxilio suplementar ao estudante para alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita comprovadamente, que venha a continuar seu aprendizado; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

---

de assistência materno- infantil, de uma rede nacional de creches e de infra-estrutura de apoio à família, sem, prejuízo do disposto no inciso XII, do art. 343." (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

[242] De acordo com a CF46: "Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar."

> Art. 208 (...) VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, Constituição, 1988)

O AA trouxe um avanço importante em relação às pessoas com necessidades especiais quando incluiu o atendimento especializado ao público da educação especial como um dever do Estado. Ele foi mantido pelo constituinte de 1987-88, que priorizou a oferta na rede regular, dando os primeiros passos no sentido da inclusão da pessoa com necessidades especiais no espaço escolar:

> Art. 386 (...) Parágrafo único — Inclui-se na responsabilidade do Estado a educação, especializada e gratuita, dos portadores de deficiências físicas e mentais. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art.208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> (...) III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. (BRASIL, Constituição, 1988)

A fixação de uma base curricular comum foi uma inovação da CF 88, assim como o estabelecimento de um plano plurianual para o desenvolvimento da educação no país. Ambos os temas ainda são objetos de debate[243]. A LDB de 1996, que regulamentou a educação nacional com base nos princípios da CF 88, se dedica a esse tema, que não chegou a ser discutido pela Comissão Arinos, não havendo, portanto, nenhum artigo correspondente:

> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.
> (...)
> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
> I - erradicação do analfabetismo;
> II - universalização do atendimento escolar;
> III - melhoria da qualidade do ensino;
> IV - formação para o trabalho;
> V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, Constituição, 1988)

[243] O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) foi elaborado para ter vigência entre os anos de 2001 a 2010. O PNE que vigora hoje foi sancionado em 2014, com metas para serem cumpridas até o ano de 2024. Em relação ao estabelecimento de currículos, atualmente o Ministério da Educação tem promovido fóruns de discussão visando a elaboração de uma base curricular comum, onde estejam previstos os conteúdos mínimos para cada etapa do ensino Básico. A LDB 9493/96 estabeleceu apenas diretrizes nacionais e parâmetros curriculares, que são muito mais flexíveis, dando autonomia para as redes de ensino na elaboração dos seus currículos acadêmicos.

A legislação anterior não permitia que o ensino fosse ministrado em outra língua que não a portuguesa[244]. Inicialmente, a Comissão Arinos seguiria a mesma normativa, mas, com a necessidade da preservação da cultura indígena reclamada pelas lideranças indígenas e grupos indigenistas, o artigo sofreu mudanças e passou a permitir o ensino na língua nativa a esse grupo da sociedade. A proposta partiu de Mauro Santayanna[245] e foi aproveitada pela CF 88:

> Art 387 – (...) Parágrafo único - O ensino primário será ministrado em português, exceto nas comunidades indígenas, onde também será lecionado em língua nativa. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
>
> Art. 210 (...) § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. (BRASIL, Constituição, 1988)

A Comissão Arinos também incorporou um elemento que era amplamente discutido no momento em que construía o Anteprojeto: a descentralização da educação nacional. A lei deveria estabelecer a responsabilidade de cada esfera executiva com a educação, ou seja, da União, Estados e Municípios, conforme já previa a Emenda Constitucional 23 de 1983. O papel prioritário do Município também foi ressaltado quando se estabeleceu um maior rigor sobre o investimento na educação obrigatória, em comparação com os Estados e a União, explicitando que seus recursos seriam aplicados nos ensinos pré-escolar e fundamental. A CF 88 é sem dúvida mais específica na divisão das funções de cada um dos entes governamentais:

> Art. 385 - O sistema de educação obedece às seguintes diretrizes:
> I - descentralização da educação pública, **cabendo, prioritariamente, aos Estados e Municípios o ensino básico obrigatório,** nos termos do art. 387 deste Capitulo; (...) (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais,1986)
>
> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
> § 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.
> § 2º - **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar**. (BRASIL, Constituição, 1988)

---

[244] De acordo com a CF46: "Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;"

[245] SANTAYANNA, Mauro.) *Reunião do Comitê Temático nº6.* RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 31 jan. 1986. (Coleção Memória da Constituinte). Transcrição. MC053_CECPCS 94.

O AA limitou-se a inserir a destinação de recursos mínimos para a educação prevista pela Emenda Constitucional 24, de 1983[246], também conhecida como Emenda Calmon, que já havia proposta, sem sucesso, anos antes. A Emenda estabelecia que a União deveria destinar treze por cento do seu orçamento para o financiamento da educação, enquanto os Estados e Municípios deveriam destinar vinte e cinco por cento. Esses valores eram superiores aos das legislações anteriores. Durante a vigência da Constituição de 1967, não havia reserva sobre os recursos da União para a educação, configurando-se num retrocesso[247]. Os constituintes mantiveram o mesmo percentual para os Estados e Municípios, mas, em relação à responsabilidade da União, eles foram mais ousados, fixando-a em dezoito por cento. Observa-se também que ambos os textos dão prioridade da distribuição das verbas ao ensino obrigatório:

> Art. 388 - A União aplicará anualmente não menos de treze por cento, os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo vinte e cinco por cento do que lhes couber do produto da arrecadação dos respectivos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino,** realizado em obediência às diretrizes do art. 385
> § 1º - **A repartição de recursos públicos para a educação assegurará prioritariamente o atendimento das necessidades do ensino obrigatório.**
> § 2º - Lei complementar determinará, plurianualmente, o percentual de recursos da União, do Distrito Federal e dos Estados aplicados a este fim.
> §3º - Os Municípios aplicarão não menos de vinte e cinco por cento de seus impostos no ensino obrigatório e pré-escolar. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**.
> § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
> § 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
> § 3º - **A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório,** nos termos do plano nacional de educação.

[246] Cf. MOREIRA, CASTRO e SILVA (1986). À época, apesar de estar em vigor, a lei ainda não havia sido cumprida. Os autores do referido artigo destacam a necessidade de regulamentação da lei. Eles apresentam também um interessante quadro com o histórico da legislação brasileira sobre a reserva de percentuais mínimos da receita do país para a educação.

[247] A responsabilização recaía apenas nos municípios. A Constituição Federal de 1946 previa uma dotação orçamentária para a educação, que era de 10% para a União e 20% para os Estados e Municípios.

> § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.(...)(BRASIL, Constituição, 1988)

É importante notar que, na CF 88, o último inciso do artigo que trata do financiamento da educação ficou em substituição daquele previsto no art. 390 do AA que estabelecia, dentre outras coisas, a responsabilidade das empresas com a educação. O constituinte retirou a obrigatoriedade da oferta de ensino pelas empresas, apesar de permitir que aquelas que o fizerem, tenham dedução de impostos:

> Art. 390 - O acesso ao processo educacional é assegurado: (...)
> IV - pela manutenção da obrigatoriedade de as empresas comerciais, industriais e agrícolas garantirem ensino gratuito para os seus empregados, e filhos destes, entre os seis e dezesseis anos de idade, ou concorrer para esse fim, mediante a contribuição do salário educacional na forma estabelecida pela lei; (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)
> § 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. (BRASIL, Constituição, 1988)

A democratização do ensino e o financiamento da educação foram temas discutidos por longos anos no Brasil. Desde 1940, setores ligados ao ensino privado defendiam a permanência de escolas particulares. Para não deixar de contemplar as exigências desse setor, o texto constitucional de 1988 manteve a possibilidade de existência de ensino privado, ainda que de maneira genérica, deixando visível que não seria o foco das políticas públicas para a educação. Essa foi uma importante vitória para os sistemas públicos de ensino, que passaram a ter a prioridade na aplicação dos investimentos. Os debates da CA mostram que a manutenção da iniciativa privada na Educação era uma das maiores preocupações entre alguns membros da Comissão Arinos:

> Art. 389 - A prestação pluralista do ensino é assegurada pela autonomia institucional e a auto-organização do ensino público e pela livre organização da iniciativa privada. (...)(Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
> I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
> II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, Constituição, 1988)

No entanto, além de permitir sua existência, os membros da Comissão Arinos, bem como os membros da ANC, permitiram que o setor privado atuasse em lugar do

Estado através de recursos desse. É possível verificar o interesse de determinados grupos, que Eduardo Portella chamou de “tubarões do ensino”, que queriam manter privilégios na distribuição de verbas. A forma expressa no AA foi ainda apurada durante as últimas reuniões da CA, sendo um pouco mais exigente na contrapartida das instituições beneficiadas pelos recursos públicos. A CF 88 manteve o atendimento na rede privada com a utilização desses recursos, limitando às localidades onde a rede pública não pudesse atender, deixando clara a transitoriedade da situação. Nesse sentido, a CF 88 foi muito condescendente com a tendência privatista do ensino:

> Art. 390- O acesso ao processo educacional e assegurado: (...) III - pela expansão desta gratuidade, mediante sistema de bolsas de estudos, sempre dentro da prova de carência econômica de seus beneficiários;
> (...)
> Art. 391 - A. lei regulará a transferência de recursos públicos ao ensino privado a todos que a solicitem, dentro de quantitativos previamente estabelecidos, e obedecendo a processo classificatório tendo em vista:
> I - a contribuição inovadora da instituição para o ensino e pesquisa;
> II - o suprimento de deficiências qualitativas ou quantitativas do ensino público;
> III - a participação de representantes da comunidade nas decisões da instituição beneficiada;
> IV - o interesse comunitário da sua atividade
> Parágrafo único - Têm prioridade na atribuição desses recursos as instituições de interesse social, reconhecidas pelos poderes públicos, e capazes de compensar, progressivamente, com recursos alternativos, o auxilio recebido pelo Estado. (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986)

> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
> § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
> § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (BRASIL, Constituição, 1988)

Foi possível perceber que a maioria das questões tratadas pelos membros da Comissão Arinos em suas diversas etapas está comtemplada no texto da Constituição Federal de 1988. A permanência dos temas é visível, ainda que muitos dos artigos tenham sido ampliados pelos constituintes – ou mesmo suprimidos ou

modificados. Ao longo da construção do texto no comitê temático pode-se observar que a primeira versão foi mais condensada e menos preocupada com a universalização, mantendo muitos elementos da legislação anterior. Essa característica mudou ao longo do amadurecimento dos temas no debate, quando os artigos eram reelaborados para a ampliação dos direitos que se pretendia sugerir para a ANC.

Nas sugestões para Educação, os conteúdos do texto tratavam de fiscalização, repasse de verbas e controle dos sistemas de ensino para fins do funcionamento e da qualidade do ensino que deveria ser prestado. De um modo geral, o Anteprojeto manteve muitos artigos que regulamentavam a Educação mais do que a legislação anterior, pois pretendia garantir que as mudanças fossem implementadas de imediato. Esse era um ponto fundamental para que se evitassem os erros do passado. A Constituição de 1988 segue a mesma lógica de antecipação da regulamentação, ao invés de meramente estipular os princípios gerais que serviriam de base para futuras discussões.

Após analisar cuidadosamente o processo de construção do Anteprojeto no que tange ao tema da Educação, contrastando-se com a versão final do texto da Constituição de 1988, podemos concluir que há uma grande proximidade entre os artigos presentes nos textos referidos. Além disso foi possível perceber o quanto as propostas rechaçadas durante os trabalhos da Comissão Arinos foram recuperadas durante a ANC, integrando o texto final da Constituição. Isso contribui para reforçar a nossa tese de que a Comissão desempenhou um importante papel no processo constituinte brasileiro.

CONCLUSÃO

O Anteprojeto da Comissão Arinos não foi apenas mais um Anteprojeto dentre outros que surgiram no período pré-constituinte. Naquele período de intensa movimentação social na busca pela participação política, diversas comissões surgiram, no intuito de produzir contribuições à Assembleia Nacional Constituinte. Muitas delas elaboraram anteprojetos ou cartas manifestando a opinião de cada grupo sobre temas importantes a serem alterados ou incluídos no ordenamento constitucional. Mas o Anteprojeto Arinos, ainda que rechaçado pelo Presidente José Sarney, não estava no mesmo patamar dos demais anteprojetos e documentos. Sua presença nos noticiários e as reações produzidas em alguns movimentos sociais contribuíram para a oficialização e consolidação do trabalho final da Comissão Arinos. Da mesma forma, a presença de figuras renomadas, e o envolvimento de alguns membros com os futuros constituintes, permitiram que o Anteprojeto Arinos fosse a base mais completa e depurada de um projeto de Constituição na ANC.

No Anteprojeto a imagem do ensaio é bastante pertinente, porque indica que a inclusão dos direitos, na perspectiva da ampliação da cidadania, estava em construção. Coexistiam artigos bastante avançados na inclusão social dos grupos marginalizados, mas ainda eram elaborados nos moldes das antigas estruturas, revelando a continuidade de uma relação entre o Estado e a sociedade que se pretendia alterar. Nesse sentido o texto era contraditório em diversos aspectos, característica permitida aos textos em fase de criação.

O Anteprojeto se afastava muito do que os mais conservadores esperavam para a nova Carta Constitucional. Prova do descontentamento pode ser vista no retorno do questionamento sobre a pertinência da própria existência da Comissão Arinos, trazendo de volta, já no final dos trabalhos, aquelas mesmas críticas iniciais. As muitas reportagens e artigos de opinião transparecem esse questionamento nas críticas dirigidas ao conteúdo do Anteprojeto.

Para os críticos havia um irrealismo nas normas constitucionais propostas pela Comissão Arinos, que colocava em risco a própria eficácia da lei, tornando inviável a aplicação de propostas tão ousadas. Para esses críticos, o Anteprojeto tinha um caráter excessivamente utópico, com regras que não teriam força suficiente para se estabelecer. Por esses motivos se opunham ao excesso de artigos destinados aos direitos dos presos, por exemplo, ou chamavam de medidas

irresponsáveis aquelas que aumentavam as obrigações do Estado. Por trás dos argumentos usados para rechaçar o documento apresentado pela Comissão Arinos estava a recusa ao modelo de Estado nela apresentado: um Estado que tomava para si o dever da efetivação dos direitos, numa concepção ampla do conceito de cidadania.

A expectativa de um Anteprojeto que fundaria um Estado liberal foi frustrada ao se verificar a grande quantidade de dispositivos dedicados aos direitos sociais, que geravam muitas obrigações para o Estado. Em suas justificativas, os membros da Comissão especificavam a necessidade, não de um Estado que se sobrepusesse aos cidadãos, mas que, antes, se estruturava para os servir em todas as suas necessidades básicas. Ali estava o embrião da Constituição de 1988, que foi aperfeiçoada pelos constituintes, no igualmente longo período de discussões.

Mesmo as questões derrotadas no interior da Comissão Arinos chegaram até a ANC, que já em um momento de maior efervescência popular, houve a possibilidade de estabelecer garantias e direitos sociais além do que as perspectivas permitiam, dado o alto número de conservadores em suas cadeiras. As discussões nos comitês temáticos, apesar de terem sido importantes para permitir uma participação de todos os membros na construção do texto, não foram o único espaço de defesa de ideias. Nisso a Comissão Arinos também permitiu a antecipação dos embates. O insucesso de uma proposta durante aquela etapa não seria definitivo, já que havia possibilidade de retorno do tema na fase seguinte. Nas plenárias era possível somar forças, não apenas para incluir algum tema, mas também para derrubar alguma proposta indesejada. O poder de um relator de uma comissão temática não era absoluto, uma vez que o texto final seria uma construção coletiva.

O conteúdo final do Anteprojeto desagradou tanto aos conservadores que até passou a ser bem visto pelos movimentos que lutavam pela participação popular na Constituinte. Na fase final de votação, os mais conservadores buscavam desacreditar o conteúdo do Anteprojeto, dando elementos para a mídia exercer pressão e mudar o perfil que o texto assumia. Ney Prado, representante das forças armadas e dos setores privatistas, proferia críticas ao Anteprojeto, que culminaram no escândalo de sua saída da Comissão a poucos dias da conclusão dos trabalhos, porém, teve um efeito diverso do que pretendia. A divulgação antecipada do Anteprojeto, ainda em fase de finalização, permitiu sua visibilidade, e não o seu descrédito, como objetivava o seu publicador. Também com o intuito de

desmoralizar o Anteprojeto, o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1987) dedicou um livro inteiro para a crítica do trabalho final da Comissão Arinos, porém muitas delas ressaltavam o caráter democrático do Anteprojeto.

Na fase final os mais envolvidos com os temas ligados a ampliação dos direitos se mantinham presentes, apesar de toda a exaustão do processo, com dias seguidos de longas reuniões para discussão e votação do texto final. Os desgastes das votações finais estavam estampados nos jornais, denunciados por aqueles membros descontentes com o resultado que começava a tomar uma forma mais definida. Mas o resultado foi o oposto. Toda a publicidade dada ao texto final do Anteprojeto permitiu que ele ganhasse um espaço na mídia, que talvez não tivesse, caso o roteiro previsto tivesse sido seguido.

Diferente do diagnóstico de alguns analistas do período da redemocratização brasileira, a imagem de uma transição para a democracia feita sob o signo de uma certa continuidade e da ausência de ruptura, pôde ser questionada. Napolitano (2014) talvez tenha se excedido em sua análise da transição brasileira ao caracterizá-la como “Longa, tutelada pelos militares, com grande controle sobre o sistema político, apesar do desgaste de anos ocupando o poder de Estado” (NAPOLITANO, 2014, p. 342). Apesar da inconteste tentativa de manipulação do processo Constituinte na estratégia da conciliação, que na verdade escondia uma transição negociada para a mudança política sem traumas nem rupturas, as forças conservadoras não foram absolutas em neutralizar as novas frentes politicas de oposição.

Esse tipo de análise parece supervalorizar o papel dos moderados, desconsiderando suas importantes derrotas no conteúdo final do processo constituinte. Em que pese o diagnóstico de Sallum (1996), de que a conclusão da transição não tenha se dado na decretação da Constituição Federal de 1988 e sim nas reformas liberais dos anos 1990, muitos direitos foram alcançados naquele disputado processo constituinte, e se mantêm ainda hoje. Ainda que algumas garantias aguardem a efetivação – já que a realidade diária do brasileiro é de uma cidadania potencial, mas nunca alcançada plenamente – elas constituem a essência do nosso ordenamento jurídico. Ao longo dos anos, a mera presença daquelas declarações permitiu a conquista de importantes avanços nos direitos civis, políticos e sociais.

A tentativa do Presidente Sarney de “aguar” a Comissão Arinos pode ser percebida nitidamente nas propostas conservadoras feitas por muitos dos membros por ele indicados. A Comissão Arinos, talvez pela mudança em seu objetivo inicial proposto por Tancredo Neves de promover um grande pacto social, e pelas consequências daquelas mudanças, foi se tornando um dos poucos polos de propostas progressistas com vistas à democratização.

A constituição de 1988, ensaiada pela Comissão Arinos foi mais do que uma obra da antecipação das elites do poder para neutralizar um movimento popular mais amplo na busca por mudança. A Comissão não deveria ter funcionado com tanta diversidade, com tanta amplitude, o que nos leva a concluir que sua maior qualidade – a ampliação da cidadania – não foi obra da *intelligentsia*, mas do momento político que permitiu a entrada das demandas populares de maneira incontestável. A necessidade de legitimação da Comissão Arinos forçou uma busca pelas bases sociais daquilo que precisava para se redimir de seu caráter elitista. Os “notáveis” tiveram que se abrir para as demandas da sociedade, para que sua obra fosse aceita como base para a reconstrução nacional.

O trecho da entrevista de Joaquim Falcão sintetiza perfeitamente a analise deste trabalho sobre a importância da atuação da Comissão Arinos para a construção do texto da Constituição Federal de 1988:

> O fato de ter sido anterior à constituinte, e o fato de trabalhar como se fosse uma constituinte de verdade, com nomes respeitados do Brasil, fez com que a elaboração constitucional começasse de fato, logo. É como se o Brasil tivesse treinado para fazer uma constituição. Houve grande mobilização e cobertura de imprensa. Críticas, debates. Foi um grande laboratório. Ajudou tornar a nova constituição inevitável. A constituição de 1988 é uma das mais abertas, transparentes, mobilizadoras do mundo. Não conheço outro país que tenha elaborado uma constituição com tanta liberdade e acompanhamento popular. Isto se deve muito a Comissão Arinos[248].

A análise comparativa do tratamento dado aos direitos fundamentais e à educação no Anteprojeto da Comissão Arinos e no texto da Constituição Federal de 1988 permite identificar uma inequívoca ligação entre os documentos. O olhar atento permite vislumbrar a proximidade da atual Constituição, em seu conteúdo original, com o Anteprojeto Arinos. É possível perceber que em alguns aspectos o Anteprojeto foi bastante ousado em seus conteúdos democratizantes, mas em outros, permitiu a permanência de antigas estruturas. É inegável que o texto da Constituição de 1988 inovou em alguns aspectos, mas em muitos outros, o que fez

[248]Depoimento de Joaquim Falção em entrevista concedida à autora, em setembro de 2015

foi ampliar aquilo que o Anteprojeto já previa, alterando de forma significativa o sentido da existência da Comissão Arinos. As condições de elaboração da nossa estrutura constitucional nos trazem à memória que a política é o lugar do inesperado, permitindo que surjam fios de esperança para a solução dos problemas políticos atuais.

REFERÊNCIAS

ALVES, B. M. F. Infâncias e educação infantil: aspectos históricos, legais e pedagógicos. *RevistAleph*, ano V, nº 16, p. 21-34, dez. 2011. Disponível em: <http://revistaleph.uff.br/index.php/REVISTALEPH/article/view/272/204>. Acesso em: 21 set. 2016

ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984).* Tradução Clovis Marques. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ANDRADE, A. de C. *Constituinte:* Assembleia permanente do povo. São Paulo: Ed. Nacional, 1985.

ARAUJO, C. O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição. In: GOULART, J. O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 13-25

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Suplementos aos nº 63, 95, 98 do Diário da Assembléia Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em:< http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Anteprojeto Constitucional, Subcomissão VIII, Constituinte. Fase C, volume 209. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-209.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Anteprojeto do Relator, Subcomissão VIII-A, Constituinte. Fase A, volume 207. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-207.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

BALEEIRO, Alioma. *1891*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras, v. 2).

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *1946*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras, v. 5).

BARBOSA, L. A. de A. *História constitucional brasileira:* mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós- 1964*.* 2. reimp, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BASTOS, E. R. *Conversas com sociólogos Brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 2006.

BERTONCELO, E. R. E. *A campanha das Diretas-Já e a democratização*. São Paulo: Humanitas, 2007.

_____. “Eu quero votar para presidente”: Uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova,* São Paulo, 76: 169-196, 2009.

BERCOVICI, G. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 305-325, 2013.

BIERRENBACH, F. *Quem tem medo da Constituinte?* São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BIERRENBACH, F. Entrevista concedida a Antônio Sérgio Rocha, Cícero Araújo, Jefferson Goulart e San Romanelli Assumpção. São Paulo, 26 abr. 2010.

BRASIL, Ato Institucional, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_2.htm>. Acesso em: 8 out. 2012.

BRASIL, Ato Institucional número 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em 15 ago. 2015.

BRASIL, Decreto nº 91.450, de 18 de Julho de 1985. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Anteprojeto da Constitucional. Suplemento ao nº185, 26/09/1986, Brasília. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2015.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil.* 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CALICCHO,*V.* “Atos institucionais*”,* LAMARÃO, S. “Frente Ampla”, NOGUEIRA, A. M. “Assembleia Nacional Constituinte de 1987 – 1988, in ABREU, A. (Org.), *Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil:* O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen.Juris, 2004.

CITTADINO, G. Entrevista concedida ao CEDEC. Rio de Janeiro, 22 ago. 2008.

COLEÇÃO MEMÓRIA DA CONSTITUINTE, Arquivo Histórico do Museu da República, Rio de Janeiro, RJ.

CUNHA, G. Entrevista concedida a Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. Rio de Janeiro, abr. 2015. 1 arquivo mp3 (44 min.).

DELGADO, L. de A. N. (Org.) *Tancredo Neves - Perfil parlamentar*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, v. 1. 2010

DELGADO, L. de A. N. e PASSOS, M. “Catolicismo: direitos sociais humanos (1960 – 1970)”, in FERREIRA, J. e DELGADO, L. de A. N. (orgs.). *O Brasil Republicano. Livro 4. O tempo da Ditadura. Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

Dossiê constituinte. Rio de Janeiro: CEDI, 1986

FALCÃO NETO, J. de, Entrevista [set. 2015]. Entrevistador: Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. Rio de Janeiro, 2015. 1 arquivo .mp3 (54mim.)

FAORO, R. *Assembléia Constituinte:* A legitimidade Recuperada. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. O Estado não será o inimigo da liberdade. Carta de Curitiba, 1978, apud GUIMARÃES, Juarez (orgs.) Raymundo Faoro e o Brasil, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

FERREIRA, B. O essencial e o acidental: Bodin (e Hobbes) e a invenção do conceito moderno de constituição. *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 381-426, 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. *A democracia possível*. 4. ed. revisada. São Paulo: Saraiva, 1978.

_____. *O poder Constituinte*. 2. ed. rev., corr.e ampl. São Paulo: Saraiva, 1985.

_____. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FORTES, L. R. S.; NASCIMENTO, M. M. (Org.) *A constituinte em debate*. São Paulo: Sofia Saef, 1987.

FRANCO, A. A. de M., *Direito Constitucional*: *Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

_____, 1982. "A constituinte instituída". Revista de Ciência Política, v.1, n.1, p.3-17

_____, Por uma nova Constituição. Edição especial da Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas,1985.

GRAU, E. Constituição para o Brasil Novo, in SADER,E. (org) *Constituinte e democracia no Brasil hoje.* São Paulo: Brasiliense, 1985, 2ª ed.

GUTEMBERG, L. (Org.). *Mapa geral das idéias e propostas para a nova Constituição.* Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1987.

LAMARÃO, S. “Frente Ampla”, in ABREU, A. (Org.), *Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro.* 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LEMOS, R. L. do C. N. “A conexão Harvard e a política de descompressão: sobre as origens da transição política no brasil pós-64”, in Tempos Históricos, Volume 18, 2º Semestre de 2014, p. 559-590.

LEONELLI, D e OLIVEIRA, D. Direta Já: 15 meses que abalaram a ditadura. Rio de Janeiro: Record, 2004, 3ª ed.

LIMA, J. A. de O., PASSOS, E. e NICOLA, J. R. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 2 v.
Luiz, E. M. B. A atuação política da Ordem dos Advogados do Brasil durante o governo Geisel. 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

LYRA, F. Depoimento Fernando Lyra. [23 de julho, 2012]. São Paulo: Entrevista concedida a Antônio Sérgio Rocha. Entrevista inédita

Luiz, E. M. B. A atuação política da Ordem dos Advogados do Brasil durante o governo Geisel. 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

MACHADO, M. B.; TORRES JR., I. V. G. *Reforma constitucional.* Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1987.

MACIEL, M. Educação e Desigualdades. 18/10/1985. Série MEC/85, Brasília.

MENDES, C. *A inconfidência brasileira:* a nova cidadania interpela a Constituinte*.* Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

_____. Entrevista [set. 2015]. Entrevistador: Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. Rio de Janeiro, 2015. 1 arquivo .mp3 (46mim.)

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

MOREIRA, R.; CASTRO, L. F. M. de; SILVA, J. F. da. Emendas constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (Joao Calmon): problemas e consequencias da compatibilização. Cad. Pesqui., São Paulo p. 3-14, agosto, 1986.

NAPOLITANO, M. *1964: História do Regime Militar Brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.

NEVES, T. A transição e os atores Entrevista. *Lua Nova,* São Paulo, v. 1, n. 2, set. 1984. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451984000200002>. Acesso em:03 mar. 2012.

NOBRE, F. *Constituinte*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

NOGUEIRA, A. M. “Assembleia Nacional Constituinte de 1987 – 1988”. *Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro*. ABREU, A. (org.), Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NORONHA, E.G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 76, p. 119-68, 2009.

PEREIRA, C. M. da S. (colaboração especial) Romeo, C e Setemy, A. (atualização) "Ordem dos Advogados do Brasil – OAB". *Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro.* Abreu, A. (org.), versão online. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/busca/buscacomsu ltar.aspx>. Acesso em: 21 set. 2012

PEREIRA, O. D. *Constituinte (anteprojeto da Comissão Arinos).* Brasília: UnB, 1987.

PILATTI, A. *A constituinte de 1987 – 1988:* Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

O'DONNELL, G., e SCHMMITER, P. *Transições do regime autoritário:* Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

SADER, E. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SARNEY, J. 03 de setembro de 1985. Pronunciamento do Presidente José Sarney, por ocasião da instalação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Biblioteca da Presidência da República, pp. 231 - 233. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/86.pdf/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2015.

SANTANA, M. A. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990, in FERREIRA, J. e DELGADO, L. de A. N. (orgs.). *O Brasil Republicano. Livro 4. O tempo da Ditadura. Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SALLUM Jr. B. *Labirintos: Dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, J. A. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIEYÈS, E. J. *A Constituinte Burguesa:* Que é o Terceiro Estado? 3. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. Brasil: oportunidade e crise no ensino superior, 1988. Originalmente publicado como: Brazil: opportunity and crisis in higher education. Higher Education, v. 17, n. 1, 1988. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/ oportun.htm#_1_4>. Acesso em: 15 out. 2016.

RAMOS, C. R. Origem, conceito, tipos de Constituição, Poder Constituinte e história das Constituições Brasileiras, in Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 93, p. 65-98, jan./mar. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181723>. Acesso em: 29 jul. 2014.

REALE, M. *Da Revolução à Democracia*. 2. ed. São Paulo: Convívio, 1977.

ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização, *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 29-87, 2013.

TAVARES, A. L. L. A Constituição Brasileira de 1988: subsídios para os comparatistas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 109. 1991

TELLES JÚNIOR, G. Congresso Nacional travestido de Assembléia Constituinte. Um caso de lei ilegítima e de usurpação do poder do povo. In _____ *A constituição, a Assembléia e o Congresso Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1986.

TEIXEIRA, F. C*.* Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil 1974 – 1985, in FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. (orgs.). *O Brasil Republicano. Livro 4. O tempo da Ditadura*. Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

VANOSSI, J. R., **"**Uma Visão Atualizada do Poder Constituinte". *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, pp. 11 – 25.

VERSIANI, M. H. Linguagens da cidadania. Os brasileiros escrevem para a constituinte de 1987/1988. 2013. 284f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

VIANNA, L. J. W. . A Esquerda e os Quinze Anos da Transição. Conjuntura Política, Belo Horizonte, v. 15, p. 4-12, 2000. .

ZANDAVALLI, C. B. in Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes, in *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 337-350, jul. 2009.

Documentos da Coleção Memórias da Constituinte, do Arquivo Histórico do Museu da República

MC006_CECEF, Releases,
MC009_CECEF, Regimento, normas, propostas de agenda e cronograma.
MC010_CECEF, Dados sobre a CEC e relatórios de atividades
MC001_CECPCS, Comitê temático nº1.
MC003_CECPCS, Comitê Temático 1 material de apoio.
MC011_CECPCS, Comitê Temático 3 e 4 emendas, propostas, relatórios
MC012_CECPCS, Comitê Temático 5 atas, articulado, relatório.
MC014_CECPCS, Comitê Temático 6 Propostas dos diversos membros da comissão,
MC017_CECPCS - Comitê Temático 6 e 7 emendas, relatórios
MC018_CECPCS, Comitê Temático 8 propostas, emendas, relatórios.
MC019_CECPCS - Comitê Temático 9 articulado, relatório, emendas
MC022_CECPCS, Seccional de Brasília relatórios de reuniões.
MC023_CECPCS, Seccional do Rio de Janeiro: relatórios de reuniões.

MC024_CECPCS, Seccional do Nordeste relatórios de trabalho.
MC025_CECPCS, Seccional Sul: atas de reuniões.
MC026_CECPCS, Seccional Minas Gerais relatórios de trabalho
MC030_CECPCS, Comitê Temático Compêndio do articulado global.
MC031_CECPCS, Comitê de Sistematização.
MC032_CECPCS, Emendas dos Comitês Temáticos: atas, emendas
MC039_CECPCS, Comitês Temáticos: pautas de reuniões, listas.
MC040_CECPCS, Sessão de instalação da CEC discursos de José,
MC044.a_CECPCS - Material de apoio listagem da base de dados
MC044.b_CECPCS - Material de apoio listagem da base de dados
MC046_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões.
MC046.b_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões.
MC053_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões do Comitê Temático
MC054_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões do Comitê Temático
MC056_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões.
MC058_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões da CEC
MC058.a_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões da CEC
MC058.i_CECPCS, Transcrição de fitas cassete reuniões da CEC.
MC088_CECSUG, Sugestões da Sociedade Civil. MC089_CECSUG, Abaixo-assinados

Artigos de jornais

A DÚVIDA de Sarney : a comissão pré-constituinte vai ajudar ou não? *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 5979, 29 maio 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110427>. Acesso em: 14 ago. 2015.

A PROPOSTA tributaria inovadora. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6327, p. 6, 17 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/114252>. Acesso em: 14 ago. 2015.

ARARIPE vai preservar o acervo da Comissão Arinos. *O Globo*, Rio de Janeiro, pag.6, 9 set. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111145>. Acesso em: 11 set. 2015.

ARINOS não conhece a comissão. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 2, 14 maio 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111126>. Acesso em: 30 maio 2015.

BARBOSA, R. Proposta a extinção do atual vestibular. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 10, 13 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/114155>. Acesso em: 23 ago. 2016.

BEM representativa. *Folha de São Paulo*, p.4, 20 ago 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110978>. Acesso em: 15 ago. 2015.

COMISSÃO Arinos terá mais integrantes. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p.4, 18 set.1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111084>. Acesso em:15 ago. 2015.

CNBB: o povo não está confiando. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8198, p. 2, 11 set. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/110170>. Acesso em: 22 jul. 2015.

CNDM leva à constituinte sua proposta, *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4362, p. 4, 15 mar. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/115684>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CHAGAS, C. Preparação da Constituinte, Jornal de Brasília, Brasília, nº 3781, p. 4, 30 abr. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110476>. Data do acesso: 22 nov. 2016.

CONTREIRAS, Hélio. Constituinte. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 4 ago. 1986.

_____. Ou Os Homens estão a serviço do estado todo-poderoso ou o estado passa a funcionar a serviço dos homens livres. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6326, p. 7, 14 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/117281>. Acesso em: 14 ago. 2015.

POLETTI, Ronaldo. Constituinte, educação e cidadania. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8213, 26 set. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110747>. Acesso em: 14 out. 2016.

BRAGA, Emílio. Falta unir os Poderes. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8014, 10 mar. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111048>. Acesso em: 22 jan. 2016.

FAORO critica emenda da constituinte: ele acha que daqui a alguns anos ela pode ser vista como um golpe. *Correio Braziliense*, Brasília, n. 8198, p. 2, 11 set. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110169>. Acesso em: 15 ago. 2015.

GOVERNO não aceita as ideias de Afonso Arinos. *Jornal de Brasília*, Brasília, 5 set. 1985. Política. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111015>. Acesso em: 13 set. 2015

Justiça coordenará a pré-Constituinte, Folha de São Paulo, São Paulo, p. 4, 11 mar. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111002>. Acesso em: 22 nov. 2016.

MALTA, Dácio. Constituinte. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 jan. 1977. 1º caderno, p. 4. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=19%20de%20janeiro>. Acesso em: 15 ago. 2015.

MULHERES deflagram campanha política. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 3944, 07 nov. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113189>. Acesso em: 14 ago. 2015.

NOMES de Tancredo para pré-constituinte são revelados. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 3, 30 maio 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/111058>. Acesso em: 14 ago. 2015.

Reale, Miguel. Pontos nos is. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 3, 15 jul. 1986. Acesso em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/117297>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ROSSI, C. Constituinte ainda não tem consenso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 7, 12 out. 1980. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1980/10/12/2>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SEABRA FAGUNDES pode desistir da indicação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.4, 20 ago. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/110978>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. Uma Superlei do boi? *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 11, 09 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/115120>. Acesso em: 15 out. 2016.

APÊNDICE

Quadro I: Membros da Comissão

MEMBRO	INFORMAÇÕES PUBLICADAS PELA FOLHA DE SÃO PAULO EM 19/09/1986	SECCIONAL QUE PARTICIPOU	COMITÊ TEMÁTICO ESCOLHIDO	CARGOS ASSUMIDOS NA COMISSÃO
Afonso Arinos de Melo Franco	80, jurista, presidente da Comissão. Mineiro, foi suplente de deputado na Assembléia Nacional Constituinte de 1946, deputado federal (47, 50 e 54) e senador (58). Membro da Academia Brasileira de Letras, foi embaixador na ONU e ministro das Relações Exteriores de 1961 a 1962. Candidato a senador pelo PFL-RJ.	RJ		Presidência
Alberto Venâncio Filho	51, advogado, professor de Direito Comerciai. Carioca, foi assessor da Presidência da República no governo Jânio Quadros (1961) e professor do Instituto Rio Branco e da Fundação Getúlio Vargas (RJ).	RJ	CT2 CT6 CT8	Coord. e relatoria do CT8
Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho	89, jornalista, escritor, advogado, presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) desde 1978. Pernambucano, foi constituinte em 1934 e 46, governador de Pernambuco (47-51) pelo PSD e deputado federal pelo PSB de 1959 a 63.	RJ	Nenhuma frequência em CT	
Antônio Ermírio de Moraes	Diretor-superintendente (licenciado) do Grupo Votorantim. Paulista, foi eleito em julho deste ano, peta oitava vez consecutiva, o líder empresarial do pais, em eleição promovida entre empresários pela revista "Balanço Anual". Candidato ao governo do Estado de São Paulo, pelo PTB.	SP	CT7 CT8 CT9	
Bolívar Lamounier	43, sociólogo, professor de Ciência Política da PUC-SP e USP e diretor do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos e São Paulo (Idesp). Mineiro, tem doutorado pela Universidade da Califórnia (EUA) em 1968. Candidato a deputado federal pelo PSB-SP	SP	CT3 CT8 CT9	
Candido Antônio Mendes de Almeida	60, sociólogo, professor e escritor, secretário-geral da Comissão Brasileira de Justiça e Paz. Carioca, presidente do Conselho Internacional de Ciências Sociais (ONU) e diretor do Conjunto Universitário Candido Mendes, no Rio. Candidato a deputado federal peto PMDB-RJ.	RJ	CT1 CT6 CT9	Relatoria dos CT1 e 9 Organizou o articulado global.
Celso Monteiro Furtado	66, bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito (RJ), ministro da Cultura. Paraibano, foi superintendente da Sudene em 1959. Cassado em 1964, deixou o pais e lecionou em Yale (EUA) e na Universidade de Paris. Doutor em Economia Política pela Sorbonne (Paris).			Assumiu cargo na embaixada na Belgica.
Cláudio Pacheco	77, advogado. Piauiense, foi professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).	Brasília	CT1 CT3 CT10	
Cláudio Penna Lacombe	54, advogado especialista em Direito Civil. Fluminense, renunciou a sua vaga no TSE em 1968, quando a junta militar que governava o pais afastou do tribunal os ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva.	Brasília	CT3 CT4 CT5	Relatoria do CT5
Clóvis Ferro Costa	63, advogado, assessor do Ministério da Justiça. Paraense, foi deputado eleito pela UDN (56 e 62), quando aderiu ao chamado grupo "Bossa Nova". Foi cassado em 1964, tendo seus direitos políticos suspensos por dez anos. Candidato a senador pelo PFL-PA.	RJ	CT1 CT3 CT5	
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque	42, engenheiro e economista, reitor da Universidade de Brasília (UnB). Pernambucano, foi funcionário do Banco Mundial e assessorou a Comissão para o Plano de Ação do Governo (Copag) de Tancredo Neves.	Brasília	CT6 CT7 CT8	
Edgar de Godói da	73, jurista, filósofo e jornalista. Mineiro, eleito deputado federal	MG	CT1	

Mata-Machado	em 1966, foi cassado em 1968. Em 1969, foi afastado do cargo de professor de Direito da UFMG.		CT2 CT9	
Eduardo Mattos Portella	53, advogado, escritor, professor de Literatura na UFRJ. Baiano, foi ministro da Educação (1970-1980). É um membro da Academia Brasileira de Letras. É candidato a deputado federal pelo PMDB-RJ	RJ	CT1 CT6 CT9	Coordenação do CT6
Evaristo de Moraes Filho	71, jurista, é especialista em Direito do Trabalho. Carioca, foi catedrático da UFRJ, aposentado em 1969. Membro-fundador do atual PSB e membro da Academia Brasileira de Letras.	RJ	CT1 CT5 CT9	Coord. da Seccional Rio de Janeiro. Coord. e relatoria do CT9
Fajardo José de Pereira Faria	39, jurista. Paranaense, é promotor há dezesseis anos. Atualmente, é suplente de deputado estadual.	SP	CT3 CT5 CT6	
Padre Fernando Bastos de Ávila	68, padre, sociólogo, é dirigente do Instituto de Estudos Sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Fluminense, fundador e professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).	RJ	CT1 CT6 CT9	
Floriza Verucci	51, advogada especialista em Direito da Família. Paulista, formada pela Universidade Federal de Minas Gerais e ex-bolsista em Ciências Políticas da Universidade de Paris, é co-autora do Novo Estatuto Civil da Mulher do projeto do novo Código Civil.	SP	CT6 CT9 CT10	
Gilberto de Ulhoa Canto	69, jurista, especialista em Direito Tributário. Paulista, foi membro das comissões que elaboraram a reforma tributária, em 1966, e o atual Código Tributário Nacional, em 1966. Presidente da Associação Brasileira de Direito Financeiro.	RJ	CT2 CT5 CT8	Relatoria do CT2
Gilberto Freyre	86, sociólogo e escritor. Pernambucano, foi deputado federal constituinte em 46 pela UDN.	Nordeste Foi impossibilitado de participar por motivo de saúde.	Nenhum	
Reverendo Guilhermino Cunha	44, pastor da Igreja Presbiteriana do Brasil (IPB). Mineiro, ligado a vários institutos internacionais de missão evangélica.	RJ	CT1 CT6 CT9	
Hélio Jaguaribe	62, cientista político, diretor do Departamento de Estudos Internacionais do Conjunto Universitário Candido Mendes (RJ). Fluminense, é decano do luperj (RJ), fundador e chefe do Departamento de Ciência Política do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb).	RJ	CT3 CT4 CT10	Organização da agenda dos trabalhos
Hélio Santos	41, economista, professor de Análise Financeira da Faculdade de Economia da PUC-Campinas. Paulista, presidente licenciado do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Candidato a deputado federal pelo PMDB-SP.	SP	CT6 CT8 CT9	
Hilton Ribeiro da Rocha	75, médico oftalmologista. Mineiro, foi presidente da Associação Médica Brasileira e catedrático de Oftalmologia da Universidade Federal de Minas Gerais.	MG	CT6 CT7	
João Pedro Gouvea Vieira	74, empresário e advogado, presidente do Conselho de Administração da Sul América de Seguros e vice-presidente do Conselho Administrativo do Grupo Ipiranga. É gaúcho. .	RJ	CT5 CT8 CT9	
Joaquim de Arruda Falcão Neto	41, jurista, professor Universidade Federal de Pernambuco Pernambucano, mestre em Direito pela Universidade de Harvard (EUA), doutor em Educação pela Universidade de Genebra (Suíça) e ex-diretor da Faculdade de Direito da PUC-RJ.	Brasília	CT3 CT4 CT 7	Coordenadoria do CT7
Jorge Amado	73, escritor, membro da Academia Brasileira de Letras. Baiano, foi deputado constituinte em 1946, pelo PCB. Exilou-se na Tchecoslováquia, em 1947, quando o PCB foi colocado na ilegalidade. Nunca mais ocupou cargos públicos.	Nordeste	CT1 CT6 E 7	
Josaphat Ramos Marinho	70, jurista, professor de Direito Constitucional. Baiano, foi constituinte em 1946, pela UDN, presidente do Conselho Nacional de Petróleo no governo Jânio Quadros (1961) e senador pelo extinto MDB em 1962 e 1968. Candidato ao governo do Estado da Bahia pelo PFL.	Nordeste	CT2 CT4 CT8	

José Afonso da Silva	61, advogado, professor de Legislação Tributária da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mineiro, foi secretário dos Negócios Jurídicos da Prefeitura de São Paulo (1963-1986) e assessor jurídico das secretarias da Justiça, do interior e da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Candidato a deputado federai pelo PMDB- SP.	SP	CT1 CT8 CT9	
José Alberto de Assumpção	50, advogado, consultor jurídico do Estado-Maior das Forças Armadas (Emfe). Mineiro, foi professor da Escola Superior de Guerra e atualmente é procurador do PFL do Rio de Janeiro.	RJ	CT1 CT2 CT10	
José Francisco da Silva	47, sindicalista, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Pernambucano, atua no movimento sindical desde 1950.	Brasília	CT1 CT8 CT9	
José do Rego Barros Meira de Araújo	58, jurista, doutor em Direito e professor de Sociologia. Pernambucano, foi líder estudantil na década de 50 e deputado federal pela extinta UDN (1963-66).	Nordeste	CT3 CT4 CT10	
José Paulo Sepúlveda Pertence	47, advogado, procurador-geral da República. Mineiro, foi vice-presidente da UNE na década de 50, professor de Direito Constitucional na UnB, cassado em 66, e foi presidente da OAB-DF.	Brasília	CT1, CT3 CT5	
José Saulo Ramos	55, advogado especialista em Direito Processual, consultor-geral da República. Paulista, foi delegado na Conferência Internacional do Café.	SP	CT1 CT5 CT6	
Laerte Ramos Vieira	61. Advogado. Catarinense, foi vereador (1950), deputado' estadual (54-58) e federal (62) pela UDN. Em 65, ingressou no MDB, sigla pela qual reelegeu-se em 70 e 74. Em 79, transferiu-se para o PDS e em 80 foi consultor-geral do Estado de Santa Catarina.	SP	CT2 CT3 CT5	
Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho	47, advogado e empresário, presidente da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Paulista, dirigente de sindicatos patronais desde a década de70.	SP	CT2 CT8 CT9	
Luís Pinto Ferreira	66, jurista, catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Recife. Pernambucano, foi militante do PSB, senador pelo PTB e presidente do MDB em Pernambuco.	Nordeste	CT4 CT6 CT8	Coord. da Seccional Nordeste
Mário de Souza Martins	73, jornalista, presidente do Conselho da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Fluminense, foi senador pelo MDB (1967), cassado em 1968. Em 1982, concorreu ao Senado pelo PMDB-RJ com o apoio do MR-8 e foi derrotado.	RJ	CT1 CT6 CT7	Coordenação dos CT1 e 7
Mauro Santayana	53, jornalista, secretário-executivo da Comissão. Gaúcho, foi correspondente da Folha em Madri (1979-81) e assessor do presidente Tancredo Neves.	Brasília	CT1 CT6 CT8	Secretaria executiva da Comissão
Miguel Reale	75. Jurista. Paulista, doutor em Direito pela USP, foi secretário da Justiça e Interior (1947 e 1963), delegado na OIT (1951), revisor da Carta de 1967, presidente da comissão de revisão do Código Civil (1975) e reitor da USP.	SP	CT3 CT5 CT6	Coordenação da Seccional Sul Coordenação do CT5
Miguel Reale Júnior	42, advogado criminal, jurista, professor de Direito Penal na Faculdade de Direito da USP Paulista, foi secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo (1983-84). Candidato a deputado federal pelo PMDB- SP.	SP	CT3 CT9 Ct10	Relatoria dos CT 3 e 10
Ney Prado	56, professor da Fundação Getúlio Vargas (SP) e foi o secretário-geral da Comissão. Paulista, foi professor da ESG e chefe da Divisão Política do Colégio Interamericano de Defesa, em Washington.	RJ	CT8 CT9 CT10	Secretaria geral da Comissão
Odilon Ribeiro Coutinho	63, Usineiro do Rio Grande do Norte. Foi deputado federal pelo PDC (1963-66), transferindo-se depois para o MDB. Concorreu ao Senado de 1966 a 82, sendo derrotado. Candidato a deputado federal pelo PMDB- RN.	RJ / Nordeste	CT1 CT3 CT8	
Orlando Magalhães	76, jurista. Mineiro, foi professor de Direito e reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ex-membro do	MG	CT2	

Carvalho	Conselho Internacional de Ciências Sociais, da Unesco.			
Paulo Brossard de Souza Pinto	61, jurista, ministro da Justiça. Gaúcho, foi professor de Direito Constitucional e Civil da PUC-RS e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi deputado estadual pelo PL (1954-66), federal pelo MDB (1966-70) e senador pelo MDB e PMDB (1974-78).	Brasília	CT2 CT3 CT4	Participou parcialmente em virtude de nomeações políticas
Raphael de Almeida Magalhães	55, advogado, ministro da Previdência Social. Mineiro, foi vice-govemador do Rio (1964-65). Deputado federal pela extinta Arena (1966-68), ingressou no MDB em 1978 Concorreu ao Senado em 1982, sendo derrotado.	RJ	CT3 CT4 CT5	
Raul Machado Horta	63, jurista, catedrático em Direito Constitucional da Universidade Federal de Minas Gerais. É mineiro.	MG	CT1 CT2 CT3	Coord. da Seccional Minas Gerais Relatoria do CT2
Rosah Russomano	65, jurista, professora de Direito Constitucional na Universidade Federal de Pelotas (RS), gaúcha. Candidata a suplente de senador pelo PFL-RS.	RJ	CT1 CT3 CT9	
Sérgio Franklin Quintella	empresário e diretor-presidente da Companhia Internacional de Engenharia. Fluminense, membro do Conselho Monetário Nacional e integra a Congregação da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro e é presidente do PFL-RJ.	RJ	CT2 CT8 CT9	
Walter Barelli	48, economista, diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Paulista, professor de Economia na PUC-SP.	SP	CT1 CT8 CT9	

Quadro II: Distribuição dos membros por seccionais

FUNCIONAMENTO DAS SECCIONAIS
BRASÍLIA Funcionou mais como um Comitê Consultivo. As reuniões foram registradas com resumo dos principais pontos abordados e as falas dos participantes das reuniões foram transcritas. Coordenador: Paulo Brossard Total de reuniões realizadas: 7 Membros: 9
RIO DE JANEIRO Funcionou como comitê administrativo, tendo o presidente e o secretário executivo participando nesta seccional. Tratou de questões como: regimento, agenda, etc. Durante as reuniões foram discutidos os regimes propostos inicialmente por Arinos. Cada reunião foi registrada em ata, com resumo dos principais pontos abordados. Não foram encontradas transcrições das reuniões. Coordenador: Evaristo de Moraes Filho Total de reuniões realizadas: 11 Membros: 19
SÃO PAULO: Foram discutidos os regimes propostos por Arinos e distribuídas tarefas entre os membros. Há registro em ata com resumo dos principais pontos abordados na reunião. Coordenador: Miguel Reale Total de reuniões realizadas: 9 Membros: 12
MINAS GERAIS Foi discutido o regimento interno, e uma parte dos regimes propostos por Arinos. Há registro resumido das principais atividades dos membros e temas abordados nas reuniões. Houve apreciação das sugestões enviadas pela sociedade. Não há registro de frequência Coordenador: Raul Machado Horta Total de reuniões realizadas: 10 Membros: 4
NORDESTE (RECIFE) Não foram feitas atas nem registros das reuniões, nem registro da frequência. Coordenador: Luiz Pinto Ferreira (assumiu em virtude do afastamento de Gilberto Freyre) Total de reuniões realizadas: 5 Coordenador: 4

Quadro III: Linha do tempo

12/02/1985	Tancredo anuncia criação da comissão em entrevista coletiva
15/03/1985	Posse de José Sarney na Presidência da República, em virtude da internação de Tancredo Neves
21/04/1985	Falecimento do presidente eleito Tancredo Neves
30/04/1985	Primeiras reuniões entre Sarney e Fernando Lyra para a composição da Comissão
18/07/1985	Publicação de decreto de criação da Comissão de Estudos Constitucionais.
28/07/1985	Mensagem do Presidente Sarney ao Congresso propondo Convocação da Assembléia Nacional Constituinte
03/09/1985	Cerimônia de instalação da CEC. Primeira reunião e elaboração do Regimento Interno.
09/09/1985 a 05/12/1985	Etapa das Seccionais. Recolhimento das Sugestões da sociedade
27/11/1985	Convocação da Assembleia Nacional Constituinte (EC 26/85).
07/01/1986 a 02/04/1985	Etapa dos Comitês Temáticos.
05/05/1986 a 31/08/1986	Etapa das Reuniões Plenárias para votação do texto do Anteprojeto.
24/09/1986	Solenidade de entrega do Anteprojeto ao Presidente José Sarney.

Quadro VI: Comparação da disposição dos temas:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	ANTEPROJETO ARINOS
TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	TITULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
	CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS
TÍTULO II - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	CAPÍTULO II – DOS DIREITOS E GARANTIAS
CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	CAPÍTULO III – DO DIREITO Á NACIONALIDADE
CAPÍTULO II- DOS DIREITOS SOCIAIS	CAPÍTULO IV – DOS DIREITOS POLÍTICOS
CAPÍTULO III - DA NACIONALIDADE	CAPÍTULO V – DOS PARTIDOS POLÍTICOS
CAPÍTULO IV - DOS DIREITOS POLÍTICOS	
CAPÍTULO V - DOS PARTIDOS POLÍTICOS	TITULO II - DO ESTADO FEDERAL
	CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	CAPÍTULO II – DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL
CAPÍTULO I- DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	CAPÍTULO III – DA COMPETÊNCIA COMUM Á UNIÃO FEDERAL, AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS
CAPÍTULO II - POLÍTICA DE CRÉDITO, CÂMBIO, SEGUROS E TRANSFERÊNCIA DE VALORES;	CAPÍTULO IV – DA INTERVENÇÃO FEDERAL
CAPÍTULO III - DOS ESTADOS FEDERADOS	CAPÍTULO V – DOS ESTADOS
CAPÍTULO IV - DOS MUNICÍPIOS	CAPÍTULO VI – DO DISTRITO FEDERAL, DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS, DOS MUNICÍPIOS E DAS REGIÕES
CAPÍTULO V - DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	CAPÍTULO VII – DO SISTEMA TRIBUTÁRIO
	CAPÍTULO VIII – DO PODER LEGISLATIVO
TÍTULO IV - DA ORGANIZAÇAO DOS PODERES	CAPÍTULO IX – DO PODER EXECUTIVO
CAPÍTULO I - DO PODER LEGISLATIVO	CAPÍTULO X – DO PODER JUDICIÁRIO
CAPÍTULO II DO PODER EXECUTIVO	CAPÍTULO XI – DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CAPÍTULO III - DO PODER JUDICIÁRIO	
CAPÍTULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA	TÍTULO III - DA ORDEM ECONÔMICA
TÍTULO V - DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	TÍTULO IV - DA ORDEM SOCIAL
	CAPÍTULO I – DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES
CAPÍTULO I - DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO	CAPÍTULO II – DA SEGURIDADE SOCIAL
CAPÍTULO II- DAS FORÇAS ARMADAS	CAPÍTULO III – DA SAÚDE
CAPÍTULO III - DA SEGURANÇA PÚBLICA	CAPÍTULO IV – DA FAMÍLIA
	CAPÍTULO V – DA MORADIA
TÍTULO VI - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO	CAPÍTULO VI – DAS TUTELAS ESPECIAIS
CAPÍTULO I - DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	CAPÍTULO VII – DAS POPULAÇÕES CARENTES
DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS	CAPÍTULO VIII – DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS
CAPÍTULO II - DAS FINANÇAS PÚBLICAS	
	TÍTULO V - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA, DA
TÍTULO VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA	COMUNICAÇÃO SOCIAL, DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA
CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA	CAPÍTULO I – DA EDUCAÇÃO
	CAPÍTULO II – CULTURA
CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA	CAPÍTULO III – DA COMUNICAÇÃO SOCIAL
CAPÍTULO III - DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	CAPÍTULO VI – CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA
CAPÍTULO IV - DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	TÍTULO VI - DO MEIO AMBIENTE
TÍTULO VIII - DA ORDEM SOCIAL	TÍTULO VII - DA DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE CIVIL, DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÃO GERAL	
CAPÍTULO II - DA SEGURIDADE SOCIAL	CAPÍTULO I – DAS FORÇAS ARMADAS
SEÇAO I - DISPOSIÇÕES GERAIS	CAPÍTULO II – DA SEGURANÇA PÚBLICA
SEÇÃO II DA SAÚDE	CAPÍTULO III – DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL
SEÇÃO III - DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	CAPÍTULO IV – DO ESTADO DE ALARME
SEÇÃO IV - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	CAPÍTULO V – DO ESTADO DE SÍTIO
CAPÍTULO III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO	
CAPÍTULO IV - DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	TÍTULO VIII - DAS EMENDAS A CONSTITUIÇÃO
CAPÍTULO V - DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	
CAPÍTULO VI - DO MEIO AMBIENTE	TÍTULO IX - DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS
CAPÍTULO VII - DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO	
CAPÍTULO VIII - DOS ÍNDIOS	
TÍTULO IX - DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS	

Tabela I: Frequência nas reuniões Seccionais*

Membro	Freq. Total	Freq. Relativa
Afonso Arinos de Melo Franco	11	100%
Alberto Venâncio Filho	9	82%
Antônio Ermírio de Moraes	6	78%
Barbosa Lima Sobrinho	4	36%
Bolívar Lamounier	9	100%
Candido Antônio Mendes de Almeida	10	91%
Célio Borja	1	14%
Celso Monteiro Furtado	0	0%
Cláudio Pacheco	5	71%
Cláudio Penna Lacombe	3	43%
Clóvis Ferro Costa	9	82%
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque	4	57%
Edgar de Godói da Mata-Machado	_	
Eduardo Mattos Portella	7	64%
Evaristo de Moraes Filho	10	91%
Fajardo José de Pereira Faria	7	76%
Padre Fernando Bastos de Ávila	7	64%
Floriza Verucci	7	78%
Gilberto de Ulhoa Canto	8	73%
Gilberto Freyre	_	
Reverendo Guilhermino Cunha	9	82%
Hélio Jaguaribe	9	82%
Hélio Santos	8	89%
Hilton Ribeiro da Rocha	_	
João Pedro Gouvea Vieira	7	64%

Membro	Freq. Total	Freq. Relativa
Joaquim de Arruda Falcão Neto	4	57%
Jorge Amado	_	
Josaphat Ramos Marinho	_	
José Afonso da Silva	9	100%
José Alberto de Assumpção	10	91%
José Francisco da Silva	5	71%
José do Rego Barros Meira de Araújo	_	
José Paulo Sepúlveda Pertence	3	43%
José Saulo Ramos	6	67%
Laerte Ramos Vieira	0	0%
Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho	7	78%
Luís Pinto Ferreira	_	
Mário de Souza Martins	9	82%
Mauro Santayana	6	86%
Miguel Reale	9	100%
Miguel Reale Júnior	9	100%
Ney Prado	12	100%
Odilon Ribeiro Coutinho	0	0%
Orlando Magalhães Carvalho	_	
Paulo Brossard de Souza Pinto	2	29%
Raphael de Almeida Magalhães	6	55%
Raul Machado Horta	_	
Rosah Russomano	10	91%
Sérgio Franklin Quintella	10	91%
Walter Barelli	7	78%

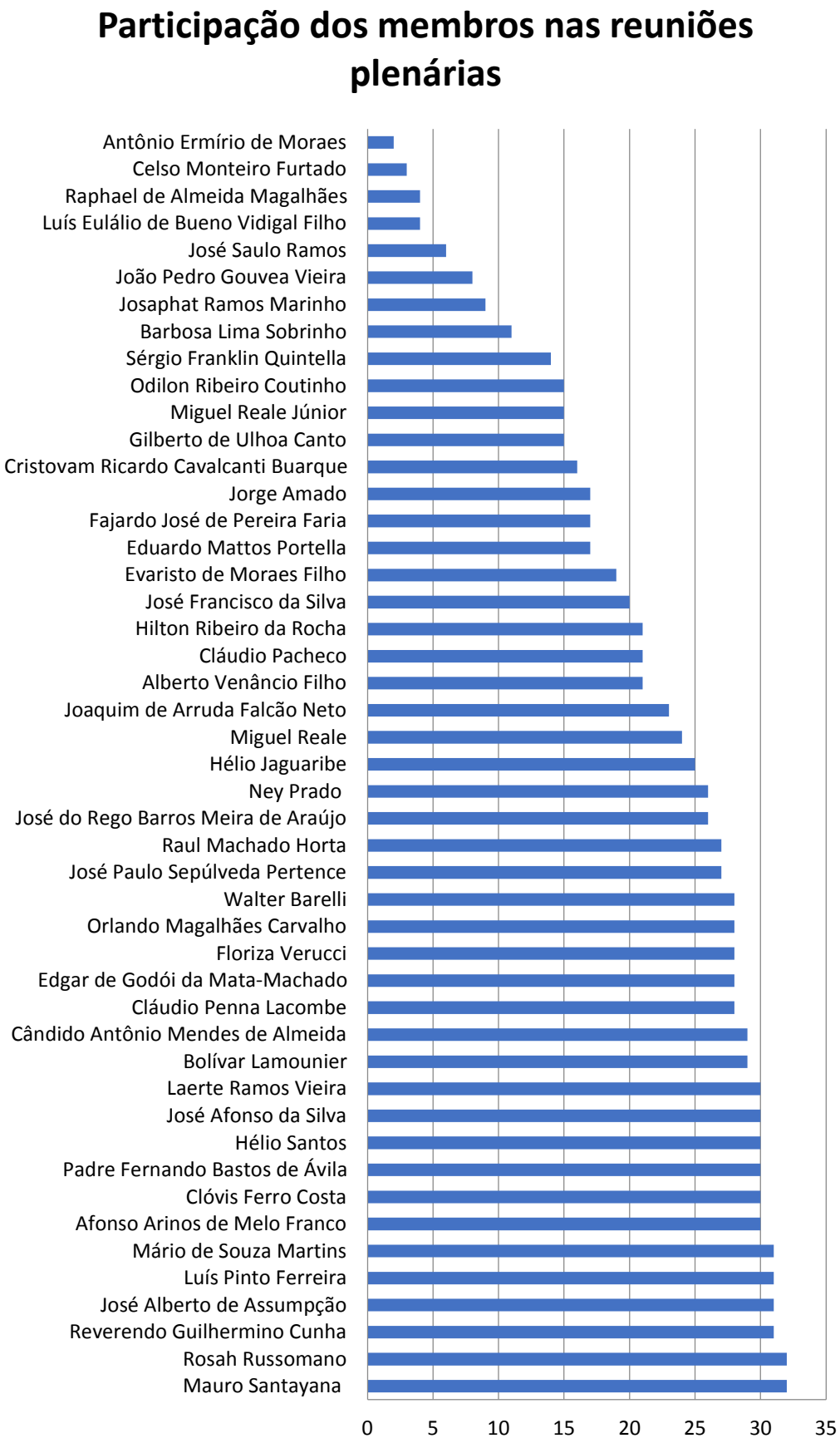
Tabela II: Frequência nos Comitês Temáticos

Membro	CT1	CT2	CT3 e 4	CT5	CT6 e 7	CT8	CT9	CT10
Afonso Arinos de Melo Franco			10%		12%	20%		
Alberto Venâncio Filho		33%	10%		12%	80%	14%	
Antônio Ermírio de Moraes					50%	20%	57%	
Barbosa Lima Sobrinho	11%					0%	0%	
Bolívar Lamounier	11%	16%	80%			0%	14%	
Candido Antônio Mendes de Almeida	100%		10%		75%	20%	0%	14%
Célio Borja		83%	30%					

* Cada seccional e cada comitê tiveram número de reuniões diferentes. Por isso os valores absolutos não podem ser comparados. As seccionais de MG e PE não tiveram lista de presença, ficando impossível quantificar a frequência. Nas reuniões que não foram encontradas listas, foi preenchida a frequência com a participação nas reuniões evidenciadas nas transcrições. No entanto não é possível garantir total certeza da presença do membro que não tenha sido identificado na transcrição.

Celso Monteiro Furtado						20%		
Cláudio Pacheco	56%		0%		25%	20%		57%
Cláudio Penna Lacombe			90%	83%				
Clóvis Ferro Costa	46%		90%	50%		20%	14%	
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque					37%	80%		
Edgar de Godói da Mata-Machado	33%	0%			12%		71%	
Eduardo Mattos Portella	11%		20%		100%		0%	14%
Evaristo de Moraes Filho	56%			33%	12%		100%	14%
Fajardo José de Pereira Faria			60%	83%	12%			
Padre Fernando Bastos de Ávila	44%				12%		28%	
Floriza Verucci	22%		10%		12%		71%	42%
Gilberto de Ulhoa Canto		100%		16%		40%		14%
Gilberto Freyre								
Reverendo Guilhermino Cunha	78%				25%	20%	0%	14%
Hélio Jaguaribe			80%					100%
Hélio Santos	22%				25%	20%	100%	
Hilton Ribeiro da Rocha					87%			
João Pedro Gouvea Vieira				0%		40%	28%	
Joaquim de Arruda Falcão Neto			40%		50%			
Jorge Amado	22%				12%		0%	
Josaphat Ramos Marinho		33%	30%			0%		
José Afonso da Silva	78%				12%	80%	71%	
José Alberto de Assumpção	78%	33%	10%					85%
José Francisco da Silva	22%				12%	40%	71%	
José do Rego Barros Meira de Araújo	100%		90%					85%
José Paulo Sepúlveda Pertence	0%		70%	66%		20%		14%
José Saulo Ramos	56%			0%	62%			
Laerte Ramos Vieira	11%	0%	90%	66%		20%		
Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho	11%	50%				100%	42%	
Luís Pinto Ferreira			80%		12%	20%		
Mário de Souza Martins	100%				100%	40%		14%
Mauro Santayana	89%				75%	40%		
Miguel Reale			90%	100%	25%	40%		14%
Miguel Reale Júnior			100%				0%	85%
Ney Prado	11%	33%				40%	85%	100%
Odilon Ribeiro Coutinho	44%		30%		12%	60%		
Orlando Magalhães Carvalho		100%	100%					14%
Paulo Brossard de Souza Pinto		16%	40%					
Raphael de Almeida Magalhães			50%	0%				
Raul Machado Horta	11%	83%	20%					14%
Rosah Russomano	78%		70%		12%		71%	
Sérgio Franklin Quintella		50%				100%	85%	
Walter Barelli	67%					100%	85%	

Gráfico I: Frequência nas Reuniões Plenárias



ANEXO A – Decreto nº 91450 de 18/07/1985

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, (...) CONSIDERANDO que todos os brasileiros, todas as instituições representativas da sociedade, públicas ou privadas, devem colaborar com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, para que se obtenha ampla representatividade nacional; CONSIDERANDO que o Poder Executivo tem o dever de participar desse trabalho coletivo, inclusive convidando alguns dos muitos brasileiros ilustres e capazes para essa colaboração, DECRETA:

Art. 1º. Fica instituída, junto à Presidência da República, uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de 50 (cinqüenta) membros de livre escolha do Chefe do Executivo.

Art. 2º. A Comissão, que se auto-regulamentará, será presidida por um de seus membros, designado pelo Presidente da República, e desenvolverá pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

Parágrafo único. O presidente da Comissão designará seu Secretário Executivo.

Art. 3º. O Ministério da Justiça proverá os meios necessários ao funcionamento da Comissão, que se instalará no dia 20 de agosto de 1985 e concluirá, no prazo de dez meses, seus trabalhos, reputados relevantes para a Nação.

ANEXO B – Regimento Interno apresentado por Afonso Arinos*

DA ORDEM DOS TRABALHOS DAS SESSÕES PLENÁRIAS

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES[250]

Art. 1º - As sessões serão públicas, podendo ser secretas, se assim o deliberar o Plenário, mediante proposta do Presidente ou de qualquer Conselheiro.

Art. 2º - A sessão plenária terá a duração de 8 (oito) horas, divididas em dois períodos de 4 (quatro) horas.

Parágrafo único - Os trabalhos se realizarão de 9 às 13 horas, em seu primeiro turno, recomeçando às 15 horas, com fim previsto para as 19 horas.

Art. 3º - Ouvido o Plenário, poderá ser prorrogada a sessão, ou convocada nova sessão:

a) por proposta do Presidente;

b) a requerimento, justificado, de qualquer Conselheiro.

Art. 4º - As questões de ordem serão sintéticas e não poderão ultrapassar um minuto na sua proposição, não cabendo apartes, decidindo o Presidente conclusivamente.

Art. 5º - As sessões somente serão abertas com a presença mínima de 10 (dez) Conselheiros.

Art. 6º - Não havendo número, o Presidente aguardará, pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, a complementação do quórum previsto no artigo anterior; persistindo a falta de número, a sessão será suspensa pelo prazo fixado pelo Presidente.

DA ORDEM DO DIA

Art. 7º - Terminada a verificação do quórum mínimo a que se refere o art. 5º, passar-se-á à Ordem do Dia.

Parágrafo único - A inversão da Ordem do Dia poderá ser autorizada pelo Plenário, por proposta do Presidente ou a requerimento de qualquer Conselheiro.

A APRECIAÇÃO DAS MATÉRIAS

Art. 8º - Cada relator de matéria em discussão falará, segundo a ordem previamente aprovada pelo Plenário, pelo prazo máximo de 15 (quinze) minutos, sem que seja permitida qualquer intervenção ou aparte.

Art. 9º - Da discussão participarão os oradores previamente inscritos, que disporão do tempo máximo de 5 (cinco) minutos, obedecida a ordem de inscrição.

Art. 10 - Após falar o último orador inscrito, poderá o relator usar da palavra pelo prazo máximo de 10 (dez) minutos.

DA VOTAÇÃO

Art. 11 - A votação só terá início se verificado o quórum mínimo de metade mais um dos membros da Comissão. As deliberações serão tomadas pela maioria dos votos dos membros presentes.

Art. 12 - As votações poderão ser realizadas pelos processos simbólico e nominal.

Parágrafo único - As chamadas de votações nominais se processarão, alternadamente, em ordem alfabética crescente e decrescente.

Art. 13 - Após ser enunciado, o voto não poderá ser alterado.

Art. 14 - Ao Presidente da Comissão caberá proferir voto de desempate.

Art. 15 - Proclamado o resultado da votação, poderá ser feita sua verificação, a requerimento de qualquer Conselheiro.

Parágrafo único - Procedida a verificação da votação, e havendo número regimental, não será permitida nova verificação pelo prazo de uma hora.

DO MÉTODO DE VOTAÇÃO

Art. 16 - As conclusões dos Comitês Temáticos e as emendas a elas apresentadas serão apreciadas pelos respectivos Relatores, que elaborarão substitutivo global indicando as emendas acolhidas, parcial ou totalmente, e as rejeitadas.

Parágrafo único - As emendas serão supressivas, aditivas ou modificativas aos artigos propostos, proibida a apresentação de substitutivos globais ou de novas emendas no período da discussão.

Art. 17 - Será votado em primeiro lugar o substitutivo do Relator, ressalvados os DESTAQUES, que serão apresentados antes da votação e decididos um a um.

Art. 18 - Concluídas as votações referidas no artigo anterior votar-se-ão, em globo, as emendas com parecer contrário, ressalvados os DESTAQUES para aprovação, que serão apreciados um a um.

Art. 19 - Ultimadas as votações o Relator apresentará, em reunião seguinte, a redação final que será submetida ao Plenário, permitidas somente emendas redacionais ou para correção de eventuais omissões quanto a matéria anteriormente aprovada.

---

* Texto de 24/04/1986 (MC009_CECEF)

ANEXO C – Lista de Membros atribuída à Tancredo Neves e Fernando Lyra**

Comissão Constitucional

Afonso Arinos de Melo Franco (Presidente)
Fernando Henrique Cardoso(Relator)
Paulo Brossard
Josaphat Marinho
Paulo Bonavides
João Paulo Pires de Vasconcelos
Edgard de Godoy da Matta Machado
General Octávio Costa
José Francisco (Contag)
Laerte Vieira
Dalmo Dallari
José Afonso Silva
Célio Borja
Fábio Konder Comparato
Pinto Ferreira
Xavier d'Albuquerque
Mauro Santayana (Secretário-executivo)
Victor Nunes Leal
Seabra Fagundes
Rafael de Almeida Magalhães
Miguel Reali Júnior
Celso Furtado
Arnaldo Malheiros
Joaquim Falcão
Eduardo Portella
Benedita (Vereadora PT, Rio)
Gilberto de Ulhoa Canto
Evaristo de Moraes Filho (Criminalista)
Cesar Saldanha de Sousa Júnior
Milton Santos
Carlos Alberto de Oliveira
Valter Barelli
Bolivar Lamounier

Lista original
nomes do Dr. Tancredo
e do Dr. Fernando
Lyra

** Documento pertencente à Coleção Memórias da Constituinte (MC010_CECEF 137).