

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

**CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO: PARTICIPAÇÃO POPULAR E
EFICÁCIA CONSTITUCIONAL (1987-1997)**

PÉRSIO HENRIQUE BARROSO

ORIENTADOR: PROF. DR. SÍLVIO DOBROWOLSKI

FLORIANÓPOLIS

1997

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação **CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO: PARTICIPAÇÃO POPULAR E EFICÁCIA CONSTITUCIONAL (1987-1997)**

elaborada por PÉRSIO HENRIQUE BARROSO

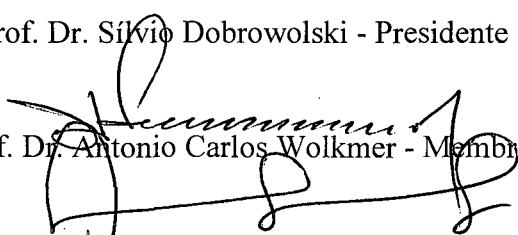
e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO.

Florianópolis, 15 de dezembro de 1997.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Sílvio Dobrowolski - Presidente



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer - Membro

Prof. Msc. Orides Mezzaroba - Membro

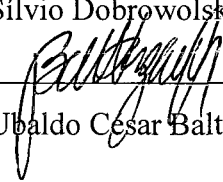


Prof. Msc. Josecleto Costa de Almeida Pereira - Suplente

Professor Orientador: _____

Prof. Dr. Sílvio Dobrowolski

Coordenador do Curso: _____



Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

**Ao Gabriel, prova da
maravilha da criação, dedico
esta outra filha, cuja gestação e
parto foram muito mais
complicados e doloridos, mas
cujo nascimento proporcionou
prazer quase tão grande.**

“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.”

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Maria Virgilina de Sousa Barroso, por toda dedicação e esforço em todos estes difíceis anos. A todos os meus familiares (avós, irmão, tios e tias, primas e primos, pai), pela ajuda em vários momentos da minha vida. A Melissa, pelos momentos bons que passamos juntos (e pelos maus também, porque fazem parte da difícil arte da convivência).

A todos os amigos de Uberlândia e de Patos de Minas (não os citarei todos, por falta de espaço e para não correr o risco de esquecer alguém), pela oportunidade do crescimento recíproco.

Ao Samuel, que me recebeu em sua casa com hospitalidade e paciência - primeiro porto em terra estranha. A todos os meus amigos do Mestrado que, de alguma maneira, contribuíram, não só para a realização deste trabalho, como para tornar alegre este exílio voluntário. Pela colaboração e troca de idéias contínuas, um muito obrigado “do peito” ao Daniel, à Gisa e ao Alexandre.

A todos aqueles que me facilitaram o acesso a material e o contato com os entrevistados: Luiza Helena Malta Moll, Magda Biavaschi, Paulo Orval Rodrigues, pe. Elias Della Giustina, José Carlos Moreira da Silva Filho, Domingos Sávio Dresch da Silveira e o pessoal do PET/CAPES, que fez a coletânea de artigos de jornal sobre a ANC. Pelo especial abrigo em Porto Alegre, Dani Rudnicki e Patrícia Fernandes Silveira.

Aos entrevistados José Paulo Bisol, D. Cândido Padin, João Gilberto Lucas Coelho, Nelson Jobim, José Néri da Silveira e Sidnéya de Oliveira, que me receberam com boa vontade, simpatia e paciência, e me premiaram com entrevistas muito proveitosas, que constituem uma parte importante deste trabalho.

Ao CPGD/UFSC, pelo crescimento proporcionado. Às funcionárias Rose, Melissa e Gilvana pela presteza e pelo carinho do atendimento, à Dilsa, “sabe-tudo” do Mestrado, e a Dona Ivonete, pelo *alto astral* de sempre.

Aos professores, em especial àqueles que tiveram influência direta sobre este trabalho: Silvio Dobrowolski, Antonio Carlos Wolkmer, Vera Regina Pereira de Andrade, Edmundo Lima de Arruda Junior e Nilson Borges Filho.

Ao professor Sílvio, pela seriedade, competência, entusiasmo e paciência durante todo este tempo, agradeço a orientação precisa, as indicações bibliográficas necessárias, os diálogos construtivos e o incentivo.

Ao professor Wolkmer, pelas importantes dicas sobre o projeto, quando de sua defesa, e sobre o Capítulo 1, sempre valiosas.

Ao professor Orides Mezzaroba, por aceitar participar da Banca Examinadora. Ao professor Josecleto Costa de Almeida Pereira, por ter prontamente acedido ao convite para assumir o papel de Suplente.

A todos os meus alunos e ex-alunos do curso de Direito da Univali, pelo crescimento mútuo. Ao Heiler Natali, pelas discussões e pela “mãozinha” com a informática.

A todos os brasileiros, porque custearam meus estudos, do ensino fundamental até aqui (inclusive a bolsa concedida via CAPES), em escola pública - espero que possa ter quitado pelo menos uma parte do débito hoje (aproveito também para agradecer aos mestres que me ensinaram, mais do que datas, números, fórmulas, mapas e regras, a ser gente).

Enfim, a Deus, que fez em mim verdadeira a sentença proferida a Adão: “comerás o teu pão com o suor de teu rosto”, cujo sentido não é apenas figurado com estes mais de 30° C. Mas Deus fez também, em compensação, as praias de Florianópolis, que espero poder aproveitar um pouquinho mais a partir de agora.

SUMÁRIO

RESUMO.....	xi
RESUMÉ.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1

CAPÍTULO 1 - A CIDADANIA PARTICIPATIVA DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

1 - O ESTADO E O DIREITO NA MODERNIDADE	5
1.1 - Estado.....	5
1.2 - O Direito.....	13
2 - A CRISE DO DIREITO.....	19
2.1 - Conceito de Crise.....	19
2.2 - A Crise da Modernidade.....	20
2.3 - Aspectos da Crise do Direito.....	22
2.3.1 - O velho modelo: bases epistemológicas e antropológicas.....	22
2.3.2 - O Judiciário.....	24
2.4 - Alternativas.....	27
2.4.1 - O Pluralismo Jurídico.....	27
3 - CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO.....	30
3.1 - Democracia moderna: Cidadania como mediação entre Estado e Indivíduo.....	30
3.2 - Os Direitos Sociais e o Welfare State.....	33
3.3 - A emergência dos Novos Movimentos Sociais: do Centro para a Periferia.....	37
3.4 - Cidadania é Participação.....	42
4 - CIDADANIA E CONSTITUIÇÃO.....	48
4.1 - Os sentidos da Constituição.....	48
4.2 - A Constituição Federal de 1988 como exemplo da Cidadania moldando a Democracia.....	51

CAPÍTULO 2 - OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO GRUPOS DE PRESSÃO

1 - GRUPOS DE PRESSÃO.....	55
1.1 - Delimitação do termo.....	55
1.2 - Relação entre grupos de pressão e partidos políticos.....	59
1.3 - Ligações entre grupos de pressão e partidos políticos no Brasil.....	60
1.4 - Os canais de acesso e os recursos empregados.....	61
1.5 - Técnicas de ação.....	62
2 - OS GRUPOS DE PRESSÃO E A ATIVIDADE PARLAMENTAR.....	63
2.1 - Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional.....	63
2.2 - A participação dos grupos de pressão na Assembléia Nacional Constituinte.....	65
3 - OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO GRUPOS DE PRESSÃO.....	67
3.1 - Relação entre os movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores - introdução.....	67
3.2 - A convivência entre o PT e os movimentos sociais - pequeno histórico.....	69

CAPÍTULO 3 - A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO CONSTITUINTE

1 - A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE.....	76
1.1 - A Teoria do Poder Constituinte.....	76
1.2 - O Contexto.....	82
1.3 - O Processo Constituinte - Aspectos Gerais.....	89
2 - A MOBILIZAÇÃO POPULAR.....	98
2.1 - Experiências de participação popular na Constituinte.....	100
2.1.1 - A experiência de Vila Velha.....	100
2.1.2 - A experiência de São João de Meriti.....	102
2.1.3 - O projeto de educação popular para a Constituinte.....	103
2.1.4 - IBASE.....	106
2.1.5 - A experiência do GAJOP.....	107
2.1.6 - A participação da Igreja.....	108
2.1.7 - O Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte.....	111
2.1.8 - Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição.....	114
2.1.9 - Outros movimentos sociais como atores políticos.....	115
2.2 - As emendas populares.....	119

3 - O “JOGO DA DIREITA” NA CONSTITUINTE.....	124
3.1 - A UDR (União Democrática Ruralista).....	125
3.2 - Os <i>lobbies</i> empresariais.....	127
3.3 - Os militares.....	129
3.4 - O Centrão.....	130
4 - CONQUISTAS E INSUCESSOS.....	133
4.1 - Ação Popular.....	133
4.2 - Corte Constitucional.....	134
4.3 - Defensor do Povo.	136
4.4 - Mandado de segurança coletivo.....	138
4.5 - Ação direta de inconstitucionalidade.....	139
4.6 - Mandado de injunção.....	143
4.7 - Habeas Data.....	147

CAPÍTULO 4 - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E EFICÁCIA DAS CONQUISTAS CONSTITUCIONAIS

1 - O SENTIDO E A IMPORTÂNCIA DA EFICÁCIA.....	149
2 - AVALIAÇÃO DO PROCESSO CONSTITUINTE: VALEU A PENA PARTICIPAR?.....	151
3 - MOMENTOS SEGUINTE: COMO FAZER VALER A CONSTITUIÇÃO.....	156
3.1 - A Revisão Constitucional.....	156
4 - O REFLUXO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR - CAUSAS.....	163
4.1 - A visão dos entrevistados.....	163
4.2 - A visão do Partido dos Trabalhadores.....	167
5 - A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO	171
5.1 - Críticas à estrutura do Supremo Tribunal Federal.....	171
5.2 - Atuação do Supremo Tribunal Federal como “guardião da Constituição”.....	175
5.2.1 - Aspectos relativos à legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade.....	176
5.2.2 - Comentários sobre a jurisprudência do Tribunal no mandado de injunção.....	179

CONCLUSÃO.....	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	191

ANEXOS

1 - ENTREVISTA COM JOSÉ PAULO BISOL.....	204
2 - ENTREVISTA COM DOM CÂNDIDO PADIN.....	221
3 - ENTREVISTA COM JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO.....	234
4 - ENTREVISTA COM NELSON JOBIM	246
5 - ENTREVISTA COM JOSÉ NERI DA SILVEIRA.....	269
6 - ENTREVISTA COM SIDNEYA DE OLIVEIRA.....	286

RESUMO

Este trabalho trata da participação popular no processo constituinte realizado entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988, bem como faz uma avaliação da continuidade ou não de tal participação na seqüência da história política brasileira, focada na implementação das normas constitucionais resultantes daquela batalha política. Para tanto, de início procede-se a uma análise retrospectiva do Estado e do Direito na Modernidade, contextualizando o surgimento dos novos movimentos sociais como agentes de uma nova cidadania, que busca redefinir os conceitos de democracia e de direito a partir de suas próprias experiências e necessidades, em consequência da crise de legitimidade do modelo político-jurídico tradicional, tendo na participação (muito além do ato de votar) e nas práticas de um direito informal poderosos instrumentos de pressão. Neste sentido, o momento constituinte é riquíssimo para verificar a atuação dos novos movimentos sociais como grupos de pressão, conseguindo espaço no cenário institucional, institucionalizando, na nova ordem estabelecida, muitos de seus interesses e aspirações. Ainda que a Constituição represente, no seu conjunto, não só tais aspirações, mas outras contrárias, e por isto mesmo, pode-se afirmar que reflete toda a heterogeneidade da sociedade brasileira. Contudo, a conquista formal não garante a implementação real dos novos direitos. Daí ser fundamental avaliar a continuidade da mobilização popular em favor da concretização da Constituição e a interpretação judicial empreendida, sobretudo pelo Supremo Tribunal Federal, o “guardião da Constituição”, para se chegar a uma resposta ao propósito levantado nesta pesquisa.

RESUMÉ

Ce travail s'agit de la participation populaire dans le processus constituant que a eu lieu au Brésil entre février de 1987 et octobre de 1988, aussi que fait une évaluation de la continuité ou pas de telle participation dans la séquence de l'histoire politique brésilienne, centrée à l'implémentation des normes constitutionnelles dérivées de celle bataille politique. Dans cet objectif, au début on procède à un examen rétrospectif de l'État et du Droit modernes. Dans le contexte de la crise du modèle politique-juridique traditionnel, les nouveaux mouvements sociaux naissent avec un rôle très important pour faire développer une nouvelle citoyenneté que cherche la rédefmition des concepts de démocratie et de Droit, à partir de ses expériences et nécessités, en usant la participation (au-delà du suffrage) et les pratiques juridiques informales comme puissants instruments de pression. Dans ce domaine, le moment constituant se montre très riche pour vérifier l'actuation des nouveaux mouvements sociaux comme groupes de pression, en réunissant l'institutionnalisation de plusieurs des ses intérêts, au scénario de la nouvelle ordre établie. Même que la Constitution symbolise dans son ensemble quelques intérêts contraires, on peut affirmer qu'elle reflète aussi la diversité de la société brésilienne. Pourtant, la conquête formale n'assure pas la juiissance effective. C'est à dire qu'il faut vérifier la continuité de la mobilisation populaire au tour de ces objectifs et encore contrôler l'interprétation judiciaire, surtout celle donné par le Supremo Tribunal Federal, "le gardien de la Constitution", pour arriver à une réponse pour la proposition de cette recherche.

INTRODUÇÃO

A começar pelas linhas de pesquisa escolhidas para o enquadramento desta dissertação - *A nova ordem constitucional (materialidade, efetividade e eficácia das inovações constitucionais)* e *Estado, Direito e Controle Social (os novos movimentos sociais e sua repercussão no mundo jurídico)* -, delimitamos um tema, a saber: a participação popular no processo constituinte de 1987-1988. Entretanto, pareceu-nos ser fundamental não apenas descrever (e revisitar, depois destes anos todos) aquele momento extraordinário como um espaço político conquistado por setores normalmente à margem do processo democrático-representativo. Mais que isso, procuramos avaliar: a) qual a dimensão de tal participação; b) se dessa participação resultaram normas constitucionais; c) se o papel político desempenhado pelos novos movimentos sociais teve continuidade no sentido de buscar a concretização da Constituição; d) em caso negativo, quais fatores contribuíram para a desmobilização e o refluxo; e) como têm sido interpretadas pelo Judiciário as inovações constitucionais, principalmente os mecanismos que visam garantir o gozo de todos os direitos estabelecidos e o respeito dos outros poderes aos limites impostos pelo constituinte originário. Assim, procedemos a um estudo sobre dois momentos: 1) o processo constituinte; 2) o período após a promulgação da nova Carta, de 1988 até hoje. Não abarcamos, no entanto, as propostas de reformas constitucionais do atual governo federal (a) porque ainda estão em discussão; b) porque não são mais que desdobramento da malfadada revisão constitucional havida em 1993-1994, evento que se analisa brevemente, e a partir do qual se delineou a situação que perdura atualmente.

A abordagem do tema exposto foi feita sobre elementos conceituais da Ciência Política, da Teoria do Direito, da Sociologia e da Teoria Constitucional, culminando com uma verificação sociológica (Sociologia Política e Jurídica). Não nos utilizamos de uma obra ou de um autor específico, mas de vasto referencial teórico, nomeado nas referências bibliográficas, contudo sempre com a preocupação de dar ênfase às obras

marcadas por um enfoque crítico da Política e do Direito, que permitisse dar a base necessária ao empreendimento proposto.

Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, que incluiu a recolha de jornais, a fim de resgatar uma visão contextualizada da Assembléia Nacional Constituinte, realizou-se pesquisa documental (sobretudo nos vários anteprojetos constitucionais). Ainda, de fundamental importância foram as entrevistas que realizamos, transcritas no anexo. Procuramos abranger pontos de vista diversos, mas sempre com um ponto em comum: os entrevistados escolhidos desempenharam ou desempenham papéis estratégicos no tocante ao tema aqui apresentado, seja como constituintes formais (deputado, senador), ou participantes de projetos educativos e propositivos voltados para a necessidade da participação popular na elaboração da Constituição (constituintes informais), ou ainda como membros do mais alto tribunal nacional, encarregado de dar efetividade aos ditames da Carta Política, por meio de sua interpretação (Ministros do STF). Assim, por ordem cronológica das entrevistas: José Paulo Bisol (relator da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher na Assembléia Nacional Constituinte), D. Cândido Padin (presidente da Comissão de Acompanhamento da Constituinte, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), João Gilberto Lucas Coelho (membro das Comissões de Acompanhamento da Constituinte, da Universidade de Brasília e da CNBB, co-autor do livro *Cidadão Constituinte - a saga das emendas populares*), Nelson Jobim (relator-adjunto da Comissão de Sistematização na Assembléia Nacional Constituinte, relator do processo de revisão constitucional, Ministro da Justiça do governo Fernando Henrique Cardoso, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal), José Néri da Silveira (Ministro do Supremo Tribunal Federal), e Sidnéya de Oliveira (professora da Universidade Federal de Santa Catarina, coordenadora da Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição).

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, divididos conforme a pertinência temática. Não houve preocupação em dotá-los de uma uniformidade quantitativa, o que poderia sacrificar a coerência do conteúdo desenvolvido.

No primeiro capítulo, é feita uma abordagem sobre a cidadania participativa dos novos movimentos sociais. De início, apresentamos algumas considerações sobre o Estado e o Direito na Modernidade, para contextualizar o surgimento desses

movimentos no bojo da crise do sistema político representativo e do modelo jurídico dogmático monista. Analisando a crise do Direito em suas várias facetas, indicamos o pluralismo jurídico como possível alternativa. Nesse sentido, os NMS redefinem a tradicional concepção (restritiva ao direito de voto) de cidadania, transformando-a e alargando-a para uma nova dimensão dos direitos humanos fundamentais, entendidos não apenas como aqueles instituídos, positivados na lei, mas também como aqueles instituintes. Mais do que ser um cidadão passivo, é preciso participar. Para isto, são analisadas as peculiares condições de aparecimento dos NMS, o porquê de sua novidade, suas estratégias de luta e as formas de participação popular que têm dado resultado. Por fim, procedemos à ligação entre Constituição e cidadania, entendendo ser o momento constituinte extremamente rico para a participação, para a inscrição no plano jurídico oficial das práticas jurídicas informais desses novos sujeitos de direito.

No segundo capítulo procuramos mostrar que, embora não se utilizando dos canais tradicionais de pressão, os novos movimentos sociais transformam-se em verdadeiros grupos de pressão, no que pesem as especificidades de suas reivindicações e de suas formas de atuação. Empreendemos uma revisão sobre o tema dos grupos de pressão, abordando pontos como os canais tradicionalmente utilizados, recursos, métodos. Relevo especial merece a relação entre grupos de pressão e partidos políticos. Neste particular, apresentamos um rol de partidos e grupos que apresentam ligação constante no Brasil. Em seguida, apontamos alguns dados sobre a presença dos grupos de pressão no Congresso Nacional e na Assembléia Nacional Constituinte, o que será aprofundado no capítulo seguinte. No caso específico dos NMS, analisamos suas peculiares relações com o Partido dos Trabalhadores, já adiantando algumas pistas para nossa conclusão.

O terceiro capítulo faz um inventário da participação popular no Congresso Constituinte, em 1987 e 1988, e avalia seu resultado, tendo por base algumas propostas de normas constitucionais, presentes ou não no texto constitucional. Tecemos considerações sobre a Teoria do Poder Constituinte, o contexto político nacional e aspectos gerais do procedimento constituinte, como uma introdução à análise da participação, que é feita em seguida. Escolhemos alguns exemplos de movimentos e entidades que realizaram importantes projetos voltados para a construção de uma nova cidadania no Brasil. Ponto importante foi a campanha das

emendas populares, possibilidade regimental de o povo apresentar diretamente suas propostas à Constituinte (como constituintes informais), que arregimentou uma quantidade impressionante de pessoas em torno de interesses comuns. Para contrapor à participação popular, e para desmistificá-la, apresentamos alguns grupos de pressão tradicionais, lutando para conservar na Constituição seus privilégios e para barrar possíveis conquistas “progressistas”. O interessante é que tais grupos usaram não apenas dos canais usuais, quase sempre secretos e, às vezes, escusos, como souberam aproveitar também de instrumentos como as emendas populares e a ocupação das galerias do Congresso para defender suas teses. No último item, verificamos a origem e a evolução de algumas propostas constitucionais de alguma maneira ligadas à participação popular, umas que vingaram, outras que não. Assim, a Ação Popular, a Corte Constitucional, o Defensor do Povo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (por ação e omissão), o Mandado de Segurança Coletivo, a Iniciativa Popular, o Mandado de Injunção e o *Habeas Data*.

No derradeiro capítulo, fazemos uma dupla avaliação, que o distanciamento temporal permite. Passados dez anos do início dos debates constituintes, das audiências públicas e das emendas populares, questionamos, por um lado, sobre a continuidade ou não da participação popular havida àquela época, em favor da Constituição, hoje; e, por outro, sobre o papel exercido pelo Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal, o “guardião da Constituição”, no tocante, principalmente, ao controle de constitucionalidade e à jurisprudência em sede de mandado de injunção. Verificamos que, apesar da avaliação positiva ao término do processo constituinte, houve uma desmobilização daqueles movimentos, em razão de vários motivos, elencados por nossos entrevistados e pela percepção do Partido dos Trabalhadores, interessado direto no assunto. Quanto à atuação do Supremo Tribunal Federal, tecemos críticas quanto a seu conservadorismo que impede uma concretização mais ampla de vários dispositivos constitucionais, porém visualizamos uma possibilidade de alteração a médio prazo de seu entendimento sobre a extensão dos efeitos do mandado de injunção, o que se pode perceber por recentes decisões em que se quebrou a inércia que o Tribunal conferia ao instituto.

CAPÍTULO 1 -

A CIDADANIA PARTICIPATIVA DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

1. O ESTADO E O DIREITO NA MODERNIDADE

Como vamos tratar mais adiante do tema cidadania e participação, e tendo em vista a evolução desse conceito, que vai redimensionar o conceito de democracia, e, ainda, levando em consideração que os novos sujeitos dessa nova cidadania vão revolucionar ou, pelo menos, vão modificar as bases do modelo jurídico vigente, é necessário antes, então, proceder a uma abordagem retrospectiva do Estado e o Direito modernos.

1.1 O Estado

Devemos ter em mente que trabalhar com o conceito de Estado nos fins do século XX implica em sérias dificuldades, seja porque continuamos a analisar os processos de transformação social do fim deste século com recurso a quadros conceituais desenvolvidos no século XIX e adequados aos processos sociais então em curso, seja porque o Estado-nação continua a imperar enquanto unidade de análise e suporte lógico de investigação, o que nos impede de captar as novas estruturas de produção de poder, seja no âmbito infra-estatal ou a nível global¹.

No entanto, não se pode simplesmente abandonar o conceito de Estado, por falta de outro que lhe substitua com propriedade. Pensando assim, torna-se necessário visualizá-lo política e historicamente, desde sua formação (moderna) até nossos dias.

É bastante conhecida, mas nem por isso desnecessária, a definição de Estado moderno, de Max Weber. A saber, o Estado moderno é

¹Cfe. SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e os modos de produção social*. In: _____. *Pela Mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. Porto: Afrontamento, 1994.

uma associação de domínio, que tratou, com êxito, de monopolizar, dentro de um território, a violência física legítima como meio de domínio e que, para esse fim, reuniu todos os meios materiais nas mãos de seu dirigente e expropriou todos os funcionários feudais que anteriormente deles dispunham por direito próprio, substituindo-os pelas suas hierarquias supremas².

A partir desta definição, podemos retirar alguns elementos. Primeiramente, o monopólio da violência física legítima. Isto revela uma contrastação com o anterior poder feudal, que era bastante fragmentado e dividido em vários centros políticos e jurídicos. Quando o rei consegue reunir um exército forte, patrocinado em grande parte pela burguesia já nascente, vai conseguir dominar um vasto território, colocando-o sob seu poder direto. Então, entende-se que, com isso, ele passa a deter legitimamente o poder, porque é interessante que haja essa nova ordem, o que é essencial para a formação do Estado moderno.

Outro aspecto que se pode retirar da definição acima, decorrente do primeiro elemento, é o fato de haver, para a consecução e garantia do sistema imposto, a existência de um corpo de funcionários, que vai ter a função de usar da violência física, quando necessário. Daí pode-se verificar que a estrutura do Estado é garantida por um tipo de Direito, que é um Direito primacialmente punitivo, que visa garantir de qualquer maneira a coesão do novo *status quo*, do novo Estado.

É interessante anotar que o conceito de Estado em Weber é construído a partir de outros conceitos. Assim, é essencial para sua compreensão o conceito de dominação. Para este autor, dominação configura a probabilidade de uma ordem encontrar obediência. Tal obediência pode estar fundamentada em alguns motivos básicos, como a tradição, pela crença em valores internalizados através das gerações (dominação tradicional), o carisma de um grande líder ou conquistador (dominação carismática), ou a lei (dominação racional-legal).

A dominação (o poder) pressupõe, portanto, uma relação social (associação) que implica na existência de um dirigente (dominador) e de dirigidos (dominados) e, eventualmente, de um quadro administrativo, que pode também funcionar como poder representativo, encarregado de manutenção da ordem. Cumpre destacar, entretanto, que

²WEBER, Max. *O Político e o Cientista*. Lisboa: Presença, 1979, p. 17.

para a sociologia weberiana uma ordem (norma ou proposição - o que ordena, diz ou recomenda algo) só será válida quando impuser sua obrigatoriedade, não porque todos orientem suas condutas motivados por ela, senão porque uma boa parte dos indivíduos assim o faça, tendo-a como modelo ou obrigação. Da validade (eficácia) decorre a legitimidade da ordem, que será dada segundo a crença na tradição, no carisma ou na lei, como visto. Havendo entre o dirigente e os dirigidos um órgão mediador que faça cumprir a ordem, por meio de coação física ou psíquica, esta ordem será considerada direito³. Decorre daí que o direito sempre será a ordem do dominador, que tem sua obediência garantida pela possibilidade do uso da violência.

Então, no Estado absolutista, esse poder era o poder da força, baseado num tipo de dominação tradicional, legitimado pelo direito divino dos reis, na imemorialidade desse direito. Diferentemente, estaria a dominação racional-legal, perpetrada por meio da lei, entendida como a expressão máxima da razão humana.

É interessante frisar, por mais óbvio que possa ser, que a passagem do mundo feudal para o mundo moderno não vai se dar de um modo rápido, instantâneo, porém é um fenômeno que não vai ocorrer em todos os lugares ao mesmo tempo, não se podendo determinar uma data exata para o nascimento do Estado moderno. Mesmo porque, na França pré-revolucionária existiam ainda instituições feudais. A França é considerada um dos primeiros Estados europeus, na acepção que temos hoje, com uma consolidação do poder absoluto da monarquia e, ainda assim, vai se observar a continuidade da existência, a sobrevivência de poderes feudais menores - não como anteriormente dispunham, com exército e moeda próprias, mas com uma estrutura tipicamente feudal. Isto se verifica porque em toda passagem de um modelo para o outro, a ruptura nunca é completa, há um período de convivência entre instituições antigas e instituições novas. E as formas velhas são mantidas também para que não pareça, aos olhos da população, ter havido uma mudança tão grande no modo de vida.

³Cfe. WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 2. ed., 3. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 39-44. Em outro trabalho, realizamos uma abordagem mais profunda dos conceitos de Direito e Estado em Max Weber (v. BARROSO, Pérsio Henrique. *Os conceitos de Direito e Estado em Max Weber e Hans Kelsen - contribuição para repensar a racionalidade jurídica*. In: ARRUDA Jr., Edmundo Lima de. (org.) *Max Weber - Direito e Modernidade*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 167-197).

Importante, neste particular, fazer menção à obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel, em que o autor elabora uma receita de conquista de poder para um príncipe italiano que viria a unificar a Itália. Tendo escrito em 1513 e percebendo o surgimento do Estado moderno (Maquiavel foi o primeiro a divulgar a palavra Estado para designar esta organização política), faz um levantamento das condições necessárias para que pudesse ser construído um Estado naqueles moldes. Por mais que se discuta se Maquiavel é um defensor do absolutismo ou não, de qualquer forma ele entende que para a construção de um Estado o poder deve ser absoluto. Justamente para a manutenção do novo Estado, para que não haja uma tentativa de retorno à situação antiga por parte daqueles que foram derrotados. Então, ao distinguir a política da ética, Maquiavel entende que tudo deve ser feito para se manter o poder. Todo o ambiente descrito em sua obra nos mostra com maior clareza como se deu o surgimento do Estado moderno⁴.

Uma questão teórica controvertida é a que gira em torno da continuidade ou descontinuidade do Estado. Isto é, interessaria saber se o Estado moderno trata-se de algo completamente diferente das organizações políticas até então conhecidas ou se é uma nova espécie dentro do gênero Estado, conservando elementos que o aproximariam daquelas organizações⁵. Passando ao largo dessa discussão, é certo, contudo, que características específicas lhe são peculiares: em primeiro lugar, o conceito de soberania, pelo qual o poder do Estado deve ser absoluto e não deve depender de nenhum outro; um exemplo histórico da afirmação dessa soberania é a cisão entre o rei inglês Henrique VIII e o papa, em 1531. A segunda característica é a distinção entre sociedade civil e Estado (que se percebe na obra de Maquiavel e que vai ter maior destaque com a filosofia liberal). A terceira refere-se à identificação entre o monarca e o Estado - o Estado medieval é um Estado patrimonial, é propriedade do senhor, seja o barão, o conde, o marquês; não apenas o território, mas tudo que nele se encontra, inclusive as pessoas,

⁴Ver MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. In: _____. **O Príncipe e Escritos Políticos**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (coleção Os Pensadores).

⁵Norberto Bobbio (*Estado, Governo, Sociedade - para uma teoria geral da política*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 67-72) empreende uma análise dos argumentos favoráveis e desfavoráveis da descontinuidade do Estado.

podendo de tudo dispor como bem entender. No novo Estado, o rei detém o poder absoluto, é o soberano, ele é o próprio Estado⁶.

Então, o Estado moderno nasce absolutista, devido às condições ambientais necessárias para sua consolidação. A idéia de Estado moderno não se esgota, no entanto, nessa primeira tipificação histórica. Na seqüência, e em contraposição ao absolutismo monárquico, vai aos poucos ganhando terreno uma filosofia política que expressa os interesses da burguesia, detentora do poder econômico, mas não senhora do poder político. Se num primeiro momento houve uma aliança entre o rei e a burguesia em função de interesses comuns, com o passar dos tempos tais interesses foram se distanciando mais e mais uns dos outros. Assim é que o liberalismo centra suas baterias contra o poder absoluto e a ausência de liberdade individual (mormente com respeito a questões econômicas).

O Estado liberal, que vai se firmando a partir do assentamento das idéias vitoriosas das revoluções (a americana, 1776, e a francesa, 1789, são os grandes exemplos), caracteriza-se sobretudo por: a) a restrição da área de atuação do Estado ao mínimo necessário, entendendo-se aí basicamente a segurança dos indivíduos; b) a liberdade plena dos indivíduos no plano da sociedade civil, liberdade econômica acima de qualquer outra coisa; c) o respeito aos direitos naturais; d) o princípio da separação de poderes; e) o princípio da soberania popular e da democracia representativa; f) o estabelecimento de uma constituição jurídica em que se assentem tais princípios e suas garantias.

O Estado Liberal é, portanto, justificado como a supremacia da razão (natural) sobre a tradição. O ponto principal da filosofia liberal é, sem dúvida, o respeito ao direito de propriedade (entendido como direito natural). Nesta linha de pensamento, os direitos naturais dos homens são limites naturais ao poder (sobretudo porque se é pela segurança da propriedade que os homes se juntam, não poderiam aceitar limitação por parte de um

⁶Cfe. GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. 8. ed. Porto Alegre: L & PM, 1987, p. 9-10.

órgão ao gozo desse direito) e este é, então, vigiado e cobrado - nunca absoluto, o que o leva a apregoar a proeminência do Legislativo sobre o Executivo⁷.

Se o poder é mau e deve ser controlado para não impedir a felicidade dos homens, a melhor forma de fazê-lo é isolá-lo. Aí a separação entre o âmbito - maximamente restrito, pelas razões liberais - do político, configurado no Estado, e do econômico, reino da liberdade dos indivíduos, a sociedade civil.

Contudo, o conceito de propriedade em Locke tem um sentido muito amplo, englobando desde os bens materiais, até o próprio corpo, a liberdade, a vida. Entretanto, a ambigüidade reside em que, mesmo sendo todos os homens membros da sociedade civil - proprietários de alguma coisa, portanto -, somente os proprietários de bens materiais - os frutos que o corpo produz pelo trabalho ao se apropriar da natureza, os meios de produção, enfim⁸ - serão cidadãos, porque só a eles interessa a segurança de sua fortuna.

Estão lançadas aí as raízes de todos os paradoxos liberais, a liberdade de alguns e a desigualdade de muitos, e, de outro lado, a possibilidade de alargar o conceito de cidadania e de direitos humanos.

Tornando-se o Estado Liberal uma realidade, com a ascensão da burguesia, de classe revolucionária a classe dominante, surgem também as críticas a esse modelo, com o socialismo utópico e, mais tarde, com o socialismo científico. Embora não se possa falar de uma teoria marxista do Estado, mesmo porque o objetivo almejado pelos escritos do grande filósofo alemão era a sociedade sem classes, após a derrubada do Estado, tem-se em seus trabalhos, e nos do companheiro Engels, uma visão crítica de peso sobre o Estado, em especial o Liberal.

Para Engels, que se utiliza de um argumento histórico para dar sustentação à tese socialista, nem sempre houve Estado, assim como a propriedade privada não é conhecida entre os povos mais antigos. A partir do momento em que há a apropriação particular de bens, surge a organização política para resguardar e garantir a propriedade. O fenômeno

⁷As idéias do filósofo inglês John Locke (1632-1704) são fundamentais para as revoluções liberais do século XVIII. Sua influência é visível na teoria da separação de poderes, de Montesquieu, no iluminismo francês e na declaração de independência dos Estados Unidos (cfe. MARTINS, Carlos Estevam, MONTEIRO, João Paulo. *Vida e Obra*. In: LOCKE, John. *Ensaio acerca do entendimento humano*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Pensadores).

⁸COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é Cidadania*. São Paulo: 1993, p. 25-28.

do poder, portanto da dominação do homem sobre o homem, nesta visão histórica socialista, nasce junto com a apropriação privada dos bens materiais, numa fase em que a exploração econômica permite a existência de excedentes e em que as guerras trazem como espólio dos vencidos a escravidão humana. Então, a história nada mais é do que a sucessão dialética de classes de dominadores e de dominados, impulsionada pelas condições econômicas⁹. Assim, o Estado Liberal é compreendido como a dominação dos proprietários dos meios de produção (capitalistas) sobre os não-proprietários, obrigados a vender sua força de trabalho (única mercadoria de que dispõem) para garantir o mínimo sustento¹⁰.

Nesse contexto, a igualdade jurídica é vista como um princípio falacioso, que permite mascarar a dominação de classe. Marx detecta com argúcia a separação entre “o elemento da vida econômica do homem (a colocação do homem nas relações de produção) da sua figura jurídica de cidadão, [o que] (...) faz desta uma abstração”¹¹.

As contradições do Estado Liberal, apontadas pelo marxismo, são determinantes para sua transformação. A denominação mesma Estado moderno não mais se adequaria à nova realidade que se vai desenhar com a falência do modelo político liberal na virada do século.

Como sucessores desse modelo, vão aparecer soluções bastante diferenciadas. De um lado, o totalitarismo de esquerda, encarnado na ditadura burocrática que se instalou na Rússia como efeito colateral da Revolução Socialista de 1917. De outro, o totalitarismo de direita, representado pelo nazi-fascismo (anti-liberal e anti-comunista). E, ainda, a solução encontrada (não espontaneamente, senão depois de crises econômicas e lutas políticas intensas) pelos países interligados ao velho esquema liberal, da necessidade de regulação da economia pela atuação do Estado (uma verdadeira heresia, do ponto de vista do liberalismo clássico).

⁹Cfe. ENGELS, Friedrich. *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. 11. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1987.

¹⁰Não é o objetivo aqui realizar uma pormenorizada abordagem do arcabouço teórico do marxismo, somente visualizar seu potencial crítico. São conceitos decorrentes da análise da relação economia-política no Estado Liberal, basilares para sua teoria: luta de classes, mais-valia, alienação, entre outros.

¹¹GRUPPI, Luciano. op. cit, p. 34. Voltaremos a essa idéia com mais intensidade ao trabalharmos a evolução do conceito de cidadania.

A Segunda Guerra Mundial marcou a derrota do nazi-fascismo e a divisão do mundo em dois grandes blocos: capitalismo e socialismo (com o sucesso alcançado pela União Soviética na guerra, o que resultou na expansão de sua área de influência, impondo “revoluções” nos países do Leste Europeu). Um capitalismo, entretanto, “organizado”, controlado pelo Estado, que não só intervém na economia para regular, mas passa a fazê-lo com o objetivo de promover o crescimento dos Estados arrasados pelo conflito, do que decorre o investimento em políticas sociais e redistributivas.

Assim, a constante intervenção do Estado na economia, a polaridade capitalismo-socialismo (este último representado pelo Estado burocrático soviético e seus satélites), entre outros fatores, redefinem as funções e os limites do Estado. Esse Estado Contemporâneo (ou, ao menos, coetário do breve século XX), genericamente chamado de Estado de Bem Estar Social, apresentaria, já nas últimas décadas, como alguns de seus sintomas “a crise de legitimação estatal determinada, tanto pela ineficácia das funções do regime representativo burguês, quanto pela incompatibilidade em equilibrar as vultosas despesas públicas dos altos escalões, donos do capital, com as demandas populares crescentes” e “a evolução gradativa do capitalismo mercantil e industrial para a prática de um capitalismo financeiro e monopolista, sustentado pelas grandes corporações transnacionais”¹².

O fracasso das políticas de bem estar, causado em grande parte pela oneração do capital voltada para o suporte das despesas públicas, que dificultava sua reprodução, aliado à eclosão do mundo soviético, permitiu, no entanto, o ressurgimento dos velhos princípios do liberalismo sob a roupagem renovada de *neoliberalismo*.

O neoliberalismo, em suma, prega uma diminuição drástica das funções do Estado, centrado basicamente na segurança dos indivíduos (repita-se: da propriedade), para permitir uma maior liberdade das trocas comerciais, em escala mundial. É o capitalismo “desregulado”, sem fronteiras, sem pátrias. São exemplares as políticas levadas a efeito por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e por Margareth Thatcher, na Inglaterra, nos anos oitenta, de desmonte do Estado Providência. Na década de noventa, a

receita neoliberal é imposta aos países periféricos e semiperiféricos como condição inevitável de modernização, de avanço, de ingresso ao mundo desenvolvido.

Com a internacionalização cada vez mais acelerada da economia e a interdependência mundial, torna-se volátil a tradicional definição de soberania estatal, sendo que os governos detêm poder de fato muitas vezes menor do que o dos grandes conglomerados industriais e financeiros, ficando à mercê das ondas de investimentos e desinvestimentos desses oligopólios, completamente reféns do ritmo do mercado, o que tem levado muitos países à bancarrota. Não é demais frisar que os que mais se prejudicam são aqueles mesmos que sempre, desde os períodos coloniais, estiveram à margem do desenvolvimento (América Latina, África e Ásia).

1.2 O Direito

No que interessa a este trabalho, a formação do direito passa também pelas relações de domínio, sendo, portanto, inseparável da política e, conseqüentemente, da evolução do Estado. É, contraditoriamente, um fenômeno possibilitador tanto da conquista da liberdade como da opressão. Na primeira hipótese, justamente pelas possibilidades que traz aos indivíduos de melhoria das condições de vida, com base no respeito aos direitos naturais evidenciados pela razão que determina que todos são iguais. No segundo caso, porque seu caráter normativo-coativo impede a realização de uma plena emancipação, o que não quer dizer que, dentro da ambigüidade inerente ao Estado, não se possa resgatar na racionalidade jurídica um instrumento de emancipação¹³.

Para demonstrar historicamente como se dá esse processo, faremos então uma abordagem sobre as fontes, a formação, o apogeu e a crise do direito, seja como ordenamento de normas de conduta, seja como paradigma científico, o que vai nos levar ao positivismo jurídico, entendido como teoria jurídica dominante.

¹²WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1990, p. 26. Uma abordagem mais ampla do Estado de Bem Estar Social é feita, pela óptica da cidadania, no item 3.2, adiante.

¹³Cfe. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Subjetividade, Cidadania e Emancipação. Pela Mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. Porto: Afrontamento, 1994.

A característica marcante do direito moderno é sua unificação, com a sua ligação ao surgimento do Estado, contraposição histórica à fragmentação política e jurídica do feudalismo. Isto serve às necessidades políticas da monarquia, mas da mesma forma ao renascimento econômico da Europa, ainda que, nesta primeira fase, não se possa falar propriamente em capitalismo e hegemonia burguesa. É a partir daí que se podem pesquisar as fontes que contribuíram para o engendramento de algo que veio a se constituir no modelo jurídico capitalista ocidental, que é um Direito estatal por excelência, porque precisa da chancela do Estado para que haja previsibilidade e calculabilidade das relações interindividuais (econômicas)¹⁴.

Visualizando esta problemática, Wolkmer apresenta de forma esquemática e bastante didática os ciclos de *formação, sistematização, apogeu e crise* do monismo jurídico estatal, entendido como suprema racionalização do poder soberano e positividade formal do Direito, calcada na unicidade, generalização, abstração e impessoalidade¹⁵, desde sua formação até sua crise, acompanhando a evolução política e econômica do mundo ocidental.

Nesta visão, o primeiro destes ciclos refere-se ao surgimento do Estado, de sua trajetória da monarquia absolutista ao Estado democrático-burguês (do Príncipe soberano à Nação soberana). Contudo, a grande novidade é a teoria que justifica o novo estágio político: os indivíduos são considerados anteriores ao Estado, e este é uma criação posterior baseada nas vontades desses indivíduos aglutinadas num pacto, fundado sobre um direito e não mais sobre um dever ou conjunto de deveres. Ao ter-se em conta o autoritarismo do Estado moderno que se vai espelhar no modelo do *Leviatã*, parece configurar uma contradição, e isto trará consequências futuras, o fato de se encontrar em Hobbes também o reconhecimento dos direitos humanos. Todos os homens, sem

¹⁴Michael Tigar e Madeleine Levy, empreendendo abordagem histórica, avaliam que são fontes do modelo capitalista de direito do século XVIII o direito romano, o direito canônico, o direito real, o direito comercial e o direito natural, cada uma dessas contribuições de uma maneira específica, convivendo muitas vezes juntas ou em épocas diferentes (TIGAR, Michael E. e LEVY, Madeleine R. **O Direito e a Ascensão do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 23-63).

¹⁵Cfe. WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico - fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994, p. 40-58. É necessário esclarecer que o autor usa, em seu texto, a expressão “monismo jurídico”, para demarcar a teoria que considera como direito apenas aquele

distinção de classe, sem hierarquia, são iguais, embora iguais em sua submissão. Se o estado de natureza não permitia a paz e a felicidade dos homens, por sua maldade e ganância desmesuradas (não estariam aí considerados os próprios burgueses do século XVII?), somente um pacto pelo qual todos percam um pouco de sua própria liberdade pode, ao mesmo tempo, refrear o ímpeto de cada um e garantir a segurança de todos. E um pacto de palavras, nestas condições, nada vale sem a força da espada. O direito tem como função, assim, a obediência às normas de convivência, mas, essencialmente, o elemento coercitivo. Para Hobbes, a única razão para um indivíduo obedecer à lei é porque ela é a lei: é saber que quem a infringir receberá um castigo¹⁶.

O segundo *ciclo* histórico é delimitado pela Revolução Francesa, como marco inicial, e é caracterizado pelo advento das codificações e a crescente positivação do direito, com a luta pela hegemonia entre as doutrinas do direito natural e do positivismo jurídico. O direito, nesta fase, é reflexo da ascensão do liberalismo como doutrina política e econômica, e do capitalismo industrial como prática dessa teoria e da afirmação da burguesia como classe social dominante. Com a mudança da idéia de soberania - da pessoa do rei para a vontade do povo -, a limitação do poder exige sua mínima intervenção na vida das pessoas. Apesar das codificações, na esteira do constitucionalismo, ainda há um forte predomínio jusnaturalista. É, porém, nesse ambiente, que se vai construir o paradigma da Dogmática Jurídica¹⁷.

Em meio ao cientificismo dominante no século passado, a Dogmática Jurídica pretende ser a Ciência do Direito - e não é demais repetir, identificado como ordenamento de normas chancelado pelo Estado. Para isto, necessita basear-se nos pressupostos de cientificidade, que, no evangelho positivista, são basicamente a neutralidade axiológica e a objetividade do conhecimento¹⁸.

positivado pelo Estado, desconhecendo as manifestações jurídicas paralelas ou insurgentes advindas da sociedade (v. item 2.4.1 à frente).

¹⁶Cfe. WOLKMER, Antonio Carlos. op. cit., 1994, p. 43-45. Ver também: GRUPPI, Luciano. op. cit., p. 13, e LEBRUN, Gérard. **O que é Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 29-39.

¹⁷Cfe. WOLKMER, Antonio Carlos. op. cit., 1994, p. 45-50.

¹⁸Para Vera ANDRADE, "a Dogmática Jurídica, embora não corresponda inteiramente à matriz positivista é marcada, inegavelmente, por alguns pressupostos dela que adquirem contudo, no seu interior, uma feição muito especial, sobretudo porque condicionados pela centralidade de sua dimensão prática e sua prometida

De acordo com a tipologia que estamos seguindo, o terceiro *ciclo* identifica-se “a uma legalidade dogmática com rígidas pretensões de cientificidade”¹⁹. Segundo Wolkmer, as mudanças ocorridas nos planos político e econômico, com a crescente intervenção estatal na economia, a nova fase “organizada” do capitalismo monopolista e a implementação de políticas sociais distributivas, “favoreceram a construção técnico-formal de uma ciência do Direito”²⁰.

Afirma-se o positivismo jurídico, que vive sua fase de apogeu, neste século entre as décadas de 1920 e 1960, aparecendo como figura de destaque o pai da *Teoria Pura do Direito*, Hans Kelsen.

A “pureza” da teoria desenvolvida pelo grande jurista da Escola de Viena radica na pretensão de uma abordagem “purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural”, com o fim de “aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: objetividade e exatidão”²¹, para o que pretende

função instrumental” (**Dogmática e Sistema Penal: em busca da segurança jurídica prometida**. Tese de Doutorado em Direito. Florianópolis: UFSC, 1994, p. 99).

Para a formação desse pretensão modelo científico, na análise levantada pela autora, a partir de uma rica bibliografia de Teoria e Filosofia do Direito, teriam concorrido três grandes tradições: a herança jurisprudencial (romana), a herança exegética (medieval) e a herança sistemática (moderna).

A jurisprudência romana aparece como fonte na medida em que se constitui um programa decisório, em que eram formuladas as condições para se tomarem as decisões corretas; é sua característica prática, porque é um saber que não apenas descreve, mas prescreve, a grande contribuição ao paradigma em construção. A Escola da Exegese, por sua vez, redefine o pensamento prudencial romano, baseando-se no caráter sagrado, não mais da ética mundana, senão da vontade divina; é, então, uma interpretação do direito divino, cristalizada na obra dos glosadores, com caráter de verdade indiscutível. Com o Renascimento e a dessacralização do mundo, perde terreno a noção da origem divina do Direito, para se firmar a razão como diretora das regras de convivência humana. Os princípios da razão, portanto, passam a ser o objeto da investigação jurídica, para que possam ser aplicados - e aqui a novidade - de forma sistemática (raciocínio lógico, pelo método dedutivo). A noção de sistema é elaborada no século XVII e não mais abandonará a interpretação do Direito: a grande crítica dos sistemáticos aos glosadores não é seu dogmatismo - isto será incorporado - mas a interpretação de textos isolados.

Não ocorreu, entretanto, uma simples junção dessas tradições. De fundamental importância foram os aspectos históricos (ideológicos) que lhe deram base. Não é, portanto, um modelo universal (ANDRADE, Vera. op. cit., 1994, p. 27-37).

A ponte entre o jusnaturalismo e o positivismo vai ser feita pela Escola Histórica alemã. Se os historicistas, de um lado, insurgem-se contra o racionalismo a-histórico da Escola da Exegese (o Direito não é universalmente válido, mas é dado pelas condições históricas), de outro, sua preocupação pelo rigor lógico e pelas construções sistemáticas abstratas permitem a transformação de um sociologismo jurídico em dogmatismo e formalismo conceitual. Com os pandectistas (sucessores dos historicistas) o objeto da Dogmática Jurídica identifica-se de vez com o Direito Positivo-estatal (Idem, ibidem, p. 54 e 65).

¹⁹WOLKMER, A. C. op. cit., 1994, p. 50.

²⁰Idem, ibidem, p. 50.

²¹KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979, p. 7.

libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos, como a psicologia, a sociologia, a ética. Daí sua abordagem estritamente formal. É uma teoria do Direito positivo - em geral, não de uma ordem jurídica específica -, não considera nenhum processo histórico, mas a ordem já dada, formada, estabelecida. Tampouco se preocupa com o direito natural, que não pode mesmo ser identificado como *direito*, já que não lhe interessa cogitar sobre o direito *ideal* ou *justo*, que deve ser, mas somente sobre aquele que é²².

O objeto da ciência jurídica, para Kelsen, é o direito, e o direito é sinônimo de norma. É uma ordem, um sistema de normas, “cuja unidade é constituída pelo fato de todas elas terem o mesmo fundamento de validade”²³. As condutas humanas (interrelações) só serão objeto da ciência jurídica enquanto relações constituídas através de normas jurídicas. Da mesma forma, os atos de produção e aplicação - que, por sua vez, também são atos de produção - do direito só interessam ao conhecimento jurídico enquanto são determinados por normas jurídicas (e, em regresso, chega-se à norma fundamental hipotética que legitima - confere validade a - todo o sistema normativo, hierarquicamente organizado).

Outro ponto essencial do pensamento kelseniano - o cúmulo do monismo jurídico - é a completa identificação entre Estado e Direito. Ele entende que, se o Estado como pessoa jurídica é a personificação de uma ordem coerciva, “desaparece o dualismo de Estado e Direito como uma daquelas duplicações que têm a sua origem no fato de o conhecimento hipostasiar a unidade (e uma tal expressão de unidade é o conceito de pessoa), por ele mesmo constituída, do seu objeto”²⁴. Assim, não só afirma que o Direito é apenas o Direito do Estado, indo além: o Estado não é uma realidade sócio-política, senão um ordenamento jurídico.

Vê-se, com essas passagens, que a Dogmática Jurídica almejou alcançar um *status* científico, como a ciência do Direito. Desvelando, porém, seus pressupostos, Vera Andrade afirma que a Dogmática Jurídica tem funções declaradas (*fins*), funções latentes (conseqüências não oficialmente buscadas, mas potencializadas) e funções reais (ao nível

²²KELSEN, Hans. op. cit., p. 17.

²³Idem, ibidem, p. 57.

do *ser*)²⁵. Entre os fins, alguns alcançados - poder-se-ia dizer: promessas cumpridas em excesso - e outros inalcançáveis - promessas impossíveis de serem cumpridas. Entre as funções declaradas e as funções reais, desigualdade, discriminação, marginalização. Ao não se preocupar com o mínimo conteúdo ético, o direito positivo potencializou historicamente a dominação, seja no liberalismo, seja no socialismo real²⁶.

E é nesse contexto da crise do modelo jurídico ocidental monista, que se apresenta, enfim, o quarto *ciclo* histórico referido por Wolkmer. No prisma do autor, isto vai ocorrer com o enfraquecimento do chamado Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) na necessidade de reordenação/globalização do capitalismo monopolista, com decorrência do esgotamento do paradigma da legalidade burguês-capitalista, face ao desajustamento entre as estruturas sócio-econômicas e as instituições jurídicas políticas²⁷.

É premente, assim, aprofundar, na seqüência, os contornos dessa situação de crise do paradigma jurídico, o que se agrava ainda mais tendo em conta a realidade de nosso país²⁸.

²⁴Idem, *ibidem*, p. 423.

²⁵ANDRADE, Vera. *op. cit.*, 1994, p. 26.

²⁶Idem, *ibidem*. Devemos observar que, no entanto, isso não significa que o direito positivo sirva apenas à dominação, mas se refere sempre ao que está escrito na lei, seja o que for, desde que a lei seja feita dentro do procedimento legal estabelecido. Assim, não se pode negar que, justamente em virtude de batalhas árduas dentro das brechas da democracia, o plano da legalidade oficial tem servido de garantia mínima a várias conquistas populares.

²⁷WOLKMER, A.C. *op. cit.*, 1994, p. 52.

²⁸As especificidades da crise brasileira, e da América Latina em geral, são a posição periférica que ocupa no capitalismo mundial, a industrialização atrasada, a ausência de tradição democrática e de confiança nas instituições e, sobretudo, o cruel quadro social, com a marginalização de grande parte da população, sem acesso aos direitos e garantias básicos, o que se reflete na administração da justiça. Fazendo uma contextualização da Teoria do Estado à realidade brasileira, podemos concluir, em síntese, que a retórica sempre foi liberal mas a prática sempre autoritária (Wolkmer - *op. cit.*, 1990, p. 40-50 - apresenta os vários modelos históricos do Estado na América Latina e no Brasil, enquadrando-os numa característica comum, que é o intervencionismo estatal, realizado em favor das classes economicamente mais fortes).

2. A CRISE DO DIREITO

2.1 Conceito de crise

É famosa a definição de Gramsci para crise: “a crise consiste justamente no fato de que o velho não morre e o novo não pode nascer”²⁹. Como se depreende, é uma situação intermediária entre dois modelos. Portanto, algo que tem como característica marcante a transitoriedade. É sempre um rito de passagem que, por conseqüência, não é pacífico nem tranqüilo. Daí se ligar sempre à idéia de ruptura, de quebra da ordem. Convivem ao mesmo tempo o “velho”, em decadência, e o “novo”, em gestação.

Para Gianfranco Pasquino, “chama-se crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame”³⁰.

²⁹Citado por Roberto Aguiar, em *A Crise da Advocacia no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1992, p. 17.

³⁰PASQUINO, Gianfranco. *Crise*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 6. ed. Brasília: UnB, 1994, p. 303. Para este autor, três elementos caracterizam uma crise: subitaneidade (às vezes imprevisibilidade); duração limitada; incidência no funcionamento de um sistema. Para uma conceptualização mais precisa, no entanto, é preciso ter em vista mais três aspectos: 1) identificação das causas e do início do acontecimento que originou a crise, e se é interno ou externo ao sistema; 2) disponibilidade de tempo para a resposta à situação de crise; 3) importância relativa pra os atores políticos e membros do sistema. Com a noção de sistema, reforça-se o interrelacionamento e a contextualidade de uma crise já mencionados acima. Também para este autor, é por isto que freqüentemente as crises econômicas e políticas estão ligadas (como também a jurídica, acrescentamos).

Segundo Pasquino, nos sistemas sociais, diversamente dos sistemas mecânicos, é necessário, para avaliar uma crise, definir seu estado de equilíbrio. Assim, “o sistema pode encontrar-se em equilíbrio estável, de tal maneira que tende a voltar à mesma posição, logo que passar a perturbação ou pode estar em equilíbrio instável, de tal maneira que tende a alcançar um novo tipo de equilíbrio após as perturbações e as Crises por que passou” (op. cit., p. 303).

As crises se classificam em: 1) internas ou externas (estímulos externos ou contraste entre os próprios elementos do sistema); 2) genéricas ou funcionais (se se apresentam desde o início da existência do sistema ou se se verificam no curso de seu funcionamento); 3) fisiológicas, relativas ao funcionamento do sistema e que provocam sua adaptação, ou patológicas, que dizem respeito à estrutura do sistema e provocam sua mudança (op. cit., p. 303).

Uma crise pode ter graus variados de intensidade. Assim, será operatória se restrita ao funcionamento de um dado sistema, ao passo que estrutural, quando recair sobre a própria natureza do sistema³¹.

Outro dado a ser abordado é que a percepção de uma situação como o acontecimento de uma crise depende do ponto de vista de quem vê, sente e vive tal situação. O que é crise para um, não será para outro, que esteja em posição diferente ou mesmo oposta, podendo mesmo lhe parecer estabilidade³².

De qualquer sorte, as crises são sempre contextuais e relacionais. Ou seja, não há uma crise isolada em um determinado setor, que não tenha reflexo - ou não seja causada - em (ou por) outros domínios. Uma crise no Direito não será apenas interna á estrutura do modelo jurídico vigente, senão interligada aos sistemas econômico e político, por exemplo.

2.2 A Crise da Modernidade

É nesse sentido que se coloca a crise do Direito dentro de uma crise maior, que seria a de todo o projeto racional moderno. Utilizando mais uma vez a análise weberiana sobre o processo de racionalização da sociedade moderna, podemos dizer que esta consiste não em uma idéia de progresso universal e irreversível, senão na capacidade, ou pelo menos a crença, de podermos dominar todas as coisas pela previsão (viabilizada pela técnica), sem que interfiram no curso da vida poderes misteriosos e imprevisíveis³³.

É no balanço das vantagens e desvantagens advindas dessa racionalização prática da vida que se colocam, neste fim de século, os posicionamentos sobre a dita crise, alguns dizendo que as promessas modernas se esgotaram e que nada há a fazer senão cruzar os braços frente à irracionalidade do mundo (pós-modernos), outros tentando resgatar nelas potencialidades não desenvolvidas (nova racionalidade, novo Iluminismo).

³¹Cfe. AGUIAR, Roberto. op. cit., p. 17.

³²Idem, ibidem, p. 18.

³³WEBER, Max. op. cit., 1979, p. 78.

Boaventura de Sousa Santos sustenta a tese de que “o paradigma cultural da modernidade constituiu-se antes de o modo de produção capitalista se ter tornado dominante e extinguir-se-á antes de este último deixar de ser dominante”. No seu entendimento, a situação atual apresenta-se como de vazio ou crise, mas é uma situação de transição, para algo que ainda não se definiu, mas que por falta de melhor nome pode ser chamado de pós-modernidade (“um nome autêntico na sua inadequação”). Para o autor, a extinção da modernidade é complexa “porque é em parte um processo de superação e em parte um processo de obsolescência”, seja porque algumas das suas promessas foram cumpridas, até mesmo em excesso, seja porque outras não têm como ser cumpridas³⁴.

Na mesma linha - embora oponha ao termo pós-moderno, considerado negativo (niilista, irracional), o termo neomoderno -, está o filósofo brasileiro Sergio Paulo Rouanet, para quem “demitir-se da modernidade é a melhor forma de deixar intata a modernidade repressiva”. A consciência neomoderna, segundo ele, “reconhece a natureza ambivalente da modernidade, toma partido por seu vetor emancipatório e busca construir uma modernidade mais livre”, sabendo que ela nunca se realizou completamente³⁵.

O eminente sociólogo português afirma ainda que o projeto da Modernidade está equilibrado sobre dois pilares: o da regulação e o da emancipação, sendo que

o pilar da regulação é constituído por três princípios: o princípio do Estado (Hobbes), o princípio do mercado (Locke) e o princípio da comunidade (Rousseau). O pilar da emancipação é constituído pela articulação entre três dimensões da racionalização e da secularização da vida coletiva: a racionalidade moral-prática do direito moderno; a racionalidade cognitivo-experimental da ciência e da técnica modernas; e a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura modernas³⁶.

Entretanto, o equilíbrio pretendido entre os pilares não foi conseguido e à medida em que a Modernidade se identificou com a trajetória do capitalismo, o pilar da regulação fortaleceu-se em detrimento do pilar da emancipação. Também no próprio pilar da

³⁴SANTOS, Boaventura de Sousa. op. cit., 1994a, p. 70.

³⁵ROUANET, Sérgio Paulo. *As Razões do Iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 26.

³⁶SANTOS, Boaventura de Sousa. op. cit., p. 203-204.

regulação houve um desequilíbrio, com a hipertrofia do princípio do mercado ao do Estado e de ambos em desfavor do princípio da comunidade.

Assim, nesse processo passa a se questionar cada vez mais, por seu esgotamento ou ineficiência, o formalismo jurídico centrado no poder soberano de um Estado-nação laico, marca do Direito moderno, possibilitador da previsibilidade necessária à expansão do capitalismo.

2.3 Aspectos da Crise no Direito

Tendo já visualizado a construção do modelo jurídico vigente em nosso país, com seus objetivos, declarados e latentes, suas deficiências, temos que verificar, então, onde reside o desfuncionamento, como se demonstra e revela no Direito a sua crise.

Antes de mais nada, deixamos claro nosso entendimento de que a crise em questão não pode ser considerada isoladamente, porque é contextual: o sistema jurídico não é alheio e autônomo em relação à política e à economia. Da mesma forma, não nos convencemos de que se trata apenas de problemas conjunturais ou operacionais, que se resolvem mexendo pequenas peças que estariam emperrando toda a engrenagem, senão que estamos frente a algo cujas dimensões abarcam os próprios alicerces da estrutura jurídica, dentro de toda uma visão de mundo construída nos últimos séculos. É certo, enfim, que existe uma inadequação da ordem jurídica às exigências de justiça. Todavia, é necessário empreender uma busca dos pontos nodais dessa crise, para, adiante, apontarmos quais seriam as possíveis soluções.

2.3.1 O velho modelo: bases epistemológicas e antropológicas

Poderíamos começar este item com algumas perguntas: o que é o Direito? para que serve? para quem serve? Como já visto, as respostas permitem evidenciar que não se enquadram num ideal de justiça e fraternidade. O Direito expõe e impõe relações de poder, portanto, relações de dominação. Se há dominação, há dominantes e dominados.

Embora não possamos ver no Estado um instrumento monolítico de uma classe sobre outra, concepção reducionista que não corresponde à complexa realidade social, é possível ao menos concluir que, embalde os princípios formais da igualdade e da liberdade, alguns são majoritariamente beneficiados pelas normas jurídicas que dão sustentação a determinado modelo econômico.

Ao contrário disso, o Direito cumpre uma missão de transmitir uma imagem de neutralidade e descompromisso ideológico. E realiza a tarefa por meio de um artifício racional, qual seja, tornar a norma jurídica independente do mundo real, transformando toda a heterogeneidade e a complexidade da vida na unidade abstrata da norma. Assim é que o Direito é reduzido a um sistema de normas, tornando desnecessária a discussão sobre o conteúdo dos dogmas. Para José Eduardo Faria, o êxito está em estabelecer o que é jurídico (dever-ser) como o mundo das possibilidades da razão, distinto do metajurídico, a sociedade (ser) como o império da irracionalidade, do caos, da insegurança³⁷.

As categorias jurídicas são abstratas o bastante para nelas caberem todas as possibilidades do real. Quem é “sujeito de direito”? O que significa “autonomia da vontade”? De que “liberdade” se fala?³⁸

Roberto Aguiar faz uma interessante crítica a estes conceitos. Sobretudo no que tange à vontade - “esse achado da burguesia”. Para ele, não existe vontade livre; não é livre, porque interage com o mundo. Retornando na história, o autor busca compreender a formação do modelo antropológico do Direito ocidental. Assim, ele chama de “o homem napoleônico” nosso sujeito individual de direitos. Napoleônico por causa do Código de Napoleão, de 1804, o Código Civil Francês, tido à época como uma obra-prima da racionalidade humana, e que vai servir de inspiração e modelo para grande parte das legislações do mundo ocidental, em especial nosso Código Civil de 1916³⁹.

O homem napoleônico surge da desintegração do cosmos hierarquizado medieval. Até então, havia uma ordem divina e uma ordem natural nas quais o homem se

³⁷FARIA, José Eduardo. *Ordem legal x Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do magistrado*. In: _____ (org.). *Direito e Justiça. A Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989, p. 101.

³⁸FARIA, José Eduardo. op. cit., p. 100-102.

encontrava perfeitamente integrado; pertencia à natureza, era parte de um sistema em que cada peça tinha uma função determinada. Se havia desigualdade, esta era justificada pela “natural” divisão social e pela futura recompensa eterna no outro mundo. Com a industrialização, o homem perpetra uma brutal revolução em sua relação com a natureza, passa a dominá-la. O espírito da modernidade vê a natureza como fonte de inesgotáveis frutos (homem fáustico: quanto mais progresso, mais destruição). Com o antropocentrismo moderno, vencem a razão e a liberdade. O homem se torna só, abstrato e livre⁴⁰.

Criticando a noção de que “a minha liberdade termina onde começa a do outro”, Aguiar afirma que é um conceito desumano, justificador da desigualdade, pois, em verdade, a liberdade do mais fraco deve submeter-se à liberdade do mais forte⁴¹.

Outro ponto a ser considerado é o relacionamento do homem com a máquina. Se progresso significa velocidade, o homem transforma-se na máquina, não tem mais um corpo, transforma-se em um ser abstrato para si mesmo. O ser humano para a burguesia da Primeira Revolução Industrial “é um ser racional, portador de uma vontade livre, que pode na sociedade optar pelo melhor ou pior em função do seu livre arbítrio. Seu sucesso é explicado pelo trabalho, honestidade e persistência. Seu insucesso, pela preguiça, desonestidade e falta de pertinácia. A desigualdade de oportunidades também não vale, pois os homens fortes e livres a superam”⁴².

2.3.2 O Judiciário

Questão da maior relevância, a face institucional da crise do Direito revela um descompasso entre as demandas da sociedade e as decisões dos tribunais, seja pelo arcaísmo das normas jurídicas, feitas para situações do século passado, seja pelas concepções conservadoras dos magistrados, que se negam a desempenhar um papel político mais claro, seja ainda pelo desaparecimento e pela sobrecarga de trabalho.

³⁹Op. cit., p. 36-63.

⁴⁰Idem, ibidem, p. 55-62.

⁴¹Idem, ibidem, p. 61.

⁴²Idem, ibidem, p. 63.

Quanto ao primeiro dos itens levantados, observa-se cada vez mais o crescimento de demandas coletivas, que envolvem conflitos metaindividuais. O sistema jurídico brasileiro (e o Judiciário) não está devidamente aparelhado para solucionar essas questões, uma vez que todo o modelo se baseia no sujeito individual de direito⁴³. Assim, quando o Código de Processo Civil fala em partes, refere-se a partes individuais ou, quando muito, na figura do litisconsórcio, também incapaz de abranger casos em que se encontrem, por exemplo, quatrocentos réus - como realizar a citação em tal caso? como dar-se-ia a audiência? -, o que não seria incomum em se tratando de uma ação de reintegração de posse.

O Judiciário não foi estruturado para atender as questões mais candentes da sociedade. Além de toda a complexidade, de todo o formalismo, muitas vezes estéril - no velho estilo romano “Tício deve agitar três vezes o ramo de oliveira com sua mão direita e proferir as palavras sagradas, sob pena de não ter conhecido seu pedido” -, as demandas mais correntes tratam de assuntos econômicos - cobranças, execuções, despejos, partilhas - e servem a uma camada bastante pequena da população. Neste sentido, falar-se em acesso à justiça, para uma enorme parcela do povo, não significa muita coisa, ou o que é pior, significa entrar no prédio do Forum como réu em processo-crime. Não fosse apenas a distância geográfica entre a periferia e os escritórios de advocacia e o Forum (o próprio termo Forum, imponente resquício do latinório que ainda ronda nosso direito), existe a distância econômica: como pagar custas, honorários? E, mais grave, há a barreira social. Os homens da Justiça falam uma língua própria, que o povo não entende; os prédios onde funcionam as varas judiciais são batizados pomposamente de “Palácio da Justiça”. Os serviços de assistência judiciária têm conseguido amenizar o distanciamento, mas não extingui-lo, seja porque não vencem atender toda a demanda, porque trabalham de maneira assistencialista (não visam promoção, nem conscientização da clientela atendida), e porque, em geral, se instalam nas universidades, outra barreira sócio-cultural para o acesso a uma população mais pobre.

⁴³José Eduardo Faria e Roberto Aguiar, nas obras citadas, fazem uma abordagem mais detalhada desta questão.

Mesmo quando são empreendidas mudanças legais para tentar atenuar esses problemas, a mentalidade conservadora de grande parte dos juízes insiste em olhar o novo com os olhos do passado. Assim, o Código Civil, *lex magna* para muitos julgadores, é fonte primordial para solução de conflitos em concreto, ainda que em contrário a disposições constitucionais, como se não existisse uma Constituição cuja supremacia devesse ser respeitada. E, especificamente quanto às novidades trazidas pela Constituição, a resistência em assumir o papel que lhe foi determinado, como no caso do mandado de injunção, revela o arcaísmo e a falta de coragem política do Judiciário. Citando Roberto Aguiar, “o novo desperta resistências não porque seja injusto, mas porque desestabiliza a comodidade das reproduções”⁴⁴.

No tocante ao papel político, aliás, Dalmo de Abreu Dallari, em recente obra intitulada sintomaticamente *O Poder dos Juízes*, tece considerações críticas quanto à resistência de grande parte dos juízes em assumir a politicidade ínsita a sua função. Apesar de ser Poder Judiciário, da mesma forma que o Legislativo e o Executivo, seus membros não agem como tal, mesmo porque a tão propalada independência do juiz muitas vezes esbarra na tradicional dependência ao Executivo⁴⁵.

Outro aspecto é o referente à sobrecarga e ao desaparecimento dos órgãos julgadores. É, sem sombra de dúvida, um dos grandes problemas do Judiciário. Contudo, não se pode transformá-lo, como fazem muitos, no único vilão desta história. Trata-se de questão de fundo operacional, diversamente daquelas anteriormente levantadas, que atacam a própria estrutura do sistema jurídico. De qualquer modo, o aumento do número de juízes, de funcionários e de máquinas que agilizassem o serviço, contribuiria para uma redução da lentidão em que opera nosso poder jurisdicional.

⁴⁴Op. cit., p. 113.

⁴⁵DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996. A independência, no caso, é prejudicada pela vinculação orçamentária (em última instância, são os outros poderes que decidem o quanto e repassam a verba), como também pela nomeação de juízes dos tribunais (dos Estados e os Federais) pelos chefes do Executivo, o que possibilita escolhas arbitrárias, nem sempre por merecimento. Outro ponto destacado é a falta de democracia (interna e externa) do Judiciário, único dos poderes da República refratário a qualquer controle popular.

2.4 Alternativas

As alternativas que se colocam aos problemas apontados dizem respeito tanto às questões operatórias quanto às estruturais. De um lado, o aperfeiçoamento dos processos de seleção de juizes, o aumento do número de funcionários do Judiciário e a tecnologização de seus serviços, a deformalização dos procedimentos judiciais. De outro, o controle democrático do Judiciário pela sociedade; a reformulação do currículo mínimo dos cursos de Direito (o que promoveu a Portaria nº 1886/94 do MEC), não só formal, mas abrangendo obrigatoriamente o ensino de Filosofia, Sociologia e de novos direitos (como o Ambiental) e de adequação à realidade brasileira, que deve gerar uma mudança na mentalidade tradicionalmente conservadora dos operadores jurídicos (o que engloba também uma faceta deontológica: o juiz, o advogado, o promotor de justiça são cidadãos e não devem ter um moral própria, distinta dos demais cidadãos); a consideração de que o Direito (ou os Direitos) é fenômeno multifacetário, reproduzindo interesses os mais variados, muitas vezes contraditórios, produzido pela sociedade, não pelo Estado⁴⁶. Neste último aspecto, é relevante verificar do que se trata o pluralismo jurídico, como realidade e como proposta teórica.

2.4.1 O Pluralismo Jurídico

Para o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, o fenômeno do pluralismo jurídico ocorre

sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram, oficialmente ou não, mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, num período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como nas favelas, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social - neste caso, a habitação⁴⁷.

⁴⁶Ver, a propósito, entre outros, AGUIAR, Roberto. op. cit., 1992, p. 145-166, DALLARI, Dalmo. op. cit., 1996, e FARIA, op. cit., 1989a, onde se encontram com maior profundidade propostas de solução para a crise do Direito.

⁴⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada*. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (org.). *O Direito achado na rua*. Brasília: UnB, 1987, p. 46.

Na visão de Antonio Carlos Wolkmer, a expressão designa “a multiplicidade de manifestações ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”⁴⁸. Em outras palavras, reconhece a existência de um pluralismo legal subjacente ao oficial, seja numa vertente instituída (o que o autor chama de “o alternativo dentro do oficial”), seja numa outra vertente instituinte (o “alternativo *stricto sensu*”, que designa uma ordem jurídica não oficial).

Vários estudos têm sido realizados, principalmente nas duas últimas décadas no Brasil, por pesquisadores da área das ciências sociais (sociólogos, sobretudo, mas também juristas) preocupados com a juridicidade presente nas atuações dos chamados “novos movimentos sociais”, enfocados sobre o tema do pluralismo jurídico que envolve a questão da habitação no país, com abordagens diferenciadas, mas sempre dentro do campo de interesse das relações entre o Direito e a realidade das populações marginalizadas. Seja sob o prisma das soluções dos conflitos (âmbito processual), muitas das vezes realizadas sem a interferência do Judiciário nem a aplicação das normas do Direito Civil e Processual oficiais, ou colocando em relevo as práticas jurídicas próprias das comunidades unidas em torno de uma ocupação ilegal de terras (caráter eminentemente material), seja ainda na desmistificação da própria legalidade, forjada muitas vezes sobre e a partir de situações de flagrante ilegalidade, em especial no que tange ao direito de propriedade (v. g., grilagem), tais estudos vão trazer à tona uma relação de descompasso entre a lei do Estado e o fato da Sociedade, o que vai permitir a formulação de novas propostas no campo da Filosofia e da Teoria do Direito⁴⁹.

É sobre esta base que se vai assentar a teoria de Wolkmer. O pluralismo jurídico, para ele, é verificado pela presença de normas de convivência e de poder disciplinar para

⁴⁸WOLKMER, Antonio Carlos. Op. cit., 1994, p. XII.

⁴⁹O tema dos “novos movimentos sociais” é abordado com mais destaque à frente (itens 3 e 4 deste capítulo). Quanto aos vários trabalhos realizados sobre o pluralismo jurídico dos NMSs, ver, por exemplo, SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. 1987; FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984; GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991; HOLSTON, James. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, ANPOCS, São Paulo, n. 21, fev. 1993, p. 68-89.

fazê-las cumprir, dada a especificidade das relações do grupo, a que não se aplicam totalmente os códigos do Estado, sendo a nova ordem contrária, paralela ou complementar, em razão do grau de marginalidade do grupo: “para além da oficialidade global dos aparelhos de produção e distribuição da justiça estatal, subsiste, paralela, subjacente e concorrente, uma pluralidade de níveis autônomos de instâncias legislativas e jurisdicionais”⁵⁰. Este é o “alternativo não institucionalizado”.

Mais além, o pluralismo passa a ganhar espaço no próprio Direito oficial. As batalhas pela democratização do acesso à justiça e a força das reivindicações pela supressão das necessidades básicas vão abrindo o campo da oficialidade para a introdução de “novos” direitos de extração popular. É o “alternativo institucionalizado” a que nos referimos acima⁵¹.

Frente a esta constatação, Wolkmer propõe uma teoria capaz de dar solução à crise do paradigma político-jurídico: o pluralismo jurídico-político comunitário-participativo. Tal proposta tem como fundamentos: (de ordem material) 1 - novos sujeitos coletivos de direito: os novos movimentos sociais - portadores de uma subjetividade concreta, relacional; 2 - sistema das necessidades humanas fundamentais (o direito deve acompanhar a evolução dos desejos, intenções, exigências que se vão constituindo frente a novas situações históricas, numa dinamicidade inesgotável); 3 - reordenação do espaço público: democracia, descentralização e participação; (e de efetividade formal) 4- ética concreta da alteridade (assunção de novos valores, universalizáveis, que levem em conta as aspirações coletivas, enfim, os direitos humanos fundamentais, como o respeito à vida, tolerância, justiça e solidariedade); e 5 - racionalidade emancipatória (um direito que se queira emancipador deve fundar-se numa razão advinda das relações concretas, não de visões apriorísticas, abstratas e genéricas)⁵².

Assim é que, para o autor, o projeto alternativo de um “novo Direito” necessita passar “pela redefinição de uma racionalidade emancipatória, pelo questionamento dos

⁵⁰WOLKMER, A. C. Op. cit., 1994, p. 256.

⁵¹Lembre-se que uma das preocupações do presente trabalho é verificar se e em que medida a Constituição Federal de 1988 pode ter no seu bojo um pluralismo jurídico desse tipo.

⁵²Idem, ibidem, p. 207-254. Alguns destes elementos, especialmente os de n. 1, 2 e 3, serão revisitados adiante, sob outro enfoque, quando tratarmos da cidadania participativa dos novos movimentos sociais (v. item 3).

valores e pela fundamentação de uma ética política da ‘práxis comunitária’, pela redescoberta de um ‘novo sujeito histórico’ e, finalmente, pelo reconhecimento dos movimentos e práticas sociais como fontes geradoras do pluralismo jurídico”⁵³.

Neste viés, a crise da Modernidade requer a construção de uma nova política, que vá além da representação, para atingir o marco da participação, e de um novo Direito que não deve priorizar as regras técnico-formais e as ordenações teórico-abstratas perfeitas, mas fundar-se “na dialética de uma práxis do concreto e na historicidade comprometida com a dignidade do ‘outro’”⁵⁴.

3. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

3.1 Democracia moderna: Cidadania como mediação entre Estado e Indivíduo

Como se viu, é sobre as bases do pensamento liberal que vão se construir as revoluções burguesas do século XVIII. O novo modo de viver não admite mais (formalmente) as desigualdades entre os homens. O conceito de soberania desloca-se da figura do príncipe para se instalar na vontade popular. Volta a existir cidadania, como forma de gerência das coisas da cidade, não há mais a submissão ao monarca ungido como legítimo representante divino. Deus mudou de lado. E Deus mudou de nome: passou a chamar-se razão.

Este novo direito natural ilustrado⁵⁵, filho de seu tempo, prenuncia a esperança no progresso da razão humana como redentora definitiva da humanidade. E, mesmo que hoje

⁵³Idem, *ibidem*, p. 31.

⁵⁴Idem. *Contribuição para o projeto da juridicidade alternativa*. In: ARRUDA Jr., Edmundo (org.). **Lições de Direito Alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1991, p. 45.

⁵⁵Há que se mencionar a diferença entre Ilustração, movimento racionalista que teve seu apogeu no século XVIII, chamado de “Século das luzes”, cujas idéias principais se ligavam à defesa da ciência e da racionalidade crítica contra a fé, a superstição e o dogma religioso; defesa das liberdades individuais e dos direitos do cidadão contra o autoritarismo e o abuso de poder, tendo no filósofo alemão Kant seu principal expoente (embora na própria Alemanha o processo de modernização econômica e de unificação política só vá se dar no fim do século seguinte), e o Iluminismo, como movimento ou tendência não limitado a nenhuma época, caracterizado pelo uso da razão no combate ao mito e ao poder, de cunho eminentemente

se façam todas as críticas à racionalidade moderna, pelo motivo já bem exposto por Boaventura Santos, ou seja, cumpriu algumas de suas promessas em excesso e outras não as cumpriu, mormente no tocante ao advento da felicidade para todos impulsionado pelo contínuo progresso do agir racional humano, a Ilustração foi “a proposta mais generosa de emancipação jamais oferecida ao gênero humano”, empunhando a bandeira da liberdade humana contra todos os tipos de opressão, principalmente do Estado e da Igreja. Se sua doutrina dos direitos humanos era abstrata, por isso mesmo era universal, “transcendendo os limites do tempo e do espaço, suscetível de apropriações sempre novas, e gerando continuamente novos objetivos políticos”⁵⁶.

Encontram-se aí, de forma contraditória, os elementos tanto para o discurso legitimador quanto para o libertador.

De classe revolucionária, contestadora do Antigo Regime, a burguesia torna-se, porém, dominante, com a redefinição das estruturas políticas. E todo seu ideário liberal, justamente por seu grau de abstração e generalidade, amolda-se às necessidades do nascente regime capitalista, restringindo o gozo dos direitos do homem ao homem (macho) proprietário.

O regime político ideal é a democracia, ao possibilitar o controle do poder e a garantia das liberdades individuais. A democracia liberal, no entanto, é a representativa, diferentemente do ideal de Rousseau (democracia direta e igualitarismo: princípio da comunidade). Firma-se aliada ao crescimento e estabelecimento do capitalismo como sistema hegemônico na economia, para a legitimação política dos detentores do capital: a democracia liberal é, antes de tudo, liberal; o liberalismo se faz democracia somente na medida em que este regime é o que lhe pode oferecer a garantia à liberdade de propriedade⁵⁷.

crítico (ROUANET, Sérgio Paulo. op. cit. p. 28; ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando - Introdução à Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993, p. 124-125;). Neste sentido, a Ilustração é um fenômeno iluminista, sua realização histórica de maior prestígio, mas não a primeira, nem certamente a última. Houve antes autores iluministas, como Luciano, Lucrécio e Erasmo, bem como depois: Marx, Freud, Adorno (ROUANET, Sergio Paulo. op. cit., p. 28).

⁵⁶ROUANET, Sergio Paulo. op. cit., p. 27.

⁵⁷ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 112.

Com a distinção entre indivíduo (homem) e cidadão, Estado e sociedade civil, entre o público e o privado, com a primazia da economia sobre a política, e a redução da área de atuação desta ao espaço público, há uma única forma de mediação entre o sujeito monumental (porque criado pelos indivíduos) e os vários sujeitos individuais, membros da sociedade civil. É o direito de voto. E, se é o direito de propriedade que deve ser assegurado pelo Estado, só terão necessidade de tal segurança aqueles que detiverem alguma propriedade. Do contrário, não há interesse individual que legitime a participação política. Assim é que a cidadania é entendida não apenas como direito político, esvaziando a dimensão libertadora contida nos direitos individuais - porque voltados para a autonomia -, mas como direito político de uma pequena parcela da população⁵⁸. O discurso liberal da cidadania possui uma ambigüidade endêmica: apresenta um conteúdo libertário e igualitário contra o absolutismo e a ordem feudal, de um lado, enquanto lança as bases ideológicas da dominação capitalista, de outro⁵⁹.

Não é sem sentido a colocação de dois termos distintos - homem e cidadão - na declaração de direitos de 1789. O homem é o indivíduo atomizado, “que deve exercer seus direitos individualmente (direito à vida, à liberdade, à propriedade, a contratar, etc.), no espaço privado da vida: a sociedade civil”. O cidadão é o *status* político do homem, é a sua transformação em fundamento e legitimação do Estado de Direito, é a mediação necessária, mas esporádica e única, entre o público e o privado. Após o momento específico do voto despe-se do *status*, para “retornar à condição de homem, restrito ao espaço privado da vida”⁶⁰.

Desvela-se, nesta análise,

⁵⁸No brilhante trabalho de Vera Andrade (op. cit., 1993) é realizada uma densa pesquisa que comprova a hipótese das limitações da fala jurídica da cidadania no Brasil, ainda hoje (vejam-se os manuais de Direito Constitucional e Teoria do Estado) condicionada pelo paradigma político-ideológico do liberalismo, de um lado, e pelo positivismo jurídico, de outro. Por isto, é que o saber juridicamente dominante no país concebe a cidadania como restrita ao direito de representação política, e o cidadão como o nacional com direito de votar e de ser votado (nesta visão, só é cidadão pleno o indivíduo maior de 35 anos no gozo de seus direitos políticos, que pode disputar todos os cargos públicos), sendo restrito, portanto, o exercício da cidadania ao fenômeno eleitoral.

⁵⁹Ver, nesse sentido, ANDRADE, Vera, op. cit., 1993, e COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 41.

⁶⁰ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania e Democracia - Repensando as condições de possibilidade da democracia no Brasil a partir da cidadania*. **Revista da UNOESC**, Chapecó, v. ?, n. ?, p. 11.

(...)porque a concepção liberal de cidadania expressa a supervalorização da representação em detrimento da participação política, pois a participação política do cidadão implica a necessidade de associação (o que fere o pressuposto liberal de homem atomizado) e implica, também, a politização da sociedade civil (o que fere o pressuposto liberal da sociedade civil como lugar destinado às relações econômicas privadas), significando introduzir a política num lugar onde é indevida nesse modelo. Significando, em derradeiro, minar a (pseudo) separação Estado/sociedade civil⁶¹.

Decorre daí que, na crítica de Boaventura Santos, o princípio da subjetividade é muito mais amplo que o princípio da cidadania (muitos indivíduos livres e autônomos não são cidadãos, porque não votam). A teoria liberal naturaliza a política e o Estado a partir do contrato social e da democracia representativa, fundamentados na igualdade formal dos cidadãos, como se fosse natural sempre haver Estado e indivíduos. Os liberais enxergam a sociedade civil como um associativismo voluntarista - cada indivíduo exerce sua livre vontade de fazer parte deste ou daquele grupo - implementando uma dupla ocultação: por um lado, a empresa (entidade em que não se entra pela livre escolha, nem se a exerce nos moldes da sociedade política, ainda que formalmente) e, por outro, o ambiente doméstico (lugar de desigualdades tidas como naturais e irrelevantes ao nível da relação axial Estado-indivíduo, pois constituintes da esfera da intimidade pessoal)⁶².

Conclui, neste aspecto, que a igualdade da cidadania colide com a diferença da subjetividade, uma vez que, de fato, alguns são mais iguais que os outros, o que “deixa intocadas diferenças, sobretudo as da propriedade, mas também as de raça e do sexo que mais tarde vão ser objetos centrais das lutas igualitaristas”⁶³.

3.2 Os Direitos Sociais e o *Welfare State*

Assim, em virtude de vários fatores, como a gritante desigualdade social perpetrada pelo liberalismo; a alternativa revolucionária proposta pela teoria socialista, especialmente o marxismo; a eclosão da Revolução Russa de 1917, e a atuação

⁶¹Idem, *ibidem*, p. 11.

⁶²SANTOS, Boaventura de Sousa. *op. cit.*, 1994, p. 204-207.

⁶³Idem, *ibidem*, p. 207.

sindicalista no século XIX, fazendo valer coletivamente os direitos civis dos trabalhadores e criando uma nova forma de atuação política, vai se modificar o quadro político e constitucional dos países capitalistas centrais.

Na alvorada do século XX as necessidades do próprio sistema capitalista impõem o abandono do dogma da separação completa entre Estado e Sociedade Civil (política e economia) e uma progressiva intervenção estatal na economia, regulando a atividade dos particulares, por meio de um planejamento com escopo de otimizar as economias nacionais frente ao mundo.

Nessas condições, surgem, no âmbito de algumas constituições, os primeiros direitos sociais. São referências pioneiras desses novos direitos a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição alemã de Weimar, de 1919. A só inclusão de normas constitucionais obrigando o Estado a garantir saúde, educação, previdência, a despeito de sua programaticidade⁶⁴, não pode deixar de ser considerada uma revolução jurídica, uma nova fase do Estado de Direito.

É principalmente no segundo pós-guerra, no entanto, que o Estado intervencionista (regulador do mercado, mas não seu agente principal) toma de fato uma nova feição com relação à implementação dos direitos sociais já há décadas enunciados em algumas constituições. Tem lugar o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)⁶⁵, que

⁶⁴As chamadas normas programáticas são as que estabelecem programas a serem realizados pelo Estado. A princípio, eram consideradas meros conselhos, sem vinculatividade. Hodiernamente, não se pode conceber uma Constituição, o conjunto de preceitos jurídicos que encerra a organização do Estado e do Direito, e de onde promana todo o restante da ordem jurídica estatal, senão como dotado de normatividade. Portanto, não há dispositivo na Constituição que não obrigue, que não imponha condutas ou tarefas. Com vistas a solucionar o problema da eficácia das normas constitucionais programáticas, várias classificações das normas constitucionais foram criadas. Entre elas, a do constitucionalista pátrio José Afonso da Silva (op. cit., 1982), que separa as normas constitucionais segundo os graus de eficácia e aplicabilidade: a) de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) de eficácia contida e aplicabilidade imediata; c) de eficácia limitada e aplicabilidade mediata: c1) de princípio institutivo, c2) de princípio programático. Estas últimas são as de maior interesse para o que aqui se comenta, são as que impõem programas, e cuja eficácia (entendida como capacidade de produzir efeitos jurídicos, e não no viés sociológico) depende, para se tornar plena, de legislação infra-constitucional. Até que esta não se realize, a norma não produz efeitos. Entretanto, esse mínimo de eficácia garante, ao menos, uma vinculação do legislador ordinário que, se é devedor de sua função implementadora, por outro lado fica proibido de legislar em contrário ao sentido da norma. Remete-se o leitor, em especial, para os Capítulos 3 e 4, onde se tecem considerações a esse respeito, com enfoque no mandado de injunção.

⁶⁵Utilizaremos indistintamente os termos Estado de Bem-Estar Social, Estado Social, *Welfare State* e Estado assistencialista com a mesma conotação. Autores de Direito Econômico vão preferir a expressão Estado Econômico com Fins Sociais, para diferenciá-lo do Estado Econômico do início do século,

intervém na sociedade civil (economia) garantindo condições mínimas de vida (bens e serviços essenciais) por meio de medidas assistenciais, para reduzir as diferenças de classe, modificando o padrão global da desigualdade social. São exemplos de direitos sociais o direito à educação, à saúde, a um salário não inferior ao mínimo legal, férias, assistência e previdência social.

É importante lembrar que o Estado assistencialista não aparece ao mesmo tempo em todos os lugares, nem com as mesmas características. Estudando o caso inglês, o sociólogo T. H. Marshall, na clássica obra *Cidadania, Classe Social e Status*, traça um quadro das vantagens advindas com o sistema de assistência social, na sua fase de apogeu, entendendo, no entanto, que, se a barganha livre foi invadida pela declaração de direitos, isto não quer dizer que se tenha resolvido o conflito básico entre direitos sociais e o valor de mercado.

É célebre a tipologia, feita pelo autor, dos direitos de cidadania, ao estabelecer três “gerações” de direitos do homem: os civis, no século XVIII, os políticos, no século XIX, e os sociais, no século XX. Desta sua classificação, podem-se recolher algumas contribuições, mas também apontar limites⁶⁶.

Quanto às contribuições, deve ser destacada em primeiro lugar a dinamicidade do conceito de cidadania, sua historicidade; do mesmo modo, merece relevo a inclusão dos direitos humanos na cidadania (muito além da visão liberal e jurídicista) e, ainda, a consideração da cidadania como processo inacabado.

No tocante aos limites, há que se apontar de início a inserção histórica e ideológica do autor (da qual aliás não poderia escapar, como qualquer pessoa), como um social-democrata da Inglaterra da primeira metade do século XX; da mesma maneira, sua visão evolucionista e linear da história e da cidadania (cada geração de direitos restrita a um século determinado, surgindo como um patamar progressivo em relação ao anterior, já completamente consolidado), o que implica em ausência de visão dialética, ou seja, falta de percepção dos avanços e retrocessos da afirmação dos direitos, e de sua

intervencionista mas não redistribuidor. Ver, a propósito: BORGES, Alexandre Walmott. **Alterações na Ordem Econômica e Financeira com a Reforma Constitucional de 1995: intervenção do Estado em regime de monopólio**. Dissertação de Mestrado apresentada ao CPGD/UFSC. Florianópolis: UFSC, 1996, onde se encontra interessante revisão bibliográfica sobre o tema.

ambigüidade intrínseca, como concessão estatal e conquista popular, e, na esteira, é também limitada sua abordagem da relação Estado-cidadania, pois parte de uma óptica estritamente estatista.

Para Boaventura Santos, retomando aqui suas análises sobre subjetividade e cidadania na Modernidade, com a emergência da cidadania social nos países centrais, ocorre um equilíbrio entre o princípio do mercado e o do Estado, propiciando uma integração política dos trabalhadores no Estado capitalista, o que, contudo, traz consigo um aprofundamento da regulação em detrimento da emancipação⁶⁷.

No entendimento de Maria de Lourdes Manzini Covre, a cidadania do “consumismo”, do *Welfare State*, “não se baseia na ação de sujeitos que contribuem para a questão da coisa pública, restringindo-a a uma proposta de atendimento das necessidades básicas e de acesso aos bens da civilização, proporcionados pela tecnologia”. Na feliz expressão da autora, “é um aceno de conteúdo passivo à igualdade”, o que a caracteriza como “uma cidadania de não-sujeitos, de seres passivos, de conformismo com a sociedade, de preocupação com o consumo”⁶⁸.

Com a crise do *Welfare State*⁶⁹, do modelo de capitalismo “organizado” baseado no regime fordista⁷⁰, dá-se na dimensão político-cultural uma revolta da subjetividade contra a cidadania (os cidadãos haviam se alheado da representação sem contudo

⁶⁶Conforme análise da professora Vera Regina Pereira de Andrade, transmitida em sala de aula.

⁶⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. op. cit., 1994, p. 211.

⁶⁸COVRE, Maria de Lourdes. op. cit., p. 71-72.

⁶⁹Para Carlos Nelson Coutinho, numa visão neomarxista, o limite do reformismo social-democrata reside no fato de que a ampliação crescente dos direitos sociais é, a longo prazo, incompatível com a lógica da acumulação capitalista (limite máximo: déficit público, excesso de tributação - bloqueio do capital global). A crise do Estado de Bem-Estar Social, revelada sobretudo no plano fiscal, fez com que o reformismo fosse barrado pelas necessidades de reprodução do capital (Reagan e Thatcher). Em vez de levar adiante as reformas, garantindo a cidadania mesmo que desafiando o mercado, os partidos e governos estão se alinhando ao neoliberalismo, como na França e na Espanha (COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 43 e 68).

⁷⁰Regime fordista ou fordismo pode ser entendido como o “conjunto de métodos de racionalização da produção elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a um produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando até a dominar as fontes de matéria-prima (borracha, ferro, carvão) e os sistemas de transporte das mercadorias. Para diminuir os custos, a produção deveria ser em massa, a mais elevada possível e aparelhada com tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade por operário. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando determinada tarefa. E para o operário ter boa produtividade, deveria ser bem remunerado e ter uma jornada de trabalho menor. Os princípios do

desenvolver outras formas de participação política), marcada sobremaneira pelo movimento estudantil dos anos 60 que, no que nos interessa, teve o grande mérito de declarar o “fim da hegemonia operária nas lutas pela emancipação social” e legitimar a “criação de novos sujeitos sociais de base transclassista”⁷¹.

3.3 A emergência dos Novos Movimentos Sociais: do Centro para a Periferia

No Brasil, país de capitalismo tardio, como em outros ditos periféricos, a crise se faz sentir mais forte, em virtude de uma ultrajante segregação social, em que grande parcela da população não tem acesso ao básico dos direitos de cidadania, porque nem mesmo consolidados os direitos formais burgueses.

Nesse passo, é de fundamental importância a organização, principalmente no período ditatorial, durante os anos 70 e 80, de movimentos sociais surgidos em torno de anseios e necessidades comuns, como forma de resistência e reivindicação de direitos, por um lado; chegando, em vários casos, a instituir novas concepções e práticas jurídicas intra e interclassistas, por outro, em razão da marginalidade a que foram relegados e do esgotamento das instâncias tradicionais de participação política.

A professora Ilse Scherer-Warren coloca a questão do aparecimento dos movimentos sociais nos seguintes termos: o social é formado por um conjunto de relações comandadas por uma dialética de opressão e de libertação, mediadas por relações de poder. A opressão e o reagir à opressão é uma constante no comportamento humano. A contra-opressão pode se dar de várias formas, mas “a busca da libertação exige um agir ativo. Quando os grupos se organizam na busca de libertação, ou seja, para superar alguma forma de opressão e para atuar na produção de uma sociedade modificada, podemos falar na existência de um *movimento social*”. Ainda segundo a mesma autora, os movimentos sociais caracterizam-se por ser um grupo mais ou menos organizado, sob

fordismo foram amplamente difundidos, tornando-se uma das bases da indústria moderna” (SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1987).

⁷¹SANTOS, Boaventura de Sousa. op. cit., 1994, p. 211-215.

uma liderança determinada ou não, com programa ou objetivos comuns, baseados em uma ideologia (ou princípio valorativo), visando um fim específico ou mudança social⁷².

Fazendo um resgate histórico, remonta aos primórdios do processo de colonização a opressão e exclusão social, seja já da população indígena, seja da mão-de-obra escrava, contradição típica de um país de retórica liberal e prática autoritária. Também desde essa época o reagir à opressão é uma constante, com destaque para a constituição dos

⁷²SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989, p. 8-9, 12-13. É certo que esta definição comporta um leque de possibilidades muito grande, podendo-se nela incluir um sem número de grupos, de maior ou menor coesão, com fins mais breves ou duradouros, em várias áreas. Esta abrangência, no entanto, parece-nos necessária para captar a extrema diversidade de movimentos sociais, sua fragmentação e atuação localizada. Em outra passagem (**Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993, p. 18) a socióloga afirma que “não há, todavia, um acordo sobre o conceito de movimento social. Para alguns, toda ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto é movimento social, independente do alcance ou do significado político ou cultural da luta” e “no outro extremo, encontra-se o enfoque que considera movimento social apenas um número muito limitado de ações coletivas de conflito: aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de um tipo de sociedade a outro”. Não há, assim, uma uniformidade conceitual, parecendo-nos bastante, para nosso propósito, limitarmo-nos ao enfoque apresentado.

Entretanto, para dar apenas uma breve contextualização das teorias sobre os movimentos sociais dentro das teorias sociais e políticas, utilizaremos a sistematização empreendida pela mesma autora (op. cit. 1993, p. 13-25), segundo a qual podem ser detectados quatro períodos: de meados do século XX até a década de 70; a década de 70; os anos 80, e a perspectiva para os anos 90. Na primeira dessas fases, o pensamento sociológico, sobretudo o de matriz marxista, pouca atenção dava para a organização da sociedade civil, já que o enfoque principal era macroestrutural, procurando-se o sujeito histórico da transformação social, a classe, no caso a proletária, e, dadas as dificuldades de se trabalhar com esta categoria na realidade latino-americana, muitos estudiosos vão buscar o potencial da transformação dentro da própria sociedade política, concentrando-se no Estado, nos partidos e nas vanguardas. É a partir do segundo período - os anos 70 - que se começa a mudar o ponto de vista, deslocando-se da sociedade política para a sociedade civil, da determinação econômica para a multiplicidade de fatores, das lutas de classe para os movimentos sociais. Nomes de grande importância para a teoria dos movimentos sociais, que vão ter grande influência a partir de então, são os de Alain Touraine, de Manuel Castells e de Ernesto Laclau. Nos anos 80, os movimentos sociais (movimentos de base) passam a ser mais intensamente estudados na América Latina, sob vários enfoques, por sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, assistentes sociais e - acrescentamos - por juristas. Há uma revisão da cultura popular brasileira, buscando-se “os aspectos políticos positivos de sua espontaneidade, autenticidade e comunitarismo. A religião e o lazer dos pobres passam a ser vistos como lutas tácitas contra as injustiças das oligarquias tradicionais e do capitalismo moderno” (p. 17). O sujeito popular, ou ator social, passa a substituir a classe social, “...significando que, em lugar da tomada revolucionária do poder poder-se-ia pensar em transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos” (p. 17). Note-se que é este o período por nós estudado e que nossa análise deve muito à produção teórica desenvolvida naqueles anos. Para os anos 90, a autora coloca expectativas diferenciadas sobre os movimentos sociais como objeto da sociologia. Alguns a entender que não têm mais o potencial antes apresentado, não mais lhe cabendo um papel preponderante em termos teóricos. Outros a buscar alternativas à crise que já começava a se delinear na organização e atuação de tais movimentos, apostando numa revitalização, como faz a autora ao visualizar nas chamadas redes de movimentos (interrelações esporádicas ou duradouras com fins comuns) a sobrevivência dos movimentos sociais.

quilombos, considerados por alguns como verdadeiros Estados paralelos ao oficial, com organização política e jurídica autônomas.

Com a urbanização e implantação da incipiente industrialização no início do século, surgem movimentos de trabalhadores que, apartados do espaço público destinado às elites, empreendem uma árdua luta pela construção da cidadania. Com o fim de atenuar os conflitos entre empresários e proletariado, e de conter o estado de conturbação social que colocava em risco o projeto de modernidade defendido pelas classes hegemônicas, surgiram no país as primeiras normas trabalhistas e os primeiros direitos sociais na década de 30. Através da ideologia do trabalhismo, que legitimava o paternalismo político, Getúlio Vargas, ao “doar” aos operários as leis trabalhistas, conseguiu, até certo ponto, despolitizar a noção de direitos e cooptar a experiência social dos movimentos que os trabalhadores empreenderam antes do advento dessas leis.

Entretanto, o agravamento da distância entre lei, justiça, conflitos sociais e o exercício dos direitos de cidadania, especialmente depois do golpe militar de 1964, fez surgir novas experiências sociais em diversos campos de atuação societária, que vão se concretizando e ganhando força com o tempo. Se, por um lado, constituiu-se “um movimento de tendência autoritária, de atração pela tirania”, vai-se criando, em contraposição, “uma profunda rede de organismos autônomos de exercício democrático”⁷³.

É interessante observar que esses novos movimentos, a partir dos anos 70, aparecem não nos locais e agentes previsíveis - instâncias aglutinadoras como os sindicatos e os partidos políticos tradicionais⁷⁴ -, mas em novos lugares, como as associações de moradores, de trabalhadores sem-terra, sem-teto, mulheres, negros, no novo sindicalismo, etc., e não se constituem em hipótese para as teorias existentes de transformação da sociedade brasileira, não sendo puramente classistas, abrangendo outros

⁷³COVRE, Maria de Lourdes. op.cit., p. 61.

⁷⁴Mesmo porque estes estavam ou comprometidos com o governo autoritário ou por ele reprimidos, extintos ou na clandestinidade. Não se pode, por outro lado, cair na armadilha do falso dilema entre representação política e participação política, entendendo que estes novos movimentos sociais seriam uma solução extrema que viesse decretar o fim da representação política, substituindo e tornando obsoleto o papel dos partidos políticos. Tanto não é assim que muitos desses movimentos estarão contribuindo para a formação de novos partidos, com o início da abertura política, tal o caso do Partido dos Trabalhadores, como veremos à frente.

âmbitos de conflito, porque a mais-valia pode ser sexual, etária, étnica, religiosa, política, cultural ou ainda de outros tipos⁷⁵. Segundo Marco Aurélio Garcia,

a ação do novo sindicalismo - expressa no ciclo grevista de 1978-80 - exerceu uma forte atração sobre o conjunto da sociedade, em especial sobre os movimentos sociais urbanos que organizavam homens e mulheres nas periferias das grandes cidades brasileiras para lutar por moradia, transporte, creches, saúde, educação, saneamento, e toda uma série de políticas públicas. O modelo econômico, desenvolvimentista e concentrador de renda da ditadura militar havia aumentado a exclusão social e empurrado milhares de pessoas a lutarem nas fábricas e nos bairros pobres por melhores condições de vida⁷⁶.

Eles emergem, sim, da carência sentida pelos agentes envolvidos de direitos e garantias básicos, cujas noções foram sendo redefinidas, denunciando a violência que perpassa o cotidiano das pessoas mais carentes. Nasce a partir da reunião de vizinhos, amigos, parentes, muitas vezes aglutinados em torno das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica - e aqui a contribuição da Filosofia e da Teologia da Libertação⁷⁷ -,

⁷⁵Cfe. SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. *Movimentos Sociais - emergência de novos sujeitos: o Sujeito Coletivo de Direito*. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de (org.). **Lições de Direito Alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1991, p. 131-142; SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit., 1994; COVRE, Maria de Lourdes, op. cit.

⁷⁶GARCIA, Marco Aurélio. *Em busca dos movimentos perdidos?* In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p.31.

⁷⁷ Na visão de Leonardo Boff, citado por José Geraldo de Souza Junior (op. cit., p. 135), “a massa, mediante as associações, se transforma num povo que começa a recuperar a sua memória histórica perdida, elabora uma consciência de uma situação de marginalização, constrói um projeto de seu futuro e inaugura práticas de mobilização para mudar a realidade circundante”. Segundo Scherer-Warren (op. cit. 1993, p. 32-35), as raízes da Teologia da Libertação se encontram em quatro fatores principais: primeiro, a orientação social tomada pela Igreja Católica nos anos 60 (Conselho Vaticano II, encíclica *Populorum progressio*, Conferência Episcopal de Medellín) e reafirmada pelo Conferência de Puebla, em 1979; segundo, a formação de jovens teólogos progressistas em universidades européias e norte-americanas, que se utilizaram da formação obtida nas ciências sociais para criar uma teologia adequada às necessidades do povo oprimido da América Latina; terceiro, a consciência desses padres sobre as contradições do sistema social latino-americano, da distância entre as propostas políticas apresentadas e o aumento da miséria do povo, aliado à institucionalização da violência; quarto, a infra-estrutura episcopal na América Latina, com a escassez de padres para atender as periferias das grandes cidades e o campo, que fez surgir alternativas criativas, como os Movimentos de Educação de Base (com uma grande influência do método Paulo Freire, eminentemente crítico e emancipacionista), que deram origem às Comunidades Eclesiais de Base.

Como se vê, tais movimentos surgem a partir de necessidades comuns, mas não de maneira espontânea (ou “autopoiética”). A contribuição de “mediadores” (o termo é também de Scherer-Warren), tais como os teólogos e os membros da Igreja, bem como de intelectuais ligados à esquerda, é fundamental para sua organização, pelo menos num primeiro momento.

para discutir os problemas concretos vivenciados nas periferias das grandes metrópoles, e depois também no campo.

• É a partir dessas práticas que vão se constituindo *sujeitos coletivos de direito*⁷⁸. É através de suas experiências instituintes que esses agentes firmam sua identidade e adquirem uma nova subjetividade, na medida em que passam a articular um discurso próprio forjado com base na percepção de que lhes é negado espaço dentro da ordem legitimada pelo discurso dominante. É nesse contexto que esses novos personagens adquirem uma nova consciência de cidadania, ou seja, a consciência de que têm “direito a ter direitos”⁷⁹.

Para Marilena Chauí, a novidade que os caracteriza é tríplice: “um novo sujeito (coletivo), lugares políticos novos (a experiência do cotidiano) numa prática nova (a criação de direitos, a partir da consciência de interesses e vontades próprias)”⁸⁰. No mesmo sentido, Marco Aurélio Garcia avalia como de grande importância a politização do cotidiano, a partir das novas lutas específicas, que antes eram desqualificadas como “pré-políticas” ou “econômicas”, sendo que “a partir delas valorizaram-se categorias como ‘dignidade operária’ ou ‘cidadania’ antes (des)qualificadas como ‘conceitos pequeno-burgueses’ pelos sub-marxismos que circulavam na praça”⁸¹.

É importante, ainda, frisar que este novo sujeito histórico não se coaduna com a definição liberal clássica do sujeito de direito abstrato e impessoal, antes é concreto e em relação constante, definindo-se e redefinindo-se a partir das necessidades e das lutas cotidianas. Tampouco tem a pretensão messiânica de classe eleita esperando pelo dia fatal da revolução redentora mas, muito mais que isso, é povo que luta para transformar a opressão em emancipação aqui e agora e não num futuro longínquo⁸².

É necessário esclarecer, ainda, que os novos movimentos sociais aqui tratados diferenciam-se em muito daqueles também surgidos à mesma época nos denominados

⁷⁸Cfe SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. op. cit.

⁷⁹ A noção de sujeito coletivo é estabelecida por Eder Sader como “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas mediante as quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” (SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991, p. 55).

⁸⁰ CHAUI, Marilena. Prefácio. In: SADER, Eder. op. cit., p. 11-12.

⁸¹ Op. cit., p. 33.

⁸² Cfe. SANTOS, Boaventura de Sousa. op. cit., 1994, p. 223.

países centrais. Lá, a bandeira da democracia participativa aparece geralmente combinada com valores ou reivindicações pós-materialistas, como a questão ambiental, e os membros das associações são oriundos da *nova classe média*. Por outro lado, na América Latina a aliança da democracia participativa faz-se, sobretudo, com valores ou necessidades básicas, reivindicados pelos setores populares⁸³. Os novos movimentos sociais do primeiro mundo se constituem em virtude da agoniação do Estado-Providência, na fase do capitalismo em que ele volta a ser “desorganizado”. Aqui, nunca houve de fato Estado social⁸⁴.

3.4 Cidadania é Participação

Com o renascimento desses movimentos a noção de democracia vai sendo alargada e novas formas de atividade política inventadas. As pessoas querem assumir o controle do próprio destino.

A necessidade de participar, de tomar em mãos o espaço que nos cerca, é tão importante quanto outras necessidades vitais. Nesta medida, é um direito humano⁸⁵. E esta participação se dá mais imediata e intensamente no bairro, na comunidade, espaços mais próximos do cidadão, na busca do controle das formas de seu desenvolvimento. Justamente por isto, é o município, no Brasil, como unidade básica de organização social, esse “espaço local” por excelência. A concentração de poder, com as decisões tomadas muito longe do cidadão, faz com que muito pouco das suas necessidades sejam

⁸³Cfe. SANTOS, Boaventura. op. cit., 1994, p. 221 e 228, e WOLKMER, A.C. op. cit., 1994, p. 112-113.

⁸⁴Pedro Demo considera que no Brasil existem duas caricaturas do *Welfare State*: “a) *forma jurídica*, nos textos legais que supõem uma situação de bem-estar; b) *arremedos* intermitentes e esporádicos, em alguns programas muito truncados de universalização de benefícios, por exemplo”. Cita a Constituição, “nórdica” em relação aos direitos que estabelece, mas que na prática funciona pelo avesso, sendo que “nenhum programa social é universal em termos de qualidade” (o sistema educacional é seletivo contra os pobres; a maioria dos aposentados ganha salário mínimo, enquanto pululam aposentadorias privilegiadas) ; o “neoliberalismo sempre dá a última carta” (saúde e educação são negócios abertos à livre iniciativa, termos como bem comum, função social da propriedade e fins educativos dos meios de comunicação são simples retórica), e o “corporativismo de estilo ‘soviético’ tomou conta das relações estatais” (monopólios e corporativismo) (DEMO, Pedro. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995, p. 75-77).

⁸⁵BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é Participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 76.77.

atendidas⁸⁶. E a centralização do poder leva à concentração de renda. E, num círculo perverso, “a concentração do poder econômico tende a esvaziar os espaços formais de decisão”. Passa a existir uma supralegalidade, uma informalização dos foros decisoriais, em contraponto à “multiplicação de leis que favorecem a sociedade mas que simplesmente não se aplicam”⁸⁷.

Evidencia-se, sem dúvida, a necessidade de participar para conquistar a emancipação. O que significa, porém, participar?

A palavra participação está presente em todos os momentos da vida: “as pessoas participam em sua família, em sua comunidade, no trabalho, na luta política. Os países participam nos foros internacionais, onde se tomam decisões que afetam os destinos do mundo”⁸⁸.

Portanto, “participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Tomar parte representa um nível mais intenso de participação do que simplesmente fazer parte (“fazemos parte da população do Brasil mas não tomamos parte nas decisões importantes”). E está aí o que interessa à cidadania que redefine a democracia, que participa qualitativamente, “a diferença entre a participação *passiva* e a participação *ativa*, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado”⁸⁹.

Não se pode, porém, restringir a participação somente à questão política. A redistribuição de poder torna-se vazia sem redistribuição de renda⁹⁰. Para Demo, é este impacto redistributivo e autopromotor o fenômeno fundamental da política social. E se “política social significa o *esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais*”, com a questão participativa este conceito é alargado, referindo-se não mais apenas ao Estado,

⁸⁶De acordo com Ladislau DOWBOR (**O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 22), “a realidade simples que hoje se descobre é que 80% ou 90% das necessidades da comunidade, como construção e gestão de escolas, organização das redes comerciais e financeiras, criação da infra-estrutura de saúde, preservação do meio ambiente, política cultural, entre outras, podem ser resolvidas localmente, e não necessitam da intervenção de instâncias centrais de governo, que tendem a burocratizar o processo”. A estrutura hierárquica do Estado, no entanto, é extremamente centralizadora e o município é o maior prejudicado.

⁸⁷DOWBOR, Ladislau. *op. cit.*, p. 9-17. Coloca-se, assim, a luta entre os fatores reais de poder e a Constituição escrita (ou entre os dois planos da Constituição), no sentido dado por Lassalle (ver item 4.1 deste Capítulo).

⁸⁸BORDENAVE, Juan. *op. cit.*, p. 11.

⁸⁹Idem, *ibidem*, p. 22.

⁹⁰Idem, *ibidem*, p. 26.

porque nem toda política social é pública, pois há e deve haver as que partam da sociedade civil, muitas vezes contra o Estado, como a política sindical, a política de defesa da cidadania popular, entre tantas⁹¹.

O objetivo da política social é a *conquista da autopromoção* e, para tanto, deve compreender três eixos fundamentais, a saber, o *sócio-econômico*, o *assistencial*, e o *político*. A face econômica consiste no binômio ocupação/renda. O eixo assistencial refere-se ao direito de cidadania de determinados grupos populacionais de receberem assistência porque (e enquanto) não podem auto-sustentar-se, como as crianças, os idosos, os deficientes. Trata-se de direito, não de tutela, como seria no caso de assistencialismo, que, além de não ir à raiz do problema, “estigmatiza o pobre com uma oferta pobre” (educação pobre, saúde de segunda categoria, habitação subumana). A face política diz respeito à participação⁹².

O que fica de mais importante desta análise de Demo é que o que ele entende por “política social” não é monopólio do Estado, nunca deve ser dissociada do econômico, porque se não redistribui renda não é social (embora possa ser denominada de pública) e é participativa, ao redistribuir poder e almejar a autopromoção.

Nesta medida, não existe cidadania emancipada sem mercado. O mercado não deve ser encarado como um inimigo a ser combatido. Da mesma forma que o poder, ele não pode ser desconsiderado, mas dobrado, controlado, administrado. Deve ser não o fim, mas o meio, o instrumento do desenvolvimento, compreendido este na sua dimensão mais humana, dimensão da emancipação⁹³.

Contudo, a participação não deve ser entendida como panacéia, não deve ser “sacralizada”, nem supervalorizada em detrimento da face sócio-econômica da política social. Ela é um instrumento de democratização, da democracia representativa para a

⁹¹Cfe. DEMO, Pedro. Op. cit., p. 6-18.

⁹²DEMO, Pedro. op. cit., p. 6-18.

⁹³DEMO, Pedro. op. cit., p. 59-63 e 139-145. O autor citado e Ladislau Dowbor (op. cit.) analisam com mais detalhe os desafios de controlar o mercado, enfatizando temas como emprego, reforma agrária, interiorização dos centros industriais, controle do sistema financeiro e utilização correta dos recursos disponíveis, sobretudo no plano municipal.

democracia participativa, mas não é indispensável em todas as ocasiões. Neste passo, “a maior inteligência da participação está em mostrar-se tão necessária, quanto viável”⁹⁴.

• Por isso mesmo, não se deve considerar a democracia participativa como uma contradição à democracia representativa. A democracia, por maiores defeitos que possa ter e tem, é um valor em si⁹⁵. No dizer de Carlos Nelson Coutinho, a democracia é universal, não há identidade mecânica entre *gênese* e *validade*: não é porque nasceu liberal-burguesa que não pode valer numa sociedade socialista. A democratização é processo, não estado e, como tal, deve se estender do público para o privado, do Estado para a sociedade. Assim, a primeira condição para qualquer luta dos trabalhadores (e dos cidadãos em geral) é a manutenção das condições mínimas da democracia formal, do respeito à Constituição⁹⁶. É a democracia como regras do jogo⁹⁷ o ponto de partida para a negociação, já que “a intransigência que não leva à negociação deixa de ser componente do jogo democrático e responde a um erro com o erro oposto”, pois “sobre vingança não se constrói democracia”⁹⁸.

Seguindo este raciocínio, a participação não visa eliminar o poder, não é ausência de poder, mas “outra forma de poder”. A história mostra o poder como relação de dominação, e o poder não gosta de ser controlado. Portanto, não se pode banalizar o fenômeno como se fosse tendencial, natural, fácil e corriqueiro. Daí resulta que participação é conquista. É conquista porque é processo, é infundável. Não pode ser entendida como dádiva, nem como concessão, tampouco como algo preexistente⁹⁹.

Os canais de participação são criados pela própria sociedade organizada, em sindicatos, partidos, associações comunitárias, nos mais diversos movimentos sociais. Nem sempre a atuação destas entidades se dá no enfrentamento com o Estado, mesmo porque no geral é ao Estado que são dirigidas suas reivindicações, em última instância. O objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo em benefício da maioria.

⁹⁴DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993, p. 2. Ver também DOWBOR, op. cit., p. 2-28; BORDENAVE, op. cit., p. 80.

⁹⁵DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 3. No mesmo sentido: BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992; COUTINHO, Carlos Nelson. op. cit.

⁹⁶COVRE, Maria de Lourdes. op. cit., p. 53.

⁹⁷Cfe. BOBBIO, Norberto. op. cit., 1992.

⁹⁸DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 77-78.

⁹⁹Idem, *ibidem*, p. 19-20.

Por outro lado, o convite à participação pode partir do plano institucional. Não é porque concedida, que este tipo de participação deve ser sumariamente execrada, embora valha a pena suspeitar de todo projeto participativo institucional, pois a tendência do poder é a concentração¹⁰⁰. O apoio das administrações locais aos movimentos comunitários não constitui de antemão uma forma de cooptação: há que se jogar limpo, “a administração com suas propostas como poder constituído, a comunidade negociando os seus interesses com clareza. E não há fórmula predeterminada”¹⁰¹.

O planejamento participativo tem dado bons resultados em alguns municípios do país, a exemplo do *Orçamento Participativo* em Porto Alegre e Florianópolis, em que os cidadãos decidem, dentro de um quadro de prioridades, como utilizar o orçamento disponível em obras de melhoria para a comunidade. Isto é feito por meio de assembleias regionalizadas, em todos os pontos do município, com a participação aberta a todos, em que ainda são eleitos delegados para o acompanhamento da execução das obras escolhidas. Para que o processo não fique reduzido aos interesses mais localizados de cada bairro ou região, existem ainda assembleias temáticas (de transporte e meio ambiente, por exemplo) abertas a todos os munícipes.¹⁰²

Todo este novo modo de se posicionar perante as questões políticas (num sentido amplo: redefinindo o público a partir do privado) pressupõe a formação da consciência das necessidades e das possibilidades de supri-las. Isto engendra uma nova subjetividade, como já mencionado acima. Daí que o Estado (ou qualquer outra instância) não deve ser visto como dono e condutor da política social, mas instrumento de promoção dos interessados, estes sim, sujeitos principais¹⁰³. Então, a relação técnico-comunidade deve ser assim entendida: a comunidade decide, o técnico ajuda a encontrar soluções, não impõe (sem assistencialismo, nem populismo)¹⁰⁴.

¹⁰⁰Idem, ibidem, p. 44. No mesmo sentido: BORDENAVE, Juan. op. cit., p. 29-30.

¹⁰¹DOWBOR, Ladislau. op. cit., p. 73.

¹⁰²Conforme palestra da professora Luíza Helena Malta Moll, realizada no CPGD/UFSC, em 6.5.96, material da Prefeitura de Porto Alegre (legal e publicitário) referente à experiência daquela cidade e, ainda, participação em assembleia do Orçamento Participativo de Florianópolis, da região 8, de 15.7.96, e material de propaganda relativo. Ver também o recente lançamento: GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

¹⁰³Cfe. DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 23.

¹⁰⁴Cfe. DOWBOR, Ladislau. op. cit., p. 26, e DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 46-48.

No mesmo viés, Pedro Demo adverte que “é preciso entender o quanto prejudica aos interessados uma postura assistencialista diante da política social. No seu extremo, aparece como favor ou esmola”¹⁰⁵. O exemplo mais claro é o da previdência social: as pessoas pagam pelo benefício, mas não têm consciência de que é seu direito, agem como se fosse um favor do Estado, humilhando-se ao enfrentar filas degradantes e o péssimo atendimento.

Isto demonstra que o processo de construção desta nova cidadania que redimensiona a democracia necessita de um componente indispensável: a educação. Não se faz um cidadão da noite para o dia. A educação, além de outras funções conhecidas e importantes, deve ter, entretanto, na formação política seu maior objetivo, ou seja, não formar apenas trabalhadores treinados, pessoas bem comportadas, seres informados, mas ser instrumento de participação política; enfim, construir “gente”. E isto leva tempo: “a formação da cidadania é um processo lento e profundo, que leva gerações”¹⁰⁶.

Assim, enquanto não se criar a consciência da exploração, não se considerar a marginalidade como processo de marginalização - se há o subdesenvolvimento de muitos há o superdesenvolvimento de alguns -, produto de um processo histórico opressor, fica difícil de se organizar e mobilizar¹⁰⁷.

A cidadania que está sendo construída implica o reconhecimento de novos (e cada vez mais novos) direitos, mas implica também deveres (cidadania de “só direitos” é corporativismo). Segundo Demo cidadania é

a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos (...) No lado dos direitos, repontam os ditos direitos humanos (...) [que] traduzem a síntese de todos os direitos imagináveis que o homem possa ter. No lado dos deveres, aparece sobretudo o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade¹⁰⁸.

¹⁰⁵Op. cit., 1993, p. 24.

¹⁰⁶Idem, ibidem, p. 53, 49-51. No mesmo sentido: DOWBOR, Ladislau. op. cit.

¹⁰⁷Cfe. BORDENAVE, Juan. op. cit., p. 19-20, e DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 54. A situação sócio-econômica interna reflete na situação econômica e política do Brasil a nível mundial. Se o país tem um índice muito baixo de desenvolvimento humano (IDH, medido pela ONU), com um desequilíbrio cruel entre os mais ricos e os mais pobres - qualquer estatística é desnecessária ante à triste notoriedade do fato -, a posição do Brasil e dos países de terceiro mundo frente aos ricos e às organizações internacionais também não é nada vantajosa. É importante sair do assistencialismo, das “ajudas”, das tutelas. É preciso participar, ganhar seu espaço.

¹⁰⁸DEMO, Pedro. op. cit., 1993, p. 70-71.

A organização referida pressupõe constante participação. Por isso mesmo que, em suma, para Demo, “cidadão é o homem participante”.

4. CIDADANIA E CONSTITUIÇÃO

4.1 Os sentidos da Constituição

Como visto anteriormente, o constitucionalismo é um dos grandes princípios a caracterizar a teoria que funda e legitima o Estado Liberal¹⁰⁹. Sua importância revela-se na expressão do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “Toda sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos do homem, nem determinada a separação de poderes, não possui constituição”.

A Constituição é a forma jurídica perfeita para a limitação do poder e o exercício da liberdade, dentro da concepção burguesa. Assim é que as Constituições do século passado limitavam-se a estabelecer regras organizatórias, tratando da estrutura do Estado de forma sucinta, mas com contornos rígidos quanto ao exercício das funções políticas, e regras de direitos subjetivos, então entendidos apenas como aqueles individuais a que todo homem teria direito por natureza: não ser molestado pelo Estado em sua zona de liberdade individual (locomoção, expressão do pensamento, propriedade).

Afora as contradições desse tipo de Estado e do sistema econômico que o sustenta, o que vai causar mudanças no tipo de Direito (e de direitos humanos fundamentais), como já referido, devemos salientar que mesmo tais documentos legais, por mais pura

¹⁰⁹Conforme AJA, Eliseo. *Prefácio*. In: LASSALLE, Ferdinand. *Que és una Constitución?* 2.ed. Barcelona: Ariel, 1976. p. 12, “a Constituição é o símbolo mesmo do Estado liberal: proclama as liberdades individuais, limita o poder do rei e organiza as assembléias que expressam a vontade nacional, da qual constitui o primeiro fruto”. Assim, governantes e governados estão igualmente obrigados a respeitá-la.

expressão da racionalidade humana que se tencionava fossem, por sua brevidade e amplitude, apresentavam problemas quanto a sua realização.

Na Europa novecentista, ainda polvilhada de revoluções liberais e já prenhe das manifestações operárias, o embate entre forças antagônicas - poderes monárquicos decadentes, classes econômicas em (tardia) expansão e proletariado insatisfeito - leva à implementação forçada de consensos instáveis típicos de períodos de transição, inscritos em constituições compromissórias. Tais constituições, a despeito do que se lhes ia no papel, nem sempre eram respeitadas em sua completude. A Alemanha de Ferdinand Lassalle cabe perfeitamente na hipótese.

Nesse contexto, é que aparece o conceito de Constituição elaborado por esse pensador socialista alemão, aqui utilizado em razão de seu potencial crítico. Seu grande mérito está em considerar dois planos distintos: a *Constituição real e efetiva* e a *Constituição escrita/folha de papel*.

A Constituição de um país é, em essência, a soma dos *fatores reais de poder*. E cada um desses fatores é um fragmento da Constituição, assim a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, a consciência coletiva e a cultura geral do país¹¹⁰. Em certos casos *extremos e desesperados* também a pequena burguesia e a classe obreira tornam-se um fator real de poder e, então, um fragmento de Constituição.

Para Lassalle, sempre houve Constituição, neste sentido. A grande novidade da era moderna é o assento das relações de poder num documento escrito, único. É o que nosso autor chama de Constituição como *folha de papel*: os fatores reais de poder são colhidos, expressos na forma escrita e a partir de então, não são mais apenas fatores *reais* de poder, senão que foram erigidos em *direito*, em instituições *jurídicas*, e quem atentar contra eles atenta contra a lei, é castigado. Este procedimento, porém, é realizado de maneira fina, com estilo, não grosseira¹¹¹.

¹¹⁰É necessário esclarecer que o ambiente político e histórico em que Lassalle proferiu as conferências reunidas em *O que é uma Constituição* foi marcado pelas lutas burguesas na Prússia para limitar e controlar o poder absoluto do rei Guilherme I. Não é demais frisar que o processo de passagem da monarquia absoluta para a parlamentar não foi linear, tendo ocorrido na Inglaterra já no século XVII, nos Estados Unidos e na França em fins do século XVIII, e na Itália e na Alemanha apenas na segunda metade do século XIX.

¹¹¹Lassalle, Ferdinand. *Que és una Constitución?* 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976. p. 61-86.

Todavia, uma Constituição escrita somente é boa e duradoura se reflete os fatores reais de poder que regem o país, porque “de nada serve o que se escreva em uma folha de papel, se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos de poder”¹¹².

De tais observações, o autor extrai algumas conclusões práticas: os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder; o poder orgânico é menor mas tem mais força em razão de sua organização (exército, administração pública), e, mais importante, não adianta uma folha de papel, ainda que bonita, se não se mudam as forças reais que mandam no país¹¹³.

Se há uma contribuição crítica nesta análise, ao desvendar a dominação burguesa, ela tem, por outro lado, uma grande limitação, que é desprezar o potencial emancipatório da inscrição de direitos num texto constitucional, mesmo que a princípio escritos (doados) para não serem cumpridos pelos poderosos. Não só os fatores reais de poder criam as leis, mas sobretudo a lei fundamental, justamente porque é fundamento, permite lutar por sua eficácia, a partir de seu caráter simbólico. Se a Constituição é fruto das necessidades políticas da burguesia, o caráter contraditório da representação abre um espaço de luta e a possibilidade da ampliação de direitos às classes populares. A expansão democrática do Estado de direito, segundo Vera Andrade, só pode ser entendida a partir dessa dialética: os direitos adquiridos estimulam os sujeitos sociais à reivindicação dos novos direitos¹¹⁴.

Na área da Teoria Constitucional, também vários autores vão desenvolver críticas ao conceito unilateral de Lassalle, entendendo a Constituição não apenas no plano jurídico, como não apenas no plano sociológico, mas buscando uma integração entre ambos para que se tenha uma configuração mais ampla do fenômeno constitucional.

Assim, Herman Heller vê a Constituição num sentido mais amplo, utilizando-se

¹¹²Idem, *ibidem*, p. 87-94.

¹¹³Idem, *ibidem*, p. 97.

¹¹⁴Op. cit., 1993, p. 78. No mesmo sentido, Maria de Lourdes Manzini Covre, que, como não jurista e dirigindo-se a um público não especializado, tece, ainda, comentário bastante demonstrativo do sentimento popular sobre o Direito como ordenamento jurídico: “Acredito que, como eu, você também alimente um certo ceticismo e pessimismo em relação às leis. Contudo, o Estado de Direito, o governo pelas leis, foi uma conquista histórica e deve ser irreversível da humanidade. Com toda a sua ambigüidade, a lei pode ser também instrumento da maioria dos cidadãos. É preciso utilizar-se dela, ajudá-la e construí-la da melhor forma possível” (Op. cit., p.28).

dos conceitos de *constituição normada e constituição não-normada*. A *constituição normada* divide-se em *jurídica* (que engloba toda a ordem jurídica, da qual a constituição escrita é apenas uma pequena parte) e *extrajurídica* (normas morais, religiosas, de boa educação, de moda, costumes). A *não-normada* engloba os fatos sociais, a realidade mesma (aqui tem-se um sentido sociológico de constituição). O que Heller acrescenta à teoria da Constituição é que, não só a visualiza como um fenômeno complexo, como também interrelaciona os planos descritos: a Constituição, num sentido mais completo ou total, só pode ser compreendida a partir do fluxo dialético entre constituição normada e constituição não-normada, uma influenciando a outra e dela recebendo influência¹¹⁵.

Outra análise interessante é a de Konrad Hesse que, “dialogando” com Lassalle, opõe aos *fatores reais de poder a força normativa da Constituição*, que tem como pressuposto central a *vontade de Constituição*, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela atuação interpretativa dos tribunais e pela estabilidade constitucional (garantida tanto por sua rigidez, que dificulte o processo de reformas, como pela práxis jurisprudencial, que amolde Constituição formal e realidade social)¹¹⁶.

4.2 A Constituição Federal de 1988 como exemplo da Cidadania moldando a Democracia

As batalhas travadas pelos movimentos populares resultam ora em avanços democráticos, ora em concessões, ora em retrocessos e repressão. É bastante elucidativo, no entanto, o processo de elaboração da Constituição de 1988, como um amplo movimento de organização da sociedade - de grupos de interesses os mais diversos - em prol da construção de uma nova democracia comprometida com as aspirações de uma vida justa e digna para a maioria.

¹¹⁵HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

¹¹⁶HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. Entre nós, o consagrado *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1982, de José Afonso da Silva, enquadra-se nas preocupações de realizar a ponte norma-realidade no sentido de obter a maior eficácia possível das normas constitucionais, mesmo das programáticas. Outrossim, o tema da interpretação constitucional vem ganhando espaço sempre maior no campo teórico do Direito Constitucional, consagrando-se como um dos princípios basilares a nortear tal ação o da efetividade. Confira-se a análise feita no Capítulo 4, infra.

Se mesmo no plano legal oficial algumas conquistas já haviam sido garantidas, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), foi certamente com a Constituição que se alcançou um maior avanço na positivação de práticas legais alternativas e no caminho de uma democracia participativa. Os novos movimentos sociais, por vezes criticados pela descontinuidade e fragmentação de sua atuação, que lhes impediria a unicidade e organicidade (“momentos de fusão”) necessárias para a elaboração de uma identidade, demonstraram sua força na “experiência prática, vivenciada no momento constituinte, [que] assinala claramente um destes ‘momentos de fusão’, a ponto de se poder dizer ter-se articulado naquele momento um projeto de poder popular e de uma sociedade alternativa participativa e democrática que se refletiu no produto constitucional”¹¹⁷.

O produto, enfim, foi a condensação de forças existentes na sociedade nacional da época, ou, na terminologia de Lassalle, a soma dos fatores reais de poder, com pontos que denotam uma preocupação democrática, mas refreados em certos casos pela atuação constituinte dos representantes oligárquicos. De toda sorte, além de consagrar o pluralismo político como um de seus princípios fundamentais, o texto constitucional inova ao estabelecer mecanismos de democracia direta e ao legitimar a participação e controle da população e dos sujeitos coletivos representativos, bem como ao assegurar o direito a propor a criação de novos direitos e ao introduzir novas maneiras e novas agências de solução de conflitos, menos formais e mais ágeis¹¹⁸.

Resta saber se, após as conquistas constitucionais, está havendo ou não a utilização desses mecanismos jurídicos como instrumentos de aprofundamento do

¹¹⁷SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. op.cit., p. 141.

¹¹⁸Cfe. WOLKMER, Antonio Carlos, op. cit., 1994, p. 261; DOBROWOLSKI, Sílvio. *O Pluralismo Jurídico na Constituição de 1988*. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 28, nº 109, jan/mar. 1991. São de relevo o disposto no art. 10, que determina a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que se tratem seus interesses profissionais e previdenciários; o art. 14, que prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; o art. 29, em seus incisos X e XI, que prescreve que a lei orgânica deve prever a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e a iniciativa popular de projeto de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros e, ainda no âmbito municipal, a disponibilidade das contas para apreciação e questionamento por qualquer contribuinte (art. 31, par. 3o.); o art. 204, quanto à participação popular na assistência social; o art. 98, I, que cria os juizados especiais de pequenas causas; o mandado de segurança e de injunção coletivos (art. 5o., incs. LXX e LXXI) e o controle de constitucionalidade por ação e omissão (arts. 102 e 103).

exercício da cidadania, e se realmente são efetivos, ou se, ao contrário, são letra morta e os novos movimentos sociais não estão conseguindo se estabelecer como um fator real de poder na sociedade brasileira¹¹⁹.

¹¹⁹Não é demais recordar que o próprio Lassalle, embora com uma análise datada, considera a pequena burguesia e a classe obreira - portanto os setores populares da sua época - como fatores reais de poder somente em casos *extremos e desesperados*.

CAPÍTULO 2

OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO GRUPOS DE PRESSÃO

Neste segundo capítulo, abordaremos, antes mesmo da participação popular na Assembléia Nacional Constituinte, o tema “grupos de pressão”.

Os novos movimentos sociais, já descritos no capítulo anterior, exibem peculiaridades que acentuam seu distanciamento dos grupos sociais como tradicionalmente considerados. Estes guardam com aqueles não muito mais que o fato comum de serem entidades intermédias entre o Estado e o indivíduo.

É necessário, contudo, desenvolver neste capítulo uma abordagem sobre esses “velhos grupos”, verificando o que têm de importante para comparar com os novos movimentos sociais. Quanto a estes, na seqüência, são tratados em sua relação com o Partido dos Trabalhadores, justamente por ser o mais importante canal de acesso institucional à sua disposição e que lhes dá, em momentos específicos, o caráter de “grupo de pressão”, como veremos no capítulo seguinte, quando tratarmos da dinâmica da participação popular no processo Constituinte.

1. GRUPOS DE PRESSÃO

1.1 Delimitação do termo

A Ciência Política e a Teoria Constitucional têm-se debruçado sobre este tema, na medida em que os grupamentos influenciam as relações reais de poder numa sociedade, várias vezes de forma determinante, embora quase nunca de maneira institucionalizada.

Nem a teoria liberal clássica, com seu exacerbado individualismo, nem a teoria democrática de Rousseau, em que prevalece a idéia de vontade geral, previam a existência ou a atividade dos grupos intermédios entre o cidadão e o Estado¹²⁰. Aliás, Bobbio, ao descrever e analisar o que denomina de “as promessas não cumpridas da democracia”, entre elas inclui que “a sociedade democrática é pluralista, não monística”, justamente pela existência dos grupos intermediários¹²¹. Isto como constatação de que, nos meados do século XX, “os Grupos de pressão aparecem como elemento já provavelmente *ineliminável* do processo político dentro dos sistemas democráticos”¹²². Para Bonavides, são uma realidade que tendem a ofuscar (ou já o fazem?) os partidos e os sindicatos, rumando para a institucionalização - como ocorreu com os partidos no amadurecimento do sistema democrático - o que, aliás, já ocorreu nos Estados Unidos, onde a atividade dos grupos é bem mais aceita do que em outros países¹²³.

¹²⁰BOBBIO, Norberto. op. cit., 1992, p. 11, e PASQUINO, Gianfranco. *Grupos de Pressão*. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed., vol. 1. Brasília: UnB, 1994, p. 570.

¹²¹op. cit., p. 22-23.

¹²²PASQUINO, Gianfranco. op. cit., p. 570 (grifado no original).

¹²³BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 428 e 434-435. Nos EUA, desde 1946, com o *Federal Regulation of Lobbying Act*, foi regulada a atividade dos grupos que há muito funcionavam junto ao legislativo. Murillo Aragão destaca que, embora seja muito rigorosa no tocante à visibilidade das informações, a legislação norte-americana permite o registro de consultores e empresas de consultorias, mas condicionada à declaração anual dos custos das ações de influência praticadas. Já no Brasil, a Câmara dos Deputados reconhece institucionalmente os grupos de pressão, conferindo-lhes direito de registro, de encaminhamento de representações e de participação em audiências públicas, enquanto o Senado Federal evita o reconhecimento institucional. Não existe compulsoriedade de credenciamento (qualquer pessoa pode praticar o lobbying desde que sua ação não esteja tipificada no Código Penal) e, ainda, não existe obrigatoriedade (nem mesmo para as entidades credenciadas junto à Câmara) de informar quais matérias legislativas lhes interessam e serão objeto de alguma ação de influência (ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994, p. 100).

Mas a comprovada existência dos grupos de pressão é benéfica ou maléfica para a democracia? São fator de estabilidade ou de degeneração? Certamente, onde há um nível de corrupção grande, onde os grupos desempenham um papel dominante, a resposta será indicativa de uma grave crise desse sistema. E isto nos dará pistas para nossa análise adiante.

Garcia-Pelayo, em exposição realizada durante um seminário sobre Constituição e Grupos de Pressão na América Latina, perscruta a importância das organizações de interesse para a Teoria Constitucional. Partindo de uma óptica sistêmica, o autor considera as interrelações entre os subsistemas Estado e Sociedade para concluir que estes não são mais independentes, porém totalmente interdependentes. As organizações de interesse, embora não tenham o direito formal, na prática têm um verdadeiro direito adquirido de aconselhar e mesmo de ingerir nas decisões de governo¹²⁴. Esta interdependência faz parecer a distinção entre o público e o privado, entre as funções e os papéis políticos, de um lado, e as funções econômicas, sociais e culturais, de outro. É um pluralismo das grandes organizações, em que, citando o exemplo de Galbraith, se confere ao presidente da GM o direito estabelecido de ser recebido pelo Presidente dos EUA quando vai a Washington¹²⁵.

Então,

nos encontramos com dois níveis dentro do campo organizacional. Um constituído pelas grandes organizações com acesso permanente aos centros efetivos do poder estatal; outro constituído por *tout le reste*, quer dizer, pelos indivíduos e organizações menores, as quais simplesmente reagem, mas não têm iniciativa de ação frente às *policies* estatais [grifos no original]¹²⁶.

Esta configuração de poder assemelha-se a uma sociedade estamental, em que somente as “castas” mais elevadas têm o privilégio das decisões sobre o destino da comunidade.

¹²⁴GARCIA-PELAYO, Manuel. Las Organizaciones de interés y Teoría Constitucional. In: GARCIA-PELAYO et al. *Constitución y grupos de presión en América Latina*. México: UNAM, 1977, p. 4.

¹²⁵GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., p. 18-19.

¹²⁶idem, ibidem, p. 22.

A participação das organizações de interesses nas decisões estatais não é só um fato, mas, no ponto de vista do eminente constitucionalista, é parte de um mecanismo necessário para o funcionamento da sociedade e do Estado de nossos tempos, que escapa à institucionalização porque, mesmo onde essa tentativa ocorreu, não obteve sucesso.¹²⁷

A posição acima apresentada, embora não deixe de ser realista quanto à configuração de poder da sociedade, é carregada de conservadorismo, ao referendar a dominação dos grandes grupos econômicos em detrimento de *tout le reste*, aí incluídos os outros grupos que não têm acesso aos meandros burocráticos e, enfim, ao governo, como, na maioria das vezes, os movimentos sociais; portanto, sem força de influência nas decisões estatais. O renomado autor parece-nos posicionar-se, assim, passivamente ao lado da continuidade desta situação de apropriação do Estado pelos setores economicamente hegemônicos.

Norberto Bobbio coloca esta realidade entre mais uma das promessas não cumpridas da democracia: a representação política não é de todos, mas é representação dos interesses de alguns, que têm um acesso mais facilitado aos centros de poder¹²⁸.

Ainda neste ponto, Paulo Bonavides recolhe vários argumentos contra e a favor da atuação dos grupos de pressão. Entre os aspectos negativos, destaca-se que, entre tantos, os interesses particulares se sobrepõem ao bem-comum; os grupos vencem pela força, não pela razão ou bom senso; suas técnicas nem sempre são legítimas, como o suborno e a intimidação; eles promoveriam uma mistificação da opinião; há o perigo do fim da democracia representativa, com a assunção de uma “grupocracia”¹²⁹. Por aspectos positivos tem-se entendido que o seu fim é legítimo, uma vez que dão um suporte de organização a interesses que não poderiam ser defendidos pelo cidadão solitariamente, dada a complexidade da tarefa governativa; que prestam função informativa à população, esclarecendo sobre pontos obscuros ou que não receberiam a devida atenção se não fosse a ação dos grupos, e (!) há autores que vêem como positiva a “despolitização” do conflito

¹²⁷idem, ibidem, p. 22-23.

¹²⁸op. cit., p. 24-26.

¹²⁹Bonavides faz uma recolha das críticas, mas não é delas partidário. Entende que os grupos surgem em razão das deficiências do sistema representativo.

de classes, reduzindo-o a um conflito de interesses, garantindo a conservação do sistema capitalista¹³⁰.

Mas o que caracteriza os grupos de pressão, ou grupos de interesse, ou *lobbies*? De início, cumpre diferenciar o sentido dos termos que são utilizados como sinônimos.

A palavra *lobby*, de origem inglesa, significa *saguão* ou *corredor*. O *lobbying* é a prática dos membros de grupos que se acercam de burocratas ou parlamentares, nos corredores do Congresso ou nos saguões dos grandes hotéis onde estes se hospedam, na tentativa de influenciar-lhes as decisões¹³¹. A utilização de *lobby* com referência ao grupo em si, embora de uso comum, configura uma metonímia, pela qual a atividade realizada por um grupo passa a designar o próprio grupo. Ainda, deve-se ressaltar que, muitas vezes, o emprego do vocábulo é restrito a um determinado tipo de grupos de pressão, que se utiliza de certos meios e é proveniente de um setor econômico privilegiado. Esta é, aliás, a acepção, carregada de sentido pejorativo, pela qual os grupos de extração popular ou operária vão entender os seus fortes adversários ligados ao capital, que se utilizam não apenas de meios legais, mas abundantemente da corrupção¹³².

A expressão grupos de interesse, por sua vez, embora seja a mais difundida, peca pela extrema vagueza ou pela restrição de interesse a interesses econômicos¹³³.

¹³⁰op. cit., p. 436-440.

¹³¹PASQUINO, Gianfranco. op. cit., p. 563. É exemplificativo o fato relatado em artigo intitulado "A Constituinte do Hotel Carlton", publicado pela *Folha de São Paulo*, de 19.6.87, do ex-senador Severo Gomes, então relator da Comissão da Ordem Econômica da Assembléia Nacional Constituinte. O autor lança críticas às emendas aprovadas ao texto por ele elaborado (sem que o relatório original tenha sido votado), que configuram um retrocesso mesmo à Constituição de 1969, no tocante à definição de empresa nacional e à reforma agrária, por exemplo, tramadas numa Constituinte clandestina, realizada no Hotel Carlton, em Brasília, entre setores conservadores: os representantes do setor rural, da especulação imobiliária e do "entreguismo".

¹³²O Brasil, infelizmente, é escandalosamente pródigo em exemplos. Só para citar um: o envolvimento da Empreiteira Norberto Odebrecht com contribuições de campanha e pagamento de comissões a parlamentares (os "anões do Orçamento") para incluir obras no Orçamento da União, conforme investigado por Comissão Parlamentar de Inquérito e relatado na entrevista do ex-senador José Paulo Bisol, anexada ao final desta dissertação.

¹³³PASQUINO, op. cit., p. 364. Entendimento semelhante vemos em Bonavides (op. cit., p. 427), para quem os grupos de interesse são potencialmente grupos de pressão, mas só o serão de fato quando passarem a exercer influência sobre o poder político para obtenção de alguma medida governamental a favor de seus interesses.

Resta, então, o termo grupos de pressão, que indica, segundo Pasquino, “ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a *pressão*”, que é

não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político¹³⁴.

1.2. Relação entre grupos de pressão e partidos políticos

Muito se tem discutido acerca da natureza dos grupos de pressão, procurando estabelecer as semelhanças e diferenças com os partidos políticos.

Tanto os grupos quanto os partidos conduzem interesses de seus membros aos centros de poder; ambos são instrumentos representativos e, ainda, ambos foram combatidos pelo Estado liberal¹³⁵. No tocante às diferenças, pode-se elencar que os grupos têm uma atuação transitória sobre o poder, mesmo que freqüente, com o interesse de dele se aproximar para conseguir influenciar suas opções, e não de propriamente gerir o poder, como o procuram fazer os partidos, que o têm como objetivo político permanente, utilizando-se dos pleitos eleitorais para realizá-lo. Estes últimos teriam uma perspectiva global, voltada a interesses gerais, enquanto os primeiros estariam interessados na defesa apenas de seus interesses de grupo, portanto, portadores de uma perspectiva parcial, limitada pelo seu ponto de vista. Os partidos visam a representação do povo no Estado, no âmbito do público, e os grupos representam uma classe de pessoas no campo social, no âmbito privado. Por fim, os partidos têm um programa de atuação e detêm responsabilidade política, enquanto os grupos de pressão nem sempre expõem ao público seus verdadeiros objetivos e não são politicamente responsáveis¹³⁶.

Porém, mesmo com todas essas distinções, não raro os grupos de pressão estão enxertados nos partidos. No dizer de Bonavides, “sua atividade introduz na ordem

¹³⁴idem, *ibidem*, p. 564.

¹³⁵BONAVIDES, Paulo. *op. cit.*, p. 429.

constitucional um elemento novo de poder, que não se acha nos textos, e sem o qual o sistema partidário pelo menos ficaria inteligível”¹³⁷. Referente a essa interpenetração, Pasquino vislumbra três situações: a) os grupos de pressão controlam o partido, não só com financiamento de campanhas, mas chegando a escolher os dirigentes e determinando a política a seguir, o que “engessa” a atuação partidária, impedindo combinações que busquem um apoio mais amplo; b) os grupos de pressão são dominados pelos partidos, o que os impede de articularem autonomamente as questões atuais da sociedade, ideologizando suas ações e diminuindo, assim, sua capacidade de fazer compromissos, e c) “existe identidade de interesses entre alguns grupos e alguns partidos sobre temas importantes, mas *jamaís* sobre todos os temas politicamente relevantes”, mesmo porque os programas partidários não são redutíveis a tão-somente as pressões dos grupos¹³⁸.

1.3 Ligações entre grupos de pressão e partidos políticos no Brasil

São visíveis as ligações entre grupos de pressão e partidos políticos no Brasil. Os grandes grupos econômicos não só apóiam e financiam a maioria dos partidos, como têm parlamentares e dirigentes partidários saídos dos seus quadros. Exemplos mais claros são a Confederação Nacional da Indústria, a Federação das Indústrias de São Paulo e as associações ruralistas, como a recentemente ressurreta UDR, União Democrática Brasileira, bem como as grandes empreiteiras nacionais, Odebrecht, Andrade Gutierrez, entre outras¹³⁹.

Os movimentos de trabalhadores, por sua vez, utilizam, no plano político, os partidos cujos parlamentares tenham sido apoiados eleitoralmente pelos sindicatos e entidades de trabalhadores ou partidos que possuem vinculação com áreas sindicais, de acordo com o seguinte esquema:

PT - Partido dos Trabalhadores: CUT - Central Única dos Trabalhadores;

¹³⁶Idem, ibidem, p. 429. No mesmo sentido, PASQUINO, Gianfranco, op. cit., p. 565.

¹³⁷Idem, ibidem, p. 430.

¹³⁸Idem, ibidem, p. 565.

¹³⁹No tangente à participação das empreiteiras no trato com os parlamentares, vejam-se os recentes episódios da CPI da corrupção, dos “anões do Orçamento”, relatados na entrevista de José Paulo Bisol

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro: CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores e CGT II - Central Geral dos Trabalhadores;

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro: CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores e USI - União Sindical Independente;

PDT - Partido Democrático Trabalhista: CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores e CGT II - Central Geral dos Trabalhadores¹⁴⁰.

1.4 Os canais de acesso e os recursos empregados

Um outro aspecto de importância a ser abordado sobre este tema é o relativo aos canais utilizados e também aos recursos empregados.

No tocante aos canais, a atenção dos grupos de pressão está mais voltada para o governo e a administração pública, como ainda para os parlamentares e os partidos. Mais raro, há grupos que apenas desenvolvem ações sobre a opinião pública por meio de propaganda. O comum é se utilizar alguma campanha publicitária apenas como etapa intermediária da pressão a ser empreendida¹⁴¹.

Em países onde há maior transparência administrativa, a atividade dos grupos de pressão é considerada legítima e é feita às claras, muitas vezes com regras limitando sua atuação. Em outros em que a pressão é considerada nociva e ilegítima, por causa da corrupção, a tendência é que ela seja feita às escondidas, tendo como alvo principal não os parlamentares, mas os ministérios.¹⁴²

A extensão da área de atuação do Estado também vai ser um importante fator de influência sobre a atividade dos grupos de pressão. Com o Estado de Bem-Estar houve um alargamento das funções estatais, o que incrementou a disputa pela aplicação de verbas para programas econômicos, previdenciários e sociais, forçando uma organização maior dos grupos para garantir decisões favoráveis ou impedir decisões desfavoráveis.

(anexo), que revela que a Construtora Norberto Odebrecht financia campanhas de quase todos os partidos, inclusive do PT, como a do deputado paulista Hélio Bicudo.

¹⁴⁰ARAGÃO, Murillo. op. cit., p. 53.

¹⁴¹PASQUINO, Gianfranco. op. cit., p. 567. Também BONAVIDES, Paulo. op. cit., p. 432-434.

¹⁴²idem, ibidem, p. 567.

Outro detalhe interessante é que, com essa expansão, os órgãos paraestatais se erigiram em grupos de pressão¹⁴³, como poderíamos exemplificar com a nossa Petrobras.

Pasquino afirma que as probabilidades de sucesso de um grupo de pressão estão vinculadas sobremaneira aos *recursos* de que dispõe, destacando-se não só os recursos financeiros, mas também os de conhecimento. No entanto, acrescenta que essas probabilidades aumentam quando “os associados e os líderes da organização provêm de estratos sociais superiores, quando o grupo procura promover fins que não estejam em conflito com os valores sociais dominantes e quando o grupo é considerado legítimo pelos *decision-makers*”,¹⁴⁴ ao passo que Bonavides considera que “o poderio de um grupo se mede quer pelo grau de eficiência e organização com que emprega os seus instrumentos de ação, quer pela qualidade e quantidade de seus membros”¹⁴⁵, não citando, todavia, explicitamente a riqueza como fator de sucesso do grupo.

A riqueza de um grupo pode servir para corromper um parlamentar ou funcionário público, para financiar campanhas de candidatos ou de partidos inteiros, e ainda para manter uma estrutura de consultores preparados e influentes.¹⁴⁶

1.5 Técnicas de ação

Por evidente, as técnicas de ação vão ser utilizadas em função do canal específico que se quer atingir: opinião pública, partidos, órgãos legislativos, o governo, a imprensa. Podem ir desde a persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação.¹⁴⁷

Como já visto atrás, a melhor forma de um grupo se beneficiar de um partido é providenciando seu financiamento. No legislativo, o alvo preferencial são as comissões parlamentares, por serem formadas por poucos parlamentares, colocados em posições-chave: “a sorte das leis (...) se decide menos no plenário do que nas comissões técnicas de

¹⁴³idem, ibidem, p. 567-568.

¹⁴⁴idem, ibidem, p. 568.

¹⁴⁵op. cit., p. 431.

¹⁴⁶PASQUINO, Gianfranco. op. cit., p. 568.

¹⁴⁷BONAVIDES, Paulo. op. cit., p. 432.

cada câmara”¹⁴⁸ Quanto ao governo, os meios utilizados são as manifestações de massa, greves, protestos, boicotes.¹⁴⁹

Os grupos de pressão dispõem de organizações jornalísticas ou influenciam os meios de comunicação através da publicidade. Todavia,

a pressão mais refinada é aquela que se faz mediante notas e editoriais, que o público supõe inspiradas no interesse da coletividade. Forma o público portanto sua opinião segundo aquela pauta sutilmente imposta pelo grupo. Este acaba extraindo enfim do poder executivo uma decisão acomodada na aparência ao interesse geral e sem atritos com a opinião pública já domesticada¹⁵⁰.

Fundamental esta observação feita por Bonavides. O único reparo que poderíamos fazer, ou aditar a sua análise, é que a “pressão mais refinada” das notas e editoriais só pode e é feita pelos grupos que detêm um grande poder econômico, nacionais e mesmo inter- (ou multi-) nacionais.

2. OS GRUPOS DE PRESSÃO E A ATIVIDADE PARLAMENTAR

2.1 Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional

Um estudo recente¹⁵¹ desenvolve uma interessante pesquisa sobre a atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional, em Brasília. A análise revela como empresários, trabalhadores e grupos de natureza diversa têm-se comportado frente aos parlamentares, na tentativa de obter soluções favoráveis para as questões que lhes são afetadas.

Segundo o autor, o retorno dos trabalhadores como grupo de pressão junto ao Congresso Nacional compreende três etapas. A primeira se deu com o credenciamento

¹⁴⁸Idem, *ibidem*, p. 433.

¹⁴⁹Idem, *ibidem*, p. 433-434.

¹⁵⁰Idem, *ibidem*, p. 434. Ver a respeito da influência dos meios de comunicação de massa na política brasileira, a entrevista de José Paulo Bisol, em anexo.

¹⁵¹ARAGÃO, Murillo. *op. cit.*

de entidades para monitorização e assessoramento junto à Câmara dos Deputados, na segunda metade dos anos 70, como, por exemplo, a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). A segunda se inicia com a criação do Partido dos Trabalhadores, partindo-se da constatação de que os trabalhadores não estavam representados no Legislativo. Por fim, a partir de 1983, com a criação do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - surge a terceira etapa.

A atuação do DIAP foi sempre intensa. Aliando correntes sindicais adversárias, o DIAP conseguiu trabalhar em favor das necessidades dos trabalhadores, o que teve como ponto culminante os resultados significativos alcançados no processo constituinte¹⁵².

As entidades empresariais sempre estiveram credenciadas para a monitorização legislativa, e em maior número do que as de trabalhadores, porque, entre outros fatores, dispõem de mais recursos, o que lhes permite a manutenção de base de atuação em Brasília e contratação de consultores.¹⁵³

Os grupos de natureza diversa, principalmente os ambientalistas, diferentemente do que acontece nos Estados Unidos, não dispõem de orçamentos milionários, e sua atuação se dá predominantemente no campo, sendo esporádicas e pontuais suas investidas junto ao legislativo. Do mesmo modo, a Igreja, que foi especialmente ativa no processo constituinte.¹⁵⁴

Embora já nos tenhamos referido a algumas técnicas usadas pelos grupos de ação, permitimo-nos a transcrição do quadro abaixo, referente aos procedimentos dos grupos de pressão nas atividades de influência do legislativo:

¹⁵²idem, ibidem, p. 53. Em 25.6.87, **O Estado de S. Paulo**, com o título “*Lobby* sindical, o mais forte”, relata a importância do trabalho realizado pelo DIAP como grupo de pressão na Constituinte, representando os trabalhadores de diversos sindicatos de todo o país, em defesa dos interesses dos trabalhadores. Um quadro detalhado da participação de cada constituinte nas questões trabalhistas foi realizado pelo DIAP e pode ser conferido em **Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez/Oboré, 1988.

¹⁵³Aragão, op. cit., p. 53.

¹⁵⁴Idem, ibidem, p. 58-61. A atuação da Igreja no processo constituinte é analisada no capítulo 3.

Procedimentos internos

- a) monitorização regular ou eventual;
- b) avaliação do timing no processo decisório da questão;
- c) elaboração de documentos e justificativas que apóiem as pretensões do grupo, inclusive emendas e substitutivos;
- d) avaliação sobre uso de pessoal próprio e/ou consultoria externa;
- e) identificação de possíveis aliados ou adversários quanto ao interesse do grupo; e
- f) elaboração de um plano mínimo de atuação, prevendo contatos pessoais e escolha de instrumentos de atuação.

Procedimentos externos

- a) envio de correspondência e documentos a parlamentares, poder Executivo e demais interessados;
- b) visitas e contatos pessoais com parlamentares, funcionários do Congresso, poder Executivo e demais interessados;
- c) realização de eventos institucionais e/ou sociais;
- d) participação em debates e audiências públicas nas Comissões;
- e) realização de viagens;
- f) uso de assessoria de imprensa;
- g) uso da propaganda;
- h) edição de publicações;
- i) obtenção de apoio junto ao eleitorado do(s) parlamentar(es) envolvido(s);
- j) organização de coalizões de interesses; e
- l) organização de manifestações públicas.

FONTE: ARAGÃO, Murilo **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994, p. 71.

2.2 A participação dos grupos de pressão na Assembléia Nacional Constituinte

Ainda segundo a pesquisa de Aragão,

Com a Assembléia Nacional Constituinte, o empresariado se convenceu definitivamente de que o relacionamento com o Poder Legislativo era necessário não apenas para buscar influir no processo decisório ou abrir canais de comunicação com

o poder Executivo mas também para obter elementos e informações valiosos para o planejamento estratégico dos seus setores e empresas¹⁵⁵.

No processo constituinte, entre 1987 e 1988, a participação dos grupos de pressão foi ainda mais relevante. Murillo Aragão conseguiu identificar “383 grupos e entidades associativas atuantes na defesa de seus interesses na Assembléia Nacional Constituinte”¹⁵⁶.

As audiências públicas, realizadas no primeiro estágio da Assembléia Nacional Constituinte, pelas vinte e quatro subcomissões temáticas, propiciaram um contato direto entre parlamentares e população. E nesse ambiente, não apenas os grupos de pressão ligados às classes hegemônicas tiveram espaço, porém, e talvez com maior aproveitamento, os movimentos populares. Foi “uma espécie de auditoria do Brasil real”, em que o lobismo encontrou “um antídoto e os constituintes (...) [foram] devolvidos ao diálogo com o povo, agora não mais à cata de voto e em busca de eleição”¹⁵⁷.

Outras formas de atuação que também demonstram um grau de eficácia são: busca de apoio junto às bases eleitorais dos parlamentares; formação de coalizões e manifestações¹⁵⁸. Dentre as manifestações, na Constituinte, houve exemplos bem elucidativos quanto à visibilidade deste meio, com a ocupação das galérias do Congresso, “proporcionados pelos militantes da UDR (...) e pelos integrantes do Movimentos dos Sem Terra e da CONTAG na batalha em torno da reforma agrária”¹⁵⁹.

A pressão popular fez-se presente de tal forma, que chegou a incomodar o *lobby* americano. O embaixador dos EUA no Brasil à época, Henry Shlaudeman, promoveu várias reuniões com representantes de empresas americanas instaladas no Brasil, visando impedir, por meio de pressão, a vitória de teses esquerdistas na Constituinte. Seu principal articulador na ANC foi o senador Roberto Campos¹⁶⁰.

¹⁵⁵Idem, ibidem, p. 53.

¹⁵⁶Idem, ibidem, p. 105

¹⁵⁷Fernandes, Florestan. *Invasão e Desafio. Folha de S. Paulo*, de 8.5.1988. Quanto à estrutura da Assembléia Nacional Constituinte e a participação popular naquele processo, ver Capítulo 3.

¹⁵⁸Aragão, op. cit., p. 86.

¹⁵⁹idem, ibidem, p. 86.

¹⁶⁰cfe. *O Estado* (de S. Catarina), 28.6.87. Na pesquisa do DIAP, **Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez/Oboré, 1988, Roberto Campos mereceu nota zero e o seguinte comentário: “um dos grandes quadros da direita, em sua atuação na Constituinte não

3. OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO GRUPOS DE PRESSÃO

3.1 Relação entre os movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores - introdução

Entendendo que os chamados “novos movimentos sociais” merecem um tratamento diferenciado, em razão de suas peculiaridades que ora os aproximam, ora os afastam dos grupos de pressão, não poderíamos deixar de fazer aqui um relato sobre sua relação com o Partido dos Trabalhadores, que vai se apresentar como seu principal - se não único - canal institucional para fazer ouvir suas reivindicações e propostas. Tal contato se mostra tanto mais privilegiado (e, portanto, justifica-se aqui sua inserção em um tópico especial) quando se revela que muitos desses movimentos vão ser decisivos para a formação do partido.

O deputado federal Jair Meneguelli (presidente da CUT à época da ANC) relembra que “o PT formou-se antes de mais nada e com todas as ressalvas que se queira, como resultado de um processo histórico de mobilização e organização sindical e popular durante, e contra, a ditadura militar”¹⁶¹, portanto, justamente à época do surgimento dos novos movimentos sociais no Brasil. No mesmo sentido, aponta Luís Inácio Lula da Silva como uma das razões para o crescimento do partido “a de já termos nascido com dimensão nacional, possuindo raízes nos movimentos social, popular e sindical”¹⁶².

Entretanto, Arlete Sampaio, vice-governadora do Distrito Federal, entende que “os movimentos sociais não são os ‘pais’ do PT. Se fossem, até seria bom reivindicar

consta um único voto a favor dos trabalhadores ou dos movimentos populares. Parlamentar internacionalista, favorável às multinacionais, é contrário a qualquer tipo de reserva de mercado. Votou contra a reforma agrária, contra o direito de sindicalização do servidor público e contra o direito de voto aos dezesseis anos. Defende a privatização das empresas estatais” (p. 245).

¹⁶¹MENEGUELLI, Jair. *Acerca de perguntas e respostas*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 14.

¹⁶²LULA, *Uma história de 15 anos*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo, s/d, p. 26. Em muitos textos, utilizam-se os termos movimentos sociais e populares, sem, no entanto, ser feita qualquer distinção semântica. Utilizaremos sempre o termo movimentos sociais, entendendo serem necessariamente populares, conforme a definição de Ilse Scherer-Warren, mencionada no Capítulo 1.

independência. É preferível dizer que estes movimentos foram a ‘razão de ser’ do PT”¹⁶³.

Dentre tais movimentos que estiveram presentes na formação do PT, citaremos alguns de destaque.

Especificamente, com relação ao movimento de mulheres, Luci Paulino de Aguiar afirma que este movimento “ganha força a partir de 1975 e incorpora em sua pauta as discriminações vividas pelas mulheres no trabalho, denuncia a dupla jornada de trabalho e, indubitavelmente, influencia as mulheres do movimento sindical”¹⁶⁴, e que, sem dúvida, também contribui para a formação do partido.

Outra “minoria”, a racial, também busca a possibilidade de lutar por reconhecimento dentro do novo partido. O depoimento de um militante, membro da coordenação da campanha Lula Presidente, revela que a expectativa dos negros e negras que se filiaram ao PT logo na sua fundação era não a de que a sociedade socialista fosse resolver os problemas do racismo, mas que pelo menos as bases para que isto acontecesse fossem lançadas por esse partido socialista.¹⁶⁵

Da mesma maneira coloca-se o movimento homossexual:

Entendia-se que o PT era a única alternativa viável para os homossexuais que lutavam junto com a sociedade civil organizada, na defesa da democracia e pelo fim do regime autoritário. Só um partido com espírito revolucionário, surgido da revolta dos trabalhadores e com uma proposta socialista, poderia estar assumindo as lutas deste setor da sociedade, tão discriminado¹⁶⁶.

¹⁶³SAMPAIO, Arlete. *Trilhas e horizontes*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 6.

¹⁶⁴AGUIAR, Luci Paulino de. *A organização das mulheres trabalhadoras na CUT*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 22.

¹⁶⁵SILVA, Francisco Jorge Rodrigues. *Os 15 anos de PT e o movimento negro*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, p. 26.

¹⁶⁶Setorial Nacional de Gays e Lésbicas do PT. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, p. 28.

Outros movimentos também dialogam com o partido, como no caso dos religiosos, não só das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) da Igreja Católica, mas também - apesar de o diálogo ter se iniciado um pouco mais tarde, devido às resistências de ambos os lados - os denominados “evangélicos progressistas”, e dos ambientalistas - também de contato mais recente¹⁶⁷.

Essa ligação é realmente tão forte, ao ponto de haver na estrutura do Partido dos Trabalhadores - o que certamente destoaria em algum partido mais conservador - uma Secretaria Nacional de Movimentos Populares, além de vários Setoriais Nacionais, como os de Gays e Lésbicas, de Assistência Social, de Política Urbana, e de Cultura, voltados para essa temática.

3.2 A convivência entre o PT e os movimentos sociais - pequeno histórico

Antes de mais nada, deve-se colocar a pergunta: tal relação é de independência ou de subordinação de um ao outro? O partido está atrelado aos movimentos que lhe deram vida, ou, em outros termos, o PT é “refém” desses movimentos? Pelo contrário, não haveria um “aparelhamento” dos movimentos empreendido pelo partido?

Segundo o deputado baiano Jacques Wagner, o PT cresceu nutrindo-se da energia dos vários movimentos sociais que lhe originaram, com suas diversas orientações táticas e ideológicas, mas mantendo a iniciativa e um mínimo denominador comum entre todas eles.¹⁶⁸ Ainda de acordo com sua análise, “o PT sempre manteve suas distâncias com relação à idéia de encarar o movimento social como correia de transmissão das políticas

¹⁶⁷Quanto aos evangélicos, ver Paul FRESTON. *O PT e os evangélicos*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 15-25. Neste texto, o autor visa desmistificar os evangélicos como conservadores, retrógrados, como, de resto, são apresentados pelo discurso elitista das instâncias formadoras de opinião, e revela a existência de uma esquerda evangélica no Brasil, congregada em torno do MEP (Movimento Evangélico Progressista). Ainda que os conservadores sejam realmente maioria, conclui que “os evangélicos progressistas no Brasil constituem o principal caso de aproximação entre o novo protestantismo de massas do Terceiro Mundo e a esquerda pós-Muro” (p. 24). Uma outra conclusão, que vai ser apresentada mais à frente também por Marina Silva, é a de que o partido se estruturou nos setores “organizados” da sociedade, enquanto “muitos dos pobres ‘não organizados’ estão nas igrejas pentecostais” (p. 19).

¹⁶⁸WAGNER, Jacques. *Façamos oposição*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do PT-SP, s/d., p. 23.

do partido. Sempre procurou respeitar a autonomia e o caráter plural dos movimentos oriundos da base da sociedade”¹⁶⁹.

Um exemplo proveitoso dessa relação se deu à época da Assembléia Nacional Constituinte, conforme ver-se-á de maneira mais detalhada no Capítulo 3. Contudo, para o que nos serve neste momento, Luís Eduardo Greenhalg afirma que o partido, ainda com apenas duas prefeituras, serviu de canal para os movimentos populares com influência petista apresentarem suas propostas, o que permitiu ao PT “entrar no processo constituinte com um projeto de Constituição, com propostas claras [qu]e permitiram à bancada articular o movimento para pressionar o Parlamento na conquista destas propostas”¹⁷⁰.

Entretanto, após o trabalho realizado na Constituinte, ocorreu um descompasso entre os caminhos tomados por ambos os lados, cujas razões, desvendadas nas análises abaixo transcritas, permitem já nos deixar algumas pistas para nossas considerações finais.

Avaliação importante, que contraria aquela de Jaques Wagner, é feita pela senadora fluminense Benedita da Silva ao asseverar que

mesmo diante dessa diversidade de movimentos e culturas, continua-se praticando a política de subordinação dos movimentos aos interesses do partido. Embora o PT condene essa prática e tenha surgido para romper também com ela, ainda não conseguiu estabelecer uma relação claramente diferente com os movimentos sociais, livre de toda prática aparelhista¹⁷¹.

É o que parece resultar das avaliações de membros dos setoriais específicos do partido para os movimentos sociais. No tocante à questão feminina, mesmo com uma resolução que, em 1986, já aprovava pela CUT o reconhecimento da opressão feminina, também no mundo do trabalho, há ainda hoje resistência e incompreensão dentro do

¹⁶⁹Op. cit., p. 23.

¹⁷⁰GREENHALG, Luís Eduardo. *Os movimentos populares e o PT*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 28.

¹⁷¹SILVA, Benedita da. *O PT e os movimentos sociais*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, p. 12.

movimento social com relação às demandas femininas e à ligação entre opressão de classe e de sexo. Entretanto, a CUT vem implementando ações afirmativas, como o estabelecimento de uma quota de 30% de participação de mulheres em suas direções¹⁷². O mesmo a se dizer sobre a estrutura interna do PT.

Quanto ao movimento negro, a avaliação é de que “apesar de nossos esforços e de alguns avanços conseguidos, a presença negra no Partido e como decorrência a luta anti-racista, assim como a luta contra o machismo e outras lutas das chamadas ‘minorias’, ainda é colocada em segundo plano, tanto no plano tático como no horizonte estratégico de nosso partido”¹⁷³.

Isto ocorre porque, como denuncia Hamilton Cardoso, não se pensa numa forma prática e eficaz que supere a discriminação racial no Brasil; não se pára para refletir na “violência da imposição do ‘estatuto da branquitude’ daqueles que se pensam descendentes de europeus, sobre as bases da edificação cultural das populações não-brancas e, no caso brasileiro, principalmente as de origem africana”¹⁷⁴.

Criticando a posição da esquerda frente ao racismo, entende Hamilton Cardoso que

as organizações de esquerda se afastaram, continuaram a encarar a luta mais geral contra a exploração como algo desvinculado que, à custa da sua composição social, de homens e mulheres de boa vontade, contemplaria, naturalmente, a luta contra a discriminação racial. Para estas organizações, o combate ao racismo e a discriminação era tarefa exclusiva dos próprios discriminados. Eles poderiam colaborar... mas de fora¹⁷⁵.

Análise semelhante é feita pelo Setorial Nacional de Gays e Lésbicas do PT, ao colocar que “mesmo sendo o único partido que, desde a sua fundação, tem se preocupado

¹⁷²AGUIAR, Luci Paulino de. op. cit., p. 23-24.

¹⁷³SILVA, Jorge Fernando Rodrigues. op. cit., p. 26.

¹⁷⁴CARDOSO, Hamilton. *A questão étnica e os movimentos sociais*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 28.

¹⁷⁵Op. cit., p. 29.

em levantar questões que envolvem preconceito e discriminação, ainda deve uma atuação mais corajosa na defesa dos direitos dos homossexuais”¹⁷⁶.

A situação é complicada mesmo no interior do partido, em que este Setorial enfrenta dificuldades de marcar espaço, o que se evidenciou na campanha à Presidência da República de 1994, quando, para citar um exemplo aparentemente banal, seu material específico de propaganda não ficou pronto a tempo, mesmo tendo sido o primeiro a ser proposto, prejudicando o trabalho¹⁷⁷.

Justamente por causa da relação complicada entre o partido e os movimentos, a senadora Benedita da Silva afirma que é necessário compreendê-los melhor. E compreendê-los implica conhecer “a complexa estrutura da classe trabalhadora, origem da maioria dos movimentos”¹⁷⁸.

Afinal, se o partido é dos trabalhadores, quem são os trabalhadores?

A senadora reconhece que a definição de classe trabalhadora vai mais além do que o reducionismo economicista comum às esquerdas, porque “trabalhador tem sexo, raça, idade, sentimento nacional, religião e diferenças regionais e culturais”, não sendo apenas produtor, mas consumidor, contribuinte e cidadão. E a “ligação do PT com as massas depende do conhecimento do modo de vida concreto do trabalhador”¹⁷⁹.

Reconhecendo a diversidade de demandas e movimentos sociais existentes, Benedita da Silva entende, no entanto, que a diferença mais significativa se dá entre o movimento sindical, que engloba os trabalhadores formais, e os movimentos sociais dos trabalhadores dos setores informais, sendo que “no primeiro caso temos um movimento corporativo, permanente e mais organizado, no qual o PT tem sua principal base política”, enquanto “no segundo caso, os movimentos são mais atomizados, menos estruturados e geralmente temporários. Nesses o partido tem pouca inserção”¹⁸⁰.

¹⁷⁶Op. cit., p. 29.

¹⁷⁷Op. cit., p. 30.

¹⁷⁸Op. cit., p. 9. Porque também reconhece a senadora que os movimentos sociais são “verdadeiras escolas de cidadania”, ao mobilizar milhões de pessoas e formar milhares de líderes populares (p. 9).

¹⁷⁹Idem, *ibidem*, p. 10. Note-se que esta idéia, percebida pela autora, está justamente na “novidade” dos novos movimentos sociais, como destacado no Capítulo I.

¹⁸⁰Idem, *ibidem*, p. 11.

Outra senadora, a acreana Marina Silva, expressa, por sua vez, preocupação semelhante, ao escrever que “supervalorizamos a chamada ‘sociedade organizada’. Tivemos uma enorme dificuldade em chegar aos setores que chamamos de desorganizados, apenas porque não conhecemos suas diversas formas de organização”. Mesmo porque enquanto o militante típico do PT fazia o mesmo itinerário diário - casa-trabalho-sindicato-sede do partido -, “a população desorganizada ia ao clube, à praia, ao centro espírita, à feira, à roda de samba, a uma infinidade de lugares aos quais não chegava a nossa palavra falada ou escrita”¹⁸¹.

Novas demandas sociais surgiram, novos movimentos se constituíram e “o PT ofereceu a eles pouco mais que algumas referências periféricas em seus programas políticos e eleitorais”.¹⁸² Ainda quanto a esses novos movimentos, “de uma maneira geral (...) simpatizam com nossas propostas e votam nos nossos candidatos, mas acham o PT um tanto atrasado e não vêem sentido prático nos longos debates ideológicos e nas disputas internas em que costumamos nos engalfinhar”¹⁸³.

Parece desenhar-se a partir dessas conclusões que não só houve um distanciamento do partido para com os movimentos, mas uma evolução no próprio conceito de novos movimentos sociais, com o surgimento de “novíssimos” movimentos a partir de cada vez mais novas necessidades, para os quais o PT não estava preparado.

Assim, é comum a todos estes depoimentos a certeza de que houve um distanciamento do PT de suas bases. Para Jaques Wagner autonomia não significa ausência de propostas¹⁸⁴, ou seja, o reconhecimento de que os movimentos são independentes não deve levar à falta completa de iniciativas do partido para buscar caminhos para satisfazer as necessidades dos primeiros.

No mesmo caminho, para Benedita da Silva o PT não terá uma relação proveitosa com os movimentos sociais enquanto não superar o corporativismo, o aparelhismo e o economicismo que ainda lhe são típicos, devendo, para tanto, rever suas alianças para

¹⁸¹SILVA, Marina. *O PT em movimentos*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 10.

¹⁸²Op. cit., p. 10.

¹⁸³Idem, p. 11.

¹⁸⁴Op. cit., p. 23-24.

abarcando o “complexo mundo do trabalho”, pois “a aliança dos oprimidos atinge mais longe que a coligação partidária, porque a maioria do povo não está referenciada nos partidos”¹⁸⁵.

Para a senadora Marina Silva, ressaltando que é fato reconhecido que o PT nasceu e cresceu nos movimentos sociais, nas eleições presidenciais de 1989, entretanto, houve um certo incômodo com o seguinte fenômeno: “a campanha de Lula empolgou a classe média e uma boa parte dos trabalhadores, mas os ‘descamisados’ votaram no outro candidato. Lula chegou até a ser chamado de candidato dos ricos”¹⁸⁶.

Frente a tal situação, a vice-governadora do Distrito Federal avalia que há uma forte batalha ideológica interna a ser travada, e coloca como adversários aqueles que desejam renunciar a três postulados do partido, a saber: 1) o perfil socialista do PT - propondo o projeto social-democrata; 2) o forte poder da base do partido, e 3) a primazia da dinâmica dos movimentos sociais sobre a ação institucional¹⁸⁷.

Referindo-se à complicada relação entre o partido, institucionalizado em governos municipais, e movimentos sociais, Frei Betto afirma que “nesse jogo de cena, muitos movimentos foram desmobilizados, suas lideranças cooptadas como funcionários públicos, suas propostas burocratizadas pela pauta administrativa”¹⁸⁸.

¹⁸⁵Op. cit., p. 12. Como afirma Frei Betto, “a esquerda organizada ainda não digeriu que o socialismo no Brasil, ao menos nessa etapa da história, não virá pelo confronto com a ordem burguesa, mas pela capacidade de, dentro dela, aglutinar os setores populares numa expressiva mobilização que fortaleça, passo a passo, o Poder Popular. Poder que se revela na liderança da CUT, no surgimento de uma Central de Movimentos Populares, nas ocupações dos sem-terra e sem-teto, na proliferação de formas genuínas de organização como o Movimento Nacional da Saúde, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a campanha de combate à fome e tantas outras que imprimem um mínimo de consistência à nossa sociedade civil” (*Começar de novo*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)*. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 18).

¹⁸⁶Op. cit., p. 9.

¹⁸⁷SAMPAIO, Arlete, op. cit., p. 5.

¹⁸⁸FREI BETTO. op. cit., p. 17. Jaques Wagner (op. cit., p. 23) e Luís Eduardo Greenhalg também revelam preocupação com a cooptação e burocratização dos movimentos, inseridos nas administrações petistas. Este último adiciona como causa de frustração o fato de que mesmo onde acabam se estabelecendo canais de participação popular, como os orçamentos participativos, os conselhos populares, estes são sempre marcados pela provisoriade e instabilidade, já que os governos não petistas que sucederam as administrações do PT, na sua maioria, dissolveram tais canais. Esta situação permitiu um aumento do refluxo dos movimentos (op. cit., p. 29).

Enfim, sobressaem, de tudo quanto foi aqui levantado, elementos que permitem, de início, caracterizar a atuação dos novos movimentos sociais no processo constituinte de 1987/88 como verdadeiros grupos de pressão, malgrado a utilização de técnicas próprias, de poucos recursos e em razão do momento específico; cujas condições materiais permitiram uma ampla participação popular¹⁸⁹, com resultados a princípio bem-sucedidos, o que é abordado com mais ênfase no próximo capítulo.

De outro lado, foram também percebidas algumas pistas sobre o possível esmorecimento dos movimentos populares e algumas de suas causas, o que será desenvolvido no último capítulo e na conclusão deste trabalho.

¹⁸⁹O que nos faz lembrar a teoria de Lassalle e sua ressalva sobre o fato de que as classes populares só se constituíam fatores reais de poder em situações extremadas.

CAPÍTULO 3 -

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO CONSTITUINTE

1. A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

1.1 A Teoria do Poder Constituinte

O “processo constituinte”, o ato e a forma escolhida para se elaborar a Constituição política de um País - a “Lei Fundamental”, a “Carta Magna”-, só tem sentido de ser na medida em que esteado numa idéia de necessidade de criação ou de transformação da ordem jurídica de determinado Estado. O mais importante é saber quem sente tal necessidade, de onde provém e como se manifesta.

Apenas poderá mudar a estrutura do poder quem o detém. Portanto, o poder constituinte é atributo do titular da soberania. Neste sentido, não importa se soberano é o Rei, o Ditador ou o Povo. Poder Constituinte sempre existiu e sempre existirá.

O que há de específico é a elaboração de uma teoria do poder constituinte, como uma teoria da legitimidade do poder, surgida em fins do século XVIII, alicerçada nas teses da soberania popular e da soberania nacional. Como visto no primeiro capítulo, com as revoluções liberais e o surgimento do constitucionalismo, movimento que pretende assentar em bases sólidas a nova ordem liberal-burguesa, há uma redefinição do tipo de dominação legítima. Não sendo mais admissível o respeito ao poder absoluto dos reis,

pretensamente oriundo de alguma unção divina, busca-se na razão humana nova legitimidade. E a razão dita: se todos os homens são iguais, e fazem parte do Povo, se constituem a Nação, a eles compete o poder soberano. A eles compete o poder de mudar a estrutura do poder.

Segundo Paulo Bonavides, este processo de despersonalização do poder - da soberania do Rei para a Nação - inserido na Teoria do Poder Constituinte vem complementar os alicerces do Direito Constitucional moderno¹⁹⁰. É a partir desta teoria que faz sentido a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, o que, embora preconizado por primeira vez na França, teve a pioneira aplicação nas Convenções americanas, como naquela da qual resultou a Constituição de 1787¹⁹¹. Daí também resulta o princípio da supremacia das normas constitucionais, justamente porque emanado do poder constituinte/vontade soberana nacional¹⁹².

Pela nova teoria o poder constituinte pertence ao Povo, mas por questão de impossibilidade prática, é exercido por representantes deste Povo, escolhidos especial e unicamente para a função de elaborar a Constituição. No aperfeiçoamento desse sistema, o instituto do referendo foi aditado à teoria para que a “representação do povo soberano” não se transformasse em “representação soberana do povo”¹⁹³. A disseminação do referendo como condição de validade de uma Constituição, entretanto, não se deu de forma tão ampla, o que em alguns casos pode levar ao questionamento da legitimidade do texto aprovado¹⁹⁴. Por outro lado, nem sempre o referendo configura instrumento

¹⁹⁰BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 123.

¹⁹¹Op. cit., 1994, p. 121.

¹⁹²O ministro Moreira Alves, do STF, no discurso de instalação da ANC, certifica que há muito, mesmo antes da teoria do poder constituinte, “se encontra no pensamento jurídico o postulado da supremacia de normas fundamentais. Sob formas diversas, ele já existe na Idade Média. A distinção, na França, de leis do rei e de leis do reino, remonta, quando menos, ao século XV. A elas, no último quartel da centúria seguinte, se referia De Harlay que assim as caracterizou, dirigindo-se a Henrique III.

“Temos senhor, duas espécies de leis: umas são as ordenanças de nossos reis, que podem alterar-se conforme a diversidade dos tempos e dos negócios; outras são as ordenanças do reino que são invioláveis e pelas quais vós subistes ao trono, e esta coroa foi conservada por vossos predecessores.” (MOREIRA ALVES, José Carlos. *Discurso do Exmo. Presidente do Supremo Tribunal Federal*. In: PAES DE ANDRADE, Antônio. *Presença na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988).

¹⁹³BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1994, p. 124.

¹⁹⁴Na história constitucional brasileira, nunca se utilizou o instituto com essa função - dadas as condições políticas entre nós, sorte tiveram as assembléias constituintes que conseguiram terminar seu trabalho sem a interferência do autoritarismo. Na ANC de 1987-88, várias entidades e juristas propugnaram a submissão do futuro texto constitucional a referendo popular, sem, contudo, obter sucesso. No relatório da Comissão

democrático, como quando o ditador “revela” uma Constituição sem o anterior contraste e debate entre as múltiplas correntes ideológicas, submetendo-a diretamente ao Povo¹⁹⁵.

Criar a Lei Maior de um Estado, ou substituí-la, tem sentido prático quando há uma ruptura do regime anterior, o que se dá por uma insatisfação generalizada - que no mais das vezes culmina numa revolução - ou de determinados setores, mais próximos do poder - caso de um golpe de Estado, ou no caso de uma reforma política sem ruptura (pelo menos sem ruptura formal, como ocorre nas transições constitucionais).

Conforme Jorge Miranda, o processo de formação da Constituição envolve diferentes momentos: 1) mais importante que a aprovação de uma Constituição formal é o corte frente à situação ou regime vigente, seja por meio de revolução ou outro meio; 2) a entidade determinante do conteúdo fundamental de uma Constituição é a responsável pela ruptura do regime, não a que elabora a Constituição; 3) por isso, o órgão que faz a Constituição, a faz de acordo com aquela entidade e nos limites por ela impostos; 4) nunca há uma liberdade plena do órgão que faz a Constituição, porque se a idéia de Direito que motivou a ruptura é a democracia pluralista, não pode a nova Constituição fugir desta idéia¹⁹⁶.

Nem por isso a Constituição formal é despicienda, porque existe a necessidade de se estabelecerem de forma mais duradoura as opções políticas fundamentais e as relações entre o Estado e os cidadãos, além da estruturação dos órgãos do Estado¹⁹⁷. Na divisão que Miranda estabelece entre poder constituinte material e formal, o primeiro tem precedência lógica e histórica - é a congregação dos valores que vão motivar a ruptura

de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher da ANC, tal proposta constou do texto (cfe. **Folha de S. Paulo**, 8.6.87), tendo sido excluída durante os trâmites do processo. Em geral, os constituintes não viam a idéia com bons olhos, conforme revela o depoimento do então relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, ao dizer que isso seria o mesmo que tirar os poderes da ANC legitimamente eleita (**Jornal de S. Catarina**, 7.8.87).

O texto do relatório da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, neste particular, era o seguinte:

“Art. 15 - O povo exerce a soberania:

I - pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;

.....”

¹⁹⁵Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo II - Introdução à Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1988. p. 75. Cfe. também BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1996, p. 287.

¹⁹⁶MIRANDA, Jorge. op. cit., p. 59-61.

¹⁹⁷idem, ibidem, p. 61-62.

constitucional. O poder constituinte formal confere supremacia e estabilidade à Constituição material, pois “a certeza do Direito exige o estatuir da regra”¹⁹⁸.

O aparecimento do fenômeno constituinte está ligado não tanto às “vicissitudes do Estado” mas à sucessão de regimes políticos; porque está ligado à idéia de transformação da soberania, não de formação (ou de transformação) do Estado. E os regimes políticos se sucedem por meio de um ato revolucionário - para Miranda, ato revolucionário encobre também o conceito de golpe de Estado (as distinções entre golpe de Estado e revolução seriam, para esse fim, secundárias)¹⁹⁹ - ou por uma passagem sem ruptura, uma transição constitucional²⁰⁰.

¹⁹⁸idem, ibidem, p. 63-64. O sentido de Constituição material é eminentemente sociológico, como o proposto por Lassalle (op. cit.) - Constituição como soma dos *fatores reais de poder*. Constituição formal, o documento escrito (*folha de papel*). Da mesma maneira, então, a diferenciação entre poder constituinte material e poder constituinte formal, na visão de Miranda.

Paulo Bonavides, em seu **Curso de Direito Constitucional**, já citado, utiliza a mesma terminologia distintiva, todavia em sentido diverso. Para ele, do ponto de vista formal, o poder constituinte sempre existiu e sempre existirá, ou seja, sempre houve “a presença de uma vontade criadora ou primária, capaz de fundar instituições políticas de maneira originária. Do ponto de vista material ou de conteúdo, o conceito é realmente novo, com objetivo de exprimir uma determinada filosofia de poder, fora de cujos lineamentos históricos e ideológicos seria incompreensível” (p. 122).

Todavia, em outro lugar (**Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 225-238), o mesmo Bonavides não só reconhece a existência de um poder constituinte material, anterior ao poder constituinte formal, nos moldes expostos por Miranda, como estende sua compreensão, ao conceber a existência não de um, senão de múltiplos poderes constituintes permanentes (“microconstituintes”) - os detentores do poder econômico, os tribunais na sua interpretação da Constituição formal, a opinião pública etc.

¹⁹⁹Para a Ciência Política, as distinções entre Golpe de Estado e Revolução seriam basicamente as descritas no quadro abaixo:

GOLPE DE ESTADO	REVOLUÇÃO
parte da cúpula da sociedade (os “de cima”).	provém do povo (os “de baixo”).
contenta-se com pequenas reformas.	requer reformas estruturais.
é realizado contra a pessoa do governante.	é contrária a todo o sistema.
parte de pessoas ligadas ao governo ou do ordenamento do Estado.	parte de pessoas que não têm participação no governo ou no sistema estatal.
tem fins rigorosos, preestabelecidos.	os fins são imprevisíveis (espontaneidade).
existe um líder definido.	a liderança é coletiva e anônima, que pode no decurso da revolução recair em um líder definido.
em geral, tem caráter reacionário ou ditatorial.	em geral, de natureza democrática.
visa o interesse egoístico de um grupo.	visa o atendimento dos anseios coletivos.
é ilegítimo (configura uma usurpação do poder).	é um movimento legítimo.
restringe-se a pontos urbanos vitais (centros políticos, meios de comunicação).	tem vastíssimas proporções territoriais, envolvendo todo o País.

Quadro elaborado a partir de BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1996, p. 424-425.

²⁰⁰MIRANDA, Jorge. op. cit., p. 65-69.

Bem menos estudado do que a revolução é o fenômeno da transição constitucional, mesmo porque menos freqüente, mas não menos relevante. Pode se dar por uma longa evolução ou por uma reforma constitucional que vá além de seus propósitos, ao transformar a Constituição em seus preceitos fundamentais - há uma ruptura material, embora dentro dos limites formais da própria Constituição²⁰¹. É o que Paulo Bonavides designa como poder constituinte jurídico, ou poder constituinte constituído: a Constituição nova deriva da Constituição velha; a manifestação do poder constituinte originário (?) deve estar prevista e se realizar conforme os ditames da ordem jurídica preestabelecida, ao contrário do que ele cunhou de poder constituinte político, este verdadeiramente originário, proveniente de uma completa ruptura do regime²⁰².

Quanto ao poder constituinte formal, servindo-nos da distinção de Jorge Miranda, têm que se levar em conta, além das circunstâncias históricas, três variáveis: forma de Estado (unitário ou federal); princípio de legitimidade do poder (monárquico ou democrático) e a correlação entre representação política e democracia direta.

Entre os tipos fundamentais de ato constituinte estão o ato constituinte unilateral singular, o ato constituinte unilateral plural e o ato constituinte bilateral ou plurilateral, conforme sejam emanados: a) de uma única pessoa - outorgada pelo monarca (v.g., D. Pedro I, em 1824) ou Presidente da República (o decreto de Getúlio Vargas, em 1937) - ou de uma assembléia convocada para esse fim, promulgando a Constituição sem referendo popular; b) de um órgão ou assembléia, submetido a referendo popular, e c) de um pacto ou contrato entre a assembléia e o monarca, ou seja, o texto aprovado pelo primeiro órgão deverá receber a sanção do segundo para entrar em vigor, ou ainda, de um pacto entre os constituintes federais e os Estados federados, nos casos de Estados federais, como nos Estados Unidos da América²⁰³.

Politicamente, entanto, interessa menos a forma do que a legitimidade do poder constituinte, sendo democrático ou autocrático, carecendo, no primeiro caso, de condições mínimas de liberdade e participação dos cidadãos. Outra condição política, que

²⁰¹idem, *ibidem*, p. 69-70.

²⁰²Cfe. BONAVIDES, Paulo. *op. cit.*, 1994, p. 125-131. De acordo com esta classificação, não pareceria absurda a convocação da ANC em 1985, como se deu (ver à frente).

²⁰³Cfe. MIRANDA, Jorge. *op. cit.*, p. 71-74.

no fundo também se volta à questão da legitimidade, é o influxo exercido pelos partidos políticos na elaboração das Constituições no século XX, que podem fazer uma Constituição compromissória - semelhante aos pactos entre os reis e a assembléia, típicos do século passado - ou, sendo um sistema de partido único, este chama para si o poder constituinte²⁰⁴.

Quanto a saber se o poder constituinte é ilimitado ou não, ficamos com Jorge Miranda que defende e justifica seu entendimento em favor da segunda opção. Independente do ato constituinte, se unilateral ou bilateral; independente da legitimidade, se de base democrática ou autocrática, sempre haverá regras sobre a capacidade eleitoral, a composição e o funcionamento de uma assembléia constituinte²⁰⁵ e, mesmo no caso de ato constituinte unilateral monárquico, a outorga tem de se basear na autoridade real e na forma pela qual são constituídos os atos do Rei. A modificação das regras preexistentes pode ocorrer, e várias vezes ocorre, como por exemplo quando a assembléia constituinte decide alargar o prazo inicial para a feitura da Constituição, mas é problema diferente - não significa ausência de regras. O que terá de haver sempre é a vinculação à idéia de Direito que move a atuação do poder constituinte, bem como às regras que esse poder venha a editar (seria o caso do regimento interno da assembléia)²⁰⁶.

Mesmo sendo o Povo o sujeito do poder constituinte - na acepção que se consagra com o liberalismo - não se justifica por si própria sua supremacia face à Constituição; ela é instrumental frente a outros valores, como o respeito aos direitos fundamentais. Para saber se uma Constituição deve ser mantida, reformada ou substituída, há que saber se ela garante tais direitos e como é cumprida e aplicada²⁰⁷. É daí que se fala em limites materiais do poder constituinte originário (são “limites transcendentais”, voltados a valores que o informam, colocando em xeque o dogma do poder constituinte ilimitado)²⁰⁸.

²⁰⁴idem, *ibidem*, p. 75.

²⁰⁵Considerando-se mesmo o poder constituinte originário, político, surgido por causa de revolução. Que dirá do referido poder constituinte constituído ou jurídico, já limitado na sua essência!

²⁰⁶op. cit., p. 79-83.

²⁰⁷idem, *ibidem*, p. 84.

²⁰⁸Estes limites dizem respeito às conformações sócio-econômicas e culturais e ideológicas de determinada sociedade - de uma consciência jurídica coletiva (“princípios”, diríamos). Jorge Miranda, além dos transcendentais, classifica os limites em imanentes, que reportam à soberania e à forma de Estado (uma

Enfim, o ato constituinte, encarnado na assembléia constituinte, pode estar limitado a um anteprojeto de Constituição, elaborado por uma comissão menor, uma “Comissão de Notáveis”, ou delegado a um único jurista de renome. Na maioria das vezes, contudo, são comissões internas à própria assembléia que vão construir o projeto da futura Constituição.

1.2 O Contexto

Na década de 70, falar de “Constituinte” no Brasil, em meio às agruras do regime ditatorial, poderia soar como inseqüência política. Algumas manifestações, contudo, foram, aos poucos e isoladamente, colocando a questão no cenário político nacional, no ritmo lento e gradual da abertura. Em 1971, a “Carta do Recife”, documento que custou a renúncia do prefeito Marcos Freire, já empunhara a bandeira da Assembléia Constituinte. Dez anos depois, a Ordem dos Advogados do Brasil, no Congresso Pontes de Miranda, realizado em Porto Alegre, assumia como luta a convocação de um poder constituinte. Com a reforma partidária de 1979, o tema passou a constar da pauta de alguns dos novos partidos e dos movimentos sociais²⁰⁹.

No entanto, é a partir da campanha pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984, que toma o país inteiro numa intensa movimentação popular, que se realimenta o sonho da Assembléia Constituinte. Mesmo com a frustração causada com a derrota da emenda Dante de Oliveira, votada em 25.4.84, a campanha se mostrou “um

assembléia constituinte não pode simplesmente renunciar à soberania da Nação, prevendo a anexação do Estado a outro), e heterônomos, aqueles provenientes da conjugação com outros ordenamentos jurídicos (por exemplo, o poder constituinte estadual frente ao federal, no âmbito interno, ou, no âmbito do direito internacional, o estatuto de neutralidade de um Estado ou sua inserção em alguma comunidade de Estados) (op. cit., p. 86-89).

Paulo Bonavides, no mesmo sentido, adverte que “a assembléia nacional constituinte pode tudo em tese, mas quando se reúne traz já compromissos indeclináveis emanados de suas origens sociais, políticas e ideológicas. E esses compromissos evidentemente lhe apertam o raio de ação, sem todavia desfalcá-la das qualidades de grande fórum e plenário insubstituível da vontade nacional em busca de consenso” (op. cit, 1985, p. 237).

²⁰⁹MICHILES, Carlos et alli. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 19-23.

marco no processo de construção da cidadania brasileira”. A partir de então, o grito de guerra passou a ser: Constituinte já!²¹⁰

Para um militante de movimento popular,

A conjuntura nos colocou a questão da Constituinte no final de 1984, o que levou a assembléia do CEDAC a uma tomada de posição. Até 1983 nos congressos e reuniões do movimento popular, como o da CUT, a Constituinte não era vista como uma bandeira fundamental na luta política do Brasil. Em agosto de 83 no congresso de fundação da CUT a bandeira da Assembléia Nacional Constituinte seria rejeitada, e mesmo o Partido dos Trabalhadores recusou a adoção dessa bandeira de luta, considerada uma bandeira liberal-burguesa até as mudanças ocorridas no ano de 1984, principalmente a partir dos efeitos da campanha das diretas²¹¹.

Na visão de Cláudio Nascimento, assessor do CEDAC, mesmo sendo a conjuntura política desfavorável, por se processar uma transição conservadora, dentro de um cenário elitista que é o institucional, excludente da participação popular, o momento constituinte foi fundamental para buscar o espaço dessa participação, mas não a partir dos canais tradicionais, senão a partir do cenário da rua, de massa²¹².

Com a “transição pelo alto” ou “transacionada”, empreendida pelo pacto entre setores da oposição e dissidentes do regime militar - com a formação da Aliança Democrática, congregando o PMDB e a recém-criada Frente Liberal do PDS (que em breve tornar-se-ia PFL) - o Colégio Eleitoral (formado pelos deputados federais e senadores) elegeu Tancredo Neves para a Presidência da República. O retorno do poder federal aos civis coloca em pauta a necessidade de eleição de uma Assembléia Constituinte para redefinir a ordem jurídica, devolvendo o país á democracia depois de 20 anos de ditadura militar. O presidente eleito colocava a questão entre seus compromissos de gestão, embora não o admitisse publicamente²¹³.

²¹⁰MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 23. Exemplo do ressurgimento do tema, pelo menos no campo acadêmico, é o Congresso de Direito Constitucional, realizado pela Faculdade de Direito da UFPE, sob direção do professor Luís Pinto Ferreira e com participação de Afonso Arinos, Paulo Bonavides, Marcos Freire, Josaphat Marinho, Miguel Reale e Paulo Brossard, entre outros, nos dias 26 a 30 de março de 1984 (cfe. MARANHÃO, Jarbas. **A crise brasileira - Uma nova Constituição - O Estado Social de Direito**. Recife: do autor, 1984).

²¹¹NASCIMENTO, Cláudio. *Constituinte e Democracia Direta*. In: **Proposta**. Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 49.

²¹²op. cit., p. 50.

²¹³MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 23.

Na véspera da posse, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária, com o fim de “retirar alguns dos principais entulhos autoritários do caminho da futura convocação da Assembléia Nacional Constituinte”. O resultado de tal comissão foi a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que permitiu a legalização de partidos clandestinos, concedeu o direito de voto aos analfabetos, convocou eleições nos municípios que não tinham o direito de eleger prefeitos, entre outras medidas ²¹⁴.

A partir de então, toma corpo entre os movimentos sociais e entidades da sociedade civil a luta por uma Assembléia Nacional Constituinte soberana e exclusiva. Em *Como participar da Constituinte*, João Batista Herkenhoff elenca como argumentos pró-Assembléia Constituinte exclusiva, entre outros:

a) Congresso Ordinário não pode sobrepor-se à Assembléia Constituinte, porque é o poder constituinte que estabelece e cria, se assim entender, o Poder Legislativo.

b) Constituinte não comporta senadores - estes, como representantes das unidades federativas, e não do povo, não têm legitimidade para fazer a Constituição.

c) Senadores não podem ser membros natos da Constituinte - refere-se aos senadores eleitos em 1982, com mandato até 1990, também destituídos de legitimidade para participar da ANC, por não terem sido votados para esse fim ²¹⁵.

²¹⁴idem, *ibidem*, p. 23.

²¹⁵HERKENHOFF, João Batista. **Como Participar da Constituinte**. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 59. Um outro documento importante que propugna a constituinte exclusiva é a carta enviada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, pelo jurista Goffredo Telles Júnior, em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, da qual extraímos alguns trechos que se constituem verdadeiras aulas-magnas de Teoria Constitucional:

“Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é Poder Legislativo.

“Em conseqüência, sustentamos que o Poder Legislativo não pode ser promovido a Poder Constituinte. Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembléia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo.

“Ninguém nega que o Congresso Nacional tem alguns poderes constituintes. Mas os poderes constituintes do Congresso são somente aqueles que a Assembléia Constituinte lhe delega por meio da Constituição, e se limitam ao poder de emendar a Constituição em vigor. São, pois, poderes constituintes derivados e nunca o Poder Constituinte originário.

“O Poder Constituinte Originário é o poder de elaborar, votar e promulgar a Constituição. Ele é exercido privativamente pela Assembléia Nacional Constituinte.

“Queremos lembrar que os Poderes do Estado - o Poder Legislativo do Congresso Nacional, o Poder Executivo do Presidente da República e o Poder Judiciário dos Juízes e Tribunais - são Poderes constituídos. São constituídos por ato do Poder Constituinte Originário.

Enquanto isso, o já presidente José Sarney, que assumiu após o falecimento de Tancredo Neves, toma duas atitudes quase simultâneas. Primeiro, em 5.7.85 envia ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, que propõe a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, não exclusiva, como queria o povo, mas congressional, reunindo o poder legislativo (conforme à Constituição ainda em vigor) ao poder constituinte originário (!!!), por meio de eleições para deputados e senadores em 1986²¹⁶. Logo depois, institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que teria por finalidade elaborar um anteprojeto de Constituição a servir de base para os trabalhos dos futuros constituintes²¹⁷.

“O Poder Constituinte Originário, porém, não é constituído por nenhum outro Poder. Ele é o Poder-fonte: dele é que derivam e dependem os demais Poderes.

“Denunciamos, como espúria, a Assembléia Constituinte composta de órgãos já constituídos.

“É espúria a Constituinte formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Por sua própria natureza, uma Constituinte legítima não pode resultar da reunião dessas duas Câmaras, uma vez que a própria existência e composição destas Câmaras resultam do que for decidido pela Constituinte.” (o inteiro teor da carta encontra-se em MICHILES, Carlos et alli. op. cit., p. 26-29).

²¹⁶Não poderíamos nos furtar à transcrição do documento, por sua importância histórica:

“PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43, DE 1985 - Convoca a Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 1º. Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão unicameralmente, 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.”

Da mesma maneira, entendemos importante transcrever alguns trechos da mensagem presidencial que acompanhou a proposta:

“O compromisso, antes aludido, de convocação da Assembléia Nacional Constituinte, de par com os traços de generosa confiança e incontida esperança que o exornam, *singulariza-se pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição. Até lá, e sob pena de instalar-se o caos normativo, que a ninguém aproveitaria, é necessário respeitar a lei que temos e modificá-la segundo os processos por ela própria admitidos, para que a vontade de alguns não seja erigida em mandamento supremo de todos.*” (grifos nossos)

E ainda: “Evitando tutelar o órgão de tão alta atribuição, a Proposta de Emenda limita-se a prover quanto à direção das sessões de instalação e eleição do Presidente da Assembléia Nacional Constituinte e a indicar que ela funcione na sede do Congresso Nacional, como corpo único, sem a divisão própria do sistema bicameral. *Este, contudo, subsistirá nos trabalhos da Legislatura, enquanto Poder constituído e segundo as normas constitucionais em vigor.*” (grifos nossos) (citado por MICHILES, Carlos et. al., op. cit., p. 24-25).

²¹⁷idem, ibidem, p. 24-35. A Comissão ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, por ter sido presidida pelo experiente jurista. Integravam-na, além de seu presidente, Alberto Venâncio Filho, Antônio Ermírio de Moraes, Barbosa Lima Sobrinho, Bolívar Lamounier, Cândido Antonio Mendes de Almeida,

O Congresso Nacional criou uma Comissão Mista para dar parecer à PEC nº 43, de 1985, instalada em 4 de agosto. Tal comissão deliberou ouvir representantes da sociedade no curso de seus trabalhos, o que gerou longos debates. Enfim, o relatório do deputado Flávio Bierrenbach, do PMDB, foi lido no dia 15 de outubro de 1985, causando um grande choque. Dentre as surpresas anunciadas pelo relator, sensível à quantidade de telegramas e cartas (70 mil) vindos de todo o país e esteado em pareceres de juristas de São Paulo, a maior delas com certeza foi a proposta de realização de um plebiscito para que o povo escolhesse se a Assembléia Nacional Constituinte seria exclusiva ou congressual, além do estabelecimento de uma comissão legislativa para funcionar enquanto a Constituição estivesse sendo elaborada e da coleta de sugestões para a Constituinte através das Câmaras Municipais.

Não seria difícil prever a reprovação do relatório. Tanto o governo como o PMDB reagiram de forma dura. No lugar do relatório do deputado Flávio Bierrenbach, foi aprovado um substitutivo a cargo do deputado Valmor Giavarina - que, aliás, passou a compor a comissão após a saída de João Gilberto Lucas Coelho, motivado pela discordância com a postura da direção do partido (PMDB). Mesmo assim, o processo de votação da emenda não foi dos mais fáceis. Depois de muita tensão e de muito tempo, a proposta foi aprovada, tornando-se a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, exatamente ao gosto de José Sarney e contra toda a pressão popular²¹⁸. O mais

Celso Furtado, Cláudio Pacheco, Cláudio Pena Lacombe, Clóvis Ferro Costa, Cristovam Buarque, Edgar de Godoi da Mata Machado, Eduardo Mattos Portella, Evaristo de Moraes Filho, Fajardo José Pereira Faria, padre Fernando Bastos de Ávila, Floriza Verucci, Gilberto de Ulhoa Canto, Gilberto Freyre, reverendo Guilhermino Cunha, Hélio Jaguaribe, Hélio Santos, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouveia Vieira, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Amado, Josaphat Ramos Marinho, José Afonso da Silva, José Alberto de Assumpção, José Francisco da Silva, José Meira, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Laerte Ramos Vieira, Luís Eulálio Bueno Vidigal, Luís Pinto Ferreira, Mário de Souza Martins, Mauro Santayana, Miguel Reale Júnior, Odilon Ribeiro Coutinho, Orlando M. de Carvalho, Paulo Brossard de Souza Pinto, Raphael de Almeida Magalhães, Raul Machado Horta, Rosah Russomano, Sérgio Franklin Quintella e Walter Barelli. Merece destaque ainda a indicação de Fábio Konder Comparato, que não a aceitou, por se posicionar contrariamente à constituinte congressual e a um projeto prévio de Constituição.

²¹⁸idem, *ibidem*, p. 29-35. O texto da emenda é o seguinte:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26 - Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

absurdo é que a Constituinte teve como membros os senadores eleitos em 1982, cujo mandato expiraria em 1990²¹⁹.

Quanto à citada Comissão Afonso Arinos, foi alvo de críticas de todos os lados²²⁰. Todavia, durante o tempo que funcionou, mais de um ano, a Comissão realizou várias audiências públicas e recebeu sugestões de entidades e cidadãos. Em 18 de setembro de 1986, concluiu sua tarefa, cujos resultados surpreenderam, tanto o governo, que esperava um documento final conservador, que servisse de fonte aos constituintes - na verdade, algo que mantivesse o *status quo*, com uma capa de legitimação -, como aos seus críticos, por ter resultado, diferentemente do que de início se podia esperar, numa proposta de Constituição com pontos bastante avançados.

O constitucionalista José Afonso da Silva, em artigo na *Folha de São Paulo*, de 11.4.87, defende a adoção do anteprojeto elaborado por aquela comissão, repellido pelos conservadores - aos argumentos de que é estatizante, socializante, xenófobo e prolixo, já que não saiu como queriam, ao modelo da Carta de 1967-1969 -, como subsídio aos trabalhos da Assembléia Constituinte, justamente porque, ao contrário, “espelha as aspirações nacionais e está voltado para a promoção do homem brasileiro acima de tudo”²²¹. Mesmo não tendo, afinal, funcionado como um anteprojeto oficial, sobre o qual se iniciaria o processo constituinte, dada a decepção do Governo, o documento serviu

Art. 1º. Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro 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. A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 4º
Brasília, 2 de novembro de 1985.

²¹⁹Cfe. NUNES, Ivônio de Barros. *A nova Constituição e a participação da Igreja católica*. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Participação Popular e Cidadania - a Igreja no processo constituinte**. São Paulo: Paulinas, 1990, p. 33-35. Cfe. também MICHILES, Carlos. **Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/88**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: mimeo, 1989, p. 114, e ainda referido em vários outros textos.

²²⁰Em outro trecho, a já citada carta do Plenário Pró-Participação Popular Constituinte era o espelho dessas críticas: “Propomos, portanto, que se extingam as comissões nomeadas pelo Governo para a elaboração de anteprojetos de Constituição, e que organizemos, imediatamente, em todos os Municípios do País, os mecanismos de participação popular nas grandes decisões da Assembléia Nacional Constituinte.”

²²¹SILVA, José Afonso da. *Uma Constituição justa e moderna*. **Folha de S. Paulo**, 11.4.87.

para subsidiar vários dos relatórios das subcomissões e comissões temáticas (8 comissões e 24 subcomissões), bem como orientou autores de emendas²²², tendo influenciado o texto da Constituição em vários pontos. Enfim, “a Comissão foi perdida em grande parte pelo oficialismo e ganha pela sociedade. Ou melhor, virou o tal ‘sal da terra’, apesar das generalizadas resistências que cercaram o seu nascimento”²²³.

É importante ratificar que, politicamente, a convocação do Congresso Constituinte não tinha por fim uma reestruturação político-jurídica do país, porém era apenas mais uma etapa do processo de transição política pelo alto, para ser conduzida sob tutela burocrático-militar e controlada pelas forças conservadoras do grande capital e do latifúndio²²⁴. É neste ponto que as experiências locais dos movimentos populares entram em cena, e é a partir delas que pode se falar numa reação “dos de baixo” contra os rumos pré-determinados daquela nova fase, que consolidaria a transição conservadora.

Ainda assim, as eleições de 1986 refletiram muito pouco da luta pela Constituinte. Como os deputados e senadores constituintes seriam eleitos no pleito de 15 de novembro, juntamente com os Governadores de Estado, o grande assunto a dominar as campanhas dos candidatos e as notícias dos meios de comunicação foi o Plano Cruzado, plano de estabilização econômica do governo Sarney que, àquela altura, parecia realmente ter dado certo²²⁵, polarizando as discussões e permitindo ao PMDB uma grande vitória. No horário eleitoral gratuito e na grande imprensa, o tema da Assembléia Nacional Constituinte, quando muito, ficou relegado a segundo plano²²⁶.

O resultado das eleições, então, não poderia ser diferente, estabelecendo um paradoxo da representação na ANC (novidade?). A maioria da população estava

²²²MICHILES, Carlos. op. cit., p. 122.

²²³MICHILES, Carlos et alli. op. cit., p. 35.

²²⁴Cfe. BOCAJUVA, Pedro Cláudio Cunha. *Crise de poder e alternativas populares*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 88, p. 4.

²²⁵Ainda não escaparam da memória fatos marcantes dessa época, como o slogan “Tem que dar certo!”, a caça ao boi no pasto e os aguerridos “fiscais do Sarney”, empenhados em fazer cumprir o congelamento de preços, inclusive com medidas radicais como o fechamento de supermercados. Face a isto, o então Presidente da República, na primeira fase de sua gestão, atingiu níveis altíssimos de popularidade.

²²⁶Cfe. MICHILES, Carlos et al., op. cit., p. 35-36.

representada por uma minoria no Congresso, enquanto a minoria tinha conseguido eleger uma maioria parlamentar conservadora²²⁷.

Apesar disto, gratas exceções tiveram lugar em alguns setores da sociedade civil que buscaram mostrar à população a importância daquele momento, bem como vincular o voto a candidatos que assumissem compromissos com as propostas populares. Para eles, o momento preparatório para a Constituinte foi de grande efervescência, com muito trabalho e discussões que, em muito, contribuíram para o amadurecimento e esclarecimento de posições e estratégias de combates. Além das iniciativas dos movimentos populares e das organizações destacadas mais adiante, várias universidades realizaram debates, seminários, cursos sobre o assunto. A UFSC teve um papel destacado, na condução da Ação Catarinense Pró-Constituinte, criando e divulgando material (cartilhas) sobre a Constituinte, promovendo debates e encabeçando propostas populares de emendas ao texto da Comissão de Sistematização²²⁸. Um outro exemplo foi a Semana de Estudos “Constituinte e Cidadania”, realizada pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Franca, realizada entre 13 e 16 de outubro de 1986, com conferências e mesas redondas sobre temas como: Transição democrática, Constituinte e Universidade; Participação da Sociedade Civil no Poder; Minorias, Movimentos Sociais e Constituinte, entre outros, contando com nomes tais como Florestan Fernandes, Marco Aurélio Nogueira, Eder Sader e Rodolfo Konder, cujos anais foram publicados²²⁹.

1.3 O Processo Constituinte - Aspectos Gerais

Revelado o contexto em que se deu a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, passaremos a expor alguns fatos mais marcantes do desenvolvimento de

²²⁷Cfe. MICHILES, Carlos, op. cit., p. 117.

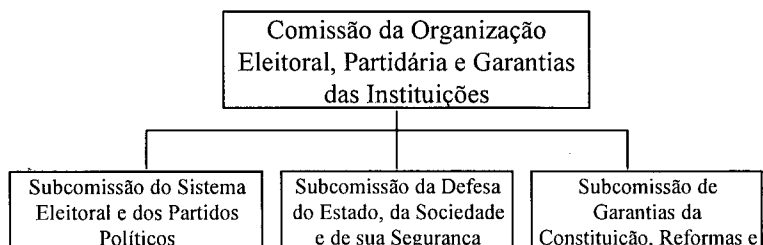
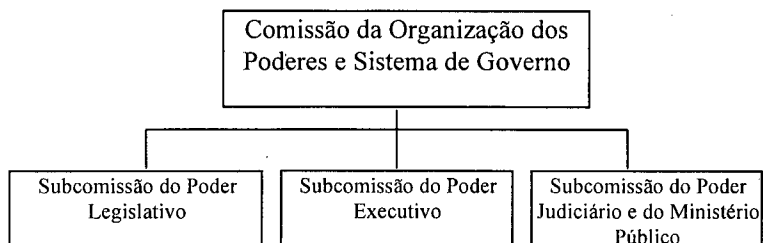
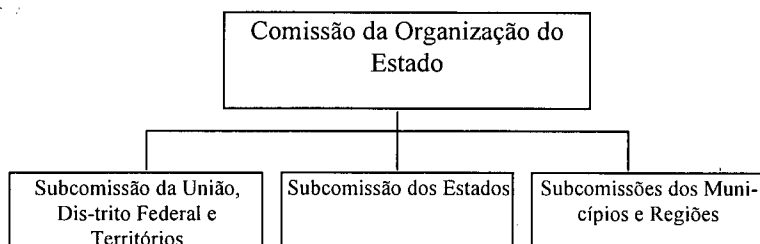
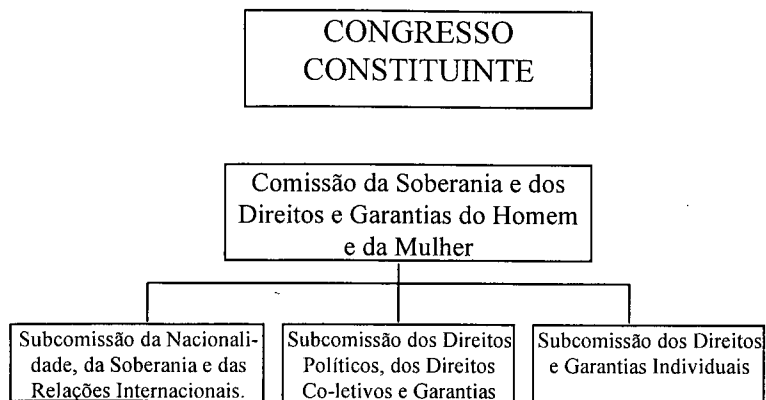
²²⁸Ver item 2.1.8 adiante.

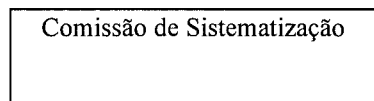
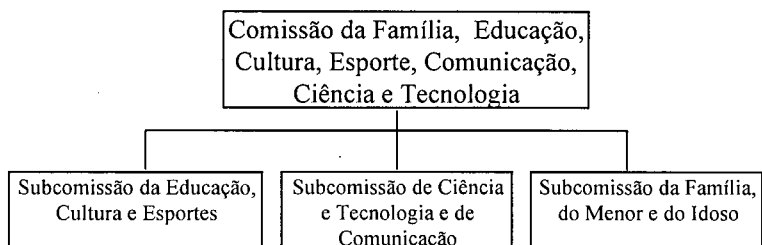
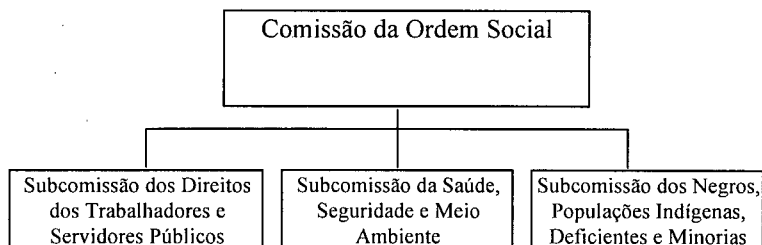
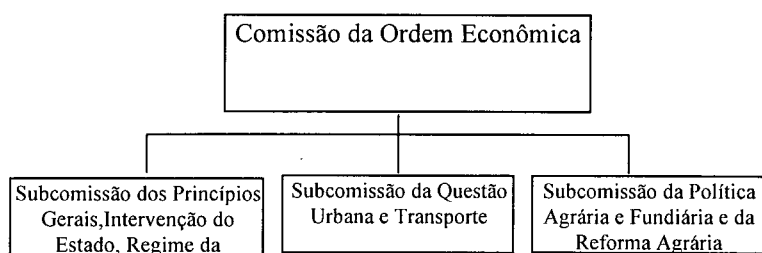
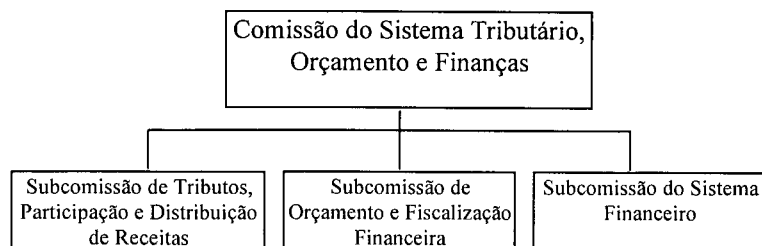
²²⁹**Constituinte e Cidadania**. Franca: FHDSS/UNESP, 1987. Não foram apenas as universidades, porém, a tomar iniciativas nesse sentido. A Revista Visão, por exemplo, promoveu intensos debates sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, publicados entre 4 de setembro e 23 de outubro de 1985. Foram colhidas opiniões de políticos, juristas e intelectuais de todas as tendências, como Hermann Assis Baeta (então presidente da OAB), Hélio Bicudo, Sidney Sanches, Celso Bastos, Espiridião Amin, Flávio Bierrenbach, Humberto Lucena, Gérard Lebrun, Djalma Bom, Itamar Franco, José Lourenço, Marco Maciel e Vivaldo Barbosa, para citar apenas alguns. Os debates foram depois reunidos em MAKSOUD, Henry (org.). **Constituinte Independente e Apartidária**. São Paulo: Visão, 1986.

seus trabalhos, desde o início até a conclusão. Entretanto, será uma abordagem panorâmica, que possibilite, na seqüência, localizar melhor as iniciativas de participação popular no processo, com destaque para a articulação dos movimentos e a campanha das emendas populares. Ainda, a evolução da discussão de alguns temas considerados prioritários neste trabalho será apresentada detalhadamente também mais adiante neste capítulo.

O Congresso Constituinte foi instalado em 1º.2.87, composto por 559 membros, sendo 513 deputados e 46 senadores, tendo sido eleito seu presidente o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP). Como não foi adotado nenhum anteprojeto para guiar a tarefa de elaboração da Constituinte, o sistema adotado foi a divisão dos parlamentares em oito grandes comissões temáticas, cada uma com três subcomissões, e de uma nona comissão, a de sistematização, que começaria a funcionar quando as outras tivessem concluído seus trabalhos²³⁰. Veja-se, para uma idéia mais clara, o fluxograma abaixo:

²³⁰Segundo o então deputado Nelson Jobim, foi sua a idéia da organização da Assembléia Constituinte nesses moldes, uma vez que não tinha sido a ela enviado o projeto da Comissão Afonso Arinos, pelas já mencionadas críticas, nem seria possível o estabelecimento de uma grande comissão, a exemplo da Assembléia de 1946, porque restringiria a participação dos constituintes, todos desejosos de marcar presença em todas as etapas do processo. Para maiores detalhes, v. a entrevista, em anexo. De qualquer maneira, a estrutura escolhida deu os contornos e os limites da futura Constituição, o que não pode passar despercebido - se é criada uma comissão da ordem social, necessariamente estarão presentes na futura Constituição regras sobre direitos sociais -, como é salientado também por João Gilberto Lucas Coelho, em sua entrevista, em anexo.





Com a instalação das Comissões, em 31/03/87, estas começaram a desenvolver seu trabalho, inclusive com a realização de audiências públicas em que se ouviam pessoas das mais diferentes áreas, com sugestões para a Constituição²³¹. Cada Subcomissão tinha um presidente e um relator. Os relatórios das subcomissões eram compatibilizados pelo relator da Comissão, que apresentava então seu relatório. Após tudo isso, começava a funcionar a Comissão de Sistematização - tendo como presidente Afonso Arinos e relator Bernardo Cabral -, instalada apenas em 2 de julho, e incumbida de fazer o primeiro projeto de Constituição, a partir daqueles oito relatórios e das emendas populares apresentadas²³². Durante as discussões nas subcomissões, deputados de esquerda, especialmente José Genoíno (PT-SP) e Roberto Freire (PCB-PE), atuando em várias delas, conseguem ganhar o voto de muitos indecisos em questões importantes²³³.

Dentre os relatórios das Comissões, dois destacam-se por motivos opostos: primeiro, o da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, do relator José Paulo Bisol (PMDB-RS), festejado como o mais avançado de todos, emplacando importante vitória da esquerda²³⁴; segundo, o da Comissão da Ordem Econômica, por ser um substitutivo conservador, aprovado por meio de manobra

²³¹De acordo com MICHILES, Carlos. op. cit., nesta primeira fase dos trabalhos da Constituinte, “11.989 propostas vindas da sociedade civil representaram o primeiro material sobre o qual trabalharam os relatores das 24 Subcomissões temáticas. Além desse material primário, cada Subcomissão poderia realizar de 5 a 8 audiências públicas (com número ilimitado de depoentes), abertas à participação espontânea de organizações ou mesmo orientadas para subsidiar os debates em torno das questões a ser definidas no futuro texto constitucional. Foram realizadas 578 reuniões entre as Subcomissões e Comissões temáticas durante o seu período de vigência. Quanto às audiências públicas realizadas na fase das Subcomissões, registraram-se mais de 800 depoimentos e sugestões feitas diretamente por entidades da sociedade civil” (p. 123-124).

“Desta forma, em vez de se ter um projeto como ponto de partida, ele surgia como resultado de um processo metodológico, que teve nas audiências públicas uma verdadeira auditoria do Brasil real. Assim, os trabalhos da ANC começaram com a pressão política que [se] desenrola-se ao nível das subcomissões, com lances por vezes emocionantes, pungentes e memoráveis” (p. 127).

²³²Folha de S. Paulo, 28.3.87.

²³³Jornal do Brasil, 29.5.87.

²³⁴Jornal do Brasil, 14.6.87. O senador Bisol recebeu nota dez do DIAP, que reconheceu sua “atuação destacada em defesa da participação popular e das liberdades democráticas” (op. cit., p. 471).

regimental encetada por José Lins (PFL-CE)²³⁵, que permitiu votar emendas e destaques antes mesmo do relatório original, do senador Severo Gomes (PMDB-SP), contra os protestos dos constituintes de esquerda e dos manifestantes da CONTAG, que dividiam o espaço das galerias com os rivais da UDR²³⁶.

Na fase de elaboração do relatório da Comissão de Sistematização, houve muitas manifestações atacando o trabalho do relator Bernardo Cabral (PMDB-AM)²³⁷, que, ao tentar englobar num único documento as contribuições vindas das Comissões, acabou por produzir um “monstrengo” de 496 artigos, não só por ser prolixo, porém sobretudo por não ter uma linha filosófica fundamental que o amarrasse²³⁸. Nesta fase, o próprio Presidente Sarney encarrega seu líder, Carlos Sant’Anna (PMDB-BA)²³⁹, de apresentar emendas modificativas, ainda que o Regimento Interno proíba²⁴⁰.

É importante realçar que desde a instalação do Congresso, foram-se formando grupos suprapartidários, como o “Grupo do Consenso”, “Grupo Conservador” e “Grupo Centrista”²⁴¹, que tiveram alguma proeminência em determinados momentos e que, ao longo de todo o processo, deram origens a outros grupos, segundo os interesses envolvidos, destacando-se o famigerado “Centrão”²⁴².

²³⁵José Lins foi “um dos mentores da articulação da direita, que se intitulou Centrão, [e] em sua atuação na Constituinte prestou relevantes serviços ao empresariado conservador e às multinacionais. Manobrou para rejeitar o projeto do relator de sua comissão, Senador Severo Gomes, que contemplava as reivindicações dos empresários de bom senso”, conquistando a nota 0,75 na avaliação do DIAP (op. cit., p. 150).

²³⁶**Folha de S. Paulo**, 14.6.87. Quanto a isto, lembre-se do artigo de Severo Gomes “A Constituinte do Hotel Carlton”, já citado, bem como do livro de Murillo Aragão, em que se destaca essa passagem do confronto CONTAG/UDR nas galerias do Congresso. O temor dos parlamentares pela segurança de sua atividade era de tal monta, frente aos cerca de 2000 membros da UDR e 1000 da CONTAG presentes em Brasília, que o deputado Ulysses Guimarães determinou a limitação do número de pessoas com acesso às galerias, mediante distribuição de crachá de identificação. Alie-se a isto o assassinato do líder rural e suplente de deputado Paulo Fontelles, recentemente ocorrido no Pará (cfe. **O Estado de S. Paulo**, 12.6.87).

²³⁷O ex-presidente do Conselho Federal da OAB “revelou-se um grande conciliador”. Sua média final foi 5,5 (DIAP, op. cit., p. 81).

²³⁸Veja-se o ateprojeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização: BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto de Constituição (da Comissão de Sistematização)**. Brasília: Senado Federal, jun. 1987.

²³⁹Este obteve nota zero por sua atuação na Constituinte. Segundo o DIAP, “foi contra a participação da sociedade na formulação de leis” (op. cit., p. 95).

²⁴⁰**Folha de S. Paulo**, 3.7.87.

²⁴¹**Folha de S. Paulo**, 1.7.87.

²⁴²**O Jornal de S. Catarina**, em 25.6.87, perguntava: “Centro: vem aí um novo partido?”, em reportagem que revelava que os deputados ditos de centro articulavam a formação de bloco suprapartidário para votar uniformemente pontos mais polêmicos da futura Constituição.

Apresentadas emendas dos constituintes e as populares, o deputado Bernardo Cabral deveria elaborar um substitutivo. Contudo, o chamado “Cabral I”, com 374 artigos ao todo (não apenas 280, como anunciado anteriormente na imprensa), retirou do projeto o que ele tinha de mais avançado, desprestigiando os relatórios das Comissões da Soberania e da Ordem Social, como emendas, tanto as dos constituintes quanto as populares. Sua base foi, quase exclusivamente, o projeto “Hércules”, elaborado pelo grupo suprapartidário “dos 32” ou “moderados”, o que causou indignação²⁴³. Ainda assim, entretanto, o projeto manteve alguns avanços sociais, com relação à proteção dos direitos individuais e coletivos e aos direitos trabalhistas²⁴⁴.

Para a elaboração do segundo substitutivo, a correlação de forças na Comissão de Sistematização começou a mudar em favor dos conservadores (ou “Grupos dos moderados”, capitaneados pelo senador José Richa, do PMDB paranaense) que, a despeito dos relatores-adjuntos formais, passam a influenciar - ainda mais - e auxiliar informalmente o deputado Bernardo Cabral²⁴⁵. Nesta fase, os parlamentares de esquerda pensam em obstruir os trabalhos da Constituinte como reação ao espaço conquistado pelos conservadores, mas mudam de tática frente à quantidade de pedidos de destaque ao texto (mais de 6 mil) que, por si só, levaria os trabalhos da Sistematização a, no mínimo, 83 dias²⁴⁶, inviabilizando sua conclusão em 8 de outubro de 1987, como previsto²⁴⁷. Com esse ritmo, a ANC teve seus prazos várias vezes modificados (note-se que a previsão inicial para a promulgação da Constituição era 15 de novembro de 1987). Enfim, a Sistematização aprovou, em 18.11.87, o texto do projeto de Constituição, por 58 votos a favor e 3 abstenções, depois de 56 dias de trabalho²⁴⁸, ou seja, com 37 dias de atraso.

²⁴³O Estado de São Paulo, 12.7.87; Folha de São Paulo, 14.8.87, 27.8.87 e 28.8.87; Diário Catarinense, 23.7.87; Jornal de Santa Catarina, 15.8.87 e 21.8.87, e O Globo, 16.8.87.

²⁴⁴Folha de S. Paulo, 2.9.87, e Jornal de Santa Catarina, 6.9.87.

²⁴⁵Folha de S. Paulo, 10.9.87.

²⁴⁶Ou 170 dias, conforme cálculo divulgado no Diário Catarinense, de 24/09/87.

²⁴⁷O Estado de S. Paulo, 12.9.87; Folha de S. Paulo, 21.9.87 e 22.9.87.

²⁴⁸Folha de S. Paulo, 19.11.87. É interessante destacar que mesmo o segundo substitutivo, aprovado pela Comissão de Sistematização com várias mudanças conservadoras, motivou a publicação de um inflamado panfleto de mais de 200 páginas, pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, em que seu autor denuncia que “a agressão das três Reformas socialistas e confiscatórias - Agrária, Urbana e Empresarial - estimuladas pelas minorias insignificantes e bafejadas pelo progressismo religioso ameaça atirar por terra esse passado [do Brasil] carregado de méritos e esse porvir radiante de luz”, concluindo que “opor-se a essas três Reformas é garantir a continuidade desse fecundo passado e o esplendor cristão desse

Após esta fase, o projeto passou então ao Plenário da Assembléia para ser discutido e votado em dois turnos. A grande manobra, nesta nova etapa, foi a mudança do Regimento interno. O chamado “Centrão”, bloco de direita, inconformado com o teor “esquerdizante” do projeto e confiante na pretensa maioria em plenário, consegue modificar, após tentativas de acordo e duas votações, o Regimento, no sentido de exigir a maioria qualificada de 280 votos não só para aprovar uma emenda modificativa, mas também para manter o texto de um artigo do projeto já aprovado na Sistematização²⁴⁹.

A esquerda reage, chegando a propor sua retirada da ANC, caso vençam as propostas do Centrão²⁵⁰. O próprio Bernardo Cabral demonstra o temor de que o Centrão possa anular os partidos pequenos²⁵¹.

A estratégia da esquerda passa a ser, no entanto, a de pedir destaques em separado, obrigando o Centrão a manter sempre 280 dos seus membros em plenário²⁵². O Centrão recua e faz acordos que permitem a aprovação de temas como o princípio da democracia direta, o *habeas data*, o mandado de segurança coletivo, de injunção e a função social da propriedade. Na verdade, em plenário o Centrão demonstra ter menos força do que o “rolo compressor” que alardeava²⁵³.

Enquanto isso, a ANC convivia com ameaças golpistas, como a do ministro Antônio Carlos Magalhães, que propôs “zerar” a Constituinte, nomeando-se uma

porvir, na aurora grandiosa do terceiro milênio” (OLIVEIRA, Plínio Corrêa de. **Projeto de Constituição angustia o País**. São Paulo: Vera Cruz, 1987. p. 1).

²⁴⁹Folha de S. Paulo, 25.11.87, 26.11.87, 3.12.87, 4.12.87, 10.12.87, 5.1.88 e 6.1.88; O Estado de S. Paulo, 25.11.87, 26.11.87, 27.11.87, 10.12.87 e 6.1.88; Jornal do Brasil, 26.11.87, 11.12.87 e 6.1.88. O pitoresco destas notícias é que a cobertura dada por cada um dos jornais tem nuances diferenciadas. Enquanto a Folha e o JB aparentam uma certa isenção com relação aos fatos narrados, o Estado de São Paulo tem uma postura definida pró-Centrão, não sutil, mas escancarada. Ainda tocante à cobertura do “Estadão”, vale a pena mencionar a campanha difamante lançada contra o CIMI (Conselho Indigenista Missionário) e a CNBB, patrocinada pelo grande capital interessado na exploração das terras indígenas, procurando evitar sua demarcação (ver item 2.1.9, adiante).

No cenário catarinense, pelo menos em um dos grandes jornais pôde-se perceber, se não em sua linha editorial, pelo menos nas palavras de um articulista, o sentimento de repúdio ao Centrão. No artigo “Constituinte: avanços ameaçados”, Paulo Prisco Paraíso lamenta as mudanças regimentais, o caráter conservador do Centrão, que “pode desfigurar o projeto de Constituição avançado”, oriundo da Comissão de Sistematização. Condena também a participação, no Centrão, de 9 dos 19 constituintes catarinenses (PARAÍSO, Paulo Prisco. *Constituinte: avanços ameaçados*. Diário Catarinense, 4.12.87).

²⁵⁰Jornal do Brasil, 5.12.87.

²⁵¹Jornal de S. Catarina, 13.1.88, e O Estado de S. Paulo, 13.1.88.

²⁵²Diário Catarinense, 15.1.88, e Folha de S. Paulo, 23.1.88.

²⁵³Folha de S. Paulo, 5.2.88 e 14.2.88.

comissão de especialistas que daria ao Brasil uma nova Constituição. Tal proposta ganhou força entre a direita, a começar pelo ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, em declaração de apoio ao colega de ministério. Tanto mais, com as derrotas do Centrão na votação da Constituição em primeiro turno. O deputado Ulysses Guimarães, como presidente da ANC, reagiu veementemente contra tal iniciativa²⁵⁴. Ademais disso, o governo Sarney, não fosse apenas a constante detração dos pontos já aprovados da Constituição, é envolvido numa investigação no Congresso, com a instalação de uma “CPI da corrupção” - a envolver vários de seus assessores diretos -, cujos membros tenta desmoralizar a todo custo, para desacreditá-la junto à opinião pública²⁵⁵. Ainda assim, o então Presidente da República consegue que se lhe dêem cinco anos de mandato, tema, aliás, que causou muito mais discussão durante toda a ANC que tantos outros de maior relevância²⁵⁶.

²⁵⁴**Folha de S. Paulo**, 15.2.88 e 18.2.88. Com a ameaça de golpe pairando no ar, várias entidades da sociedade civil publicam conjuntamente um documento defendendo a soberania da ANC. Para D. Luciano Mendes de Almeida, somente o diálogo, a tolerância, o respeito a todos os setores, a efetiva participação popular poderão tirar o Brasil da situação de crise (ALMEIDA, Luciano Mendes de. *Estado de Direito de Metas Sociais*. **Folha de S. Paulo**, 12.3.88). Triste é saber que um constitucionalista de renome - ainda que notório seu servilismo ao regime antidemocrático - tenha tentado dar roupagens de juridicidade ao golpismo. Em *Zerar a Constituinte*, **Folha de S. Paulo**, 22.2.88, Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO defende a proposta de Antônio Carlos Magalhães.

Já ao final dos trabalhos constituintes, outro episódio indica, senão uma tentativa de golpe, contudo a demonstração da pressão militar. Durante a Conferência dos Exércitos Americanos, em Montevideu, o general de brigada Paulo Neves de Aquino leu um relatório que “acusa 30% dos constituintes de subversivos”. Os “subversivos” teriam inserções nos movimentos populares, sindicais, educacionais e religiosos e estariam representados na ANC nos partidos de esquerda (**Folha de S. Paulo**, 25.9.88).

²⁵⁵**Folha de S. Paulo**, 24.4.88.

²⁵⁶**Folha de S. Paulo**, 3.6.88. O placar da votação foi o seguinte: 328 votos a favor, 222 contra e 3 abstenções. Por Santa Catarina, deram 5 anos a Sarney: Alexandre Puzyna, Eduardo Moreira, Geovah Amarante, Ivo Vanderlinde e Renato Viana, do PMDB; Orlando Pacheco e Victor Fontana, do PFL, e Ruberval Pilotto, do PDS (cfe. *Diário Catarinense*, 3.6.88). Os citados deputados obtiveram, na nota do DIAP, respectivamente: 2,0; 5,5; 6,0; 4,5; 6,75; 1,0; 0,25, e 0,5 - a propósito, na mesma avaliação, somente Francisco Küster e Vilson Souza, por Santa Catarina, alcançaram nota dez (op. cit., p. 556-575).

A aprovação do presidencialismo e dos 5 anos de mandato, ainda em abril, para os futuros Presidentes, já havia sido uma vitória de Sarney. Este episódio foi decisivo para a criação do PSDB, por iniciativa de um grupo de parlamentares peemedebistas descontentes com os rumos que o partido estava tomando na Constituinte, distanciando-se de seu programa e adotando o fisiologismo como norma, ao barganhar votações por cargos (**Folha de S. Paulo**, 25.3.88).

O governo, entretanto, não foi vitorioso sempre. A derrota das propostas do Centrão para a Ordem Econômica, aprovando-se a definição de empresa nacional, causou perplexidade à trupe palaciana e indignação ao presidente da UDR ²⁵⁷.

A grande derrota da esquerda aconteceu no tema da Reforma Agrária, para alegria da UDR e do Centrão²⁵⁸.

A nova Carta foi aprovada em primeiro turno em 30 de junho de 1988²⁵⁹ e, definitivamente, em 22 de setembro do mesmo ano, por 474 votos “sim” contra 15 “não” e 6 abstenções (495 presentes). O deputado mineiro João Paulo Pires de Vasconcelos foi o único deputado do PT a votar “sim”, contra orientação do Diretório Nacional do Partido²⁶⁰.

Enfim, a 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

2. A MOBILIZAÇÃO POPULAR

É, portanto, após a campanha das Diretas-Já e sobretudo no ano de 1985, que vão surgir as primeiras articulações de movimentos e instituições para se preparar para o embate constituinte. Conforme já salientava Herkenhoff, o povo não apenas poderia, mas deveria participar da Constituinte, de acordo com as seguintes etapas da mobilização popular: antes da convocação da Constituinte; à época da eleição de seus membros; durante seu funcionamento; depois do término de seus trabalhos²⁶¹.

²⁵⁷Folha de S. Paulo, 27.4.88 e 28.4.88.

²⁵⁸Folha de S. Paulo, 6.5.88 e 11.5.88; O Estado de S. Paulo, 6.5.88.

²⁵⁹Folha de S. Paulo, 1.7.88.

²⁶⁰Folha de S. Paulo, 23.9.88. O Diretório Nacional do PT decidiu que os parlamentares do partido deveriam votar “não” à aprovação da Constituição (embora apondo sua assinatura ao texto), por esta conter reminiscências autoritárias, como o papel das Forças Armadas, e não ter acolhido propostas avançadas, como a da reforma agrária. Contra a vontade da maioria da bancada, os deputados - com a exceção mencionada - obedeceram a decisão partidária (Folha de S. Paulo, 18, 23 e 24.9.88). Já em 30.5.88 a Folha destacava esta possibilidade.

²⁶¹HERKENHOFF, João Batista. op. cit., p. 66-69.

Segundo o mesmo autor, que preconizava que a Constituição só poderia vigorar se aprovada em plebiscito popular²⁶²,

depois que a Constituição for legitimada pela aprovação direta do povo, terá o povo organizado de continuar lutando pelo seu cumprimento, pelas conquistas que acaso tiver feito. Justamente porque o povo foi sempre colocado à margem: Constituição, no Brasil e em outros países de estrutura social semelhante, é um documento que nunca foi respeitado. Conquistas populares, inscritas na Constituição de 1946, ainda não tinham sido efetivamente cumpridas quando se encerrou esse ciclo constitucional, em 1º de abril de 1964²⁶³.

Dai a importância não só da mobilização para a Constituinte, como também - e principalmente - da luta pela efetivação das eventuais conquistas.

Passaremos, assim, a relatar algumas experiências de mobilização popular, seja de iniciativas próprias, de movimentos já então mais organizados (e com maior organicidade), como os exemplos de Vila Velha e São João de Meriti, seja de iniciativas de instituições que trabalharam com projetos de educação política do povo para a participação no processo constituinte²⁶⁴.

É de se ressaltar aqui a grande importância do trabalho de educação política empreendido, no sentido de amadurecer a consciência popular sobre a cidadania. As emendas populares, pela relevância que tiveram, serão tratadas especificamente mais adiante.

²⁶²Entendemos que seria referendo e não plebiscito, por ser uma consulta posterior à elaboração da Constituição, da qual dependeria sua validade, e não uma consulta prévia sobre determinado tema (como o plebiscito de 1993 sobre forma e sistema de governo). Ver neste sentido DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 130. Também BONAVIDES, Paulo, op. cit., 1996, p. 282-289, chega à mesma conclusão, embora apresente extensa classificação e opiniões de vários autores.

²⁶³op. cit., p. 69.

²⁶⁴Ivônio Barros Nunes, membro da Comissão de Acompanhamento da Constituinte, da CNBB, entende que havia uma debilidade orgânica dos movimentos populares, que dificultava a coordenação de uma estratégia comum, o que legitimou a ação da Igreja Católica e de outras instituições importantes da sociedade civil, “à medida que conseguiram formalizar questionamentos e apontar propostas gerais mais claras para o equacionamento da questão democrática no Brasil” (NUNES, Ivônio. op. cit., p. 40).

2.1 Experiências de participação popular na Constituinte

2.1.1 A experiência de Vila Velha

O surgimento do movimento popular em Vila Velha se dá a partir das necessidades da comunidade, falta de serviço de saúde e ensino, deficiência no transporte coletivo e saneamento básico inadequado ou inexistente, em alguns bairros, mas implementado pelas condições políticas: o município sempre foi governado pela oposição (MDB) durante o regime militar e “a Pastoral Social da Igreja, através das CEBs, manteve um trabalho sistemático de conscientização sócio-política com a população”²⁶⁵. Desde 1967, iniciou-se uma movimentação, a princípio, em um bairro, por melhores condições de vida, o que se alastrou com força em 1977/78, com a bandeira principal do transporte coletivo. A partir daí criou-se um Conselho Comunitário, em 1983, a princípio atrelado à Prefeitura, e depois independente, em agosto de 1984²⁶⁶.

Outro passo importante da mobilização popular em Vila Velha foi a participação na elaboração do orçamento. Em 1985, por iniciativa do prefeito Vasco Alves (PMDB), seguindo exemplos semelhantes de municípios como Lages (SC) e Pelotas (RS), a população é consultada (10.000 moradores participaram do processo) sobre a necessidade de obras para a aplicação de 10% do orçamento. A institucionalização da discussão popular do orçamento, com a Lei nº 2.247/85, “representa um grande marco para o movimento popular de Vila Velha e também do Brasil”²⁶⁷, inclusive por ter entrado na Constituinte através da Comissão de Sistematização²⁶⁸.

²⁶⁵SANTOS, Fabiana Éboli. *A experiência de Vila Velha*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988.

²⁶⁶SANTOS, Fabiana Éboli. op. cit., p. 8.

²⁶⁷idem, ibidem, p. 9.

²⁶⁸Cfe. KROHLING, Aloísio. *Avaliação de um militante*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 19. O projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de julho de 1987, estabelecia que:

“art. 68 - Como órgão subsidiário de controle da atividade municipal, a Lei Orgânica poderá criar um Conselho de Ouvidores e regulará as suas atribuições.

§ 1º - Ao Conselho de Ouvidores, constituído de representantes da comunidade, em especial de entidades econômicas, profissionais e culturais, competirá:

I - manifestar-se, perante a Câmara de Vereadores, sobre o orçamento municipal a ser votado;

II - fiscalizar o desempenho da administração municipal, no curso da execução orçamentária, manifestando-se perante a Câmara de Vereadores, sempre que julgue necessário;

A importância maior de todo esse processo de participação popular nas decisões sobre o orçamento, para além da organização, está na constituição da cidadania. Esta experiência de participação no poder local, de influir a administração pública, instituindo condutas e as transformando em leis, vai ser fundamental para a mobilização pró-Constituinte²⁶⁹.

A idéia de se montar uma comissão municipal pró-Constituinte foi iniciativa de alguns membros do Conselho Comunitário de Vila Velha que haviam participado de debate com D. Mauro Morelli sobre o tema. A partir de 1985, em momentos diferenciados nos diversos bairros, surgiu então a necessidade de debater a questão constituinte. As lideranças se deram conta de que o grau de informação da população sobre o tema era muito pequeno e constataram a necessidade de desenvolver o trabalho em duas linhas. A primeira, relacionada com o método de trabalho, vai no mesmo caminho da “cartilha” de Herkenhoff, citada atrás, sobre os momentos do “antes”, do “durante” e do “depois”, referentes à mobilização e escolha de candidatos, acompanhamento dos trabalhos e, por fim, a batalha pela efetivação das normas. A

III - receber queixas da comunidade a respeito do funcionamento da administração municipal e encaminhá-las aos órgãos competentes, providenciando, quando for o caso, medidas de apuração da responsabilidade de servidores municipais.

§ 2º - Os membros do Conselho de Ouvidores serão eleitos, por voto direto e secreto, em sufrágio universal, e exercerão suas atribuições gratuitamente.

§ 3º - Será conferida legitimidade processual ao Presidente do Conselho de Ouvidores para representar, perante o Judiciário, sobre qualquer abuso de autoridade, desvio de poder ou má aplicação de recursos públicos.”

No relatório da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a participação dos movimentos sociais no governo era ainda mais alargada:

“São direitos e liberdades coletivos invioláveis:

I - ...

...

VII - A PARTICIPAÇÃO DIRETA.

a) é garantida a participação dos movimentos sociais organizados na Administração Pública no âmbito do bairro, distrito, Município, Estado e Federação, visando à defesa dos interesses da população, a desburocratização e o bom atendimento ao público;

b) ...

c) a lei regulamentará o acompanhamento, o controle e a participação dos representantes da comunidade no planejamento das ações de governo, nas etapas de elaboração e execução, garantido o amplo acesso à informação sobre atos e gastos do governo e das entidades controladas pelo Poder Público, relativos à gestão dos interesses coletivos;”

Depois de idas e vindas, o texto constitucional enfim previu, ainda que de forma vaga, que a Lei Orgânica do Município deverá atender, entre outros preceitos, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (CF, art. 29, XII - renumerado pela EC nº 1/92).

segunda é que o movimento popular estaria em desvantagem para fazer valer suas propostas, desde que havia sido convocado um Congresso Constituinte e não uma Assembléia exclusiva²⁷⁰.

O trabalho foi pedagógico no sentido de mostrar que a Constituição é a carta básica dos direitos e obrigações do cidadão. Este era um trabalho de conscientização sobre o direito à cidadania²⁷¹.

Quanto à influência do movimento popular na escolha dos candidatos à Constituinte, em suma, houve uma penetração muito pequena, até porque “as campanhas enfatizaram muito mais a eleição para governador do que para a Constituinte”. Dois candidatos de certa forma ligados ao movimento popular foram eleitos, Vasco Alves, ex-prefeito, e Vitor Buaiz, que participava de algumas assembléias da Comissão Constituinte de Vila Velha e Vitória²⁷².

2.1.2 A experiência de São João de Meriti

Nesta cidade, a partir de março de 85 iniciaram-se as discussões e debates com o movimento popular sobre a Constituinte, procurando disseminar o que era, como seria feita e como interferir no processo. Com o lançamento da campanha nacional pela Constituinte livre e soberana, por iniciativa de Dom Mauro Morelli (bispo da Diocese de Duque de Caxias e São João de Meriti), os debates se intensificaram e foi lançado o Comitê Constituinte Municipal, no dia 13 de setembro de 85, na sede da ABM (Federação das Associações de Moradores de São João de Meriti)²⁷³.

²⁶⁹SANTOS, Fabiana, op. cit., p. 9.

²⁷⁰idem, ibidem, p. 11.

²⁷¹idem, ibidem, p. 12.

²⁷²idem, ibidem, p. 14-15. Na pesquisa realizada por Leôncio Martins Rodrigues, **Quem é Quem na Constituinte**. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987, Vasco Alves definiu-se como de centro-esquerda, enquanto Vitor Buaiz, único petista eleito no Espírito Santo, também definiu-se como de centro-esquerda (p. 247-248). Na avaliação feita pelo DIAP, Vasco Alves foi citado como “parlamentar atuante, seu desempenho na Constituinte se deu em conformidade com os pleitos dos movimentos sindicais e populares. Defendeu a reforma tributária, a reforma agrária e a empresa nacional”, entre outros temas, tendo recebido nota dez (op. cit., p. 187). Com atuação semelhante, Vitor Buaiz recebeu média final 9,5 (nove e meio) por não estar presente à seção em que foi votada a substituição processual dos sindicatos, tese que defendia. No mais, “votou 100% com os trabalhadores” (p. 188).

²⁷³Cfe. AZEVEDO, Márcio. *A experiência de São João de Meriti*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, n° 37, ano XIII, ago. 1988, p. 33.

Apesar da derrota da Constituinte exclusiva, o movimento não morreu, e passou a realizar debates sobre temas constitucionais, com o convite a candidatos progressistas para discutir suas idéias com a população. Além disso, foi realizado um Congresso Constituinte Municipal, em 16 de 17 de agosto de 1986, com o comparecimento de cerca de 400 pessoas, entre delegados de todas as associações de moradores e representantes de quase todos os partidos políticos. Os resultados mais importantes do Congresso foram a elaboração de uma carta aos constituintes (“carta-compromisso”) e de propostas populares para a nova Constituição²⁷⁴.

Para as eleições, houve uma novidade. As forças tradicionais, conservadoras não se impuseram em S. J. Meriti. A população queria mudança. Dos três deputados estaduais eleitos, nenhum havia exercido mandato antes. O voto foi, sem dúvida, oposicionista à Nova República. Um dos eleitos, inclusive, vinha do movimento popular: Ernani Coelho, do PT²⁷⁵.

2.1.3 O projeto de educação popular para a Constituinte²⁷⁶

Foi de grande importância o projeto empreendido por uma rede de ONG’s laicas e confessionais (CEDAC, CEDI, CPO, CPT, FASE, IBASE, ISER, PACS/CENPLA e SEP), nomeado *Educação Popular na Constituinte*, e financiado por uma fundação católica estrangeira, a partir do final de 1985, com o objetivo de promover cursos sobre Constituinte e Constituição junto a segmentos populares, procurando criar uma “**consciência de cidadania**” capaz de gerar propostas relativas aos direitos individuais e

²⁷⁴AZEVEDO, Márcio. op. cit., p. 33-34.

²⁷⁵idem, ibidem, p. 35.

²⁷⁶Foi principalmente dos resultados desse projeto que teve origem o livro **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**, já citado, que contou com a colaboração de vários autores, todos ligados intrinsecamente à batalha dos movimentos sociais pela (e na) Assembléia Nacional Constituinte, com destaque para as campanhas de coleta de assinatura para as emendas populares. São eles Carlos Michiles, coordenador da campanha das emendas populares; Emmanuel Gonçalves Vieira Filho, do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas); Francisco Whitaker Ferreira, um dos fundadores do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte; João Gilberto Lucas Coelho, ex-deputado federal pelo MDB e PMDB, também membro da Comissão da CNBB de acompanhamento à Constituinte; Maria da Glória da Veiga Moura, pesquisadora da Fundação Nacional Pró-Memória, e Regina de Paula Santos Prado, Secretária Nacional dos Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte.

sociais, e estabelecer “**formas de organização**” (em negrito no original) que permitissem uma pressão eficaz em favor da aprovação dessas propostas²⁷⁷.

A metodologia²⁷⁸ visava multiplicar as informações iniciais, tanto que eram preparados agentes multiplicadores, por meio de cursos específicos, que deveriam então levar cada um a um número muito maior de pessoas o conhecimento básico, propiciando a criação e a discussão de propostas com uma abrangência incrível. Isto porque

o movimento social acumulou experiências e conquistas na luta por melhores condições de vida. Hoje ele quer levar essas conquistas e experiências ao campo institucional. Queremos que estas conquistas se reflitam em melhores leis. Mas não queremos apenas eleger deputados que farão as leis. Queremos nós mesmos elaborar as nossas propostas para a nova Constituição. E **eleger** candidatos comprometidos com nossas propostas (extraído da carta-convite do ISER, datada de 20 de dezembro de 1985)²⁷⁹.

Este curso para monitores procurava construir um saber a partir de um ponto de vista de classe, almejando, assim, construir autênticas propostas populares para a Constituinte. Contudo, a rejeição apriorística de idéias “professorais”, não oriundas diretamente da experiência da militância, poderia levar muitas vezes a um corporativismo, mais do que à expressão do ponto de vista das classes populares. Isto não se verificou, todavia, porque também se desmistificou a capacidade da clientela. A maioria dos participantes não tinha noções claras sobre a realidade nacional e a importância de questões como a “**organização do Estado**” (em negrito no original), o que impedia a implementação plena da metodologia participativa dos cursos, sobrecarregando o coordenador. Como consequência dessa ausência de visão global,

²⁷⁷CALDEIRA, Cesar. *Que “Educação Popular” para a Constituinte?* In: **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 42.

²⁷⁸Segundo depoimento de Cláudio Nascimento, então assessor sindical do CEDAC, foi importante para a definição da estratégia comum para a realização dos cursos a utilização do livro de Ferdinand Lassalle, *O que é uma Constituição?*, que orientou os rumos do boletim Povo-Constituinte, em que “apresentávamos a perspectiva de que não é tanto a luta por uma Constituição formal, jurídica, uma nova Carta Magna no Brasil, mas sim a luta pela constituição política do povo brasileiro. Isto é, um povo que se constitui politicamente dentro de um processo a longo prazo” (op. cit., p. 50).

²⁷⁹CALDEIRA, Cesar, op. cit., p. 43. Isto vem afirmar nossa hipótese de que os movimentos sociais não querem abolir o Estado, mas sim ganhar espaço institucional, para redefini-lo.

tem-se que as propostas populares para a Constituinte não abarcaram aspectos básicos da Constituição, como sistema de governo e forma de Estado²⁸⁰.

No primeiro semestre de 1986, o projeto inicia uma articulação política com os plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, apoiando-os logística e financeiramente. A trajetória dessa articulação é bastante irregular e variada para cada comitê de bairro, municipal, estadual, tendo, eventualmente, alguns comitês se transformado em Plenário²⁸¹.

O projeto esteve nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, estimulando a criação de comitês populares. Estes eram de nível local e se articulavam em nível estadual através das plenárias estaduais. Por exemplo, em Santa Catarina, havia comitês locais em Lages, Chapecó, Blumenau, Joinville²⁸².

O principal problema do projeto foi não ter considerado adequadamente a fundamental importância dos partidos políticos e dos políticos profissionais para a conquista de seus objetivos. Havia um grande preconceito contra eles, tendo sido a Igreja (católica) escolhida como um meio “puro” para a expressão das reivindicações. Tanto foi assim que só os membros do PT “igrejeiro” tinham participação no projeto, justamente por serem igreja antes de serem partido²⁸³. O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte lançou antes das eleições uma “plataforma mínima suprapartidária de propostas populares para a nova Constituição brasileira”, mas a adesão por parte de candidatos à ANC foi pequena e aqueles que aderiram tiveram pouco sucesso eleitoral²⁸⁴. Enfim, não se conseguiram resultados eleitorais à altura de toda a movimentação realizada, já que “o resultado em termos de representação popular foi evidente: os representantes da esquerda popular não chegam a 5% da composição do Congresso

²⁸⁰idem, *ibidem*, p. 45.

²⁸¹idem, *ibidem*, p. 47.

²⁸²NASCIMENTO, Cláudio, *op. cit.*, p. 51.

²⁸³Cfe. CALDEIRA, Cesar. *Op. cit.*, p. 47. Cláudio Nascimento, referindo-se ao mesmo fato, apresenta ponto de vista um pouco diverso. Não relata que tenha havido preconceito contra os partidos, mas que estes (e os sindicatos), sim, tiveram uma certa resistência quanto às possibilidades abertas por aquele processo. Disto conclui que foram os movimentos populares, por sua dimensão local, e no sentido da construção da cidadania, que deram o contorno da luta pela participação popular na Constituinte, e não os partidos de esquerda e os sindicatos combativos (*op. cit.*, p. 52).

Constituinte²⁸⁵. Somente após as eleições aumentou a presença de políticos e partidos nos plenários²⁸⁶.

2.1.4 IBASE

O IBASE (Instituto Brasileiro de Análise Sócio-Econômica), além de sua participação no referido projeto *Educação Popular na Constituinte* e do apoio a emendas populares (Reforma Agrária, Mulheres, Menores), desenvolveu outros trabalhos de grande importância para a participação popular no processo de fazimento da nova Constituição. Já em maio de 1986, foi criado um arquivo, como vistas a aglutinar as sugestões populares, para que pudessem ser conhecidas por quem tivesse interesse, e que serviram de fonte para um programa mínimo a ser apresentado aos candidatos, como um compromisso de campanha. Dentre estas propostas, as de maior peso eram as referentes à criação de mecanismos de participação popular na Constituinte²⁸⁷. Outra iniciativa de destaque, que visava ao acompanhamento da Constituinte, foi a produção de um perfil do Congresso, que estabelecia 30% de liberais e progressistas, 40% de conservadores e 40% de indefinidos²⁸⁸. Estes dados poderiam ter servido como referência à esquerda para tentar modificar a seu favor esta composição e evitar a formação do Centrão. Este erro da esquerda, que não tentou capitanear os indefinidos, foi, segundo Herbert de Souza, o que acabou levando à formação do bloco conservador, por força do poder de atração de nomes como Amaral Neto e Roberto Cardoso Alves: “ela [a esquerda] confundiu a correlação de forças da Comissão de Sistematização, que era mais progressista, com a do Congresso, que era mais conservador - e os nossos estudos mostravam isso²⁸⁹”.

²⁸⁴Cfe. CALDEIRA, Cesar, op. cit., p. 48.

²⁸⁵NASCIMENTO, Cláudio, op. cit., p. 53.

²⁸⁶Cfe. CALDEIRA, Cesar, op. cit., p. 48.

²⁸⁷Cfe. VIEIRA FILHO, Emmanuel. *Arquivo Constituinte Popular - IBASE*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, n° 37, ano XIII, ago. 1988, p. 85.

²⁸⁸Uma outra pesquisa, realizada por Leôncio Martins Rodrigues (op. cit.) entre os deputados, aponta números diferentes: 53% seriam de centro-esquerda (referido em primeira mão por **O Estado de São Paulo**, 20.6.87). Esta maioria que, entretanto, contrasta com a pesquisa do IBASE, é devida primeiramente ao universo reduzido dos entrevistados - os senadores não entraram no cômputo - e ainda por terem sido os próprios deputados - e não o pesquisador, por critérios da atuação política de cada um - que definiram sua classificação político-ideológica.

²⁸⁹SOUZA, Herbert de. *Constituinte: Retrato do Brasil?* In: **Proposta**, Rio de Janeiro, n° 37, ano XIII, ago. 1988, p. 58.

2.1.5 A experiência do GAJOP

O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, atuante na região metropolitana de Recife, também realizou um trabalho de educação junto a comunidades, realizando debates que despertassem interesse pelo tema “Constituição/Constituinte”, com alguns objetivos destacados, tais como a discussão e elaboração de propostas e a escolha de representantes que assumissem o compromisso de defendê-las (como no “projeto” acima mencionado), além de “discutir a importância de participação popular ativa nos movimentos sociais, de forma permanente, e não apenas no momento constituinte”²⁹⁰.

A atividade teve uma primeira fase, no ano de 1985, caracterizada por debates esporádicos, e outra, já em 1986, com debates intensos, em que foram utilizados dois instrumentos para a melhor assimilação dos assuntos discutidos, as cartilhas e os vídeos, abordando desde a distinção entre Constituinte e Constituição até a importância dos direitos e garantias individuais e coletivas²⁹¹.

As maiores dificuldades encontradas foram o momento pré-eleitoral, porque muitos dos “clientes” estavam envolvidos nas campanhas eleitorais, como cabos eleitorais ou apenas assistindo a comícios, que se tornavam grandes festas; as lutas específicas de cada comunidade, que obrigavam a deixar as discussões da Constituinte para segundo plano; e o baixo nível de conscientização do público-alvo, que muitas vezes impediu a realização de debates com nível de aprofundamento maior, possibilitando tão-somente “aulas”²⁹².

Entre as propostas surgidas dos debates realizados pelo GAJOP destacam-se:

“- quem tem o poder de eleger, deve ter também o poder de deseleger” (algo como um *recall*), “- tempo de propaganda igual para todos os partidos”, independente da representatividade parlamentar, e “- mecanismo de execução das leis vigentes”, embora

²⁹⁰GAJOP. *Uma experiência de educação popular*. In: **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 66.

²⁹¹op. cit., p. 67.

²⁹²idem, ibidem, p. 67-68.

não especificado, que garantisse a eficácia das leis, principalmente da Constituição, constantemente desrespeitadas²⁹³.

Além dos debates *in loco* o GAJOP se utilizou do rádio para promover a discussão de temas constitucionais. Além disso, o uso das cartilhas e dos vídeos ultrapassou a sua função inicial, tudo que contribuiu para uma penetração maior do que a pensada originalmente para a atividade²⁹⁴.

2.1.6 A participação da Igreja

A preocupação da Igreja Católica com a necessidade de uma Assembléia Nacional Constituinte voltada para os anseios populares fez com que, na 24a. Assembléia Geral da CNBB, realizada de 9 a 18.4.1986, o tema fosse discutido, tendo sido elaborada uma Declaração Pastoral intitulada *Por uma Nova Ordem Constitucional* (PNOC). Este documento, que apresenta as propostas da CNBB para a nova Constituição, e que servirá de fundamento para toda sua atuação constituinte, valoriza, com insistência, a participação popular²⁹⁵. É interessante frisar que a elaboração do documento teve a colaboração de uma comissão composta de, entre outros, Cândido Mendes de Almeida, Fábio Comparato, Dalmo Dallari, Plínio de Arruda Sampaio e Francisco Whitaker²⁹⁶.

Segundo o Pe. Ernanne Pinheiro, para se compreender o porquê desta opção da Igreja pelo embate político, devem ser lembrados o Concílio Vaticano II, e, principalmente, as conclusões dos encontros de Medellín e Puebla, em que se passa a entender que a situação histórica e as aspirações autenticamente humanas do homem fazem parte da missão da Igreja de oferecer-lhe possibilidades de uma salvação plena. Assim, a opção preferencial pelos pobres alia-se à opção de todos que se preocupam com o bem-comum. Isto se expressa não só pela elaboração do documento citado, como

²⁹³idem, ibidem, p. 68. Vemos aqui uma proposta popular que já imagina um instrumento como o mandado de injunção ou a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Sobre o tema, ver tópico à frente e, ainda, a entrevista de José Paulo Bisol em anexo.

²⁹⁴idem, ibidem, p. 68.

²⁹⁵Cfe. PINHEIRO, Pe. José Ernanne. *A atuação da CNBB no processo constituinte*. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Participação popular e Cidadania - a Igreja no processo constituinte**. São Paulo: Paulinas, 1990, p. 11.

²⁹⁶Cfe. PINHEIRO, Pe. José Ernanne. op. cit., p. 16.

também por iniciativas de grupos da Igreja - comunidades eclesiais de base, pastoral operária, associações de defesa dos direitos humanos²⁹⁷ - que levam à população informações sobre a importância do momento constituinte, fazendo um apanhado histórico-jurídico, uma análise conjuntural e a ligação com a Bíblia, utilizando-se de instrumentos como cartilhas, debates, seminários em linguagem popular²⁹⁸.

As propostas da Igreja, reunidas no já citado documento, abrangiam todos os pontos da Constituição, tendo sido posteriormente aglutinadas nas emendas populares inscritas pela instituição. Como destaque, na Ordem Social, reivindica não só a enunciação de direitos, mas sua efetiva aplicação; de relevo também é a defesa do direito à vida, desde a concepção inclusive. Na Ordem Política, insiste na co-responsabilidade dos cidadãos na melhoria das condições pessoais e coletivas de vida, defendendo uma democracia participativa, não só política, mas social e econômica, que inclua no âmbito da cidadania plena e efetiva todos aqueles que dela estão alheados. Na Ordem Econômica, requer a primazia do trabalho sobre o capital, tendo o planejamento econômico como prioridade absoluta o atendimento das necessidades básicas da população. Na Ordem Cultural, considera fundamental o acesso de todos à educação e à cultura, com a garantia do pluralismo e da liberdade na sua execução. E na Ordem Internacional, pugna pelo respeito aos direitos humanos e à autodeterminação dos povos²⁹⁹.

Entretanto, o trabalho da Igreja não se resumiu à publicação de sugestões. Para promover um acompanhamento direto dos trabalhos da Constituinte, foi nomeada uma comissão, coordenada por Dom Cândido Padin, bispo de Bauru-SP³⁰⁰, tendo como membros Dom Benedito Ulhoa Vieira, arcebispo de Uberaba-MG, e Dom Francisco

²⁹⁷Mais uma vez, cabe aqui a análise de Pedro Oliveira (op. cit., p. 62), de que o pessoal da base nem sempre tinha as mesmas, ou pelo menos não tinha todas, preocupações da cúpula da Igreja, da CNBB. Segundo ele, o “pessoal da Igreja” é o movimento popular dentro da Igreja, não o contrário. A TFP chega a conclusão idêntica, mas pelo viés oposto - entende que o “pessoal da base”, esquerdizante, infiltrou-se dentro da Igreja a partir das CEBs e conseguiu ganhar espaço cada vez maior dentro da CNBB. Entretanto, a base “não organizada” teria um perfil bem mais conservador, tanto que das emendas populares da CNBB, as consideradas “conservadoras” foram aquelas a obter maior número de assinaturas (cfe. OLIVEIRA, Plínio. op. cit, p. 96 e passim).

²⁹⁸Cfe. PINHEIRO, José Ernanne, op. cit., p. 12.

²⁹⁹idem, ibidem, p. 13-16.

Austregésilo Mesquita, bispo de Afogados de Ingazeira-PE, com uma equipe executiva composta por João Gilberto Lucas Coelho, José Geraldo de Souza Junior, Nielsen de Paula Pires (professores da UnB), Pe. Virgílio Uchôa, Pe. José Ernanne Pinheiro, Ivônio Barros Nunes e Gláucia Melasso Garcia, secretária. As funções da equipe executiva eram de viabilizar a interação Congresso/Igreja, por meio do contato com constituintes, articulação com outras entidades religiosas e populares, recebimento de sugestões, repasse de informações aos organismos da Igreja sobre a marcha dos acontecimentos do processo constituinte, promoção de encontros com constituintes sobre temas específicos, divulgação aos constituintes dos documentos elaborados pela CNBB e grupos afins³⁰¹.

A capilaridade necessária ao andamento dessas atividades foi conseguida graças, sobretudo, à implementação do Encarte sobre a Constituinte no boletim semanal *Notícias* da CNBB, que editou 158 números (de fevereiro de 1987 a 20 de abril de 1990)³⁰², ao programa *Café da manhã constituinte*, realizado nos primeiros meses, que constava de um encontro informal com um parlamentar durante a refeição matinal e de uma entrevista de 15 minutos para a Rádio Medianeira, de Santa Maria-RS, sobre os principais temas do

³⁰⁰Ver entrevista com D. Cândido Padin, em anexo, que traz uma visão sobre o momento constituinte e uma avaliação atual sobre a participação popular naquele processo.

³⁰¹idem, ibidem, p. 16-17. A propósito da atuação da Comissão, Dom Cândido Padin declara que “nossa função é comunicar e dizer claramente quais são as posições defendidas pelos constituintes no plenário, durante a elaboração da futura Constituição”, para que o povo tenha condições de pressionar o Congresso a favor de suas posições, frisando que “hoje há um amadurecimento dos movimentos populares. Eles sabem o que querem e o que não convém” (*CNBB vai vigiar os Constituintes*, **Diário Catarinense**, 15.2.88).

³⁰²Roberto AGUIAR (Notícias-Constituintes: avaliação de um instrumento transformador. In: CNBB. Participação Popular e Cidadania. São Paulo: Paulinas, 1990., p. 45-67) faz uma análise dos encartes semanais produzidos pela equipe executiva da Comissão de Acompanhamento da Constituinte, da CNBB, que circularam entre fevereiro de 1987 e 20 de abril de 1990. Antes, porém, analisa o documento PNOG, frisando sua característica antecipadora, pois já incluía como sugestões pontos que são hoje temas constitucionais, a saber, a iniciativa legislativa popular, o referendo, os mandados de segurança coletivos e o controle popular de constitucionalidade (op. cit., p. 47).

Propriamente no tocante aos ditos encartes, escolhe alguns para tecer comentários:

“Os dez primeiros encartes tiveram como característica central a de mostrar a importância da participação popular organizada na Constituinte, trazendo à tona o conceito de sujeito coletivo da história e, como decorrência disso, o sujeito coletivo de direito, conceito que ainda vai dar significativas contribuições para a compreensão das sociedades periféricas e para a teoria geral do direito, além de ter uma alta carga mobilizadora.” (op. cit., p. 58).

Como conclusão, aponta que “os encartes realizaram um papel ímpar na Constituinte Federal, seja pelas questões que levantaram, seja por seu enorme poder de reprodução por rádios, jornais e revistas. Eles foram textos naturalmente potenciados e suas teses tiveram força para enfrentar os entendimentos contrários” (AGUIAR, Roberto. op. cit., 1990, p. 66).

momento, que era retransmitida via telex para todo o país, bem como pela notas oficiais da CNBB e do CONIC (Conselho Nacional das Igrejas Cristãs) em apoio ao trabalho constituinte: *APELO POR UM COMPROMISSO COLETIVO PELA DEMOCRACIA*, de 7.8.87, sob a responsabilidade do CONIC; *NÃO PERCAMOS JAMAIS A ESPERANÇA*, de 28.8.87, da CNBB; *URGÊNCIA DE GRANDE DECISÃO*, do dia 31.1.88, da Presidência da CNBB, que demonstrava a apreensão pela mudança do regimento interno aprovada pelo Centrão, que poderia colocar em risco as conquistas populares³⁰³; *NOTA DA PRESIDÊNCIA DA CNBB SOBRE A REFORMA AGRÁRIA*, de 6.5.88³⁰⁴. Outra forma de articulação CNBB/Constituinte se deu pela implementação dos *encontros-convívios*, como o ocorrido em 26.11.87, com a participação de vários parlamentares, em que estes debatiam com os bispos o andamento dos trabalhos da ANC e a apreensão quanto à atuação do bloco chamado Centrão³⁰⁵.

2.1.7 O Plenário Nacional Pró-participação Popular na Constituinte

Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte tiveram um papel decisivo como organizações voltadas exclusivamente para a

³⁰³“Esta Nota provocou uma carta do Presidente da República, Sr. José Sarney, ao Presidente da CNBB, acusando o recebimento, mas, também, levantando alguns questionamentos sobre o conteúdo do documento. O Presidente da CNBB, Dom Luciano Mendes de Almeida, se encontra com o presidente da República, explica o significado da respectiva Nota, exclui qualquer julgamento das intenções dos responsáveis pelo destino do país, reafirma o conteúdo. Uma semana após, no dia 10.2.88, a Presidência da CNBB recebe, em sua sede de Brasília, uma visita incomum: 50 Constituintes, com uma lista de 200 assinaturas de colegas, prestavam à CNBB uma homenagem de agradecimento pelo apoio recebido. Foi um encontro suprapartidário (7 partidos) e supra-religioso (de várias denominações religiosas)” (PINHEIRO, op. cit., p.20).

³⁰⁴Quanto a esta última nota, o jornal *Folha de São Paulo* publicou artigo, em 8.5.88, que comenta a apreensão da CNBB sobre o tema reforma agrária, sua posição pela urgência da realização da medida de forma justa, como meio de acabar com a violência no campo e firmar a democracia no Brasil, esteeda na emenda popular assinada por mais de 1.200.000 pessoas (ver adiante) e na preocupação do Papa João Paulo II sobre o assunto.

³⁰⁵Cfe. PINHEIRO, José Ernanne. op. cit, p. 18-21, e CNBB. **Participação popular e cidadania - A Igreja no Processo Constituinte**. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 115-126. Além disso, as posições da CNBB sempre mereciam destaque na imprensa, como se vê nas seguintes manchetes: “CNBB reunida em Itaici (258 bispos) [refere-se à 25a. Assembléia Geral] defende referendo popular para aprovação da Carta, além de outros pontos ‘progressistas’” (*Jornal do Brasil*, 2.5.87); “CNBB condena primitivismo agrário” (*O Estado de S. Paulo*, 29.5.87); “CNBB tem sete propostas” (*Jornal de S. Catarina*, 8.7.87), em que a entidade pede aos católicos que pressionem seus deputados e senadores para que votem a favor de medidas progressistas, para fazer frente aos *lobbies* de direita; “Igreja vê recuo na Constituinte - CNBB está preocupada com as questões indígenas e reforma agrária, onde teme retrocesso na elaboração da nova Carta” (*Diário Catarinense*, 30.8.87).

Constituinte. De dimensão suprapartidária e “centrados na luta por bandeiras de interesse popular (...) pronunciaram e de certo modo podem ter ajudado no desenvolvimento de uma prática de negociação e de entendimento que teve de ser assumida pelos próprios constituintes comprometidos com as causas populares”³⁰⁶.

Nas palavras de Regina Prado, que foi secretária nacional dos plenários, movimentos e comitês pró-participação popular na Constituinte:

As experiências de articulações voltadas para a participação popular na Constituinte começaram em Porto Alegre, São Paulo e no Rio de Janeiro, sem que tivessem, inicialmente, conhecimento uma das outras. Em 1985 essas iniciativas estariam articuladas como uma espécie de rede nacional. O momento inicial do movimento girou em torno da “modalidade de constituinte”, com os setores populares lutando por uma Constituinte exclusiva que fosse poder originário. Com o impacto da convocação de uma Constituinte congressual, o movimento de participação popular refluiria³⁰⁷.

Após esta fase inicial, no ano de 1986, até setembro, foi tempo de reflexão e formulação de propostas para a Constituinte³⁰⁸. Logo em seguida, já veio a campanha eleitoral, não centrada na Constituinte, o que teve como consequência um zigzague da participação popular³⁰⁹.

Com a posse dos constituintes e organização das comissões e sub-comissões, foi realizado de início um reconhecimento dos parlamentares para, então, passar-se à formulação, junto aos parlamentares de base popular, de propostas de artigos e capítulos, com base técnica, que viriam propiciar sua difusão e a futura elaboração das emendas populares. Esta fase marcou um grande aprendizado para os movimentos e entidades populares, que tiveram de se organizar em “lobbies populares”, exercitando sua

³⁰⁶MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 38-39.

³⁰⁷PRADO, Regina. *A Plenária Nacional e as Emendas Populares*. In: *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 70. Ainda sobre a origem dos plenários pró-participação popular na Constituinte, pode-se ter como referência de sua criação a reunião realizada em São Paulo em 17 de janeiro de 1985, com representantes de vários Estados, tendo por objetivo inicial discutir os instrumentos de participação popular que poderiam figurar na Constituição. Como a reunião teve um afluxo de pessoas e uma motivação maiores do que o esperado, o próximo passo foi a criação do pioneiro Plenário de São Paulo, em 6 de fevereiro daquele ano, “como o objetivo mais amplo de lutar por uma efetiva participação de toda a sociedade - e de forma especial seus setores populares - no processo de elaboração da nova Constituição brasileira” (MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 41). Este primeiro plenário e os trabalhos desenvolvidos em todo o País por outros movimentos e entidades levaram ao surgimento de outros tantos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte.

³⁰⁸PRADO, Regina. op. cit., p. 70.

habilidade política de manejar com o intrincado processo parlamentar, explorando as brechas e negociando. Houve, assim, um desvendamento do Parlamento para “os de baixo”, que, dada a correlação de forças, permitiu conquistas parciais significativas. Dentre essas conquistas, no regimento interno da ANC, graças à pressão das forças populares, constam:

1 - a realização de audiências públicas das sub-comissões com os movimentos e entidades; 2 - o voto devia se dar nominalmente e a descoberto; 3 - as entidades procurariam manter uma rede diária de informações; e 4 - conquistava-se para a etapa de elaboração da Carta, antecipadamente, o direito à iniciativa popular de realizar emendas ao trabalho dos constituintes³¹⁰.

Um outro aspecto importante diz respeito à estrutura e ao funcionamento dos plenários. Ainda em 1985, após a caravana que se dirigiu a Brasília para a entrega da carta em defesa da Assembléia Constituinte exclusiva, já mencionada, os participantes deliberaram, frente às necessidades de articulação dos diversos movimentos, a criação do “Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte”. Esta estrutura, entanto, não vingou além da instalação da ANC, porque a informalidade de várias entidades tornava impraticável a coordenação nacional. A solução encontrada foi a instalação de uma “Secretaria Nacional dos Plenários”, com sede no Rio de Janeiro, o que se deu em 8 de dezembro de 1985³¹¹. O princípio básico de funcionamento era o seguinte:

O plenário é um espaço democrático para trocas de informações, aprofundamento conjunto de análises de conjuntura e discussão de estratégias para desenvolver a participação popular no processo constituinte e remover obstáculos à mesma. O plenário não é portanto nem movimento, nem comitê, nem frente, mas unicamente uma assembléia, que se reúne periodicamente. As assembléias (sessões do plenário) são sempre abertas à participação de todos os interessados, sejam eles pessoas avulsas ou representantes de comitês, movimentos, partidos e entidades em geral. Nessas condições, o plenário é suprapartidário e pluriorganizacional. Assim, ele não substitui os comitês e movimentos existentes com os mesmos objetivos, nem pretende se constituir em organismo coordenador da atividade dos mesmos³¹².

³⁰⁹idem, *ibidem*, p. 70-71.

³¹⁰idem, *ibidem*, p. 71.

³¹¹MICHILES, Carlos et al. *Op. cit.*, p. 45.

³¹²Cfr. CALDEIRA, Cesar. *Op. cit.*, p. 47.

Logo após a conquista da iniciativa popular de emenda ao projeto de Constituição, veio a fase de elaboração e coleta de assinaturas para as emendas populares, em que os plenários foram decisivos. Entre outros temas, “mais particularmente, os plenários pró-participação assumiram a bandeira da emenda relativa à iniciativa popular para legislar, como parte do aprimoramento da democracia representativa na nova Carta”³¹³.

2.1.8 Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição

Não poderíamos deixar de fazer menção ao movimento que foi uma das maiores manifestações de envolvimento popular nas discussões sobre a Constituinte. Iniciado como proposta interna à Universidade Federal de Santa Catarina, o projeto ganhou força e ultrapassou os muros da universidade, irradiando-se por todo o Estado. De início, como fizeram outras universidades pelo Brasil afora, o objetivo era recolher entre os professores sugestões de propostas para a Constituinte, e nessa primeira fase os temas foram distribuídos segundo o interesse e a competência técnica de cada setor da universidade. Aos poucos, porém, a idéia foi se espalhando. Surgiram oportunidades de palestras, reuniões com outros entes da sociedade civil organizada e o projeto tomou uma nova dimensão. A partir daí, modificaram-se os destinatários e os objetivos do trabalho. Passou a desempenhar um caráter educativo, de informar à população os sentidos dos termos Constituinte e Constituição e da importância da participação naquele instante. A fim de conseguir alcançar uma maior penetração, utilizou-se como material de trabalho uma cartilha de linguagem acessível, onde se explicava o momento político, a necessidade da elaboração de uma nova Constituição (e de sua legitimidade) e um resumo da história constitucional do Brasil, além de outros métodos criativos, como a instituição de concurso de redação sobre o tema para os alunos da rede estadual de ensino. Percorrendo todos os cantos do Estado de Santa Catarina, a Ação também coletava as sugestões advindas dos encontros nos municípios. Com isto, foi-se reunindo acervo suficiente para se proceder a um esboço da Carta que os catarinenses desejavam³¹⁴. Daí

³¹³PRADO, Regina. op. cit., p. 72.

³¹⁴O *Diário Catarinense*, de 11.11.86, traz a íntegra das propostas.

também ganharam força as propostas de emendas populares, mais tarde encabeçadas pela Ação³¹⁵.

2.1.9 Outros movimentos sociais como atores políticos

Deve-se destacar ainda que outros segmentos populares tiveram participação ativa no processo constituinte.

Os trabalhadores rurais e sem-terra são exemplo disso, ao conseguir o maior número de assinaturas de uma emenda popular: a da reforma agrária, com 1 milhão e duzentos mil, o que revelou ser o tema simpático a grande parte do povo brasileiro³¹⁶, embora o resultado da questão nos cálculos da Constituinte tenha sido um revés.

Com relação aos direitos das crianças e adolescentes, merece relevo o Movimento de Meninos e Meninas de Rua, caracterizado como “um movimento não-governamental, cujo início se deu em junho de 1985, durante o Encontro nacional de Comissões ou grupos locais voltados à problemática dos meninos e meninas de rua” (extraído do documento oficial do “Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua”)³¹⁷. Em maio de 1986, em Brasília, aconteceu o primeiro Encontro Nacional do movimento, com uma pauta que incluiu entre os assuntos: educação, trabalho, família, violência, saúde e grupos de organização. Desse encontro, resultaram várias propostas, sobretudo no tocante à educação³¹⁸.

Pelo menos dois momentos durante a Constituinte mostram a força do grupo de pressão infantil. No primeiro deles, crianças de rua foram ao Congresso Nacional entregar ao Presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães, uma placa com reivindicações, e participar de reunião da Subcomissão da Família, Menor e Idosos³¹⁹. No outro, “Crianças fazem alegre *lobby* fora do Congresso” para pressionar os constituintes a confirmarem o

³¹⁵Ver em maiores detalhes na entrevista da professora Sidneya de Oliveira, em anexo.

³¹⁶Proposta, Rio de Janeiro, nº 37, ano XIII, ago. 1988, p. 73.

³¹⁷op. cit., p. 76.

³¹⁸idem, ibidem, p. 76.

³¹⁹Diário Catarinense, 6.5.87.

texto da Comissão de Sistematização, derrotando a emenda do Centrão que, entre outros pontos, suprimia a idade mínima para o trabalho³²⁰.

Por sua vez, os seringueiros e índios uniram-se em torno de interesses comuns e, como uma preparação para a atuação em defesa de seus interesses na Constituinte, criaram em 1987 a Aliança Amazônica dos Povos da Floresta,

no sentido de fortalecer sua luta e integrar os indígenas, que também vivem do extrativismo, numa atividade mais ampla de esclarecimento, denúncia e formulação de alternativas à exploração desordenada e “predatória de grupos econômicos nacionais ou internacionais”. Foi todo um processo de mobilização, conscientização e reflexão política que desembocou na campanha pela criação das reservas extrativistas e na proposta de encaminhar emenda popular à Constituinte³²¹.

Vários fatos ocorridos à época da ANC demonstram a movimentação havida em torno dos temas indígenas, para garantir, ou impedir, uma abordagem constitucional mais avançada sobre a questão, de acordo com os interesses das populações indígenas. Por exemplo, foi enviado ao deputado Bernardo Cabral, em 20.7.87, um apelo em favor dos índios vindo da Áustria³²². Na mesma época, o CIMI e a CNBB sofreram intensa campanha “nacionalista” orquestrada por grupos preocupados em garantir a soberania nacional contra supostos interesses escusos de potências internacionais, que teriam delegado àquelas entidades poderes para atuar em seu nome, utilizando-se do pretexto da proteção aos índios como forma de “adquirir” o território amazônico³²³.

Duas emendas populares relativas aos direitos das populações indígenas foram apresentadas à Constituinte, uma de iniciativa do CIMI e de outras entidades, outra tendo

³²⁰Diário Catarinense, 26.5.88.

³²¹Proposta, cit., n° 37, p. 80.

³²²Jornal do Brasil, 21.7.87.

³²³A campanha teve no jornal *O Estado de S. Paulo* um forte defensor, como seria de se esperar. Em sua edição de 4.7.87, por exemplo, em que comenta o anteprojeto da Comissão de Sistematização, lê-se que “a verdade é que nesse curioso anteprojeto, de que o deputado Bernardo Cabral se faz responsável principal, tudo se dá ao índio”. A CNBB processou criminalmente o jornal. Outras manifestações anti-indígenas, contudo, também tiveram ressonância na grande imprensa. E, para a organização de ultra-direita TFP, o projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização é classificado como “rubicundamente antidiscriminatório, [com] absurda discriminação em favor do silvícola” (OLIVEIRA, Plínio Corrêa de. op. cit., p. 124).

a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), como uma das associações responsáveis, esta defendida por Ailton Krenak³²⁴.

Com a redação do substitutivo “Cabral I”, o índio Ailton Krenak realizou protesto na ANC, usando graxa de luto para mostra sua insatisfação com a “perda de respeito” pelo trabalho desenvolvido pelos índios junto à Constituinte na defesa de seus direitos. Segundo ele, o substitutivo retrocedeu ao “tratar os índios como débeis mentais”³²⁵. Outro protesto foi realizado pelos índios caiapós, do Pará, em 19.3.88, já após a aprovação do texto constitucional em primeiro turno³²⁶. Uma boa notícia, enfim, foi o acordo realizado que permitiu, contra as pressões de vários grupos conservadores, a garantia dos índios sobre a terra ocupada³²⁷, conforme veio a constar na CF, art.231.

Quanto às mulheres, uma grande iniciativa foi a elaboração do projeto “Nós e a Constituinte”, resultado do primeiro Encontro de Educação Popular e Movimento de Mulheres, realizado em Piracicaba (SP), no início de novembro de 1985, com 75 representantes de 21 estados. Ao final do encontro, foram tomadas as seguintes decisões:

- a) Enviar um manifesto ao Presidente Sarney exigindo a participação das mulheres dos movimentos populares na Constituinte; este manifesto foi redigido durante o próprio encontro.
- b) Continuar juntas um trabalho articulado. Para isso, as participantes fariam uma ação comum a ser desenvolvida durante o ano de 1986: a participação das mulheres dos movimentos populares na Constituinte³²⁸.

A divulgação das decisões e a articulação da movimentação na Constituinte ficaram a cargo da “Rede Mulher”, entidade de educação popular cuja finalidade é fazer a ligação entre os grupos de mulheres de todo o Brasil. Para isso foi elaborado um boletim - *Nós e a Constituinte*- para ser distribuído, em princípio, para as participantes do encontro,

³²⁴Cfe. MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 255-256.

³²⁵O Globo, 5.9.87.

³²⁶Jornal do Brasil, 19.3.88. O texto, em seu art. 59, VI, dava ao Congresso a competência exclusiva para autorizar a exploração de recursos minerais em terras indígenas (cfe. *Diário Catarinense*, 17.3.88), o que acabou sendo aprovado ao final (v. CF, art. 49, XVI).

³²⁷*Diário Catarinense*, 1.6.88.

³²⁸Proposta, n. 37, p. 81.

mas que acabou atingindo um público muito maior: 700 grupos de mulheres em todo o país³²⁹.

Diversos outros encontros foram realizados com temáticas feministas. Das propostas surgidas desses congressos, as que revelavam uma posição de consenso foram selecionadas pela Rede Mulher para compor um manifesto que, entre outras coisas, foi apresentado aos parlamentares no sentido de comprometê-los com as reivindicações das mulheres³³⁰. A partir daí “a atividade foi crescendo e o manifesto acabou se transformando na Iniciativa Popular Direitos da Mulher, e em 47.000 assinaturas para a emenda”³³¹.

Durante o período constituinte, avanços e retrocessos se alternaram no tocante às questões da igualdade dos sexos, da proibição de discriminação. De início, é de se destacar que se chegou a propor que o capítulo dos direitos e garantias tivesse como título “Dos Direitos e Garantias da Pessoa Humana” e não “individuais” ou “de homens e mulheres”, o que segundo o deputado gaúcho Rui Nedel prejudicaria o “sexo neutro”, os homossexuais³³². Já na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da

³²⁹idem, *ibidem*, p. 81.

³³⁰Em 26.7.87, as mulheres foram ao plenário entregar a Ulysses Guimarães a “Carta das Mulheres à Constituinte”. Segundo a então deputada Benedita da Silva (PT-RJ): “estamos reclamando o direito à cidadania. Somos legítimas representantes daquelas que, em silêncio possibilitaram que os senhores [dirigindo-se aos deputados] estejam sentados aí.” Na mesma ocasião, Ana Maria Rattes (PMDB-RJ) ressaltou: “é a primeira vez que as mulheres são maioria neste plenário e na mesa. A nossa luta não é só das mulheres, mas do povo brasileiro que busca igualdade social” (*Jornal do Brasil*, 27.3.87).

Outro dado relevante foi a atuação de parlamentares mulheres na ANC. Mesmo algumas pertencentes a partidos conservadores, como Wilma Maia (PDS-RN) e Myriam Portela (PDS-PI), “revelaram-se”, assustando seus partidos aos se posicionarem de maneira independente e progressista no tocante à discussão e votação de questões polêmicas nas Subcomissões (*Jornal do Brasil*, 7.6.87). Wilma Maia recebeu do DIAP nota 9,75 e o comentário: “parlamentar atuante, surpreendeu pela defesa intransigente dos direitos sociais dos trabalhadores e da aposentadoria para as donas de casa. Votou a favor da participação popular no processo legislativo, apoiou o direito de voto aos 16 anos e disse sim ao direito de sindicalização do servidor público. É nacionalista e votou a favor da proteção da empresa nacional e da nacionalização do subsolo. Votou a favor da reforma agrária e contra os cinco anos para Sarney” (op. cit., p. 450). Já Myriam Portella obteve nota final 8,75 e as seguintes palavras: “classificou suas posições como de centro-esquerda e em sua atuação na Constituinte surpreendeu positivamente. Autora da proposta de participação popular no processo legislativo”, teve nos demais temas posicionamento semelhante ao de Wilma Maia (op. cit., p. 435).

³³¹**Proposta**, cit., nº 37, p. 81. A sobredita emenda sustentava-se no princípio filosófico da igualdade, descartando privilégios ou prejuízos de qualquer espécie, propondo sua aplicação nas relações conjugais, domésticas e familiares, bem como nas relações trabalhistas - alguns pontos que foram efetivamente consagrados na Constituição.

³³²**O Estado de S. Paulo**, 24.2.87.

Mulher, o relatório do senador José Paulo Bisol previa que “o homem e a mulher são iguais em direitos e obrigações, inclusive os de natureza doméstica e familiar, com a única exceção dos que têm a sua origem na gestação, no parto e no aleitamento”³³³. Tal texto foi alvo de críticas de muitos setores, principalmente religiosos. No primeiro projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, ainda resistiu, porém foi modificado na seqüência dos trabalhos constituintes³³⁴.

2.2 As emendas populares

Após o resultado das eleições, verificou-se que a composição do Congresso Constituinte era bastante desfavorável aos interesses populares. Partindo disso, cresceu em importância a batalha pelo regimento interno a que se lançaram muitos movimentos, para garantir que os trabalhos da Constituinte tivessem o mínimo de participação popular. Articulando-se para atingir a meta proposta, o movimento unificado conseguiu fazer uma pressão de peso. Na data da instalação da ANC, cada parlamentar recebeu um impresso contendo as reivindicações dos plenários e, ao mesmo tempo, era passada uma lista de apoio entre os constituintes, referente à inclusão da iniciativa popular de emenda no

³³³BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987. art. 3.º, III, e. Em entrevista concedida em 16.12.96, o ex-senador justifica seu texto com as seguintes palavras: “Com a minha experiência de juiz eu sabia que um texto genérico que permita interpretações ele é sempre distorcido pelos preconceitos e pelas ideologias. Então em matéria de igualdade da mulher eu coloquei um texto direto, repetitivo e que fechava toda e qualquer possibilidade de interpretação. Esse texto é incrível. Toma nota do que eu estou te dizendo: daqui a alguns anos o pessoal vai se dar conta. Esse texto é uma coisa raríssima em direito. Ele não permite outra interpretação que a literal. Esse era o segredo dele. E não é uma linguagem literária, é uma linguagem jurídica para evitar o jogo hermenêutico. Trabalhei muito, dia e noite, eu sozinho trabalhei. Fui debater no Rio, em São Paulo e tal. Quando começava, era uma gozação. Quando terminava, eu era aplaudido de pé. Pelos homens. As mulheres achavam que os privilégios delas iam cair também e ficaram [apreensivas?]. E tinham razão, porque eu acabava também com alguns privilégios delas. Eu estabelecia igualdade mesmo, exceto naquilo que era especificamente feminino. Não tinha interpretação possível. Esse texto aí, toma nota, vai ficar na história, vai vir daqui a uns tempos, o pessoal vai trazê-lo de volta. Olha aí o jeito de colocar uma coisa que não tem como mudar depois” (Cfe. BISOL, José Paulo. *Entrevista*, em anexo).

³³⁴O temor das mulheres em perder a conquista na redação do substitutivo (o chamado “Cabral I”), realmente se verificou com a supressão do texto (cfe. **Jornal do Brasil**, 23.8.87 e **O Globo**, 5.9.87), embora o princípio da igualdade tenha se mantido, com uma redação lacônica no art. 5º, I (até por ser um princípio), e várias regras no corpo da CF que o densificam, explicitam e detalham - como no caso do art. 7º, XVIII e XX, e do art. 226, § 5º.

regimento interno. Conseguindo importantes apoios (14 senadores e 76 deputados, fora o apoio partidário do PT e do diretório regional paulista do PMDB), só faltava a pressão ao relator do regimento, senador Fernando Henrique Cardoso, que recebeu mais de mil telegramas favoráveis à medida e acabou por defendê-la e incluí-la, enfim, no regimento³³⁵.

Foi a primeira - e única - grande vitória obtida pelos plenários, movimentos e comitês pró-participação na Constituinte visando modificar as condições de participação política da sociedade. Todavia, isto não foi pouco, pois propiciou sem dúvida a maior participação da sociedade na elaboração de uma Constituição neste País. A grande novidade era a iniciativa popular, mecanismo de democracia direta utilizado em vários países na elaboração de leis, desta vez prevista para a feitura da própria Constituição³³⁶.

Enfim, o regimento interno da ANC, em seus artigos 16 e 24, previa que a população poderia apresentar emendas ao projeto de Constituição, desde que contassem com o mínimo de 30 mil assinaturas, endossadas por três entidades legalmente

³³⁵Cfe. MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 57-59. Fazendo um contraponto ao prisma apresentado, Nelson Jobim, com o ponto de vista de quem esteve envolvido diretamente com a questão (pelo lado de dentro da Assembléia Constituinte), emite opinião contrária. Para ele: “Começou a se formar uma teoria sobre a elaboração do regimento interno. Eu me divertia muito quando assistia às conversas, às análises de juristas, de sociólogos sobre o regimento interno. Tudo aquilo era racionalização de um processo que não tinha nada a ver com aquilo. Aquilo foi um problema político. Montamos aquele troço porque não tinha outra coisa a fazer”. Perguntado sobre como se deu a inclusão das audiências públicas e das emendas populares no regimento interno, deu a seguinte resposta: “A questão foi: como fazer? Esse povo vai receber papel em branco. O processo era um processo de auto-gestação. Não tinha papel nenhum oficial [por não haver um projeto inicial a ser discutido]. E o que se fez? Vamos discutir o fluxograma de trabalho de cada subcomissão. Na montagem do fluxograma, tínhamos que abrir um momento de discussão e debate, mas não era porque tinha de ser, porque teoricamente era... Vamos deixar bem claro isto. Não era porque era democrático, porque era assim, digamos, moral. Não era nada disso. Era porque não tinha outro jeito. Os outros também eram morais, os outros sistemas. Vamos fazer debates. Vamos possibilitar que todo o mundo venha aí falar. Então, naquele momento inicial, não era porque nós fizemos um modelo que entendíamos que todo o mundo tinha que falar. Não! Pelo contrário, nós não tínhamos outro jeito de fazer, fez-se aquele. Esse aí apareceu como necessário, dentro do processo. Não foi ele que condicionou o processo. Ele surgiu dentro do contexto do processo, que ficou dessa forma. Aí deu certo aquele debate inicial. Era o quê? Tem que ter um papel. Não dá para começar uma discussão sem ter um papel. A Comissão abre suas sessões, ouve todos os setores, que começam a fazer sugestões. O relator da subcomissão, que era chamado de sub-relator, junta esse material e produz o texto, que vai para a comissão. Como é que vai produzir o texto? Havia duas alternativas: ou um texto produzido só pelo relator, ou ele procurava fazer um texto que tivesse uma certa legitimação” (JOBIM, Nelson. *Entrevista*, em anexo).

³³⁶MICHILES, Carlos et al. Op. cit., p. 54-55.

constituídas. Cada cidadão só poderia assinar três emendas. Tais emendas poderiam, ainda, ser defendidas no plenário da Comissão de Sistematização da ANC³³⁷.

A aprovação deste dispositivo causou reações contrárias, até iradas, de alguns parlamentares que se sentiram diminuídos no seu papel de representantes do povo, como o deputado Samir Achoa, do PMDB-SP, indignado com essa inovação de democracia direta³³⁸.

Entretanto, a possibilidade de emenda popular à Constituição, como previsto no relatório da Comissão dos Direitos Políticos e no anteprojeto da Comissão de Sistematização, não vingou na forma final, conforme se vê no art. 61³³⁹.

Dentre as estratégias montadas para a otimização da participação popular na Constituinte, é de se mencionar a organização da “Articulação Nacional de Entidades para Mobilização na Constituinte” com o propósito de unificar as pressões dos diversos movimentos sociais, racionalizando o processo de coleta de assinaturas de emendas. Tal iniciativa, entretanto, teve, ao longo de sua existência, vários percalços causados principalmente pela dificuldade de conviver com as diferenças, o que lhe retirou muito do seu potencial³⁴⁰.

Mas não foi só através das assinaturas em emendas que o povo participou da Constituinte. Para Dalmo Dallari, “houve também a presença constante do povo, através de manifestações levadas a efeito nos Estados e também pela presença de numerosos e agressivos grupos populares em Brasília, vigiando de perto os constituintes e exercendo

³³⁷Cfe. MICHILES, Carlos. op. cit., p. 5-11.

³³⁸idem, ibidem, p. 7-9.

³³⁹idem, ibidem, p. 14-18. No projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, ver art. 118, I. A Constituição do Estado de Santa Catarina, no entanto, prevê a iniciativa popular de emenda constitucional, em seu art. 49.

³⁴⁰Em **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**, cit., encontra-se a lista de todas as entidades participantes, ligadas a movimentos sociais de todas as matizes (p. 68), bem como o histórico detalhado da “Articulação Nacional” e uma extensa crítica a seus desvios, de onde retiramos o seguinte parágrafo:

“Em seu início, todavia, a Articulação mostrou-se uma experiência promissora de ação unitária das forças progressistas da sociedade. Ao longo, os velhos vícios, mais uma vez, se evidenciaram. Diferentemente do processo da ação unitária levada pelas bases populares que conseguem com êxito aglutinar-se quando defrontadas com seus problemas permanentes, algumas lideranças acabam fazendo do acessório motivo de irremediável divisão. Insistem no desvio impondo sua forma de pensar e reduzem a dinâmica do movimento popular a um esquema dogmático que estabelece objetivos a serem atingidos, sem cuidarem dos métodos e das mediações que levam àqueles objetivos” (p. 70).

sobre eles a pressão legítima, justificada por ser o povo o verdadeiro titular do poder constituinte”³⁴¹.

A campanha para o esclarecimento da população sobre as emendas populares ganhou as ruas em maio de 1987³⁴². Em todo o Brasil, começa a coleta de assinaturas.

Em Florianópolis, as entidades que encabeçaram emendas populares foram a UFSC, a Fundação Catarinense de Desenvolvimento da Comunidade e a Prefeitura Municipal, versando sobre saúde, educação e previdência social³⁴³. A partir daí, a “UFSC tenta obter 90 mil assinaturas” para as três emendas populares escolhidas como prioritárias pela população catarinense. A Ação Catarinense pró-Constituinte, na pessoa de sua coordenadora, professora Sidnéya de Oliveira, juntamente com o prof. Nilson Borges Filho, promoveu uma peregrinação pelas principais cidades do Estado em busca de apoio das prefeituras à coleta de assinaturas³⁴⁴.

O dia 15 de julho de 1987 foi o marco inicial para o recebimento das emendas populares³⁴⁵. Entretanto, por uma questão de estratégia, o dia 12 de agosto foi escolhido para a entrega conjunta de mais de 60 emendas, por coincidir com a greve geral marcada pela CUT, já que os dois eventos significam uma luta por “melhores dias para o Brasil”, o que levou temor ao relator Bernardo Cabral³⁴⁶.

³⁴¹DALLARI, Dalmo de Abreu. *A participação popular e suas conquistas*. In: MICHILES, Carlos et al. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Neste mesmo livro, que inventaria toda a participação popular na Constituinte, são mencionadas várias caravanas que se deslocaram de muitos pontos do País em direção a Brasília, como na instalação da ANC, na entrega das emendas populares, em agosto de 1987, e em fevereiro de 1988 para protestar contra as manobras do Centrão. Nos períodos de votação, muitos grupos de pressão populares revezavam-se pelos corredores do Congresso. Entre eles: professores, estudantes, índios, aposentados, trabalhadores rurais, artistas, ecologistas, etc (p. 72).

³⁴²O **Jornal do Brasil**, de 29.5.87, noticia que cerca de 40 entidades populares, entre as quais a CUT, CONTAG, CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores) e ANDES (Associação Nacional dos Docentes no Ensino Superior), deflagram a campanha.

³⁴³**Diário Catarinense**, 31.5.87. Em Porto Alegre, na mesma época, é inaugurado, na “Esquina Democrática”, o primeiro posto de coleta de assinaturas da “Campanha Nacional Iniciativa Popular Constituinte” (**Diário Catarinense**, 5.6.87).

³⁴⁴**Diário Catarinense**, 13.6.87.

³⁴⁵**O Estado** (de S. Catarina), 15.7.87.

³⁴⁶**Jornal de S. Catarina**, 24.7.87. É interessante mencionar que as emendas apresentadas pela CNBB foram entregues em outra data, 29.7.87, para evitar que houvesse hostilização da CNBB por grupos de esquerda em função das emendas sobre aborto e liberdade religiosa (cfe. **Jornal do Brasil**, 24.7.87). Este fato revela a ambigüidade das posições da Igreja Católica: extremamente conservadora nas questões de moral sexual, e “progressista” com relação às questões econômicas e sociais.

Entre as propostas de emenda popular, de grande destaque foram as que tratavam da iniciativa popular. Várias entidades, entre elas a ABI e a ANDES, apresentaram proposta que “assegura a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo. Possibilita também a qualquer cidadão propor diretamente ação de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público”³⁴⁷.

No dia previsto, as emendas populares são entregues por Lula, deputado do PT, e Jair Meneguelli, então presidente da CUT, com a presença de outras entidades e cerca de 2000 pessoas. No ato, o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães, é vaiado³⁴⁸.

Merece realce também um fato, para mostrar que nem todas as emendas populares foram “progressistas”. A FIERGS entrega sua emenda contra estabilidade dos trabalhadores no emprego³⁴⁹, semelhante a algumas outras como a defendida por Mário Amato, da FIESP, sobre os princípios da livre iniciativa, com o fortalecimento da economia de mercado.

Entre as emendas populares, talvez a que tenha sido mais diretamente aproveitada no texto da Constituição seja a da participação popular (na verdade, eram três emendas que propunham a adoção dos mecanismos de democracia direta)³⁵⁰. Apesar da iniciativa popular de emenda constitucional ter sido barrada, não é pouco o que consta do art. 14 e do art. 61, § 2.^o³⁵¹.

Para Carlos Michiles, “o Estado, enquanto instituição que centraliza e concentra o poder, não constitui um bloco homogêneo de poder, mas estabelece uma relação

³⁴⁷Folha de S. Paulo, 26.7.87.

³⁴⁸Folha de S. Paulo, 13.8.87.

³⁴⁹Folha de S. Paulo, 14.8.87.

³⁵⁰Sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular, ver BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1990, e MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

³⁵¹José Afonso da Silva, jurista que teve uma participação brilhante antes e durante a ANC (foi membro da Comissão Afonso Arinos, candidato derrotado à ANC e assessor da liderança do PMDB), defendendo as propostas populares, advoga a tese de que, mesmo não constando explicitamente no texto constitucional, a iniciativa popular de emenda constitucional deve ser admitida, segundo interpretação sistemática da CF, “com base em normas gerais e princípios fundamentais”, como o do parágrafo único do art. 1º e o do art. 14, utilizando-se para seu exercício os mesmo critérios cabíveis na iniciativa popular de lei (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed., 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 61-62).

heterogênea de dominação com os movimentos populares”, o que propiciou a irrupção das camadas de baixo na tentativa de assegurar mais espaço de soberania na relação com o Estado, reivindicações presentes nas organizações de participação popular, o que de certa forma se alcançou com a iniciativa popular de lei, conquistada, e não concedida pelas elites³⁵².

Como atesta Regina Prado, o êxito da campanha foi evidente: 122 emendas populares foram entregues à ANC, com mais de 12 milhões de assinaturas. Destas, a maioria teve sua origem a partir de três tipos de organização social: “Igreja Católica e movimentos religiosos de base, tipo pastorais; as próprias plenárias populares; e os sindicatos de trabalhadores rurais (até mesmo quando se tratava de questões correlativas aos trabalhadores urbanos)”³⁵³.

3. “O JOGO DA DIREITA” NA CONSTITUINTE³⁵⁴

Não poderíamos deixar de tratar, ainda que de passagem, da participação dos grupos de pressão alinhados à direita do espectro ideológico na Assembléia Nacional Constituinte. Foram o contraponto à participação popular, os “do outro lado”, aqueles que

³⁵²op. cit., p. 24-25.

³⁵³PRADO, Regina. op. cit., p. 72. A CNBB, especificamente, defendeu as seguintes emendas: - FAMÍLIA, com 516.000 assinaturas. Sua justificativa foi defendida na comissão de Sistematização por Dom Benedito Ulhoa Vieira;- EDUCAÇÃO, com 750.077 assinaturas, defendida por Dom Cândido Padin; - LIBERDADE RELIGIOSA, com 212.588 assinaturas, defendida por Dom Raimundo Damasceno; - ORDEM ECONÔMICA, com 284.604 assinaturas, defendida por Dom Francisco Austregésilo Mesquita.

Além de ter apoiado as emendas encaminhadas pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pelo Plenário Pró-Participação e pela Campanha Nacional da Reforma Agrária (cfe. PINHEIRO, José Ernanne, op. cit., p. 22-23).

Outro dado que merece relevo é o alcance das emendas. Foram 12.265.854 assinaturas. O eleitorado total do Brasil cadastrado em 1986 era de 69.166.810. Como cada cidadão poderia assinar até três emendas, não se pode dizer exatamente quantas pessoas participaram do processo, podendo-se, entretanto, afirmar que, se não 12.265.854 eleitores (o que daria 18% do total), no mínimo 4.088.618 pessoas tomaram parte naquela gigantesca manifestação popular, o que já daria 6% do eleitorado. Um percentual razoável seria entre 10% e 12% do eleitorado nacional (cfe. MICHILES, Carlos et al. op. cit., p. 104).

³⁵⁴A intenção é dar uma visão sucinta da participação dos grupos de pressão mais conservadores na ANC. Para uma visão completa, consultar DREIFUSS, René. **O Jogo da Direita**. Petrópolis: Vozes, 1989. Especialmente, o capítulo II, *A Construção da máquina de ação constituinte*, p. 109-248.

estavam muito bem representados por parlamentares de vários partidos, com segura maioria dentro do quadro total de constituintes. No desenvolver da Constituinte, alcançaram vitórias, que não foram maiores graças à intensa pressão dos novos movimentos sociais, e dos parlamentares com estes comprometidos. Assim, naufragaram em alguns pontos antes considerados de fácil sucesso³⁵⁵.

Escolhemos alguns desses grupos, por sua importância e pelo destaque que tiveram, com algumas passagens marcantes de sua atuação.

3.1 A UDR (União Democrática Ruralista)

A UDR, com certeza, foi dos grupos que desde o início conseguiram causar impacto, sobretudo pela agressividade e pela quantidade de material humano que mobilizava. Desde a instalação do Congresso, os proprietários rurais mostravam a que viriam, o que se estampava nas manchetes dos jornais, como a seguinte: “Entidades organizam seus *lobbies* na Constituinte”, que destacava a articulação de uma frente parlamentar da UDR, com pelo menos 49 constituintes, entre eles Alyson Paulinelli (PFL-MG) e Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP)³⁵⁶.

Uma das características marcantes da entidade, sem dúvida, era a constante presença de seu presidente, o médico goiano Ronaldo Caiado, nos meios de comunicação, que sabia utilizar muito bem. Na primeira fase da ANC, Ronaldo Caiado reagiu duramente ao projeto apresentado pelo relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE), chamando-o

³⁵⁵Remete-se o leitor ao item 2 retro, especialmente.

³⁵⁶Folha de S. Paulo, 8.2.87. Sobre Alyson Paulinelli, o DIAP viria atribuir nota 0,25 e o seguinte comentário: “atuou decisivamente contra a reforma agrária. Signatário do Centrão, votou contra a proteção da empresa nacional, da nacionalização do subsolo e contra o direito de voto aos 16 anos. Disse não à participação popular no processo legislativo e votou a favor de cinco anos para Sarney. Defendeu a manutenção do papel das Forças Armadas” (op. cit., p. 266). Roberto Cardoso Alves, que veio a ser ministro da Indústria e Comércio no governo Sarney, mereceu média final 0,5 e as seguintes palavras: “conseguiu provar que é ‘dando que se recebe’. Conservador e governista, em sua atuação na Constituinte votou contra a participação popular no processo legislativo e absteve-se quanto ao direito de voto aos 16 anos” (p. 589), entre outras.

de indecoroso³⁵⁷. Basta lembrar que, afinal, não só o citado relatório, como o projeto inteiro da Comissão da Ordem Econômica foi alterado por espúria manobra regimental que atendeu aos interesses da entidade, levando vários constituintes, inclusive o relator Bernardo Cabral, a declarar que o projeto de reforma agrária aprovado na Comissão estava aquém do Estatuto da Terra, diploma legal editado no governo do general Castelo Branco³⁵⁸.

A partir de então, a UDR inicia campanha para levar produtores à Constituinte, a fim de pressioná-la a manter o que foi definido na Ordem Econômica sobre reforma agrária³⁵⁹. Um dos recursos utilizados foi o envio de telex a todos os 559 constituintes para que apoiassem sua “caminhada cívica” a ser realizada em 11.7.87, para a qual se esperava contar com 30 mil pessoas³⁶⁰.

Mesmo com essa demonstração de força, o projeto de Constituição da Comissão de Sistematização deixa inconformado o presidente da UDR, por causa da aprovação da função social da terra como condição da propriedade rural, razão pela qual Caiado promete realizar manifestações de grande porte e conseguir em plenário derrubar a “função social” por bem mais do que os 280 votos necessários³⁶¹. Assim, a “UDR se movimenta para a votação da reforma agrária” fazendo *lobby* para alterar o texto aprovado na Sistematização, por uma emenda do Centrão que condiciona a necessidade de função social apenas se a propriedade estiver em uso(!!!)³⁶². Um dos métodos utilizados foi a distribuição aos constituintes de um livreto de críticas à reforma agrária³⁶³.

Enfim, na batalha pela reforma agrária “deu UDR: área produtiva não será desapropriada. Mesmo que não cumpram função social, essas terras não serão tiradas pelo Governo”³⁶⁴. Frente a isso, Caiado comemora e diz que evitou “convulsão social”³⁶⁵.

³⁵⁷O Estado de S. Paulo, 14.5.87. O DIAP registrou nota dez ao citado deputado, classificado como “parlamentar atuante, de boa formação intelectual, (...) defensor ardoroso da reforma agrária” (op. cit, p. 417).

³⁵⁸Cfe. Folha de S. Paulo, 16.6.87.

³⁵⁹O Estado de S. Paulo, 25.6.87.

³⁶⁰O Estado de S. Paulo, 10.7.87.

³⁶¹Diário Catarinense, 13.11.87.

³⁶²Folha de S. Paulo, 18.4.88.

³⁶³Folha de S. Paulo, 30.4.88.

³⁶⁴Diário Catarinense, 11.5.88.

³⁶⁵Folha de S. Paulo, 11.5.88.

O impacto da atuação da UDR contra a reforma agrária na Constituinte foi tamanho, que seu presidente alardeava na imprensa que queria, a partir de então, ver a entidade no poder. Descartando sua própria candidatura - o que, como se sabe, foi contrariado pela inscrição e campanha de Caiado em 1989 -, entendia que a UDR deveria declarar apoio explícito a algum candidato a Presidente da República, pois “depois da vitória que tivemos na votação da Constituinte, resguardando a propriedade produtiva da reforma agrária, chegou a hora de participarmos também do poder”³⁶⁶.

Outro ponto de atuação bem-sucedida da UDR foi a campanha para aprovar emenda a ser colocada nas Disposições Transitórias da CF, que previa o perdão das dívidas contraídas por pequenos produtores rurais e microempresários durante o Plano Cruzado. A emenda foi aprovada em parte, retirando dos débitos a incidência de correção monetária³⁶⁷.

3.2 Os lobbies empresariais

Semelhante ao papel da UDR foi o realizado pelo grande empresariado nacional (e também o internacional), contudo de forma bem mais discreta. Utilizando-se de técnicas tradicionais de *lobby* e com uma boa base parlamentar (vários constituintes eram eles mesmos empresários ou estavam de alguma maneira comprometidos com os interesses empresariais, integrando o “Centrão”), seus principais alvos foram a definição da Ordem Econômica e os direitos sociais, principalmente os trabalhistas, obtendo tanto sucessos quanto reveses.

³⁶⁶Folha de S. Paulo, 3.6.88. Em outra edição, de 27.6.88, a mesma Folha de S. Paulo comenta que a criação do Estado de Tocantins pode efetivamente levar a UDR ao poder, podendo se tornar um reduto da entidade que, provavelmente, terá o governador e a maioria dos prefeitos.

³⁶⁷Jornal de S. Catarina, 8.6.88, e Folha de S. Paulo, 30.6.88. O texto constante do artigo 47 do ADCT da CF é o seguinte:

“art. 47. Na liquidação dos débitos, inclusive suas renegociações e composições posteriores, ainda que ajuizados, decorrentes de quaisquer empréstimos concedidos por bancos e por instituições financeiras, não existirá correção monetária desde que o empréstimo tenha sido concedido:

I - aos micro e pequenos empresários ou seus estabelecimentos no período de 28 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 1987;

II - aos mini, pequenos e médios produtores rurais no período de 28 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 1987, desde que relativos a crédito rural.

”

Os principais atores da equipe “do capital” certamente foram as federações de empresários, tendo a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) à frente, e sua expressão nacional, a CNI (Confederação Nacional da Indústria), e a união que se formou para congregar os interesses comuns para a Constituinte, a União Brasileira de Empresários (UBE ou apenas UB).

O uso da imprensa foi muito bem feito pelos grandes expoentes do empresariado. Para citar um exemplo, Mário Amato, à época presidente da FIESP, no artigo *A nova República corporativista*, critica o direito de greve irrestrito, conforme aprovado em primeira votação na ANC, o que, segundo ele, fará aumentar o número de conflitos trabalhistas e alçará os sindicatos a um papel político nunca visto, o que rivalizará com a força dos partidos políticos, transformando o Brasil numa república corporativista³⁶⁸.

Às vezes apropriando-se de métodos utilizados normalmente pelos grupos de pressão populares, os empresários realizaram protestos contra a jornada de 40 horas e o direito à greve, o que, se fosse aprovado, significaria “retrocesso social e agravamento dos problemas econômicos vividos hoje no Brasil”³⁶⁹. Até emendas populares foram apresentadas à ANC, como a defendida pelo presidente da FIESP, que propunha “a manutenção e o fortalecimento da economia de mercado, o aperfeiçoamento do regime de livre empresa e, conseqüentemente, uma clara delimitação do campo de ação do Estado na economia, disciplinando o seu poder de interferir”³⁷⁰.

Outra tática era propagar que o que estava sendo aprovado pela Comissão de Sistematização “não representa o desejo do povo. Há uma série de coisas que interferem na iniciativa privada”, como a estabilidade no emprego e o monopólio da distribuição de derivados de petróleo³⁷¹.

Alguns dias depois, informa-se pelos jornais que “os empresários vão à luta em plenário”, e vão enfrentar a esquerda, unida para manter as conquistas sociais garantidas

³⁶⁸Folha de S. Paulo, 14.6.87.

³⁶⁹Folha de S. Paulo, 8.8.87.

³⁷⁰MICHILES, Carlos et al., op. cit., p. 243.

³⁷¹“Constituição pode virar letra morta”, foi o que disse o então vice-presidente da FIESP, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, justamente por causa daqueles “desvios”. Acrescentou, no entanto, que estava otimista com a mudança desses pontos em plenário, graças ao grande *lobby* empresarial (uma Frente Nacional da Livre Iniciativa)(O Estado de S. Paulo, 14.11.87).

na Comissão de Sistematização - CUT, CNBB, CPT, sindicatos, movimentos populares, os partidos de esquerda e o MUP do PMDB³⁷².

Ao final, revelou-se que o *lobby* empresarial não foi tão eficiente quanto parecia ser, tendo, no entanto, marcado pontos importantes a seu favor.

3.3 Os militares

As ameaças dos setores conservadores foram ao ponto de ventilar um golpe contra a Constituinte, encetado pelos militares³⁷³.

Os militares, na Constituinte, estabeleceram uma estratégia constante de uma verdadeira “operação de guerra” para garantir sucesso nas questões que lhes interessavam, como o papel constitucional das Forças Armadas e a anistia aos militares cassados, com inserção no Centrão e tendo como principais representantes Jarbas Passarinho (PDS-PA) e José Lourenço (PFL-BA)³⁷⁴.

Por ocasião da publicação do segundo substitutivo do relator, os militares sentiram-se traídos por Cabral, por ter este modificado a redação do artigo que tratava das FFAA, que já tinha sido objeto de discussão e consenso entre os (até então) dois maiores grupos suprapartidários, “moderados” e “do consenso”, deixando-se influenciar pelo “grupo de esquerda”. A nova redação determinava que as Forças Armadas destinam-se “à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, da ordem

³⁷²**O Estado de S. Paulo**, 22.11.87. Com a derrota em primeiro turno, o empresariado (UBE, CNC, CNI) se uniu para a batalha do segundo turno, priorizando o direito de greve nos serviços essenciais e o turno de seis horas como temas a se mudar (Cfe. **Folha de S. Paulo**, 11.3.88). Perdendo outra vez nesses pontos, as atenções foram voltadas para a Ordem Econômica. Uma reunião foi realizada em Brasília com líderes da UDR, da CNI e representantes de empresas como Shell e da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, além de membros do Centrão, em que ficou acertado que não se poderia abrir mão do projeto do Centrão (Cfe. **Jornal do Brasil**, 23.4.88).

³⁷³**Folha de S. Paulo**, 18.10.87.

³⁷⁴**Folha de S. Paulo**, 20.6.88. Jarbas Passarinho foi reconhecido como “um parlamentar preparado. Seus votos são produto de suas convicções políticas e ideológicas”, e recebeu 3,5 do DIAP (op. cit., p. 335). Quanto a José Lourenço, a nota 0,25 é coerente com suas posições: “de estilo agressivo, é governista extremado e foi um dos líderes informais de Sarney na Constituinte. Um dos fundadores do Centrão, chegou a propor o fechamento da Constituinte. Lutou decisivamente para retirar do texto constitucional inúmeras conquistas trabalhistas e previdenciárias, especialmente os benefícios da aposentadoria” (op. cit., p. 115).

constitucional”, em vez de limitar seu papel, como na primeira redação, à defesa “da lei e da ordem”³⁷⁵.

O texto não foi alterado nas fases seguintes da ANC, consagrando-se, em definitivo, no art. 142 da CF.

3.4 O Centrão

Esta visão dos grupos de pressão de direita no Congresso Constituinte não estaria completa se não fosse dedicado um ponto especial ao “Centrão”, maior bloco parlamentar suprapartidário, que congregou os representantes da elite urbana e rural.

A primeira data em que aparecem notícias sobre a formação do Centrão é 20.8.87. Com o título “*Centro Democrático quer combater radicais*”, o **Diário Catarinense** dessa data informa que o bloco havia sido formalizado no dia anterior com a presença de 30 peemedebistas inconformados com a radicalização e contrários à liderança de Mário Covas. Informa ainda que o líder do novo grupo deverá ser o deputado cearense Expedito Machado³⁷⁶.

O grande lance da atuação do Centrão dar-se-ia na tentativa de mudar as “regras do jogo”. Preparando o ataque que levaria à vergonhosa mudança do regimento interno, o grupo lança “manifesto à Nação”, em defesa de sua tese, com vistas a dotar o País de Constituição “digna”³⁷⁷. Para tanto, demonstra a força econômica e humana dos recursos de que dispõe: o “esquema” para estar completo nas votações incluía computador, contatos telefônicos e até aviões, para pegar os constituintes em seus Estados e levá-los a Brasília, quando houvesse dificuldade de encontrar lugar em vôos comerciais³⁷⁸.

³⁷⁵Folha de S. Paulo, 29.8.87.

³⁷⁶Diário Catarinense, 20.8.87. Sobre o deputado Expedito Machado consta no livro editado pelo DIAP o seguinte comentário: “definiu suas posições como de ‘centro-esquerda’, mas foi um dos fundadores do Centrão, grupamento conservador formado justamente para reduzir a influência dos parlamentares de centro-esquerda nas votações dos direitos sociais e da ordem econômica. Sua prática nega seu discurso. Disse não à participação popular, votou contra a reforma agrária e votou a favor de cinco anos para Sarney”, que acompanha a média final 1,75 por sua atuação (op. cit., p. 146). Quanto ao governo Sarney, inconformado com as tendências da Constituinte, é fato que o nascimento do grupo veio lhe trazer alguma esperança, como aponta a manchete de jornal: *Governo aposta no crescimento do “Centrão” - Prisco Vianna afirma que bloco deve crescer e vê isso com otimismo* (Diário Catarinense, 6.11.87).

³⁷⁷Diário Catarinense, 11.11.87.

³⁷⁸Jornal do Brasil, 2.12.87.

No tocante às principais lideranças do Centrão não podem deixar de ser lembrados, além de alguns mais, Amaral Neto (PDS-RJ), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Expedito Machado (PMDB-CE), Carlos Sant'Anna (PMDB-BA) e Ricardo Fiúza (PFL-PE)³⁷⁹.

Enfim, o Centrão derrota a liderança do PMDB e os partidos de esquerda, ao conseguir, por 290 votos contra 16 e 3 abstenções, a modificação do regimento interno da ANC, em sessão tumultuada, com fortes protestos das galerias e retirada dos constituintes de esquerda. Na ocasião, o deputado José Lourenço declarou que se estivesse armado teria atirado em direção às galerias³⁸⁰.

É claro que Centrão, UDR e UB estavam afinados para as mudanças a fazer - poderíamos dizer que o Centrão foi o braço parlamentar daquelas entidades³⁸¹. Mas o

³⁷⁹**Diário Catarinense**, 2.12.87.

³⁸⁰**Folha de S. Paulo**, 4.12.87 e 5.12.87. O **Jornal do Brasil**, de 11.12.87, fazia um balanço das “vitórias do Centrão”. Segundo o artigo, o Centrão “- demonstrou controlar mais de 280 votos (a maioria absoluta no plenário da Constituinte). Nada será aprovado agora sem seu consentimento; - conseguiu isolar politicamente o seu maior adversário, o líder do PMDB, senador Mário Covas, apontando-o como intransigente e ligado à esquerda; - vai forçar a esquerda a estar plenamente em plenário. Antes, pelo regimento, os artigos do projeto de Constituição só seriam derrubados se obtivessem pelo menos 280 votos contra. Agora, para esses artigos serem mantidos, precisam receber também 280 votos a favor; - será automática a votação de emendas ou destaques cujos pedidos de preferência tiverem 280 assinaturas; - poderá haver a apresentação de substitutivos integrais a títulos da Constituição. Ulysses e a esquerda queriam que os substitutivos só se referissem a capítulos; - as esquerdas estavam, ontem, sendo trituradas de vez diante da exigência de que pedidos de destaque para artigos do projeto de Constituição tivessem um mínimo de 140 assinaturas. Em conjunto, as esquerdas somam apenas 112 constituintes.”

Isto dá uma idéia de como foi o “estrago” causado pelo Centrão. Àquela altura, parecia que as mínimas conquistas populares do projeto estavam ameaçadas, como denuncia uma entre tantas manchetes daqueles dias: “Centrão surge para conter avanços da Constituinte” (**Diário Catarinense**, 2.1.88).

Um outro aspecto a ser levantado - talvez já o tenha sido, mas não custa e não é desnecessário repeti-lo, se é o caso - é o tratamento dado pelo jornal **O Estado de S. Paulo** à movimentação da ANC, postando-se claramente (sem nenhuma preocupação de sutileza) a favor da atuação do Centrão, como se vê de seus editoriais e dos títulos de alguns artigos, como aquele de 27.11.87, data em que se costuravam acordos sobre a alteração do regimento interno: “Acordo não justifica recuo do Centrão”, quase um “puxão de orelhas” nos “meninos” do grupo que medraram frente à possibilidade de perder a votação e a adiaram mais alguns dias, quando, enfim, ganhariam.

³⁸¹Nada mais natural, então, do que os elogios de Caiado ao desempenho do Centrão (**O Estado de S. Paulo**, 7.1.88). Sobre “As Contradições do ‘Centrão’”, escreveu Florestan Fernandes:

“O ‘Centrão’ configura-se como a primeira formação política autodefensiva e ofensiva dos estratos mais altos e privilegiados da burguesia na história brasileira. Ele abrange os principais atores, em termos de ideologias e interesses de classes, do golpe de Estado de 1964, e os arquitetos dirigentes decisivos - não os conciliadores, famintos de poder - do pacto conservador de 1984 e da concepção da ‘nova’ República como a via prática de transição lenta, gradual e segura (na qual estava compreendida a convocação de um ‘Congresso Constituinte’ e uma última tentativa política de solução pacífica da crise burguesa). Por isso, ele articula, apesar de sua heterogeneidade, o grande capital nacional com as multinacionais e o sistema capitalista mundial de poder; e agrega todos os tipos de privilégios, arcaicos e

grupo necessitava de outras alianças, diversificando os parceiros para abarcar uma outra parcela da população (e do eleitorado), que lhe permitisse ter uma certa penetração na classe trabalhadora, também a fim de desfazer a imagem negativa que tinha para o povo³⁸². É o que justifica a mudança de projetos para obter apoio do sindicalista Luiz Antônio de Medeiros, então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, especificamente no que se refere à indenização por dispensa imotivada que substituiria a “estabilidade” no emprego, devendo ser retroativa a 1.º de fevereiro de 1987, data de instalação da ANC³⁸³.

Entretanto, a força demonstrada em dezembro de 1987 não se manteve no começo de 1988. Tanto que o grupo teve de recuar para que a Constituinte “andasse”, mantendo um dos pontos mais combatidos pelo Centrão - o princípio constitucional da democracia direta³⁸⁴. E a crise só faz aumentar: perdendo outra votação importante, a do direito de propriedade, o grupo começa a diminuir, com a saída de parlamentares que tiveram sua imagem prejudicada junto a suas bases por fazerem parte do Centrão - como os deputados evangélicos³⁸⁵. Tanto que um de seus fundadores, o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) lastima a flagrante desagregação, que imputa a erros cometidos por alguns de seus membros mais afoitos, como Roberto Cardoso Alves e José Lourenço, cuja atuação fisiologista, aliada ao que chamou de “campanha difamatória” empreendida pela esquerda, levou a identificá-lo junto à opinião pública como “um grupo de direita, anti-povo”³⁸⁶. A desarticulação do Centrão, daí para diante, aumenta cada vez mais, com a conseqüente perda de importância e de votos (perdeu todas as votações do capítulo dos

modernos, típicos de nosso desenvolvimento desigual” (FERNANDES, Florestan. *As Contradições do “Centrão”*. **Folha de S. Paulo**, 26.4.88. Também publicado em FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989, p. 259-262).

³⁸²Para tentar mudar a imagem do grupo junto à opinião pública, um de seus articuladores, Bonifácio de Andrada, defende o projeto de seu grupo contra as críticas que o acusam de conservador, advogando ser o mais realista para levar o Brasil ao desenvolvimento e ao progresso. (ANDRADA, Bonifácio de. *O projeto do Centrão e a realidade nacional*. **O Estado de S. Paulo**, 24.1.88).

³⁸³**Folha de S. Paulo**, 9.1.88.

³⁸⁴**Folha de S. Paulo**, 21.1.88.

³⁸⁵**Folha de S. Paulo**, 10.2.88.

³⁸⁶**Jornal de S. Catarina**, 18.2.88.

direitos sociais e na definição de empresa nacional, na Ordem Econômica) do grupo no interior da ANC³⁸⁷. No segundo turno de votações, a situação não se modificou³⁸⁸.

Além desse principal *lobby* parlamentar, outros *lobbies* atuaram segundo os interesses específicos e esporádicos de cada constituinte. Assim, o “grupo da cana”, o “grupo da pecuária”, o “grupo das transportadoras” e até o *lobby* dos funcionários do Banco do Brasil³⁸⁹.

4. CONQUISTAS E INSUCESSOS

Escolhemos alguns temas que foram discutidos na ANC, para demonstrar os caminhos e descaminhos que tiveram durante todo o processo, resultando em certas conquistas e muitas frustrações. Especialmente aqueles que tocam à participação popular ou a mecanismos ou instrumentos jurídicos de controle do Estado e de afirmação dos direitos da cidadania, entendida na sua acepção mais ampla. Por isso, não serão abordados outros tantos temas de interesse, como os direitos trabalhistas, a reforma agrária ou a reforma urbana.

4.1 Ação Popular

Já em fevereiro de 1987, o dep. federal paulista Fábio Feldman (PMDB), em artigo intitulado *A Luta pela Cidadania*³⁹⁰ propugna a obrigatoriedade de estudo de avaliação do impacto ambiental para qualquer obra a ser realizada, bem como a ampliação da ação popular para os casos de ataque ao meio ambiente. No anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a ação popular não foi ampliada para atender essa demanda³⁹¹.

³⁸⁷Cfe. NOBLAT, Ricardo. *Centrão perde para aliança de moderados*. *Jornal do Brasil*, 26.2.88; *Folha de S. Paulo*, 26.2.88, 27.4.88 e 28.4.88.

³⁸⁸Na *Folha de S. Paulo*, 13.7.88, Luís Roberto Ponte afirma que “o Centrão está sem ‘maestro’”.

³⁸⁹cfe. LOPES, Mauro. *Lobbies parlamentares são dos mais eficientes*. *Folha de S. Paulo*, 12.6.88.

³⁹⁰*Folha de S. Paulo*, 11.2.87.

³⁹¹O art. 46 do referido anteprojeto traz o seguinte texto:

No relatório da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher o assunto recebeu o tratamento seguinte:

art. 35 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, à comunidade, à sociedade em geral, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e ao consumidor.

Como se vê, houve um alargamento muito grande do âmbito de cobertura da ação popular, já no tocante à legitimação ativa, tanto individual quanto coletiva, assim também com respeito ao objeto da ação. Tal redação não se modificou no primeiro projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. A grande perda, sem dúvida, no percurso até o texto definitivo, do art. 5º, LXXIII da CF, foi a supressão da legitimidade das coletividades para a propositura da ação.

4.2 Corte Constitucional

Este tema não constava do anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, tendo sido tratado pela primeira vez no relatório da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em seus artigos 41 e 42, com o nome de Tribunal de Garantias dos Direitos Constitucionais, com competência para julgar em última instância as ações de *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular, ação penal privada subsidiária, ação requisitória de informações e exibição de documentos, e ação de declaração de inconstitucionalidade³⁹². Seus membros seriam em número de nove, eleitos em escrutínio secreto pelo Congresso Nacional, em sessão

“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.

Parágrafo único - São passíveis da ação de que trata este artigo as empresas privadas que executem serviços públicos.”

³⁹²Gilmar Ferreira Mendes (*Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 27-28), refere que à Constituinte de 1933-4 foi apresentada proposta, de autoria do deputado Nilo Alvarenga, que estabelecia a criação de uma Corte Constitucional inspirada no modelo austríaco. Tal Corte seria composta de nove membros, sendo dois escolhidos pelo STF, dois pela Assembléia Nacional, dois pelo Presidente da República e três pela Ordem dos Advogados do Brasil. A proposta previa, mais, a instituição de uma ação popular de inconstitucionalidade.

conjunta, “entre representantes das classes trabalhadoras, magistrados, promotores, professores de matéria jurídica, advogados, todos de reputação ilibada e indiscutíveis serviços prestados à comunidade e indicados pela sociedade civil, na forma da lei”. O mandato seria de quatro anos, vedada a reeleição.

O Tribunal Constitucional não foi contemplado pelo relator Bernardo Cabral no anteprojeto nem no projeto de Constituição, preferindo optar pela estrutura do Supremo Tribunal Federal proposta no relatório do constituinte Egídio Ferreira Lima, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

A Ordem dos Advogados do Brasil também apresentou proposta para transformação do STF em Corte Constitucional, alterando sua composição e competência, no sentido de que a indicação de seus membros fosse feita não só pelo Presidente da República, mas também pela Câmara e pelo próprio STF, com os ministros tendo mandatos de oito anos, não mais vitalícios. Quanto à competência, que fosse somente constitucional, ficando as remanescentes para o Superior Tribunal de Justiça, a ser criado³⁹³.

Entretanto, os substitutivos feitos por Cabral também descartaram o Tribunal Constitucional³⁹⁴. No plenário da Comissão de Sistematização, mais uma vez a proposta foi rejeitada, mantendo-se o STF com a anterior composição (11 ministros) e forma de preenchimento dos cargos, modificando pouco suas atribuições, mas incluindo entre elas o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade³⁹⁵, o que perdurou nas fases seguintes da ANC e se assentou no texto da Constituição Federal, em seus artigos 101 a 103.

³⁹³**Folha de S. Paulo**, 12.8.87 e **Jornal do Brasil**, 3.9.87. A edição citada da Folha de S. Paulo comentava que “com todo esses repaldo político e da Magistratura, é bem provável que a proposta saída da iniciativa da OAB acabe incluída no texto constitucional definitivo”.

³⁹⁴**Folha de S. Paulo**, 16.9.87; **Jornal do Brasil**, 20.9.87.

³⁹⁵**Folha de S. Paulo**, 4.11.87. De acordo com José Paulo Bisol, na entrevista em anexo, o *lobby* da magistratura atuou de forma intensa e eficiente para barrar a criação do Tribunal Constitucional que, na sua versão, não faria parte da estrutura do Judiciário. Os magistrados também atuaram como poderoso grupo de pressão na questão do controle do Judiciário. Já na Comissão Afonso Arinos se previa a criação de um Conselho Nacional da Magistratura, com essa função, e cuja composição contemplava apenas um membro externo ao Judiciário, um advogado, indicado pela OAB (art. 280). Vários juristas, além da própria Ordem, defenderam a proposta, como J.J. Calmon de Passos (cfe. **Folha de S. Paulo**, 19.10.87).

4.3 Defensor do Povo

O projeto de Constituição da Comissão de Estudos Constitucionais estabelecia em seu artigo 56:

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.

Aproveitando a contribuição da Comissão Afonso Arinos, o relatório de José Paulo Bisol previa que:

Art. 40 - É criada a Defensoria do Povo, incumbida de zelar pela efetiva submissão dos poderes do Estado e dos poderes sociais de relevância pública à Constituição e às leis.

§ 1º - São atribuídas ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos juízes do Tribunal de Garantias Constitucionais.

§ 2º - A função de Defensor do Povo é incompatível com o exercício de qualquer outro cargo ou função pública.

§ 3º - O Defensor do Povo poderá ser substituído por outro, a qualquer tempo, por deliberação da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, mediante representação popular que lei regulamentará.

§ 4º - As Constituições estaduais instituirão a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo e para atendimento de todos os Municípios.

§ 5º - Lei complementar disporá sobre competência, organização, recrutamento, composição e funcionamento da Defensoria do Povo.

Para o ex-senador, o Defensor do Povo seria uma espécie de *ombudsman*, existente em países europeus³⁹⁶.

Em outro projeto, elaborado por José Afonso da Silva, assessor de Mário Covas, líder do PMDB na Constituinte, aparece, entre outros pontos, a figura do “defensor do povo”, além de um “conselho de ouvidores” em cada município³⁹⁷.

No relatório substitutivo denominado “Cabral I”, o defensor do povo ainda resistiu, mas recebeu críticas por já ser o Ministério Público detentor de função de defesa da sociedade³⁹⁸.

Com a atuação do *lobby* dos promotores de Justiça, a outra versão do substitutivo não prevê o “defensor do povo”, mas consagra a Defensoria Pública, dando nova feição ao Ministério Público³⁹⁹. No desenvolvimento dos trabalhos da ANC, não haveria mais modificações quanto ao tema, conforme pode se ver nos artigos 127 a 130 e 134 da Constituição Federal.

³⁹⁶Na entrevista em anexo, Bisol afirma que “a defensoria do povo não saiu como a gente queria porque o Ministério Público funcionou como corporação, assim como o Tribunal Constitucional não saiu porque o Supremo e seus “capangas” fizeram *lobby* e impediram. O MP trabalhou como corporação, quis para si todas as atribuições. Nem tinha condições de realizá-las... E a idéia da defensoria era uma idéia experimentada em diversos países europeus (...) com o *ombudsman*. E era uma idéia que nós tínhamos bem aprofundada. Não era esse tipo de assistência judiciária que eles fazem aí, que eles chamam agora de... [defensoria pública]. Não era essa a nossa idéia. Nossa idéia era o *ombudsman* mesmo, buscando como fiscal da constitucionalidade, dando duro nos poderes, ajudando os que não têm voz, buscando, não só esperando, buscando os erros para denunciar. Era isso que nós imaginávamos. Mas...”

³⁹⁷**Jornal do Brasil**, 20.8.87.

³⁹⁸**Jornal de S. Catarina**, 29.8.87; **Folha de S. Paulo**, 2.9.87.

³⁹⁹**O Estado de S. Paulo**, 10.9.87. Como comenta o JB, o relator suprimiu a inovação proposta no relatório do senador José Paulo Bisol, destacando que o defensor seria eleito pela Câmara dos Deputados para apurar abusos e omissões do poder público (**Jornal do Brasil**, 20.9.87). No artigo *Substitutivo enxugado, direitos humanos mutilados*, Cândido Mendes lamenta o retrocesso havido no tema dos direitos humanos na nova versão do projeto de Constituição apresentado por Bernardo Cabral, centrando sua crítica na ausência da figura do defensor do povo, constante do primeiro projeto e, antes, do relatório da Comissão temática (Bisol) e da Com. Afonso Arinos: “A proposta dá ao defensor a capacidade de denunciar os abusos do poder público e de promover a responsabilidade dos que incorrem nestas demandas. A esperança de ações populares continuará como utopia gasta da defesa da cidadania, enquanto se for ao Estado para processar o Estado” (MENDES, Cândido. *Substitutivo enxugado, direitos humanos mutilados*. **Folha de S. Paulo**, 27.9.87).

4.4 Mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança, importante instrumento de garantia dos direitos fundamentais, tem previsão constitucional desde 1934. Entretanto, seu objeto restringia-se à proteção dos direitos individuais. A grande novidade emplacada na atual Constituição é a criação do mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional e (b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX).

No projeto Bisol, constava o seguinte:

Art. 33 - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, individual ou coletivo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data”, seja o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Note-se que, por tal proposta, o instrumento aplicar-se-ia a qualquer ilegalidade ou abuso de poder, mesmo a praticada por qualquer pessoa física ou jurídica, ainda que de direito privado e sem vinculação com o poder público, não apenas “quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”, como acabou constando no art. 5º, LXIX, da CF.

Apesar da restrição quanto ao pólo passivo da ação, o mandado de segurança coletivo também constava do “Cabral I”, e foi considerado grande avanço na defesa dos direitos do cidadão⁴⁰⁰. Não teve problemas em passar pela Comissão de Sistematização, tendo sido, em seguida, aprovado em primeiro turno, no plenário da ANC, por 326 votos a favor, 103 contra e 10 abstenções e, posteriormente, em segundo turno. Para Bonifácio de Andrada (PDS-MG) e Gastone Righi (PTB-SP), numa típica manifestação da retórica da intransigência, o instituto representa “uma ignomínia, que pode parar a administração pública”⁴⁰¹. Dalmo Dallari, contudo, saudou a inovação, como as outras medidas de

⁴⁰⁰Folha de S. Paulo, 2.9.87.

⁴⁰¹O Estado de S. Paulo, 11.2.88.

participação popular e de defesa dos direitos fundamentais, ressaltando sua “importância para a defesa dos interesses do povo”⁴⁰².

4.5 Ação direta de inconstitucionalidade

O controle de constitucionalidade das leis e atos do poder público é uma decorrência do princípio da supremacia das normas constitucionais, que teve ampliada sua dimensão com o sucesso do constitucionalismo, impulsionado pela teoria do poder constituinte. Ou seja, uma lei não pode ser válida se contrariar a Constituição, porque a Constituição é a Lei Maior, fruto do poder constituinte, e todo poder constituído - como o Legislativo que elabora as leis - deve estar subordinado àquele.

No Brasil, atualmente convivem os dois sistemas tradicionais de controle de constitucionalidade. Por primeira vez em sede de direito constitucional, foi previsto o chamado “controle difuso” de constitucionalidade pela Constituição de 1891. Por este sistema - também denominado “americano”, por ter surgido nos EUA, com a célebre decisão do juiz John Marshall, no caso *Madison vs. Marbury*, de 1803 - qualquer juiz tem competência para conhecer e julgar a inconstitucionalidade de lei ou ato em face de um caso concreto. Apenas em 1934, e de maneira muito restrita, foi introduzido entre nós o sistema “concentrado” (ou “austríaco”), pelo qual um tribunal - Corte Constitucional - tem competência exclusiva para conhecer de inconstitucionalidade, em ação específica para atacar a lei ou ato normativo em abstrato, de forma genérica. A princípio, foi criada pela segunda Constituição republicana a ação declaratória de inconstitucionalidade interventiva, em que a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de governo estadual serviria de motivo para a decretação de intervenção federal na Unidade Federativa. Apenas no regime da CF de 1946, por emenda constitucional de 1965 (EC nº 16/65) foi estendido o objeto da ação direta, não limitado àquele fim. Entretanto, a titularidade era restrita ao Procurador Geral da República, que recebia representações da sociedade e

⁴⁰²DALLARI, Dalmo de Abreu. op. cit., 1989, p. 387.

poderia ou não encaminhá-las ao Supremo Tribunal Federal. Lembre-se que o autor da ação era também “defensor do réu” (!)⁴⁰³.

No momento de elaborar a nova Constituição, ocorreram discussões e propostas a respeito. No projeto da Comissão dos Notáveis, dentre as atribuições do Ministério Público, ao Procurador-Geral da República era dado “representar para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual” (art. 311, III), o que era complementado pela disposição abaixo:

§ 1º - A representação a que alude o inciso III deste artigo será encaminhada pelo Procurador-Geral da República, sem prejuízo do seu parecer contrário, quando fundamentadamente a solicitar:

- a) o Presidente da República ou Presidente do Conselho de Ministros;
- b) as Mesas do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, ou um quarto dos membros de uma das Casas;
- c) o Governador, a Assembléia Legislativa, ou o Chefe do Ministério Público estadual;
- d) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, mediante deliberação tomada por dois terços de seus membros.

Mantinha-se quase intacto o sistema anterior, embora obrigando o Procurador-Geral da República a encaminhar ao Tribunal a representação, mesmo quando com ela não concordasse, desde que solicitada por aquelas (poucas e privilegiadas) pessoas. Permanecia também como função institucional do Ministério Público a representação judicial da União (art. 312, § 3º).

No âmbito das comissões temáticas da Constituinte, duas soluções antagônicas foram encontradas para o assunto. Uma adaptava o texto da Comissão Afonso Arinos, melhorando-o. A outra estendia a titularidade da ação a “qualquer do povo”.

⁴⁰³Mesmo que se considere a posição assentada doutrinária e jurisprudencialmente segundo a qual o controle judicial da constitucionalidade é um processo sem partes, pois não há interesses ou direitos subjetivos em questão.

Na CF de 1946, o Ministério Público era independente. Com a CF de 1967, passou a fazer parte do Judiciário. E com a EC nº 1/69 ficou subordinado ao Executivo. Todavia, sempre - antes da atual Constituição - lhe coube a defesa dos interesses da União, além daqueles da sociedade, o que certamente deveria causar uma crise de identidade na instituição (entre a “Coroa” e o Povo). Quanto ao tema do controle de constitucionalidade, ver, por exemplo: BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1994; MIRANDA, Jorge. op. cit., e SILVA, José Afonso da. op. cit., 1992; CANOTILHO, J.J Gomes, **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1994 e, em especial, MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, e SILVEIRA, José Néri da. **O Supremo Tribunal Federal como guardião dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: mimeo, 1996.

Assim, pode-se ler do projeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo:

Art. 103 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - o Primeiro-Ministro;

III - a Mesa do Senado Federal;

IV - a Mesa da Câmara dos Deputados;

V - a Mesa das Assembléias Estaduais;

VI - os Governadores de Estado;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional;

IX - o Procurador Geral da República;

X - as Confederações Sindicais.

§ 1º - O Procurador Geral da República deverá ser previamente ouvido nas representações por inconstitucionalidade em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva norma constitucional, será assinado prazo ao órgão do poder competente, para a adoção das providências necessárias, sob pena de responsabilidade e suprimento pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º - Decorrido o prazo aludido no parágrafo anterior sem que seja sanada a omissão, poderá o Supremo Tribunal Federal editar resolução, a qual, com força de lei, vigorará supletivamente.

Houve realmente uma melhoria considerável no texto, não só por aumentar o leque das pessoas legitimadas, entre elas colocando, no mesmo nível, o Procurador Geral da República - não mais o “dono da ação” -, mas por prever a novidade da inconstitucionalidade por omissão - herdada do direito português -, que tem por objetivo dar efetividade a todas as normas constitucionais, inclusive determinando expressamente que, em caso extremo, o STF edite resolução supletiva, com força de lei. Ainda assim, no entanto, não se estendia a titularidade da ação a todos os cidadãos.

A outra proposta, presente no relatório de José Paulo Bisol, previa uma revolucionária extensão da legitimidade ativa da ação. O instrumento foi elencado entre as garantias à “inviolabilidade absoluta dos direitos e liberdades da pessoa e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania” (art. 30). Mais à frente, o relatório rezava que:

Art. 38 - Cabe ação direta de declaração de inconstitucionalidade nos casos de:

I - normas de qualquer grau e origem, ou atos jurisdicionais ou administrativos de qualquer natureza e hierarquia, que inviabilizem o pleno exercício dos direitos e das liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania;

II - inexistência ou omissão de normas de qualquer grau e origem, ou de atos administrativos ou jurisdicionais, sem os quais é inviável o pleno exercício dos direitos e das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania.

Parágrafo único - Nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, se o Estado demonstrar comprovadamente a impossibilidade da prestação por falta ou insuficiência de recursos, o Juízo ou Tribunal a declarará para o efeito de exigir, em prazo que consignar, um programa de erradicação da impossibilidade, ou, existindo o programa, para o efeito de firmar prioridade e fixar os prazos limites das etapas de execução.

A idéia era democratizar ao máximo o acesso à Justiça, permitindo um pronto atendimento e rápida prestação jurisdicional que cumprisse a Constituição, reintegrando o cidadão lesado pela inconstitucionalidade, seja por ação ou omissão, no gozo efetivo de seu direito constitucional. Como se sabe, não vingou esta proposição. Comentando o caminho da ação de inconstitucionalidade na ANC e justificando sua opção, o ex-senador Bisol entende que se trata de uma questão moral, “porque por detrás dessa restrição da ação de inconstitucionalidade existe é uma concepção elitista da sociedade, da política, do poder”. Na visão do relator da Comissão da Soberania tal ação seria suficiente para garantir os direitos constitucionais. Segundo ele, em entrevista:

Eu inventei um mecanismo que o [então deputado constituinte Nelson] Jobim e outros disseram: “isso é um absurdo, não existe em Constituição nenhuma no mundo”. E daí? Um mecanismo que resolvesse os problemas que o povo está tendo. Aqui eu colocava: quando não houver lei que regule a aplicação e o exercício do direito, o juiz... legisla. Aquilo ali era de extrema importância, porque a Constituição não conseguiu ser aplicada, as leis complementares não foram feitas porque se tivesse esse dispositivo aqui essa estratégia deles se desmancharia, porque funcionaria de qualquer modo.

Pérsio - Isso seria de competência de qualquer juiz.

Bisol - Sim, qualquer juiz daria.

Pérsio - Não com a competência exclusiva do STF.

Bisol - Só teria recurso.

Pérsio - Com certeza, é necessário. Mas haveria um julgamento mais próximo da parte interessada.

Bisol - Mas nunca se poderia dizer que “deixo de aplicar o direito previsto constitucionalmente por inexistência de lei complementar”. Ficaria eliminada essa possibilidade⁴⁰⁴.

Como se vê, tal mecanismo combinava elementos dos dois sistemas de controle de constitucionalidade existentes. Era difuso, porque qualquer juiz seria competente para decidir a ação - haveria um julgamento mais próximo da parte interessada - e, ao mesmo tempo, o controle far-se-ia por meio de ação, como é típico dos sistemas concentrados, não por exceção, como é característico do difuso. Recorde-se que semelhante disposição constava em emenda popular, como referido atrás.

Outro ponto positivo era o objeto: “normas de qualquer grau e origem, ou atos jurisdicionais de qualquer natureza e hierarquia”, não apenas “lei ou ato normativo federal ou estadual” (art. 102, I, *a*, da CF).

O “Cabral I” adotou o projeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo⁴⁰⁵, como permaneceu até o texto final (art. 103 da CF), com ressalva da parte que previa a competência do STF, no caso de omissão, para “editar resolução, a qual, com força de lei, vigorará supletivamente”⁴⁰⁶.

4.6 Mandado de injunção

Quanto a este instrumento, configura, com certeza, a maior das novidades constitucionais. Muito se discutiu e ainda se discute sobre sua extensão e eficácia.

Deve-se lembrar que a ação de inconstitucionalidade por omissão, como prevista e defendida por José Paulo Bisol, garantiria a eficácia plena de qualquer norma constitucional, dando-se a qualquer juiz o poder de emitir a norma específica ao cidadão que a requisitasse para gozar qualquer direito constitucional, o que concretizaria o texto constante do art. 5º, § 1º: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Com aquele instrumento, não haveria necessidade do mandado de injunção. Segundo Bisol:

⁴⁰⁴BISOL, José Paulo. *Entrevista* (em anexo).

⁴⁰⁵Na imprensa, críticas foram feitas à opção pela versão mais restritiva, já que o cidadão que não pertencer a nenhuma das corporações ali elencadas ficará desamparado (cfe. **Folha de S. Paulo**, 2.9.87).

⁴⁰⁶O citado art. 103 da CF, em seu § 2º, reza que “declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das

O mandado de injunção eu nem queria colocar, porque eu tinha colocado aquele mecanismo que sempre que não houvesse uma lei regulamentando o direito, o juiz tinha que decidir e definir os princípios legais que estavam faltando. Esses princípios da sentença prevaleceriam até que o poder competente fizesse a norma. (...) Eu universalizava o direito da ação de inconstitucionalidade por omissão. Então ficava uma coisa boa. Não precisava do mandado de injunção. Mas o pessoal falava assim: “não, mas por uma questão de tradição constitucional vamos colocar o mandado de injunção”. Eu disse: olha, se passar essa parte aqui pode ser um bis in idem, mas vocês podem colocar porque provavelmente não passa isso aqui. E foi o que aconteceu, não passou aquilo ali, passou o mandado de injunção. E aí o Supremo Tribunal se encarregou de matá-lo⁴⁰⁷.

Entretanto, ainda no início dos trabalhos do Congresso Constituinte, o senador Virgílio Távora apresentou uma sugestão de norma constitucional nos seguintes termos:

Sempre que se caracterizar a inconstitucionalidade por omissão, conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual estabelecido para o mandado de segurança.

Semelhante redação foi dada a outra sugestão de norma constitucional, assinada pelo senador Ruy Bacelar. No relatório da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, o deputado Darcy Pozza assim escreveu:

Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm a aplicação imediata. Conceder-se-á mandado de injunção para garantir direitos nela assegurados, não aplicados em razão da ausência de norma regulamentadora, podendo ser requeridos em qualquer juízo ou tribunal, observadas as regras de competência da lei processual.

Após os acordos já citados por Bisol, este acolheu o mandado de injunção em seu relatório, onde consta:

Art. 34 - Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual do mandado de segurança, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania.

Na Comissão de Sistematização, foram feitas algumas alterações no texto, como a que retirou a referência ao rito processual do mandado de segurança, proposta pelo

providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias” (grifos nossos).

senador Fernando Henrique Cardoso e acatada no segundo substitutivo por Bernardo Cabral, que condicionou a aplicabilidade do instituto ao “rito processual previsto em lei complementar”⁴⁰⁸. De qualquer forma, a adoção do instituto nos substitutivos mereceu elogios⁴⁰⁹ e sua inclusão no projeto de Constituição final da Comissão de Sistematização acabou sendo consagrada graças a um destaque do senador Euclides Scalco (PMDB-PR)⁴¹⁰.

O mandado de injunção foi aprovado em primeiro turno no plenário da ANC em 10.2.88, juntamente com o capítulo dos direitos individuais⁴¹¹. O Centrão apresentou um projeto seu de Constituição, que esperava fosse bem-sucedido em plenário, para modificar o que já havia aprovado. Tal projeto não vingou, o que não invalida, contudo, o interesse histórico de conhecer sua versão do mandado de injunção:

Art.6º-...

Parágrafo 51 - Conceder-se-á mandado de injunção, **na forma da lei**, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (grifo nosso).

⁴⁰⁷BISOL, José Paulo. *Entrevista*, cit.

⁴⁰⁸Cfe. OLIVEIRA, Herzeleide Maria Fernandes de. *O mandado de injunção*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, nº 100/ out. dez. 1988, p. 50-52.

⁴⁰⁹O **Jornal do Brasil**, de 20.9.87, comenta que o substitutivo do relator Bernardo Cabral manteve um grande avanço: o mandado de injunção, que permite ao cidadão exigir judicialmente, do Estado, o cumprimento de normas constitucionais.

⁴¹⁰Cfe. **Folha de S. Paulo**, 4.10.87. De acordo com a **Folha**, trata-se de um instituto “elaborado pela tradição constitucional norte-americana, destinado a permitir que o cidadão obtenha o respeito de seus direitos e garantias”. Sobre sua origem, para alguns veio mesmo do direito americano (DUARTE, Marcelo. *Mandado de Injunção*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, nº 110/ abr. jun. 1991, p. 127-136), enquanto para outros tantos é herança da inconstitucionalidade por omissão do direito português (p. ex. SARAIVA, Paulo Lopo. *O mandado de injunção, os direitos sociais e a justiça constitucional*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, nº 108/ out. dez. 1990, p. 77-92). Para José Paulo Bisol (entrevista em anexo) esta questão não é importante porque não é uma questão de fundo - nas suas palavras, é apenas “eruditamente interessante”.

⁴¹¹**Folha de S. Paulo**, 11.2.88. Alguns dias depois, quando da aprovação em primeiro turno dos direitos sociais, o senador Fernando Henrique Cardoso, no artigo *Direitos Sociais*, frisa que, no geral, o capítulo dos direitos sociais é muito avançado e apela para a figura do mandado de injunção na questão da indenização a ser definida para a demissão imotivada, já que “quanto ao pagamento sobre a postergação indefinida de lei complementar para regulamentar o princípio da proteção do emprego cabe responder que, graças ao ‘mandado de injunção’, se não houver lei o princípio terá eficácia imediata, o que constitui estímulo suficiente para que se aprove logo a regulamentação” (**Folha de S. Paulo**, 25.2.88).

Tal projeto, acrescenta-se, não faz menção à aplicação imediata dos direitos e garantias ali previstos. Com a primeira derrota, o Centrão e os grupos de pressão que lhe apóiam não desistem de adiar os direitos sociais e as garantias constitucionais. Reunidos em Brasília, os membros do “Movimento de Unidade Empresarial” chegaram a 24 pontos em comum para a apresentação de destaques supressivos para o segundo turno da votação da Constituição. Entre várias questões referentes à área trabalhista e à ordem econômica, destacam-se duas reivindicações: “1 - O mandado de injunção não se aplicaria a ‘direitos’ [apenas às liberdades e prerrogativas]. Estes ficariam na dependência de aprovação, pelo Congresso, de normas regulamentadoras. Os empresários argumentam que, da forma como está, o texto permite que o Judiciário acabe assumindo funções legislativas” e “2 - Cairia a ‘aplicação imediata’ das normas definidoras dos direitos e garantias individuais”⁴¹².

Todavia, no segundo turno a história não foi diferente, com o fracasso do Planalto e do Centrão na tentativa de suprimir a ação de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de injunção e a aplicação imediata dos direitos e garantias⁴¹³.

Durante todo este percurso, houve pequenas modificações de redação, inclusive com a retirada de qualquer referência a procedimento, e o mandado de injunção acabou sendo aprovado com a redação que vingou na Constituição (art. 5º, LXXI)⁴¹⁴.

⁴¹²Folha de S. Paulo, 7.7.87.

⁴¹³Folha de S. Paulo, 15.8.88.

⁴¹⁴Sobre sua natureza e aplicação, ainda quando de sua aprovação em primeiro turno na Constituinte, opinaram alguns juristas de renome, entrevistados pela **Folha de S. Paulo**. Para Miguel Reale Júnior, o instrumento deveria “forçar que haja elaboração legislativa”, mas seria necessário colocar nas Disposições Transitórias um prazo mínimo depois do qual deveria ser considerada a omissão na feitura da norma regulamentadora do dispositivo alegado. Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho entendia que no segundo turno de votação deveria ser extinto o mandado de injunção, porque “isto é apenas um artifício para não atingir os direitos sociais, mas na prática vai resultar na ineficácia do dispositivo”, entendendo ainda que a ação de inconstitucionalidade por omissão já era suficiente para exigir a norma complementar. Para Celso Bastos, o mandado de injunção, criado para evitar que dispositivos constitucionais virassem “letra morta”, dependeria ainda da interpretação do Supremo Tribunal Federal. Na visão de Dalmo de Abreu Dallari, o instrumento não esclarece sua finalidade, pois “não sabemos se o juiz vai legislar ou pedir ao legislativo que faça a lei”. O advogado trabalhista Otávio Bueno Magano, por sua vez, defendia a supressão do instituto em segundo turno, porque ele “ainda não está solidificado o suficiente no Brasil para virar norma constitucional”, avaliando que, da forma como havia sido aprovado, o juiz, ao julgá-lo, “não legislará, mas somente dará ordem para que a autoridade competente legisle” (**Folha de S. Paulo**, 9.7.88).

4.7 Habeas data

O *habeas data* foi outra das grandes inovações constitucionais, e visava especificamente garantir o direito individual à intimidade contra abusos cometidos por órgãos públicos ou privados que mantenham arquivos ou cadastros de dados pessoais⁴¹⁵.

O instrumento, inexistente em qualquer outra legislação, foi proposto por José Afonso da Silva, ainda na Comissão Afonso Arinos. O artigo 17 do projeto daquela comissão rezava que:

Art. 17 - Todos têm o 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.

§ 1º - É vedado o registro informático sobre convicções pessoais, atividades políticas ou vida privada, ressalvado o processamento de dados não identificados para fins estatísticos.

§ 2º - A lesão decorrente do lançamento ou da utilização de registros falsos gera a responsabilidade civil, penal e administrativa.

O artigo 48, por sua vez, estabelecia que “dar-se-á *habeas data* ao legítimo interessado para assegurar os direitos tutelados no art. 17”.

Na Comissão da Soberania o tema mereceu o seguinte texto:

Art. 32 - Conceder-se-á *habeas data*:

I - para assegurar o conhecimento de informações e referências pessoais, e dos fins a que se destinam, sejam elas registradas por entidades particulares ou públicas, inclusive as policiais e as militares;

II - para a retificação de dados, se não preferir fazê-lo através de processo judicial ou administrativo sigiloso.

O mesmo texto foi mantido no projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, tendo sofrido alguma mudança até ser aprovado por seus membros⁴¹⁶.

⁴¹⁵Visava, porque sua abrangência foi restrita. O art. 5º, LXXII, *a* indica que as informações a se conhecer devem ser “constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público”.

⁴¹⁶Folha de S. Paulo, 4.10.87. Em seu *Curso*, citado, José Afonso da Silva, o “pai” do *habeas data*, reclama que a redação do dispositivo que cria o instrumento sofreu várias alterações para pior durante o processo constituinte (op. cit., p. 397, nota 70).

Embora com restrição quanto aos pólos ativo e passivo da ação, como acabou constando do art. 5º, LXXII, *a*, o habeas data não teve maiores dificuldades para ser aprovado em plenário em primeiro⁴¹⁷ e segundo turnos⁴¹⁸.

⁴¹⁷**Folha de S. Paulo**, 11.2. 88. Alguns dias depois, em 21.2.88, a mesma **Folha**, em editorial - *O sentido do habeas data* - defende o instrumento, citando para fundamentar sua posição o ocorrido com o então governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, que teve negado um pedido de certidão ao SNI sobre a existência de dossiê que supostamente comprometia sua administração.

O Centrão também não deixaria de se manifestar sobre o *habeas data*. Em seu projeto, da mesma forma que o mandado de injunção, o *habeas data* estaria condicionado a lei posterior que o regulamentasse para poder adquirir eficácia plena.

⁴¹⁸Aprovado o *habeas data*, noticia-se na imprensa que o SNI faz “arquivo paralelo” para preservar informações e diminuir a abrangência da nova medida (**Folha de S. Paulo**, 7.10.88).

CAPÍTULO 4 -

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E EFICÁCIA DAS CONQUISTAS CONSTITUCIONAIS

1. O SENTIDO E A IMPORTÂNCIA DA EFICÁCIA

Devem ser feitas, de início, algumas considerações sobre o significado de termos como eficácia e efetividade, se quisermos avaliar a importância da participação dos movimentos sociais no processo constituinte, além de verificar em que grau a Constituição se tornou realmente uma arma em defesa do direito da população brasileira, que relevo tem a continuidade ou não da participação nesse processo e como tem atuado o Judiciário para tornar eficaz a Constituição.

Eficácia, eficiência e efetividade são expressões que designam, em geral, a capacidade de produzir efeitos no mundo real, de se tornar verdadeiro, de alcançar validade, de existir, de se tornar permanente. Não há, no senso comum, distinção de fundo quanto ao sentido dessas palavras⁴¹⁹.

O que nos importa estabelecer, porém, são os usos desses termos quando empregados com referência aos fatos e às normas, portanto à Constituição, objeto deste estudo, numa conotação teórica. Assim, cumpre dizer que a dogmática jurídica vai empregar tais expressões diversamente da sociologia. Para esta, cujo campo de atuação engloba o mundo do ser, é eficaz o que produziu seus efeitos na realidade concreta. Para a

⁴¹⁹V. nos dicionários da língua portuguesa. Foi consultado o Aurélio (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira/Folha de S. Paulo, 1994, p. 235).

Sociologia Jurídica, especificamente, tem eficácia a lei que é observada e obedecida por uma comunidade. Sua função, de acordo com os ensinamentos de Max Weber, é “compreender o comportamento significativo dos membros de um grupamento quanto às leis em vigor e determinar o sentido da crença em sua validade ou na ordem que elas estabeleceram”⁴²⁰. Numa visão estritamente formal, no entanto, é válida uma lei desde que vigente, ou seja, desde que tenha sido produzida conforme os procedimentos estabelecidos, passando por todas as fases de um processo legislativo, independente dos efeitos que venha concretamente obter. Em outras palavras, o jurista se preocupa com o que idealmente vale como direito, enquanto o sociólogo com o que de fato ocorre numa comunidade, em razão da probabilidade de seus membros considerarem subjetivamente uma ordem como válida e orientarem suas condutas por ela⁴²¹.

Embora com pontos de vista diversos, entendemos não serem contrárias as duas preocupações. Mesmo porque *ser e dever ser* não são mundos isolados e estanques. Isto poderia levar a análises extremadas e, em qualquer dos casos, irreais. Ou se entende a Constituição como o núcleo jurídico do Estado, independente da sociedade que lhe dá sustentação, nem sempre emoldurável no belo quadro produzido formalmente. Ou se entende a Constituição apenas como o conjunto das forças sociais, alheias e, quase sempre, avessas ao substrato jurídico, como se este não tivesse outra função senão a decorativa. Não nos servem tais visões⁴²².

De outro modo, é nas intersecções entre a norma e a realidade, buscando uma aproximação entre a Constituição formal e a Constituição real, não tendo como válida apenas uma ou outra, o que equivaleria reduzir o fenômeno a uma só de suas facetas, que desenvolvemos a avaliação seguinte.

⁴²⁰FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 178.

⁴²¹Cfe. WEBER, Max, op. cit., 1977, p. 251.









⁴²²José Eduardo Faria, numa apreensão que leva em conta a importância das condições materiais para a implementação da Constituição jurídica, escreveu, em 1989: “...em princípio ela não terá *validade social* imediata. Pelo contrário, a nova Carta somente será eficaz se tiver o lastro adequado nas condições materiais e nas relações reais de poder político, econômico e social que se dão na sociedade brasileira, ou seja, se todos os grupos sociais estiverem dispostos a implementá-la” (**O Brasil pós-Constituinte**. Rio de Janeiro: Graal, 1989, p. 21).



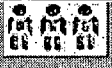



2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO CONSTITUINTE: VALEU A PENA PARTICIPAR?

Ao cabo do processo constituinte, foram empreendidas várias avaliações sobre a Constituição, de como era, do que refletia, quais tinham sido os avanços e insucessos de toda a batalha e de qual seriam os próximos passos.

Por ocasião do fim das votações em primeiro turno, ainda em julho de 1988, o jornal Folha de São Paulo (17.7.88) publicou um quadro em que media a participação das várias organizações não-governamentais na feitura do novo texto, mostrando as vitórias e as derrotas nos pontos principais. Pela importância do quadro, decidimos reproduzi-lo abaixo:

PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NO CONGRESSO CONSTITUINTE

Título	Artigo	Entidades	
Princípios fundamentais	Todo o poder emana do povo	Plenários Participação Popular na Constituinte	
	Rompimento com a África do Sul	Negros	
Direitos e Deveres individuais e coletivos	Racismo é crime inafiançável e imprescritível	Negros	
	Tortura é crime inafiançável	Direitos humanos	
	Contra a pena de morte	Direitos humanos	
	Habeas-data, mandado de injunção, ação popular, mandado de segurança coletivo, direito de petição	Plenários Participação Popular na Constituinte	
	A pequena propriedade não será objeto de penhora	Campanha pela Reforma Agrária	
	Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações	Mulheres	

Direitos Políticos	A soberania popular será exercida pelo plebiscito, pela iniciativa popular de lei e pelo referendo	Plenários Participação Popular na Constituinte	Pro- 
Congresso	É atribuição do Congresso aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares	Pacifista e ecológicos	
Defesa do Estado e das instituições democráticas	Consulta popular para a decretação do estado de sítio e do estado de defesa.	Direitos humanos	
Forças Armadas	Não é da responsabilidade das Forças Armadas a defesa da lei e da ordem	Direitos humanos	
Política agrícola e fundiária	Reforma Agrária	Campanha Nacional pela Reforma Agrária	
Índios	Direitos dos índios, organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e terras	De apoio às causas indígenas	

 - vitória;  - derrota.

Como se vê, reforça-se aqui, de maneira bem clara, o que já se havia afirmado no capítulo anterior, demonstrando que houve ganhos importantes mas também algumas derrotas em pontos capitais. Isto reflete exatamente o que foi a Assembléia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, a Constituição por ela produzida. Não houve sucesso por parte de nenhum grupo, setor ou classe, na tentativa de imprimir à nova Carta Política uma feição conforme seus interesses. Portanto, não se pode dizer que houve hegemonia de tal ou qual setor. Podemos dizer, com segurança, confirmando uma hipótese lançada para a consecução deste trabalho, que a Constituição espelhou o que realmente era o Brasil da época, com pontos que configuram um verdadeiro pluralismo jurídico, assim também com outros que denotam o empenho da representação das oligarquias em barrar aqueles primeiros.

Justamente nesse particular radicam as críticas, vindas de todos os lados, de que a Constituição então promulgada carecia de um fio condutor, de uma coerência lógica que lhe desse um caráter unitário. Para José Eduardo Faria, partidário dessas críticas -mesmo que observando o fenômeno por outro viés -, apesar de não haver uma força hegemônica capaz de transformar a ordem jurídica vigente para colocá-la a serviço das novas práticas sociais (as manifestações de pluralismo jurídico dos novos movimentos sociais), dada a heterogeneidade político-ideológica dos constituintes, estes tiveram a capacidade suficiente para “recusar as soluções convencionais do constitucionalismo liberal”, o que resultou num texto “bem distante do figurino concebido pelo positivismo normativista que sempre permeou a cultura jurídica brasileira moderna”⁴²³. Uma das causas foi a forma de funcionamento estabelecida no regimento interno da Constituinte, com a opção (por contingência ou por pressão popular) pelo procedimento mais longo da elaboração dos textos a partir das subcomissões, sem um projeto prévio a lhe guiar os trabalhos, a exemplo do que aconteceria caso se utilizasse o projeto da Comissão Afonso Arinos ou se se estabelecesse uma Grande Comissão, nos moldes da de 1946. Assim, “os constituintes acabaram agindo em conformidade com as pressões contraditórias dos *lobbies*, das corporações e dos movimentos organizados”⁴²⁴.

Entretanto, não se pode deixar levar pelo mito de que a Constituição seria o coroamento da transição política, sua condição necessária e suficiente. Isto equivaleria a uma daquelas visões parciais a que nos referimos acima. Ou seja, o Brasil real pós-constituente, ainda muito distante do Estado-Providência formalmente instituído, continuava a padecer dos mesmos vícios políticos, porque o Brasil real engendra uma gama de métodos ilegais e informais de gestão administrativa, privilegiando decisões tecnocráticas às regras do jogo democrático⁴²⁵.

Talvez por isso, difundiu-se a idéia contrária de que a Constituição não representava os interesses populares - o que configura a outra, oposta, daquelas visões parciais. Para João Gilberto Lucas Coelho, no entanto, as emendas populares tiveram um peso importantíssimo no texto final da nova Carta:

⁴²³op. cit., 1989, p. 19.

⁴²⁴idem, ibidem, p. 18.

...até um determinado momento, final do primeiro turno da elaboração da Constituição, e até o final não deve ter mudado muito, mais de sessenta por cento daquelas oitenta e três emendas que cumpriram o regimento interno - das cento e vinte e duas emendas populares apresentadas - tiveram algum conteúdo na Constituição. Isso não quer dizer que a Constituição seja boa ou ruim, eu quero é desmistificar uma outra coisa que se contruiu logo a seguir e que é talvez responsável pela ressaca muita própria da história brasileira, é que se passou para a população que não valeu a pena participar, e isto foi péssimo. Não é, é que a participação também significa que a gente vai disputar o jogo com quem pensa diferente da gente. Então, houve participação a favor e contra a reforma agrária, houve participação a favor e contra determinados direitos ou determinadas normas. A participação significou também o conflito, obviamente, porque tinha cidadãos de um lado e cidadãos do outro. Agora, passou-se isso e foi uma pena porque ao contrário disso, na minha opinião, a Constituição brasileira é fortemente marcada por essas divergências.⁴²⁶

Para José Paulo Bisol, apesar de todos os cortes realizados durante os trâmites do processo, “a Constituição era democrática. E era uma Constituição assim voltada para a cidadania. O cidadão não existia no Brasil. Realmente ela conseguiu criar essa idéia de cidadania, essa cultura do cidadão, isso nós não tínhamos. Isso foi a Constituinte que criou”⁴²⁷.

Para a CNBB, a avaliação a ser empreendida certamente deveria ter como base o documento *Por uma Nova Ordem Constitucional*, comparando-o com o texto final da Constituição. E qual foi o resultado desta avaliação? Antes de mais nada, teve-se como sucesso, por si só, o processo de mobilização popular lutando por uma sociedade mais participativa. E, apesar de vários pontos em que não foi possível consagrar no texto reivindicações populares, a entidade acompanhou o entendimento de que não se pode concordar com a versão irresponsável de que as emendas populares de nada serviram, tendo sido desprezadas durante a elaboração da Carta Magna, uma vez que grande parte delas teve seus conteúdos acolhidos. O Conselho Permanente da CNBB expressou através de nota intitulada *Texto constitucional: valores e expectativas*, de 26/08/88, uma avaliação mais ampla, destacando o mérito da afirmação da cidadania como principal ponto de referência, como sempre defendido pela entidade, alargada para além dos limites tradicionais considerados pela ciência política. Também mereceram relevo os

⁴²⁵Cfe. FARIA, José Eduardo. op. cit., 1989, p. 81-84.

⁴²⁶COELHO, João Gilberto Lucas. *Entrevista* (em anexo).

⁴²⁷*Entrevista* (em anexo).

instrumentos jurídicos criados para fazer valer os preceitos constitucionais, como a ação direta de inconstitucionalidade, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo, o *habeas data* e a ação popular. Entre os pontos considerados negativos, a Reforma Agrária e o não reconhecimento do direito à vida, desde a concepção⁴²⁸.

Outra avaliação aconteceu por ocasião da Assembléia da CNBB, em abril de 1989, gravada no documento intitulado *Exigências éticas da Ordem Democrática*, que reconhece os obstáculos à consolidação democrática e ressalta as exigências para alcançá-la⁴²⁹.

Para garantir a efetividade do texto constitucional, a vigília da CNBB se estendeu no sentido de popularizar a Constituição, de velar pela implementação das leis complementares e ordinárias que garantam a consolidação do arcabouço jurídico e de acompanhar os processos de elaboração das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios. Ainda, é de se destacar a visita dos 11 bispos da Presidência e Comissão Episcopal de Pastoral da CNBB ao Congresso Nacional, no dia 28/06/89, para entregar o documento *Apelo ao Congresso Nacional*, em que pedem a mais rápida aprovação das leis complementares exigidas pela Constituição⁴³⁰.

Na visão de Dom Cândido Padin,

os setores populares, embora tenham despertado sua consciência e saibam o que devem defender, não têm meios de atuação política que garantam esses resultados e os grupos de chefia política são contrários a essas reivindicações. Então houve naturalmente uma predominância de interesses políticos no Congresso para dificultar a aprovação dessas propostas, sem dúvida nenhuma. Mesmo assim, eu acho que o resultado foi extremamente positivo. A Constituição tem normas que jamais se pensava serem possíveis no Brasil. Principalmente, a distinção... o ponto de partida é a definição do regime democrático, nos primeiros artigos da Constituição. Ali consta que ela se baseia na participação do povo - os direitos humanos devem constituir o objetivo principal da atuação do Congresso. Por isso, formou-se o que hoje em dia chamam as cláusulas pétreas da Constituição, os direitos individuais, e um capítulo novo que não havia nas anteriores constituições, os direitos coletivos, que é a garantia de defesa, por exemplo, dos sindicatos, que não podem mais sofrer intervenção do governo. Defesa de projetos de lei de origem popular - nunca houve no Brasil isso, está ali regulamentado o número de assinaturas que esses projetos devem apresentar, mas enfim é possível, seguindo esses princípios. Além do *habeas corpus*, o *habeas data*, é uma novidade, exigir a documentação que o governo tem sobre as pessoas -

⁴²⁸Cfe. CNBB, op. cit., p. 23-26.

⁴²⁹idem, ibidem, p. 26-27.

⁴³⁰idem, ibidem, p. 27-29.

em relação ao regime militar nem se fala, a gente não podia saber do que constava a seu respeito nos arquivos oficiais. Hoje é possível requisitar a publicação daquilo que constou sobre aquela pessoa. E assim outras coisas: salário mínimo, embora isso não tenha sido realizado. Agora, por quê? Porque principalmente houve uma preocupação, isso por parte dos políticos de chefia política do Congresso, isto é, certos preceitos da Constituição que defendem direitos do povo estão sujeitos a uma regulamentação, quando se diz, de acordo com a lei, na forma da lei - isto significa que enquanto não houver uma lei regulamentando, o Congresso não está atendendo os desejos do povo⁴³¹.

A análise da então coordenadora do projeto empreendido pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição) não destoa das anteriores:

Todos saímos cansados, porque foi um trabalho de um ano, praticamente, mas satisfeitos com o resultado. O resultado que a gente esperava, objetivo, era fazer com que toda a comunidade - se a gente pudesse ter feito no Brasil seria melhor ainda - participasse democraticamente de um processo democrático, visando a Constituição realmente como a Lei Maior de um país. E são pessoas que jamais ouviam, tinham ouvido falar do que era uma Constituição, sabendo o que era, sabendo dos seus direitos, seus deveres. Nós temos certeza que depois disso aí as pessoas não foram mais as mesmas. Ficaram mais conscientes, pode ser coincidência ou não. Mas houve, a partir daquela data, um grau de exigência, de cobrança maior em relação aos nossos políticos, até no voto, a qualidade do voto também, porque tudo isso era enfatizado, além do que era uma Constituinte, o objetivo dela, a gente enfatizava qual era o papel do político, a responsabilidade do voto, do voto não ser vendido, tudo isso era colocado. Incomodava um pouco algumas pessoas, mas eu acho que depois disso nós conseguimos que as pessoas mudassem, se conscientizassem do papel da cidadania, todo o mundo ficou um pouquinho mais cidadão⁴³².

3. MOMENTOS SEGUINTE: COMO FAZER VALER A CONSTITUIÇÃO?

3.1 A Revisão Constitucional

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 3º - A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

⁴³¹PADIN, D. Cândido. *Entrevista* (em anexo).

⁴³²OLIVEIRA, Sidneya de. *Entrevista* (em anexo).

Inovando na tradição constitucional brasileira, em termos de mecanismos de reforma constitucional, os constituintes decidiram inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o dispositivo acima. Percebe-se claramente que, com a inserção de tal norma, ficou contrariada a regra segundo a qual uma reforma à Constituição deve ter, entre vários outros, limites formais que lhe dificultem a consecução, em decorrência do princípio do primado da Constituição sobre as demais normas jurídicas e para garantir sua perenidade. Trata-se, é certo, de um mecanismo extraordinário, de existência única, como prevê o texto (será realizada após cinco anos, mas não a cada cinco anos) e não via permanente de reforma (como a emenda, cujo processo encontra-se insculpido no art. 60). Ainda assim, é de se questionar a razão da inclusão dessa forma anômala, porque facilitada quanto ao procedimento (voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, enquanto na emenda, “a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”, conforme o art. 60, § 2º). Por quê?

Mais uma vez, tem-se que levar em conta o caráter compromissório da Constituição, do caráter multifacetário da sociedade brasileira, representada na Constituinte. Afinal, não se pode mais entender o poder constituinte simplesmente como a Nação, ou o Povo, como se estes fossem conceitos unívocos e encerrassem consensos duradouros. E, como vimos, cada um tentou consagrar ali seus interesses, legítimos ou não, corporativos ou não, o que originou o texto prolixo e detalhista, irreduzível ao modelo de cunho liberal. Para João Gilberto Lucas Coelho:

A Constituição brasileira consegue ter tecnicamente uma contradição, saudável contradição, nos tempos em que vivemos, na sociedade em que somos, porque ela é uma Constituição que não dá para reduzir àquela análise tradicional de constituições sintéticas ou analíticas. Ao mesmo tempo ela é extraordinariamente analítica, mas não é analítica conceitualmente, porque a constituição analítica é aquela que não precisa de regulamentação. Então, ela vai a detalhes, a programas de governo, que às vezes é arriscado demais para uma Constituição, mas por outro lado ela não se basta. Ela guarda essa contradição, eu sempre disse que isso é um problema de ordem política, é

sinal de que o jogo terminou empatado nos noventa minutos. A lei complementar no Brasil não é uma necessidade técnica, regra quase geral, mas é prorrogação do jogo⁴³³.

O referido problema de ordem política é justamente o fato de que nenhuma das duas grandes facções da ANC conseguiu impor uma vitória completa ao outro lado. As grandes vitórias dos setores populares - principalmente quanto a novos direitos - ficaram, na sua maioria, dependentes de regulamentação posterior. O que se fez foi postergar a conclusão do embate havido naquela arena para dali a algum tempo, na esperança (e isto era talvez um dos poucos consensos) de que um novo Congresso Nacional estamparia de maneira mais definitiva os interesses de um ou do outro flanco.

Para o deputado José Genoíno, “foi um processo incompleto, pois uma parte dela foi remetida para lei complementar e lei ordinária, ficando pendente de regulamentação. Não por preguiça do Congresso, mas fruto de uma situação de impasse”⁴³⁴.

A opção dos constituintes pela revisão constitucional marcada para cinco anos após a promulgação da Constituição também é reveladora desse impasse:

Pérsio - Mesmo a revisão marcada para 1993 me parece uma tentativa de mudar o jogo dali a algum tempo.

⁴³³ *Entrevista* (em anexo).

⁴³⁴ GENOÍNO NETO, José. *Entrevista. Proposta*, Rio de Janeiro, n° 57, julho 1993. E a batalha pela regulamentação, já bem observava José Eduardo Faria, dar-se-ia entre os mesmos dois lados que se pronunciaram na Constituinte. Seu receio era que as classes e grupos hegemônicos, tendo a seu favor os vícios do processo político brasileiro, não superados pela simples elaboração da nova Constituição, viessem a jogar suas forças, no que diz respeito às leis complementares e ordinárias, não apenas na função manifesta, mas sobretudo na função latente da lei. Em outras palavras, usar de toda a habilidade política para defender seus interesses, mesmo quando pela aparência imediata estejam votando uma lei com outras finalidades. Os representantes do setor capitalista teriam como principal estratégia para a batalha da regulamentação a utilização de argumentos técnicos, evocando a autonomia do direito (racional) sobre a paixão política (passional) - ou seja, tentariam tecnizar os conflitos, retirando-lhes o caráter ideológico, buscando diminuir o impacto das novas conquistas trabalhistas e sindicais, restringindo, na norma regulamentar, seu alcance. Ao passo que aos trabalhadores caberia “insistir na proliferação de suas regras e na maximização das oportunidades políticas abertas pelas novas regras processuais, que fortalecem a justiça substantiva em detrimento da justiça formal liberal-burguesa”. A concentração de seus esforços deveria estar na consolidação da ordem social e na ampliação dos direitos trabalhistas (op. cit., 1989, p. 52-56). E “ao alargar o processo de participação política, denunciando e recusando a separação entre o direito (razão) e a política (paixão) tradicionalmente feita pela cultura jurídica liberal-burguesa, bem como consolidando formas novas e mais eficientes de mobilização e de atuação, independentemente de sua eventual ilegalidade, esses movimentos pretendem continuar dando grande atenção aos problemas comunitários, às ocupações de terra e às greves de protesto, ferindo consciente e diretamente os pilares fundamentais da concepção tradicional de Estado de direito: a propriedade privada e o princípio da responsabilidade jurídica individual” (op. cit., p. 57).

João Gilberto - Foi também fruto desse fato...

Pérsio - “No Congresso que vem vamos ter mais força”, pensaram ambos os lados.

João Gilberto - É. Ambos os lados pensaram assim e as principais figuras de ambos os lados da Constituinte assinaram aquela emenda da revisão e votaram favorável a ela. Nisso eu concordo, é como uma prorrogação do jogo. Chega um momento em que se fica com medo de que o outro lado faça o gol, então é melhor parar e apostar na prorrogação. É verdade. É exatamente isto. Eu concordo plenamente com isto. A intenção foi o adiamento da solução de quem é maioria⁴³⁵.

Todavia, ao se aproximar a tal revisão, o discurso da esquerda foi o de tentar vincular sua realização aos limites do plebiscito previsto no art. 2º das Disposições Transitórias, pelo que apenas aconteceria revisão se houvesse alguma modificação na forma (monarquia) ou no sistema (parlamentarismo) de governo. Não tendo nem a monarquia nem o parlamentarismo logrado êxito na consulta popular, não haveria, assim, a revisão constitucional prevista no seguinte art. 3º do ADCT. Este argumento foi defendido por partidos como o PT e o PDT, tendo sido também encampado pela OAB e por juristas de renome, como Paulo Bonavides.

O certo, contudo, é que na discussão constituinte não se cogitou a aventada vinculação dos dois preceitos. Foi apenas um mecanismo de “prorrogação do jogo”. Mas justifica-se como estratégia o argumento anti-revisionista, porque, pela composição do novo Congresso, não era de se esperar um posicionamento favorável à implementação das normas constitucionais pendentes de regulamentação, senão, ao contrário, podia-se aguardar pela tentativa de diminuir-lhes a eficácia ou simplesmente extinguir os direitos não abrigados pelas chamadas cláusulas pétreas⁴³⁶.

⁴³⁵COELHO, João Gilberto L. *Entrevista* (em anexo).

⁴³⁶As cláusulas pétreas são os limites materiais de reforma, aqueles que não podem ser modificados mesmo por emenda constitucional, por constituírem o núcleo essencial do sistema constitucional. O art. 60, § 4º da CF enumera: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. A lista é exaustiva, do que decorre que os mecanismos de democracia direta do art. 14 ou os direitos sociais poderiam ser abolidos do texto constitucional (e ainda podem, dentro dos limites formais de reforma). Uma dúvida de ordem teórica (e, conseqüentemente, prática) era saber se tais limites seriam também aplicáveis à revisão de 1993, já que o procedimento previsto para sua realização é extraordinário. José Afonso da Silva (op. cit., 1993, p. 62) entendia que não, “pois se se prevê ali uma possibilidade de ampla mudança formal na Constituição, por certo que isso abre exceção ao previsto no processo de emenda do art. 60. Demais, as limitações estão ligadas ao processo de emendas neste artigo estatuído e não no processo de revisão distintamente estabelecido naquele dispositivo transitório, e ele não teria sentido se fosse diferente”. Tal questionamento perdeu hoje importância prática, já passado o único momento possível da revisão do art. 3º do ADCT. De qualquer sorte, nossa posição é contrária à do ilustre constitucionalista - não se poderia conceber que uma

E como aqueles “novos” atores da peça encenada entre 1987 e 1988 estavam se preparando para mais aquele ato? Definida a realização da revisão constitucional, mesmo com a manutenção da forma (república) e do sistema (presidencialismo) de governo, eram estas as preocupações: retomar as mobilizações e articulações ocorridas à época do processo constituinte “para que a revisão seja conduzida de forma aberta, participada e construtiva”⁴³⁷, tendo como principal bandeira a defesa dos direitos sociais, que deveriam ser o alvo preferencial do “outro lado”, na tentativa de retirar da Constituição as garantias trabalhistas, remetendo o assunto para a lei ordinária ou mesmo para os acordos coletivos⁴³⁸.

Percebe-se que, se era necessário “retomar” a mobilização, é porque houve uma dispersão dos movimentos sociais logo após o período constituinte, causada sobretudo pela distância entre o Brasil legal e o Brasil real, para cujo alargamento talvez tenham contribuído eles próprios, em virtude do derrotismo que se espalhou no seu interior. O arrefecimento desses grupos levou “a um certo silêncio social. O que é muito perigoso”⁴³⁹. Pouco tempo após a promulgação da Constituição, uma questão tomava conta dos debates. Como realizar os programas sociais inscritos no texto sem causar uma paralisia decisória no país? E, “na mesma linha de raciocínio, como impedir que o discurso contra a paralisia decisória, tradicionalmente praticado por parte dos setores preocupados e obcecados pelo desafio da governabilidade, seja usado como estratégia retórica por parte dos inimigos dos novos direitos sociais?”⁴⁴⁰ Verifica-se que seria uma dura batalha.

É reveladora a notícia abaixo transcrita, sobre quem estava ganhando a batalha:

Sem dúvida o processo constituinte federal e estadual, um ano depois de promulgada a Constituição, abriu espaços para muitas decepções, para o esquecimento de muitos princípios, para o rumo de certa ingovernabilidade, para novos casuísmos, criando as

norma “transitória” viesse a permitir a mudança da Constituição nos seus próprios fundamentos. Seria convocar um novo poder constituinte originário.

⁴³⁷COELHO, João Gilberto Lucas. *Revisão constitucional e participação popular*. Proposta, Rio de Janeiro, nº 57, julho 1993, p.8.

⁴³⁸Cfe. LEITE, Márcia da Silva Pereira. *Que cidadãos somos e seremos nós*. Proposta, Rio de Janeiro, nº 57, julho 1993, p. 18.

⁴³⁹COELHO, João Gilberto Lucas. op. cit., 1993, p. 8.

⁴⁴⁰FARIA, José Eduardo. op. cit., 1989, p. 39.

condições de lentidão legislativa, demorada regulamentação e o drama conseqüente da incompletude, pouco resultado e não concretização de direitos que permanecem apenas no papel⁴⁴¹.

Dai que uma sindicalista alertava:

É preciso ter claro mais uma vez que, se os movimentos sociais organizados não se articularem para definir uma intervenção mais global na definição da agenda política, prevalecerão nos futuros embates os interesses corporativos e não poderemos nos reconhecer como sujeitos com direitos. Seremos, isto sim, objetos do assistencialismo que marca a cultura política brasileira, ou seja, as nossas reivindicações no campo das políticas sociais não serão vistas como direitos de cidadãos, mas como 'dávivas' dos governantes aos governados. Nem é preciso dizer que isto representará o reforço do Estado patriarcal, clientelista, comprometido com os interesses economicamente dominantes⁴⁴².

Enfim, algumas entidades, como a CUT, a OAB e a CNBB seguiram na campanha contra a revisão, baseadas no argumento acima mencionado, tendo como proposta alternativa, em último caso, o adiamento da revisão para depois das eleições de 1994 (mais uma vez a esperança de que, na próxima legislatura, com um novo Presidente da República, haveria uma maioria parlamentar favorável). Contudo, não se verificou a repetição da mobilização que envolveu toda a sociedade de 1986 a 1988, muito menos a necessária penetração social do discurso anti-revisionista.

De qualquer sorte, realizou-se a revisão constitucional prevista, de outubro de 1993 a junho de 1994, tendo resultado em apenas seis emendas constitucionais de revisão, sem grandes modificações ao texto constitucional, não se logrando nenhuma alteração profunda, mais uma vez por causa do impasse. Entretanto, na análise do ex-deputado João Gilberto:

Creio que nessa aposta de que o dia seguinte pode ser mais favorável à minha posição, quem errou foi a esquerda, que deveria ter se envolvido num processo de acordo no processo revisional. Aí o processo revisional já mostrava que as condições do mundo estavam mudando muito, o que não acontecia em 1988. Portanto, o dia seguinte ia significar uma perda de controle, que acontece hoje na esquerda sobre o processo. Ela ainda tinha alguma chance de ter controle sobre o processo na revisão e ela deixou escapar isso. Achou que o dia seguinte ia ser melhor e aí já dava para

⁴⁴¹CNBB. *Boletim Notícias. Encarte 131 - 13/10/89*. In: CNBB. op. cit., p. 258.

⁴⁴²PAVAN, Rosiver. *A cidadania dos trabalhadores e a revisão constitucional: discurso e realidade. Proposta*, Rio de Janeiro, nº 57, julho 1993, p. 23.

analisar as condições objetivas. Na época eu procurei chamar muito a atenção disso. Eu achava que deviam ser corrigidas algumas coisas e ter se chegado a um acordo. E inclusive a Constituição estava merecendo um acordo entre todos para algumas correções técnicas, que não são muitas, mas algumas. Há determinadas contradições, algumas coisas deveriam ser mudadas. Nem isso foi feito... porque a revisão possibilitaria. Por emenda, seria muito difícil isso ser feito, até porque a emenda... eu, pelo menos, do ponto de vista jurídico, entendo que a emenda é sobre determinado assunto, não existe emenda sobre vários assuntos. O mundo jurídico já revelou onde é que estão os problemas, então vamos fazer uma emenda de coerência jurídica. Tem pequenas coisas que atingem até a participação popular. Por uma dessas coisas curiosas, a Constituição definiu o percentual de eleitores que podem propor lei perante o Congresso Nacional, para o Estado foi deixado à respectiva Assembléia Legislativa, no Município fixou. O acidente técnico é porque o dispositivo dos municípios vem da emenda popular do pessoal que estava cuidando da questão urbana, então eles incluíram um determinado percentual, não me lembro se era três por cento, agora me foge. Mas isso foi, fazendo uma brincadeira, uma ditadura sobre o município. Nalgum município esse índice pode ser alto demais. Se tivesse deixado à lei orgânica, como deixou ao Estado... Isso é típico de um acidente técnico, até porque - e esta é a grandeza e o defeito da Constituição - ela teve muitas origens. E a tal sistematização se tornou crítica, então não houve a correta sistematização, do ponto de vista técnico: “nós queremos o princípio da participação popular, nos âmbitos federal, estadual e municipal, estamos numa federação. No âmbito federal, nós fixamos os critérios da participação. Nos âmbitos estadual e municipal as respectivas instâncias constituintes fixarão”. Não se seguiu isso, por acidente técnico⁴⁴³.

Na visão do relator, o processo revisional não teve êxito pelos seguintes motivos:

A revisão não funcionou porque o Executivo não queria, o Itamar não tinha nenhum interesse que ela prosseguisse. Tanto é que o líder do governo, o Pedro Simon, na hora de votar o regimento interno da revisão, ele saía, não votava. Com isso, toda a bancada aliada ao governo também não votava. Segundo: as esquerdas não queriam, não queriam por causa das conquistas sociais, etc. E os outros, aqueles que diziam que queriam, em grande parte não queriam, por causa do processo eleitoral, não queriam botar a cara em cima de uma... na iminência do processo eleitoral, em que isso seria explorado contra eles. Essas foram as causas de não ter dado certo⁴⁴⁴.

⁴⁴³ *Entrevista*, cit.

⁴⁴⁴ JOBIM, Nelson. *Entrevista* (em anexo).

4. O REFLUXO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR - CAUSAS

4.1 A visão dos entrevistados

Pelo relatado até aqui, já foi possível visualizar que não houve uma continuidade da mobilização social ocorrida durante a Constituinte, o que se percebeu de forma clara quando da revisão constitucional de 1993-1994. Mesmo antes, no entanto, já se apercebia essa situação. Em 1990, o congresso era mais conservador ainda do que aquele que fez a Constituição, o que levava ainda mais o povo à desmobilização e à desesperança, e significava, na prática, a negativa de votar as leis implementadoras da Constituição⁴⁴⁵.

Confira-se, na visão das pessoas entrevistadas para este trabalho, que participaram diretamente do processo constituinte, quais seriam as causas desse refluxo. Para a professora Sidnéya de Oliveira, no caso específico da Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição:

Primeiro, a **necessidade sempre de uma coordenação**. A universidade trabalha com mandatos. Enquanto eu estava na pró-reitoria, eu tinha um tempo disponível para isso. Depois, voltei para a sala de aula, e como professora já não dava. A administração que nos seguiu também não teve... parou, porque o objetivo era discutir aquele momento da Constituinte, da Constituição, e esse acompanhamento foi realmente... não sei o porquê, assim as razões. **Devem ser as razões de todo grupo: tem um tempo para nascer, para desenvolver e para morrer. É um ciclo.** Mas eu acho que, ainda que indireta, de uma outra categoria, ainda há essa preocupação. Pelo menos a associação dos professores daqui - APUFSC -, que também tinha representantes na época, o SINTUFSC [sindicato dos funcionários da UFSC], o próprio DCE também. Eu acho que esse trabalho político continua. Não na proporção da época. E, agora, também não haja agora tanta necessidade, porque nós não tínhamos um Presidente eleito, agora já temos. Arcamos com a responsabilidade...

Eu realmente não saberia te dizer porquê. Talvez seja pela falta de um engajamento maior, de uma liderança. **E também é um processo que cansa.** Poderia ter sido outro tipo de trabalho, quem sabe? Não sei... do governo do Estado, de alguma ONG, de algum sindicato. Eu acho que a esquerda, ou a oposição, que nem sempre é de esquerda, tem feito alguma coisa (grifos nossos)⁴⁴⁶.

Para João Gilberto,

⁴⁴⁵Cfe. AGUIAR, Roberto. *Notícias-Constituintes: Avaliação de um instrumento transformador*. In: CNBB. *Participação popular e cidadania: a Igreja no Processo Constituinte*. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 61.

⁴⁴⁶OLIVEIRA, Sidnéya de. *Entrevista* (em anexo).

Não sei se houve um pouco de cansaço, depois de toda aquela energia, ou se houve um desvio do foco das lutas, das pressões. As pessoas passaram a operar noutros campos, implementação de políticas, todo esse equipamento que a própria Constituição montou e que aos poucos vai acontecendo, como os conselhos, etc. Quer dizer, as energias se redirecionaram. Fora isso, a regra constitucional a respeito da iniciativa popular, para se fixar nesse ponto, ela ficou muito pesada. Talvez seja isso, em termos de números, porque é um volume grande, o percentual, etc. É de se observar que os municípios, muitos municípios estão praticando isso, aqui no Estado do Rio Grande do Sul avançou-se alguma coisa: o orçamento estadual admite emendas de iniciativa popular durante sua elaboração - todos os anos tem, e então se discute para onde devem ir mais recursos, se para a saúde, etc., tudo feito através das emendas populares. Além de outras experiências. Eu acho que a participação popular existe em boa escala no Brasil. **A Constituinte era um evento singular, naturalmente que as energias convergiram para ela, e ela não deixou de existir depois.** Estranha-me que o mecanismo da iniciativa popular, pelo menos no plano federal, ele não voltou a ser utilizado com aquela força, mas não que eu ache que tenha havido uma desistência da população em participar. Não está havendo aquela concentração de energia específica para esse tema, ela está distribuída em outras formas de pressão e participação (grifos nossos)⁴⁴⁷.

Dom Cândido Padin, respondendo à pergunta sobre diminuição da atuação da CNBB na defesa da Constituição e sua ligação com movimentos de base, como as CEBs, por influência do Vaticano, entende que

Nessa área não há interferência do Vaticano. O que houve, e isto é compreensível, é que a CNBB, como disse, durante o regime autoritário, exerceu uma ação de suplência. Cabia ao próprio povo a ação de defesa dos seus direitos, mas não podia, por causa do regime. Então, hoje em dia, em que há instâncias populares, instâncias de reclamação, por exemplo... vou citar apenas um exemplo: as leis orgânicas dos municípios, pela nova Constituição, são promulgadas pela própria Câmara, e não pelo Prefeito, é um regime diferente. Garante a autonomia da instância dos vereadores. Eu mesmo, em muitos dos encontros que orientei convidado pelas dioceses, em muitas dioceses foram feitos encontros com vereadores, por ocasião da preparação da Lei Orgânica dos Municípios, eu recomendei que houvesse na Lei a instituição de uma Tribuna Livre nas Câmaras Municipais. Muitas delas atenderam a essa sugestão. Elas têm a Tribuna Livre, de modo que qualquer pessoa do povo pode chegar nessa Tribuna Livre, na Câmara, e reclamar a inoperância ou a má forma de atuação dos vereadores. Portanto, foram criadas instâncias populares para que isso pudesse vir, começar a existir. Claro que aí varia muito o nível de consciência popular em uma região ou outra região, no Norte, por exemplo, isto ainda não está muito atuante. Mas mesmo no Nordeste, no Centro-Oeste e aqui no Sudeste, e no Sul, essa consciência existe e é muito atuante. De modo que a gente deve isso exatamente às novas disposições da Constituição.

Portanto, a CNBB verificou que já não cabia aos bispos uma atuação mais direta. Na medida em que outras instâncias começaram a funcionar, a CNBB diminuiu - não digo que se retirou - mas diminuiu sua instância. Agora, aumentou a atuação da

⁴⁴⁷ *Entrevista, em anexo.*

CNBB no setor social, através da Pastoral Social e das Semanas Brasileiras de Ação Social, que vai se realizar a terceira no ano que vem. Isto no campo mais amplo, menos, digamos, da regulamentação da lei, mas de consciência popular. É nesse campo que a CNBB está atuando. O bispo responsável, D. Demétrio Valentim, que, aliás, é de origem sulista, tem tido atuações de grande porte para a continuação dessa consciência social.

Pérsio - E quanto à atuação das CEBs? Saiu na imprensa uma reportagem...

D. Cândido - É, a imprensa tem uma malícia realmente má, que é a de exagerar certos aspectos... a imprensa tem tido ultimamente uma atuação muito pouco ética e honesta, porque com relação às comunidades de base procurou interpretar que a Igreja mudou a sua estratégia, no lugar de estar defendendo mais diretamente os aspectos de Direito e de respeito à consciência popular... um problema nos incomoda a todos que desejam uma religião autêntica, uma religião que seja sincera e que não seja manipulada. E infelizmente muitas dessas seitas, igrejas recentes que foram fundadas por iniciativa de pessoas inteiramente inescrupulosas, está mudando o conceito de libertação da pessoa: em lugar do que a Teologia da Libertação procurou despertar que é a libertação de uma atuação social completa, integral, está levando para uma libertação puramente interior, em função da presença do demônio. Hoje em dia há várias dessas igrejas que quando alguém chega e traz um sofrimento, uma situação difícil em que está, começam então a gritar: "você está sendo possuído pelo demônio, nós vamos libertar você". Ora, isso não é libertação nenhuma, é um estado puramente emocional. Terminada aquela sessão, desaparece completamente o efeito de modo geral. Ora, a imprensa está exagerando esse aspecto. Nós sempre recomendamos nunca manipular os sentimentos e as emoções das pessoas. Mas, fazer com que as pessoas tenham consciência dos seus direitos e da sua atuação. É esse o verdadeiro sentido das comunidades de base. Do ponto de vista da intensidade das CEBs, evidentemente, conforme as regiões, houve uma diminuição dessa presença, mas isso é puramente circunstancial. Tanto é verdade que a participação neste encontro de agora foi de milhares de pessoas, pessoas pobres que vieram de ônibus, até de pau-de-arara e alguns a pé, mas foram a São Luís para mostrar o seu interesse na participação. Portanto, continua a haver esse vigor das comunidades de base e nós vamos continuar a incentivar a formação das CEBs⁴⁴⁸.

Já na visão de José Paulo Bisol, o refluxo se deu

Porque esta Constituição está ligada ao *Welfare State*, ao Estado Social. E o Estado Social está sendo desmanchado, destruído pelo neoliberalismo, pela filosofia da globalização que emergiu nos fins da... Até na Suécia, onde o *Welfare State* tirou o país da pobreza, enriqueceu a Suécia em poucos anos. Até a Suécia está decaindo economicamente porque está abandonando o *Welfare State* e abraçando com arroubo estas teses do neoliberalismo, está decaindo como sociedade⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ *Entrevista*, em anexo. A reportagem sobre as Comunidades Eclesiais de Base referida é de Eduardo Junqueira, e foi publicada pela Revista *Veja*, em 30.7.97, com o título *E Deus ganhou*. Frei Betto, no entanto, revela uma visão divergente do problema, pois com a perseguição aos defensores da Teologia da Libertação e a acomodação de muitos bispos outrora progressistas aos movimentos espiritualistas (supostamente não políticos), o movimento popular e o PT "já não contam com o celeiro de animação e militância representado pelas CEBs nas décadas passadas" (op. cit., p. 15).

⁴⁴⁹ BISOL, José Paulo. *Entrevista* (em anexo).

Percebe-se em todas essas afirmações que alguns fatores são comuns. Quais seriam esses fatores? Primeiramente, o momento do processo constituinte era um momento único e deve ser entendido necessariamente com relação ao momento anterior, da repressão do regime militar. Então, havia uma necessidade de participar, de colocar para fora tudo aquilo que estava represado por causa da repressão sobre esses movimentos. E isso se deu de uma maneira grandiosa. Depois, reorganizada a sociedade, pelo menos em termos formais, voltando-se a uma vida normal, com a democracia formal, não é tão mais premente a necessidade de organização. Esta é uma das causas.

Outro ponto em comum também levantado nas opiniões dos entrevistados é que, por outro lado, a própria Constituição veio trazer outros mecanismos que necessitavam de implementação. Isto se diz com respeito à elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios. E nesses processos se empenharam de alguma maneira aqueles movimentos, dando seqüência à participação, ainda que em outro nível.

Outro aspecto a ser destacado, e que fica bem claro na entrevista de José Paulo Bisol, é a mudança ocorrida no mundo, depois de 1988 - ou talvez até antes, nos países de primeiro mundo, mas que veio a atingir o Brasil no começo da década de 1990. É a chamada globalização da economia, o que veio desestruturar o movimento sindicalista em todo o mundo, por mudar completamente as relações de trabalho, uma vez que os trabalhadores têm que passar a se preocupar com questões mais urgentes, mais imediatas e menos estratégicas. Então, passa-se a viver o aqui, o agora, o imediato, sem tempo para se questionar sobre questões políticas mais amplas, principalmente aquelas de cunho constitucional.

Outra questão a ser levantada - e talvez já tenha ficado claro - é o fato de que a batalha pela regulamentação da Carta Magna, com a sucessiva ausência de consenso ou hegemonia no Congresso Nacional, fez com que houvesse uma certa paralisia governamental - e aqui podemos lembrar aquele dado trabalhado por Faria - e uma certa "retórica da intransigência", com relação à ingovernabilidade. Então, na verdade, muito daquilo que foi conquistado no papel não foi passado para o que Faria chama de o Brasil real. A partir disto houve uma desistência (ou diminuição da intensidade) de participação.

Porém não se pode esquecer que a Constituinte foi um processo que consumiu energias muito grandes, direcionadas para o mesmo foco. Com certeza, após houve um certo cansaço e um retorno àquelas atividades mais imediatas.

4.2 A visão do Partido dos Trabalhadores

Além dessas entrevistas, é importante verificarmos as análises empreendidas pelo Partido dos Trabalhadores, até pelo fato de ter sido principalmente com o PT que esses movimentos sociais “tiveram vez”. Como visto nos capítulos anteriores, eles tiveram uma importância fundamental na criação do partido e foi justamente pelo fato de os movimentos e o PT terem conseguido um espaço muito grande durante o processo constituinte, é que ainda hoje se cobra a sua participação, cobram-se soluções desses atores, saídas para a crise em que se encontram⁴⁵⁰.

Plínio de Arruda Sampaio expõe de maneira inquestionável a perplexidade quanto ao refluxo dos movimentos: “por que motivo, quando já não há mais o risco da repressão militar e quando a situação econômica das populações marginalizadas deteriora-se a cada dia que passa, torna-se cada vez mais difícil atrair a massa para reuniões, atos públicos, manifestações de protesto?”⁴⁵¹

Podemos citar como presença constante nas observações dos militantes petistas a questão das duas transformações básicas que são essenciais para se compreender o porquê do refluxo dos movimentos sociais no Brasil. Primeiramente, poderíamos ressaltar uma causa externa, aquela já mencionada por Bisol, qual seja, a transformação profunda e extraordinária do mundo. De um lado, com a derrocada do socialismo real, a queda do Muro de Berlim, o fim da Guerra Fria, houve a reorganização da economia mundial. Acaba o conflito Leste-Oeste e, na ausência de instituições internacionais capazes de regular os diferentes interesses nacionais e regionais abandonados exclusivamente às regras da acirrada concorrência do mercado auto-regulado, favoreceu-se a debilidade da capacidade decisória dos Estados e a intensificação da desregulamentação do capitalismo. Esta constatação é muito importante, porque coloca justamente este novo momento

⁴⁵⁰Cfe. MEGUELLI, Jair. op. cit., p. 15.

vivido pelo mundo. Com a queda da União Soviética e de todo seu império, há uma reorganização global, não mais o mundo bipolarizado. E qual é a nova ordem mundial? Uma ordem na qual o livre mercado é encarado como o vencedor da batalha contra a economia planejada, estatizada. Assim, as políticas nacionais, os Estados nacionais perdem o papel que lhes era dado, colocando em risco, relativizando o conceito de soberania, entre outras coisas. De modo que essa pretensa desregulamentação do mercado, com a intensa e imensa troca de bens, de capitais, de cultura, de telecomunicações, revoluciona as antigas relações de trabalho e de produção. Com relação a isso, lembremos Boaventura de Sousa Santos, quando faz uma menção às mudanças comportamentais, culturais, com a passagem de uma economia baseada prioritariamente no regime fordista ou taylorista de produção para uma economia fundada em outros modelos de produção, como o chamado modelo sueco ou o toyofista⁴⁵². Ou seja, o processo de produção na fábrica não é mais segmentado, não é mais um processo em que um trabalhador faz apenas uma pequena parte de todo o produto, mas o trabalhador agora tem que ter uma outra dimensão de conhecimento, uma visão global de toda a produção. Isto, entre tantas outras coisas, que vêm mudar por completo as relações de trabalho no mundo.

⁴⁵¹op. cit., p. 27.

⁴⁵²Taylorismo é o “conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas). O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do sistema fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e desumanizá-lo, na medida em que procura automatizar seus movimentos” (SANDRONI, Paulo. Op. cit., p. 424). Ao lado do fordismo, o taylorismo teve grande influência no modelo de produção industrial neste século. Reunidos na obra *The Principles of Scientific Management* (1911), são basicamente estes os princípios de sua “administração científica”: 1 - a administração reúne e sistematiza todo o conhecimento tradicional dos trabalhadores; 2 - todo possível “trabalho cerebral” é retirado da oficina e centrado no departamento de planejamento; 3 - o trabalho deveria ser dividido nos seus mais simples elementos constitutivos: as tarefas. A administração deveria tentar limitar ao máximo possível os serviços individuais a uma única tarefa; 4 - os gerentes deveriam especificar as tarefas a ser feitas de forma totalmente detalhada. Estas tarefas seriam apresentadas ao trabalhador por escrito. Eles deveriam anotar não somente o que deveria ser feito, mas também como deveria ser feito e o tempo exato permitido para fazê-lo; 5 - o trabalho deveria ser monitorado de perto (cfe. FRIEDMAN, A. L. *Taylorism*. In: EATWELL, John et al. **The New Palgrave A Dictionary of Economics** - vol. 2 - E to J. Londres: MacMillian, 1987). Os novos modelos de produção, como o sueco ou o “toyotista”, modificam as tarefas, não mais tão especializadas, e conseqüentemente o perfil do trabalhador, de quem se espera que tenha criatividade e um nível de conhecimento cada vez maior.

No rumo dessas mudanças, a esquerda ficou numa perplexidade diante de tudo. De alguma maneira, a esquerda perdeu a referência do mundo socialista, ainda que, no caso do Brasil e, especificamente do Partido dos Trabalhadores, não havia nenhuma ligação ao socialismo de tipo soviético. Entretanto, não deixava de ser uma referência. Com o pretenso “fim da história” (Fukuyama), parece que as organizações de esquerda “perdem o chão”, ainda para aquelas que lutam por um socialismo democrático⁴⁵³.

A segunda das causas seria uma causa interna: o fim do período de redemocratização no Brasil no começo dos anos 1990, como já citado pelos entrevistados. O novo sindicalismo e os movimentos populares tiveram uma efervescência, por mais contraditório que pareça, cresceram nos últimos anos do período de repressão (mas justamente no momento da gradual abertura). Com a volta à democracia, por mais que isso seja espantoso, houve um recolhimento.

Na esteira, poderíamos apontar que com a redemocratização ocorre também uma acomodação a alguns valores considerados social-democratas e às crenças de que “o moderno é o mercado, a produtividade, a negociação, o acordo, a conciliação, a concertação”⁴⁵⁴. Dessa maneira, o sindicalismo passa por uma certa crise de identidade. E aqueles outros movimentos não conseguem mais ter a importância que anteriormente alcançaram. Há uma despolitização das demandas trabalhistas, há uma “acomodação dentro da ordem”⁴⁵⁵. Não se poderia, no entanto, segundo entendimento geral dos autores dos textos petistas, resignar-se diante de tal situação. Até porque o *Welfare State*, mesmo quando distribuiu renda, mesmo quando distribuiu benefícios sociais, não é um modelo perfeito, acabado e seguro, como revela o seu desmonte nos países do primeiro mundo.

De acordo com outra análise, da senadora Benedita da Silva, houve, após o processo constituinte, um esvaziamento gradual dos movimentos sociais, causado principalmente por dois fatores: de um lado, com o fim da repressão, cresceram as

⁴⁵³ Aliás, como já escreveram Boaventura de Sousa Santos e Carlos Nelson Coutinho, entre outros: a democracia não é um dos caminhos do socialismo, é o único caminho do socialismo.

⁴⁵⁴ ANTUNES, Ricardo. *Mundo do trabalho e sindicalismo: crise, impasse e desafios*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura*. São Paulo: PT/Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 35.

⁴⁵⁵ ANTUNES, Ricardo. op. cit., p. 39.

práticas de cooptação fisiológica dos movimentos; de outro, as forças de esquerda, inclusive o PT, acentuaram a partidarização e o aparelhamento dos movimentos sob sua influência direta.

Quando o PT começa a ganhar espaço institucional, muitas vezes os militantes daqueles movimentos que participaram ativamente nas lutas por novos direitos durante os últimos anos do regime militar e na Constituinte, eles acabam passando a ser funcionários do partido, funcionários das prefeituras do partido, ou mesmo vão ser candidatos a vereadores, a deputados, e acabam, de certa maneira, trocando a base popular pelo institucional⁴⁵⁶.

Em outra análise, bastante percuciente, profunda, Marco Aurélio Garcia aborda não só a instrumentalização dos movimentos pelo partido, como também um outro dado, ainda não elencado, que é a crise econômica prolongada no Brasil, sentida com mais intensidade nas periferias urbanas. Isto acabou “desagregando setores e criando barreiras para que muitos se organizassem”⁴⁵⁷. Estes desorganizados, na visão de Garcia, “podem constituir-se nos ‘descamisados’ de Collor, naqueles com quem Lula dialogou durante as ‘Caravanas da Cidadania’ ou, finalmente, nos que se deixaram enfeitiçar pelo Real, votando em FHC”⁴⁵⁸.

Assim é que “o que está acontecendo na fábrica não pode deixar de repercutir no bairro operário e conseqüentemente, a crise do sindicato não pode deixar de repercutir no movimento popular”⁴⁵⁹. No Brasil, desde o começo dos anos 1980, vêm-se realizando cada vez políticas econômicas mais nefastas (piores que a do regime militar, na avaliação do ex-deputado constituinte), que acarretam uma “enorme pressão sobre o Estado (redução de gastos sociais); sobre as estatais (privatização); sobre os sindicatos (redução de empregos, terceirização); sobre a Constituição de 88 (Ordem Econômica, Previdência)”⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶SILVA, Benedita da. op. cit., p. 11.

⁴⁵⁷GARCIA, Marco Aurélio. *Em busca dos movimentos perdidos?* In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)*. São Paulo: PT/Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 38.

⁴⁵⁸GARCIA, Marco Aurélio. op. cit., p. 39.

⁴⁵⁹SAMPAIO, Plínio de Arruda. op. cit., p. 28.

⁴⁶⁰Op. cit., p. 30.

Além de toda a conjuntura político-ideológica, mencionada como causa do refluxo, para João Pedro Stédile acrescenta-se “a derrota popular sofrida em duas eleições presidenciais (1989, 1994) que haviam polarizado a luta de classes e trazido enormes esperanças a toda a classe trabalhadora”⁴⁶¹.

Ao término deste ponto, não podemos nos furtar a uma crítica, que não se encontra em nenhum dos apontamentos acima. Mais do que os motivos já mencionados, tem-se que levar em consideração que poucos dos novos movimentos sociais tinham de fato uma autonomia e um grau de organização suficientes para montar de per se uma estratégia de luta de longo prazo. Seja pela informalidade e em maior parte pela falta de recursos financeiros, poucos foram os que conseguiram manter uma certa organicidade que propiciasse um trabalho coeso e perene. Mesmo no processo constituinte, como já descrito no capítulo anterior, não houve uma atuação espontânea, senão capitaneada e incentivada pelos projetos desenvolvidos heroicamente por algumas entidades com maior peso político e estrutura organizacional, a exemplo da CNBB, de universidades e de ONGs (estas, aliás, muitas vezes envoltas em crise de identidade, entre ser movimento social ou assessoria de movimento social).

5. A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO

5.1 Críticas à estrutura do Supremo Tribunal Federal

O que nos interessa neste ponto é discutir como o Judiciário pode contribuir para garantir efetividade às normas constitucionais.

Muito se discutiu na Assembléia Nacional Constituinte, como visto no capítulo anterior, sobre a criação de um tribunal exclusivamente constitucional. Este tribunal teria

⁴⁶¹STÉDILE, João Pedro. *Os desafios da nova conjuntura*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: PT/Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d, p. 6.

por atribuições somente aquelas afeitas ao controle de constitucionalidade, pelo que se dizia que funcionaria como um “guardião da Constituição”. Não tendo vingado aquela proposta, por força de um *lobby* muito forte dos integrantes do Supremo Tribunal Federal para que sua estrutura não fosse modificada, entretanto surtiu efeito uma alteração das competências do STF, diminuindo-as e voltando-as prioritariamente para a apreciação e julgamento de questões constitucionais⁴⁶². Note-se que, assim, a composição e a forma de acesso aos cargos máximos do Judiciário no país continuaram como antes. Aliás, residem nestes aspectos as várias críticas, por ser um tribunal composto por Ministros nomeados pelo Presidente da República. Em tese, deveriam passar por uma sabatina no Senado - acontece, porém, que o Senado costuma legitimar, apenas referendar os nomes indicados sem maiores questionamentos (art. 101, *caput* e parágrafo único, CF). Isso levaria a um certo comprometimento daquele Ministro nomeado por um Presidente da República quando de um julgamento em que pesassem interesses palacianos, que ficaria propenso a levar em conta um sentimento de gratidão para com aquele que o nomeou. Outra crítica é que, sendo de livre nomeação do Presidente da República, nem sempre a pessoa mais competente, com maior gabarito técnico-profissional, com maior grau de conhecimento jurídico alcança o êxito em chegar àquele posto; de modo diverso, alguém que tenha tido alguma ligação mais próxima com o mais alto mandatário da Nação (reforce-se isto pelo nosso presidencialismo imperial), como um ex-Ministro de Estado, acaba por ter mais facilidade de merecer tamanha honraria⁴⁶³.

Dois exemplos recentes vieram a engrossar o caldo das críticas à estrutura do Supremo: dois Ministros do STF pediram aposentadoria porque aceitaram convites de Presidentes da República para fazer parte de sua equipe de governo, tornando-se Ministros de Estado, especificamente os Ministros Célio Borja e Francisco Rezek.

De acordo com Dallari, num desses casos houve um desdobramento mais grave,

pois um dos Ministros permaneceu durante algum tempo com o cargo no Executivo e tempos depois foi novamente indicado para o Supremo Tribunal, voltando a ele com a

⁴⁶²De acordo com José Paulo Bisol, na entrevista em anexo, e Dalmo Dallari (**O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996). Contra, Nelson Jobim, também na Entrevista em anexo, para quem não houve pressão do STF.

⁴⁶³Cfe. Dallari, Dalmo de Abreu. *op. cit.*, p. 112.

aprovação do Senado, sendo, então, competente para julgar atos do governo a que tinha pertencido depois de deixar o Tribunal. Não houve ilegalidade formal nessa alternância “Supremo Tribunal - Poder Executivo - Supremo Tribunal”, mas foi seriamente questionado o aspecto ético, além de se difundir a idéia de que a condição de membro do Supremo Tribunal Federal deixou de ser a mais alta aspiração de um jurista brasileiro⁴⁶⁴.

Com certeza, todos estes dados pesam negativamente sobre a visão que se tenha do Supremo Tribunal do país. Na opinião franca do ex-senador Bisol, “com todo respeito aos caras que estão lá, ou por alguns deles, é um tribunal institucionalmente viciado, com alma de poder, com ranço de poder, um espírito que existe dentro dele como existem as coisas inconscientes dentro das pessoas, é algo que eles não conseguem dominar”⁴⁶⁵.

A solução para evitar a premiação dos “amigos do rei” estaria, para Dallari, num processo de escolha que envolvesse as entidades representativas dos advogados, juízes e do Ministério Público⁴⁶⁶, à semelhança do projeto defendido por Bisol na Constituinte.

Ponto de vista contrário é defendido por Nelson Jobim. Na óptica do ex-constituente, ex-Ministro da Justiça e atual Ministro do STF, a criação da Corte Constitucional não seria solução para essa luta por espaços de poder. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho:

Sabe como se começou a chamar a Corte Constitucional? Nada mais era do que uma Corte corporativizada. A proposta era de que a composição da Corte fosse toda ela corporativa. Ou seja, ia-se pegar o Supremo Tribunal Federal, que tem o modelo de composição da Suprema Corte Americana, e apropriar aquele grupo para as corporações. Tanto que a discussão era: tantos juízes de carreira, tantos advogados, tantos promotores. Isto foi a característica da discussão do papel do Judiciário na Constituinte. E eu fui um dos grandes defensores dessa idéia. Fiz as vezes de “meio-campo” num primeiro momento. Depois o Maurício Correa pegou mais adiante. Nós tínhamos uma visão que, depois eu aprendi que estava errada, na época era honesta. Nós achávamos que nós íamos fazer uma grande reforma no Judiciário a partir de botar na mesa os operadores, os interessados, advogados, promotores. Fizemos uma grande discussão, com produção de textos, documentos. Fiz reuniões na Ordem dos Advogados, de Brasília, lá na [avenida] W-3. Eu tenho um documento que eles assinaram, dizendo que concordavam com tudo. Mas as divergências que havia entre juízes, advogados e promotores não eram divergências que diziam respeito ao direito do cidadão, às formas de ter um procedimento mais acelerado. Não era nada disso. Era uma divergência de espaço de poder. Na verdade, na verdade, a discussão sempre foi uma discussão de quem tem mais e quem tem menos, era uma partilha do poder do

⁴⁶⁴Op. cit., p. 114.

⁴⁶⁵Entrevista, em anexo.

⁴⁶⁶Op. cit., p. 115.

Estado entre as corporações. E aí os advogados queriam indicar, excluir do procedimento de fixação o Legislativo e o Executivo. Queriam eles indicar os membros⁴⁶⁷.

Pesadas as vantagens e desvantagens, parece-nos, ainda, ser menos arbitrária a escolha “corporativa” do que a nomeação deixada à escolha individual do ocupante da Presidência da República.

Outro argumento ainda hoje contrário à Corte Constitucional, também sustentado pelos dois Ministros do Supremo entrevistados é de que este modelo não funcionaria no Brasil, uma vez que o nosso sistema de controle de constitucionalidade, como sabido, é híbrido, por consagrar a um só tempo o controle difuso (incidental e concreto), desde 1891, e o sistema concentrado, do controle por ação (de norma *in abstracto*), presente desde 1934 para o fim de declaração de intervenção federal em Estado federado, e a partir de 1965 com caráter genérico. Em decorrência, ficaria prejudicada a possibilidade do acesso ao controle de constitucionalidade na via incidental, no sistema difuso, com a criação de uma Corte Constitucional⁴⁶⁸.

A par disso, mesmo com a manutenção dos dois sistemas e da estrutura do Supremo como anteriormente a 1988, houve uma modificação na importância da ação direta, com o aumento do rol de pessoas legitimadas para sua propositura, causando uma inversão na relação entre o sistema de controle concreto (difuso) e o sistema de controle abstrato (concentrado). Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes:

Não é menos certo, por outro lado, de que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial - ainda que não desejada - no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de

⁴⁶⁷Entrevista, em anexo.

⁴⁶⁸Jobim refere-se à questão nos seguintes termos: “Qual era a discussão? Criação de Corte Constitucional. Então, na discussão, eu era inicialmente favorável. Mas surgiu um problema, que foi discutido a pequena voz. Com a criação da Corte Constitucional, nós íamos criar problemas com relação ao controle concreto de constitucionalidade, o controle difuso. Era incompatível você pegar o modelo europeu e importar para um sistema que era híbrido - tinha-se tornado híbrido a partir de 1965 -, o que importaria em um recuo. Nós recuaríamos. (...) Para nós criarmos uma Corte Constitucional, nós teríamos que adotar o modelo puro europeu, o que importaria em renunciar ao modelo híbrido que os militares já tinham criado”. Veja-se também a entrevista, na íntegra, do Ministro Néri da Silveira, em que ele discorre magistralmente sobre o tema do controle de constitucionalidade para defender sua posição.

constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), permitindo que praticamente todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas. Assim, se se cogitava anteriormente de um modelo misto de controle de constitucionalidade, é certo que o forte acento residia, ainda, no amplo e dominante sistema difuso de controle. O controle direto continuava a ser algo acidental e episódico dentro do sistema difuso. A Constituição de 1988 alterou, de maneira radical, essa situação, conferindo ênfase não mais ao sistema difuso ou incidente, mas ao modelo concentrado, uma vez que as questões constitucionais passam a ser veiculadas, fundamentalmente, mediante ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal⁴⁶⁹.

5.2 Atuação do Supremo Tribunal Federal como “guardião da Constituição”

Embora nosso tema específico não seja uma discussão sobre sistemas de controle de constitucionalidade, não seria possível passar ao largo do tratamento que o STF tem dado às ações diretas de inconstitucionalidade. Justamente pela nova dimensão dada à ação direta.

Mesmo não sendo a Corte Constitucional exclusiva, com estrutura alheia ao Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal foi aquinhoado com a missão, enfim, de “guardião da Constituição”, nos termos do art. 102 da CF. E isto se verifica nas suas competências originárias, expressas sobretudo nas letras *a* e *q* do n° I do citado artigo, que se referem ao julgamento da ADIn e do mandado de injunção, assim também no n° III, que trata do recurso extraordinário.

E, na consecução de tão alta missão constitucional, tem-se que buscar avaliar a atuação do Supremo tendo por baliza o princípio da efetividade, pelo que se deve emprestar a uma norma constitucional o sentido que maior eficácia lhe confira⁴⁷⁰.

Afinal, não se pode conceber uma norma constitucional como carente de normatividade, de imperatividade. E, sendo a nossa uma Constituição prospectiva, em

⁴⁶⁹MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 303.

⁴⁷⁰Luís Roberto Barroso, no seu *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, trata do assunto com maiores detalhes, empreendendo profunda análise sobre a jurisprudência do STF à luz do princípio indicado. Para ele, “um dos pontos capitais relativamente ao princípio da efetividade é a necessidade de o Poder Judiciário se libertar de certas noções arraigadas e assumir, dentro dos limites do que seja legítimo e razoável, um papel mais ativo em relação à concretização das normas constitucionais. Para tanto, precisa superar uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional do Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo” (p. 229).

muito depende da interpretação que lhe dê a mais alta corte para alcançar sua eficácia plena. Assim, é que se conferiu ao Judiciário papel grandioso no novo Estado instituído em 1988.

Neste particular, cabe trazer a opinião de alguém que teve um papel de relevo na Assembléia Constituinte e hoje ocupa uma cadeira na Corte mais alta do país:

Na época, quando se discutiu isso, havia uma confiança, um espécie de mitologia em torno do Poder Judiciário. Nós saíamos do regime militar, em que havia uma total desconfiança do Poder Executivo. E havia uma disputa política interna na Assembléia Constituinte que determinava também uma desconfiança total do processo legislativo. Então, se tentou resolver o problema da República com o Poder Judiciário. Por quê? Porque naquele momento, nós vínhamos de uma eleição, talvez a primeira eleição depois do processo ditatorial, com uma certa dificuldade. Ainda tínhamos um Executivo escolhido por um colégio eleitoral, com a circunstância da morte do Tancredo, uma corrupção, uma confusão imensa. Então, você tinha ali uma... achava que podia resolver o mundo pela sentença. Mas você não pode achar que o Poder Judiciário vai ser o grande instrumento de reversão⁴⁷¹.

Não se pode considerar, no entanto, tal afirmativa como uma escusa ao dever constitucional imposto.

Vejamos alguns aspectos da atuação do STF, com relação à jurisprudência sobre ação direta de inconstitucionalidade e sobre o mandado de injunção.

5.2.1 Aspectos relativos à legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade

No tocante ao primeiro dos instrumentos referidos, há-de ser ressaltada não apenas a extensão da legitimação para a ação direta de inconstitucionalidade (por ação), como também a criação de nova espécie, inspirada na Constituição portuguesa de 1976, que é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Com relação à ADIn por omissão, tornou-se mecanismo inócuo, porque a decisão que reconhece a inconstitucionalidade não tem efeito prático: comunica ao Poder responsável sua mora e não pode supri-la, nem imediatamente nem depois de certo prazo, como dar-se-ia caso fosse vitorioso o projeto inicial da ANC. Mais uma vez, venceu o argumento da separação de poderes⁴⁷².

⁴⁷¹JOBIM, Nelson. *Entrevista* (em anexo).

⁴⁷²De acordo com o Ministro Nelson Jobim, entendeu-se na Constituinte que seria uma intervenção indevida a do Judiciário no Legislativo ao assinalar um prazo para a elaboração de lei, pelo fato de que o Judiciário não detinha soberania popular, não era eleito pelo povo: “no projeto, o Judiciário teria de

Quanto à legitimidade ativa da ação direta, aspecto que merece ser abordado é a construção realizada pelo Supremo especificamente sobre o nº IX do art. 103. Trata o inciso das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional. Não tendo vingado a legitimidade a qualquer do povo, reconheceu-se, porém, a importância conquistada por aquelas entidades nas batalhas políticas anteriores (e sobretudo na própria Constituinte). A construção (ou seria uma desconstrução?) jurisprudencial do Supremo diz respeito a dois pontos: saber o que é uma entidade de classe de âmbito nacional, para verificar se a proponente se enquadra nos termos estabelecidos, e (!) verificar uma “relação de pertinência” entre a norma impugnada e o interesse da entidade, como uma espécie de condição da ação (legitimidade para agir). Veja-se, a este respeito, a justificativa do Ministro Néri da Silveira:

Realmente o Supremo tem tido uma preocupação com um dos itens, que é o último, item IX, que assegura legitimidade às confederações sindicais - essas não têm dado maiores confusões, porque elas têm um conceito conhecido, quase que já um conceito legal, consagrado. O grande problema é a entidade de classe de âmbito nacional. O que é que é a entidade de classe de âmbito nacional? Isso tem ensejado uma grande discussão. O Tribunal, muitas vezes, não tem reconhecido a legitimidade à autora da ação, e com isto nega a sentença, não conhece da ação. Tem estabelecido alguns pressupostos quanto ao inciso IX. Não só da legitimidade, mas também uma relação de implicação, uma correlação entre o objetivo da entidade e...

Pérsio - Mas a Constituição não diz isso.

Néri - A Constituição não diz, é uma construção que o Supremo tem feito.

Pérsio - Mas não é restritivo do direito?

Néri - Nós não entendemos que seja restritivo, mas que ela é ordinatória. Porque o grande rol de legitimados, por sua natureza, é um rol de autoridades, de órgãos (Presidente da República, Governador de Estado...) (...) Entende-se que, como é o único grupo que tem realmente interesses particulares, que são as entidades de classe, aspectos corporativistas, elas só podem atacar a lei que lhes diga respeito. Por exemplo: associação dos magistrados brasileiros; nós temos entendido que ela pode, ela está legitimada a argüir qualquer lei que diga respeito à magistratura, de qualquer Estado, que seja inconstitucional quanto à magistratura. Para se reconhecer como entidade de classe de âmbito nacional, é preciso que ela tenha representação em, no mínimo, oito Estados. Agora, há uma discussão no Supremo com predominância deste entendimento: ela não deve ser uma associação de associações, ela não deve ser um tipo de federação de associações; acontece, por exemplo, algumas classes às quais o Supremo reconheceu o caráter de situação especial, os delegados de polícia. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia vinha sendo reconhecida no Supremo como entidade de classe de âmbito nacional. Nunca se discutiu... na primeira discussão, ela foi feita em outra perspectiva, de que se poderia considerar-se uma classe os delegados de polícia ou se era apenas um segmento da classe dos

marcar um prazo, depois caiu. Caiu porque não tinha legitimação. Qual é a legitimação que teria um juiz para fazer isso? Não tem nenhuma legitimação soberana” (*Entrevista*, em anexo).

funcionários públicos. Se fosse um segmento da classe dos funcionários públicos, delegados não teriam legitimidade, mas sim a Federação Nacional dos Servidores Públicos, ou então a Associação Nacional. Mas agora, numa dessas últimas ações, a questão foi posta ao Supremo. Nas informações, o Estado, ao defender a lei local, que estava sendo atacada pela confederação nacional, sustentou a ilegitimidade ativa da associação. Por quê? Porque ela não é uma associação de âmbito nacional, ela é uma associação de associações. Ela é uma federação das associações locais (associação gaúcha dos delegados, associação catarinense dos delegados)⁴⁷³.

Como questionado no trecho acima, entendemos que o Supremo faz uma restrição incabível de um direito constitucionalmente previsto. Primeiro, ao estabelecer critérios analógicos para a determinação do que seja “âmbito nacional”, sem nenhuma base constitucional. Segundo, e mais grave, ao inventar a novidade da “relação de pertinência”, algo não existente no dispositivo constitucional e, mais ainda, discriminatório contra as pessoas do inciso IX⁴⁷⁴. A idéia de que os demais legitimados são autoridades e, portanto, defensores do interesse público, revela uma visão elitista do Tribunal, além de ser expressamente contrária não apenas ao texto, mas ao contexto da elaboração da Constituição. Por que as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional teriam interesses particulares e corporativos? Por que não seriam defensoras do interesse público, se o constituinte as legitimou para tanto?

Neste particular, cabe desenvolver uma análise de dois argumentos contraditórios utilizados pelos Ministros do STF. Primeiro, o entendimento de que o processo de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos é um processo objetivo, sem partes, portanto, sem interesses particulares ou corporativos, mas sempre tendo em vista resguardar um interesse público maior, que é a supremacia das normas constitucionais⁴⁷⁵. Segundo, o apontado acima, de que não são aquelas entidades detentoras de uma legitimidade plena para propositura de ADIn. Ora, se é um processo objetivo, sem partes, como se falar em interesses particulares? Na nossa opinião, revela-se aí a fragilidade do argumento discriminatório.

⁴⁷³SILVEIRA, José Néri da. *Entrevista* (em anexo).

⁴⁷⁴Gilmar Ferreira Mendes, op. cit., p. 135-144, já havia feito, esteado na jurisprudência do Tribunal, as mesmas críticas, embora, como ver-se-á à frente, chegue a conclusão oposta à nossa.

⁴⁷⁵Na entrevista referida, diz o Ministro Néri da Silveira que “toda questão de inconstitucionalidade, a rigor, é uma questão sem partes. É a defesa da ordem jurídica, do primado da Constituição. Em última análise, é isto”.

Frente ao problema, há quem indique como solução a mudança do dispositivo constitucional, (!) para retirar das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade:

A outorga de ampla legitimação aos partidos políticos com representação no Congresso nacional, aos Governadores de Estado, às Mesas das Assembléias Legislativas, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Procurador-Geral da República, dentre outros, já seria suficiente para colocar o nosso sistema entre os mais benevolentes ou liberais no que tange à possibilidade de instauração do controle abstrato de normas.

Também de uma perspectiva rigorosamente prática, pode-se afirmar que dificilmente alguma questão constitucional relevante deixará de ser suscitada por um desses órgãos ou entes legitimados.

É legítimo concluir, portanto, que o legislador constituinte não cometeria nenhum ato censurável se deixasse de contemplar as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional dentre os entes detentores de direito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade⁴⁷⁶.

Pela linha desenvolvida no corpo deste trabalho, fica evidente que não podemos concordar com o ilustre autor. De início, ao colocar que o sistema é “benevolente” ou “liberal”, dá a entender que o direito em questão foi uma “dádiva” ou “concessão”, o que não é. Depois, não é legítimo concluir com o ponto de vista apresentado, pois que limitado pelas paredes internas do Tribunal. Parece visualizar a sociedade, quando muito, de uma pequena janela.

5.2.2 Comentários sobre a jurisprudência do Tribunal no mandado de injunção

A princípio, numa posição assustada, o Tribunal negou a auto-aplicabilidade do instituto, optando por não conhecer da ação face à ausência de regulamentação, quanto ao processo⁴⁷⁷. Contudo, foi o voto do Ministro Moreira Alves, no mandado de injunção nº 107-3-DF, que consolidou a posição da Corte sobre o tema. Se, por um lado, reconheceu

⁴⁷⁶MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 144-145.

⁴⁷⁷Nas palavras de João Gilberto (*Entrevista*), “infelizmente, no caso específico do mandado de injunção, as coisas estão indo muito lentas, e a posição inicial do Supremo, de que o instrumento feito para evitar a omissão da norma que viabiliza o cumprimento da Constituição necessitava ele próprio da norma que o regulamentasse, eu achei uma posição, digamos, quase assustada diante do que poderia vir a acontecer com o Judiciário pelas demandas que se propunham. Na verdade, o mandado de injunção permite ao Judiciário resolver aquela situação. A inconstitucionalidade por omissão não permite a ele suprir a lacuna. Eu tenho acompanhado as decisões do Supremo, em que termina declarando a inconstitucionalidade por omissão e oficiando o Congresso”.

a auto-aplicabilidade do mandado de injunção, por outro, ao compará-lo e equipará-lo à inconstitucionalidade por omissão, quanto a seus efeitos, esvaziou por completo o sentido do mecanismo⁴⁷⁸.

A partir daí, firmaram-se três correntes entre os Ministros. A majoritária, que segue a posição do Ministro Moreira Alves, entendendo que, ao reconhecer a mora constitucional na elaboração da lei ou ato normativo, deve a Corte comunicar o fato ao Poder competente. E só! Outra corrente, contrária à primeira, defendida pelos Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Ilmar Galvão, “conhece do mandado de injunção e, verificada a mora constitucional na elaboração da norma necessária ao exercício do direito, garantia ou prerrogativa, desde logo, provê, constitutivamente, sobre a situação, em ordem a tornar viável o exercício do direito, garantia ou prerrogativa”⁴⁷⁹. A terceira é aquela intermediária, defendida pelo Ministro Néri da Silveira.

Como tivemos a oportunidade de realizar entrevista com o ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal, entendemos ser oportuno e relevante transcrever abaixo um trecho que demonstra claramente seu posicionamento na matéria:

Como eu estava dizendo, tem que emprestar uma conseqüência, uma eficácia a essa decisão do Supremo Tribunal Federal, porque senão ela fica uma decisão lírica só, uma declaração sem conseqüência. Eu acho que ele tem que declarar que está em mora e dar um prazo ao outro Poder para que ele complete a elaboração da lei. Se ele não fizer, então assegura o direito de reclamação do requerente - vencido o prazo, o requerente retorna com uma declaração de não cumprimento da decisão do STF e, em

⁴⁷⁸ É ele ação que se propõe contra o Poder, órgão, entidade ou autoridade omissos quanto à norma regulamentadora necessária à viabilização do exercício dos direitos, garantias e prerrogativas a que alude o art. 5º, LXXI, da Constituição, e que se destina a obter sentença que declare a ocorrência da omissão constitucional, com a finalidade de que se dê ciência ao omisso dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, da Carta Magna), com a determinação, se for o caso, da suspensão de processos judiciais ou administrativos. Assim, fixada a natureza jurídica desse mandado, é ele, no âmbito da competência desta Corte - que está devidamente definida pelo art. 102, I, q - auto-executável, uma vez que, para ser utilizado não depende de norma jurídica que o regulamente, inclusive quanto ao procedimento, aplicável que lhe é analogicamente o procedimento do mandado de segurança, no que couber”. Luís Roberto Barroso, criticando o argumento, anotou que “assim, de acordo com a interpretação da mais alta Corte, existem *dois* remédios constitucionais para que seja dada ciência ao órgão omisso do poder público, e *nenhum* para que se componha, em via judicial, a violação do direito constitucional da parte” (op. cit., p. 235).

⁴⁷⁹ SILVEIRA, José Néri da. **O Supremo Tribunal Federal como Guardião dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: mimeo, 1996. Como salienta Luís Roberto Barroso (op. cit., p. 233-234), essa tese, minoritária no STF, obtém um quase consenso doutrinário.

face dessa reclamação, o Tribunal conhece dessa reclamação e provê as conseqüências. De modo que eu chego a uma solução do caso concreto.

Pérsio - E o senhor está sozinho nesse posicionamento?

Néri - A posição da maioria do Tribunal...

Pérsio - Durante o processo constituinte, durante ou até um certo momento do processo, tinha uma proposta com relação aos efeitos dessa ação, que se estabeleceria um prazo, e mesmo para a inconstitucionalidade por omissão, que, depois daquele prazo, se o Congresso não legisse, supletivamente o próprio Tribunal faria a norma.

Néri - Mas a grande dificuldade está exatamente aí. Há sérias dificuldades. Essa solução que eu proponho não deixa de reconhecer que, em determinadas situações, é muito difícil de resolver. Não faz muito, acho que dois meses atrás, o relator de uma ação de mandado de segurança de um instituto de previdência dos municípiários de Campinas, pedindo que fosse concedido o mandado de injunção para que o tribunal provesse a respeito dos critérios de compensação de contribuições - há uma norma da Constituição que prevê em matéria de previdência pública que as contribuições feitas a um instituto podem ser aproveitadas em outros, para efeito de benefícios, na forma estabelecida na lei. A lei vai estabelecer os critérios... é um caso interessante. Então eu fico a pensar, na minha própria posição. Vou dar um prazo ao Congresso, o Congresso não vai fazer a lei, vai completar esse processamento dos projetos... normalmente sobre todas as matérias há projetos tramitando.

Pérsio - Nesse caso, não se entende nem que haja mora, se há um projeto tramitando?

Néri - Não, entende-se que há mora. Atualmente, a mora é sempre declarada, porque a Constituição já foi editada em 1988 e nós estamos hoje com quase dez anos, vai completar nove agora, então não se pode mais admitir... O Congresso está em mora com todas essas matérias. Normalmente, o Tribunal julga procedente em parte, defere em parte para reconhecer a mora, declarar que se encontra em mora constitucional o Poder, para que ele faça a lei, mas ele não faz.

Pérsio - E aí entra a questão da independência dos Poderes.

Néri - Esse é o ponto que eu não... a grande dificuldade está aí. Eu não posso entender que haja uma decisão judicial sem conseqüência. Não pode haver uma decisão cujo descumprimento não resulte nada⁴⁸⁰.

Já o Ministro Nelson Jobim, o de nomeação mais recente, embora até então não houvesse participado de nenhum julgamento de mandado de injunção, entende que a posição da maioria é a que está correta. Para ele, “não tem condição nenhuma para o Poder Judiciário legislar em concreto”. Ao ser questionado se não seria uma forma de o STF pressionar o Legislativo a fazer a lei, redargüiu que “a pressão sobre o Legislativo tem que ser uma pressão política da população, não do Judiciário. No projeto, o Judiciário teria de marcar um prazo, depois caiu. Caiu porque não tinha legitimação. Qual é a legitimação que teria um juiz para fazer isso? Não tem nenhuma legitimação soberana”⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ *Entrevista (em anexo).*

⁴⁸¹ *Entrevista (em anexo).*

Todavia, é necessário tecer alguns comentários críticos a respeito desta tese. Se, por um lado, a estrutura não democrática do Judiciário merece reparos - vejam-se as propostas de reforma constantemente rechaçadas pelos juízes, escudados no argumento retórico da independência, a fim de manter o biombo que impede a visão popular do que se passa no interior desse Poder -, por ser o único dos Poderes da República cujos membros não são sufragados pelo povo, por outro, isto não pode servir como pretexto para não realizar a função constitucional que lhe foi conferida pelo povo (ou, pelo menos, pelos representantes que elaboraram a Constituição). E, ainda que não nos filieemos à corrente subjetivista da interpretação constitucional, não podemos considerar permissível uma interpretação em contrário do que foi expressamente decidido pelo Poder Constituinte originário. Neste particular, estamos de pleno acordo com as palavras do Ministro Néri da Silveira, ao dizer que é inconcebível uma decisão judicial sem consequência.

Outro argumento presente nos votos que fizeram do mandado de injunção um instrumento sem função prática é o princípio da separação de poderes. Olvida-se que tal princípio não é absoluto, senão deve ser interpretado nos limites que a Constituição estabelece. E estes termos não são de uma rigidez montesquieuana, mas de interferências mútuas, visando a uma interdependência. Ao próprio Judiciário é garantida autonomia administrativa, podendo apresentar proposta orçamentária, estabelecer vencimentos de seus membros e do corpo de funcionários, entre outras funções que seriam tipicamente executivas ou administrativas, sem falar nos regimentos internos dos tribunais, nada mais do que um exercício legislativo, ainda que *interna corporis*. Ademais, o que é o controle de constitucionalidade de normas e atos dos demais Poderes, senão uma interferência?

Ao Legislativo, incumbe a Constituição o julgamento dos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo e de seus auxiliares (arts. 51, I, e 52, I). E não se conhece manifestação provinda de qualquer membro do Judiciário protestando contra essa atribuição anômala, que “invade” sua esfera de competência, a se seguir a rigidez do princípio da separação de poderes.

Mais sério, todavia, e atentatório ao princípio em questão, é o que ocorre diuturnamente neste país, em que o Executivo exerce (anormalmente) as funções de

legislador, com uma desenvoltura equiparável, se não superior, à daqueles que se serviam indiscriminadamente do antigo decreto-lei, pai e mãe da “moderna” medida provisória (art. 62, CF). E o Judiciário não se tem manifestado contra o abuso das MP’s. Ou, melhor (ou pior?), sua manifestação tem sido em sentido inverso ao que se deveria esperar. No desabafo emocionado do ex-senador Bisol,

este país está sendo governado por medidas provisórias, 99% das quais são inconstitucionais, o Supremo sabe mas não tem coragem de dizer. E sabe tanto que saiu de uma forma medíocre numa decisão que teve que tomar que disse que as expressões “urgência” e “relevância” que estão na Constituição são expressões avaliadas pelo Presidente, como se não fossem critérios objetivos - eles disseram assim. Eles abdicaram de julgar, deixaram na arbitrariedade do Presidente, um absurdo total! Porque se o constituinte pensasse numa medida provisória de origem arbitrária no entendimento do Presidente ele não colocaria a urgência e a relevância. E urgência e relevância são conceitos clássicos no Direito, completamente determináveis e objetivamente delimitados⁴⁸².

Frente a todas as críticas levantadas pela comunidade jurídica nacional, o STF vem, aos poucos, mudando seu posicionamento na questão do mandado de injunção. É relevante uma vez mais transcrever a orientação do Ministro Néri da Silveira, ao justificar sua posição:

Entendo que, por essa forma, se conciliam, no sistema da Constituição, de um lado, a primazia do Poder Legislativo para fazer a lei, não sendo, desde logo, substituído pelo Judiciário, e, de outra parte, o dever do Poder Judiciário no sentido de amparar o cidadão que lhe pede prestação jurisdicional em ordem a não ficar privado do exercício de um direito constitucional, de que é titular, tão-só, em virtude de omissão, já judicialmente declarada, do Poder a quem cabe a obrigação de elaborar a lei⁴⁸³.

E é a partir desse entendimento, que não congela o princípio da separação de poderes para negar a prestação jurisdicional que incumbe ao Judiciário entregar ao cidadão, mas procura compatibilizar as funções do Legislativo e do Judiciário, em vistas a não dar continuidade indeterminada à privação do direito constitucional, senão possibilitá-lo a quem dele reclama, que parece estar se desenvolvendo uma nova tendência jurisprudencial na Corte.

⁴⁸² *Entrevista* (em anexo).

⁴⁸³ **O Supremo Tribunal Federal como Guardião dos Direitos Fundamentais**, cit., p. 46.

Com efeito, nos casos referentes ao direito à indenização previsto no art. 8º, § 3º, do ADCT, e, ainda, nos que respeitam ao direito a isenção de contribuições previdenciárias das entidades beneficentes de assistência social, inovou o Tribunal, ao garantir aos impetrantes, decorrido o prazo determinado para elaboração das respectivas leis regulamentares ausentes, o gozo do direito. No primeiro caso, permitindo que os interessados pedissem a reparação nas vias ordinárias; no segundo, isentando as entidades do pagamento das contribuições para a seguridade social. É o que exsurge dos acórdãos nos MI nº 283-5 e 284-3 e 232-1.

Para emprestar maior substância a esta passagem, confira-se mais um trecho da entrevista que tivemos com o Ministro Néri da Silveira:

Então, o Tribunal já tem decisões, tem uma jurisprudência, que são uns casos a respeito do § 3º, me parece, do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre aqueles aeronautas que foram proibidos de exercer sua profissão por atos dos governos militares. Tem uma ordem de serviço, me parece, de 1968, do Ministério da Aeronáutica. Então, agora a Constituinte veio reparar isso. Diz que eles têm direito a uma indenização a ser paga pela União, que será estabelecida na forma da lei.

Pérsio - E essa lei nunca foi feita?

Néri - Nunca saiu. E eles vieram ao STF com um mandado de injunção. Aí o que é que o Supremo fez? Reconheceu a mora e, neste caso, marcou prazo.

Pérsio - Mas só nesse caso?

Néri - Só nesse caso ele marcou prazo. Não! Também em outro caso, outra situação. Marcou prazo porque quem deveria pagar a indenização era a União, segundo a Constituição. E ele queria exercer esse direito, que dependia de uma norma. Ele seria carecedor da ação, não teria legitimidade para entrar com uma ação de ressarcimento contra a União. Então, o que é que o Supremo disse? O Supremo conseguiu uma solução. Deu prazo de 120 dias. Se, vencido este prazo, a lei não tiver sido feita, assegurou ao autor legitimidade para que ele, nas vias ordinárias, pleiteasse a indenização, deixando explícito no dispositivo do acórdão que, se sobreviesse a lei, e a lei dispusesse mais do que estivesse na sentença, a coisa julgada não impediria a complementação da indenização. Deixou-se isso bem claro, para que depois a União não dissesse: “não, eu vou pagar o que a coisa julgada estabeleceu”. Foi uma construção isso aí, deu uma solução. Aí já há muitos processos desses em que está sendo aplicada. Aconteceu o seguinte: dentro desses 120 dias, não aconteceu nada, então ele foi à Justiça. E esses processos estão quase chegando ao Supremo de novo. A União impugnou os valores... A grande dificuldade é essa. Como é que o Supremo iria regulamentar esse dispositivo? Às vezes tem situações no mandado de injunção que realmente são impossíveis. Que tipo de indenização... poderia baixar uma norma objetiva, uma regra objetiva, dizendo: “proceder-se-á desta maneira”? As situações são as mais diversificadas. Ele teria direito ao salário de um piloto de Boeing 737 ou ele teria direito ao de um Fokker ou de um avião menor? Realmente, é muito difícil de resolver esse tipo de situação.

Temos um outro caso. Das entidades de assistência social, às quais a Constituição assegura imunidade fiscal, desde que se atendam os critérios previstos em lei. Não

saiu a lei, as entidades foram ao Supremo com um mandado de injunção. Como é que o Supremo resolveu a ação? Então, o Tribunal entendeu desta maneira: estabeleceu um prazo. Se além do prazo, não fosse feita a lei, elas passavam a gozar do benefício. Assegurou-lhes a imunidade.

Pérsio - Sem estabelecer critérios?

Néri - Sem estabelecer critérios. Assegurou-lhes a imunidade. Então, eles ficam como se fosse um mandado de segurança, estão com autorização judicial para não pagar, até que saia a lei. Neste lapso de tempo, estão imunes. Então, é uma outra concepção de solução que o Tribunal tem procurado promover⁴⁸⁴.

Como se vê, não cuidou o Tribunal da feitura de uma regra, ainda que em concreto. Entretanto, a decisão mediada não deixou de dar ao requerente uma solução. Referente às ações enquadradas no primeiro caso, propiciou a utilização das vias ordinárias para a discussão do *quantum debeat*, ressaltando que a coisa julgada não prejudicaria o beneficiário se sobreviesse a lei determinando indenização a maior do que a estabelecida na sentença. Tocante às do segundo padrão, a solução encontrada configura-se, em termos práticos, bem mais tranqüila, já que não requereu construção de critérios normativos; não se tratava de suprir a lacuna normativa, tão-somente dotar de eficácia plena norma que condicionava o direito estabelecido a critérios posteriores⁴⁸⁵.

Se ainda não se chega à fixação da norma para o caso concreto, imediatamente, o que nos pareceria mais consentâneo com a finalidade do instrumento, de qualquer sorte parece entreabrir-se uma porta, um caminho a ser trilhado para que possa receber o mínimo da eficácia que merece. A expectativa é que a jurisprudência da Corte se consolide nesse sentido, construindo uma teoria (e uma prática) material da Constituição à altura da sociedade desejada pelo processo constituinte que gerou o texto constitucional de 1988.

⁴⁸⁴ *Entrevista* (em anexo).

⁴⁸⁵ Em Luís Roberto Barroso (op. cit., p. 235-238) encontra-se análise semelhante.

CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, cremos ter podido deixar consignadas algumas considerações importantes:

1 - Verificamos a inserção dos novos movimentos sociais na cultura política brasileira, garantindo seu espaço graças à luta por novos direitos, redimensionando a definição tradicional de cidadania, o que se observou claramente na Assembléia Nacional Constituinte, onde atuaram como verdadeiros e legítimos grupos de pressão (embora agindo com novos e criativos métodos), institucionalizando essa nova cidadania no texto da Constituição.

2 - É imprescindível, para analisar a participação havida à época da Constituinte, conhecer o período anterior da história brasileira, com a repressão sofrida pelos atores políticos tradicionais, pelo que tal participação surge em lugares antes inimaginados, daí porque “novos” movimentos sociais.

3 - A participação se deu em nível tão elevado por causa do momento específico da abertura política no Brasil e a necessidade de democratização depois de mais de vinte anos de regime não democrático; realmente, foi algo nunca antes visto em nossa história, e talvez mesmo em qualquer outro país, tamanha participação popular na elaboração de uma Constituição, o que lhe confere um grau de legitimidade muito grande.

4 - A batalha pela definição do regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte, ainda que não se considere como fruto da pressão popular, senão de simples contingência, com o que não concordamos, foi um passo decisivo para dar os contornos do que seria a Constituição, limitando os constituintes eleitos a seus termos, nos quais se

abriram duas possibilidades reais de participação: as audiências públicas nas subcomissões e as emendas populares.

5 - As emendas populares tiveram papel preponderante na elaboração do texto constitucional, sendo que este reflete, em muitos pontos, as aspirações dos movimentos sociais populares, configurando-se um verdadeiro pluralismo jurídico no bojo da Constituição.

6 - Não se pode, todavia, incorrer no erro da mitificação dessa participação, seja (a) porque ela envolveu não apenas os setores “progressistas” ou favoráveis a temas de interesse dos novos movimentos sociais tratados no trabalho, já que o instrumento da emenda popular foi utilizado também por setores considerados “retrógrados” ou “reacionários”, a exemplo de associações de empresários ou de instituto monárquico; seja (b) porque não houve uma espontaneidade e uma autonomia tão claras dos movimentos sociais populares, sendo poucos os que se autoconstituíram para a Constituinte, percebendo-se, todavia, de maneira mais clara, uma ação capitaneada por algumas entidades mais fortes (CNBB, ONG’s, Universidades - como a UFSC, etc.), por meio de projetos educativos e propositivos.

7 - Ao término dos trabalhos constituintes, ocorreu uma certa negação da Constituição por parte desses movimentos e dos parlamentares a eles ligados, ao falso entendimento de que ela espelhava apenas ou hegemonicamente os interesses do capital (nacional e internacional). Tal posição não levou em conta o fato de ter sido a Carta Magna fruto dos embates havidos entre representantes de toda a sociedade brasileira (naquele momento estavam presentes os fatores reais de poder reinantes no Brasil, sendo que, dada a excepcionalidade da situação, aí se incluíam as classes mais baixas), pelo que, ademais, o texto constitucional reflete os interesses conflitantes de todos esses grupos, causa de sua tão criticada falta de unidade lógica.

8 - O fato apontado acima pode ser considerado uma das causas do refluxo ou arrefecimento da participação popular, o que desmotivou a luta pela implementação das conquistas inseridas na Constituição que necessitavam de legislação regulamentar para sua plena eficácia e aplicabilidade. Como consequência, nem mesmo um importante mecanismo de democracia semidireta garantido no texto constitucional, como a iniciativa

popular de lei, teve a repercussão prática que se poderia esperar. Ao que se tem notícia, foi utilizada uma única vez, para se transformar o homicídio qualificado em crime hediondo, um casuísmo em virtude da campanha emocional levada a efeito pelos meios de comunicação sobre a morte da atriz Daniella Perez.

9 - Outro fator de refluxo é o próprio retorno à normalidade da vida. O momento constituinte foi excepcional. Com a volta do país à democracia, houve um certo “acomodamento dentro da ordem”, com as pessoas e grupos dando mais atenção aos seus interesses mais imediatos e urgentes (a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, por exemplo, por mais básica que seja, é pontual).

10 - A própria característica da especificidade das lutas dos NMS faz com que haja uma dificuldade em “globalizar” sua atuação, pelo que se torna mais complicado reunir posições comuns em torno de temas importantes, mas não ligados diretamente a uma realidade local e fragmentária.

11 - O momento anterior à revisão constitucional já demonstrava o refluxo havido. Mesmo com o fracasso da revisão, em 1993/1994, em grande parte causado pela manifestação dos setores de esquerda, não houve uma penetração popular nem participação naquele episódio.

12 - Após dez anos da batalha da Constituinte, o mundo mudou muito, com o fim da Guerra Fria e a reorganização geopolítica e econômica do planeta. Tal mudança causou uma certa perplexidade na esquerda, que ainda não conseguiu implementar uma proposta à altura da abertura econômica total e indiscriminada, levada a cabo por políticas neoliberais.

13 - Na esteira dessas mudanças, houve, pela esquerda brasileira em geral, e pelo Partido dos Trabalhadores em particular, um certo distanciamento da realidade dos movimentos sociais, porque teriam surgido “novíssimos” movimentos nesse período, e porque o partido “parou no tempo”, não conseguindo se adaptar às necessidades e desejos desses grupos. Este quadro se agrava com a vitória do PT em várias prefeituras, o que criou um dilema interno (PT governo x PT povo), além da transformação de vários militantes dos movimentos em funcionários das prefeituras petistas, o que também contribuiu para uma certa desmobilização daqueles.

14 - Esperou-se do Poder Judiciário, com a nova Constituição, fosse realizador do papel de garantir os direitos constitucionais, efetivando-os, segundo suas novas competências, lançando mão dos poderes que lhe foram conferidos pelo soberano poder constituinte originário, especificamente na ação direta de inconstitucionalidade (por ação e por omissão) e no mandado de injunção. Contudo, decorrido todo esse tempo desde a promulgação da Constituição, pouco avançou o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, no tocante à interpretação dos avançadíssimos mecanismos.

Uma das críticas ainda muito presentes trata de sua composição, pelo que ficaria vulnerável a pressões do Executivo. A esta questão, debatida intensamente no processo constituinte, não parece, a curto prazo, haver alternativa, uma vez que não se discutem propostas de reforma do Judiciário nesse sentido. No tocante à ADIn, parece-nos inadmissível a restrição de legitimidade empreendida pelo Supremo quanto às pessoas do n° IX do art. 103 da CF. Se o processo de controle de constitucionalidade das leis é um processo objetivo, sem partes, portanto não merece acolhida a interpretação que vincula a admissibilidade da ação à defesa de interesse corporativo da entidade impetrante, muito menos é aceitável a tese que defende a exclusão dessas entidades do rol previsto no citado dispositivo constitucional. Deve o Supremo rever sua orientação para se adequar à Constituição, que não prevê restrição alguma.

Pelo posicionamento quanto ao mandado de injunção, vê-se que, após tanto tempo, alguns avanços aos poucos vão se estabelecendo, como se observa das decisões paradigmáticas havidas nos MI n° 283-5, 284-3 e 232-1. Pode ser o caminho para se quebrar as resistências da retrógrada posição da maioria dos Ministros, que tem impedido até hoje a concretização da Constituição em muitos dos seus pontos mais importantes, porque tratam de direitos humanos fundamentais.

Neste sentido, espera-se que o Judiciário (e sobretudo seu órgão máximo) possa contribuir, por uma jurisprudência sintonizada com as aspirações do povo brasileiro (que realize a *vontade da Constituição*), para efetivar a Constituição, não renunciando à criatividade necessária para implementar o importante papel político que lhe foi incumbido pela Carta Magna.

15 - Em vista do que foi acima exposto, podemos acrescentar que não houve uma real mobilização popular para a concretização do pluralismo jurídico inserido na Constituição, sendo que muito do que se consagrou no texto constitucional não saiu, ainda hoje, do papel. Com a desmobilização dos movimentos sociais, parece cada vez mais difícil a implementação de uma cultura jurídica renovada, baseada nos elementos sugeridos na teoria do pluralismo político-jurídico comunitário participativo.

16 - Ao menos, enfim, não se pode negar, por outro lado, que a Constituição despertou uma nova consciência de cidadania no Brasil - o que se verificou na elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas dos Municípios (principalmente nos mecanismos de participação e controle popular), no Código de Defesa do Consumidor, entre outros.

Não devemos, porém, concluir que a Constituição Federal Brasileira é apenas uma *folha de papel*, que para nada serve. É claro que existem os fatores reais de poder, além da Constituição formal, as microconstituintes permanentes e ilegítimas. Contudo, também é verdade que há um fluxo contrário da Constituição jurídica, escrita, sobre a realidade social (a dialética entre *constituição normada e não normada*), verificando-se, ainda que não completa e satisfatória, a *força normativa* da Constituição.

A nós, cumpre-nos despertar do estado de perplexidade passiva e reinventar novas formas eficientes de luta, além do círculo acadêmico, para impedir que se realize um desmonte da Constituição nos seus pontos fundamentais (sobretudo quanto aos novos direitos nela inseridos, na nova dimensão da cidadania), o que parece estar se desenhando nas intenções oficiais, e para fazê-la plena de toda eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Luci Paulino de. *A organização das mulheres trabalhadoras na CUT*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 22-24.
- AGUIAR, Roberto. **A Crise da Advocacia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1992.
- _____. *Notícias-Constituintes: avaliação de um instrumento transformador*. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Participação Popular e Cidadania**. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 45-67.
- AJA, Eliseo. *Prefácio*. In: LASSALE, Ferdinand. **Qué es una Constitución?** 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- ALMEIDA, Antônio de. **Movimentos Sociais e História Popular**. São Paulo: Marco Zero, 1992.
- ALMEIDA, D. Luciano Mendes de. *Estado de Direito e Metas Sociais*. **Folha de São Paulo**, 12 mar. 1988.
- ALVES, Branca Moreira, e PITANGUY, Jacqueline. **O que é Feminismo**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- ANDRADA, Bonifácio de. *O projeto do Centrão e a realidade nacional*. **O Estado de São Paulo**, 24 jan. 1988.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania e Democracia - Repensando as condições de possibilidade da democracia no Brasil a partir da cidadania*. **Revista da UNOESC**. Chapecó, v. ?, n. ?, p. 10-14.

_____. **Dogmática e Sistema Penal: em busca da segurança jurídica prometida**. Tese de doutorado em Direito. Florianópolis: UFSC, 1994.

_____. **Dogmática Jurídica - esboço de sua configuração e identidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

ANTUNES, Ricardo. *Mundo do trabalho e sindicalismo: crise, impasse e desafios*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: PT/Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 35.

ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando - Introdução à Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.

AZEVEDO, Márcio. *A experiência de São João de Meriti*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 33-35.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BARROSO, Pêrsio Henrique. *Os conceitos de Direito e Estado em Max Weber e Hans Kelsen - contribuição para repensar a racionalidade jurídica*. In: ARRUDA Jr., Edmundo Lima de (org.). **Max Weber - Direito e Modernidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 167-197.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1990.

BOBBIO, Norberto. *Democracia*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 319-329.

_____. *Direito*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 349-353.

_____. **O Futuro da Democracia - uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992 (A).

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade - para uma teoria geral da política**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992 (B).

_____. **O Positivismo Jurídico - lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BONACCHI, Gabriella, e GROPPI, Angela (org.). **O Dilema da Cidadania - direitos e deveres das mulheres**. São Paulo: UNESP, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGES, Alexandre Walmott. **Alterações na Ordem Econômica e Financeira com a Reforma Constitucional de 1995: Intervenção do Estado em regime de monopólio**. Dissertação de Mestrado apresentada ao CPGD/UFSC. Florianópolis: UFSC, 1996.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Organização do Estado**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto de Constituição (da Comissão de Sistematização)**. Brasília: Senado Federal, jun. 1987.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Projeto de Constituição (da Comissão de Sistematização)**. Brasília: Senado Federal, jul. 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - promulgada em 5 de outubro de 1988. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

CALDEIRA, Cesar. *Que "Educação Popular" para a Constituinte?* **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 42-48.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Direitos Sociais*. **Folha de São Paulo**, 25 fev. 1988.

CARDOSO, Hamilton. *A questão étnica e os movimentos sociais*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 27-32.

CHAUÍ, Marilena. *Prefácio*. In: SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

COELHO, João Gilberto Lucas. *Revisão constitucional e participação popular*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 57, ano XVIII, jul. 1993. p. 8.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Participação popular e cidadania: a Igreja no processo constituinte**. São Paulo: Paulinas, 1990.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juizes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *A participação popular e suas conquistas*. In: MICHILES, Carlos et al. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 378-388.

DEMO, Pedro. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Participação é Conquista**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores.** São Paulo: Cortez/Oboré, 1988.

DOBROWOLSKI, Sílvio. *O Pluralismo Jurídico na Constituição de 1988.* In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 28, n. 109, jan/mar. 1991, p. 127-136.

_____. *Grupos Sociais e poder.* **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 22, n. 88, out./dez. 1985. p. 95-104.

_____. *Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político.* **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, 25 (1): jan./jun. 1984, p. 119-129.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

DREIFUSS, René. **O jogo da direita.** Petrópolis: Vozes, 1989.

DUARTE, Marcelo. *Mandado de Injunção.* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 110, abr./jun. 1991, p. 127-136.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** 11. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1987.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). **Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FARIA, José Eduardo. *Ordem legal x Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do magistrado.* In: _____ (org.). **Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário.** São Paulo: Ática, 1989 (A). p. 95-108.

_____. **O Brasil pós-constituente.** Graal: Rio de Janeiro, 1989 (B).

FERNANDES, Florestan. *Invasão e Desafio.* **Folha de São Paulo**, 8 mai. 1987.

_____. _____. **A Constituição Inacabada.** São Paulo: Estação Liberdade, 1989. p. 87-90.

_____. *As contradições do "Centrão".* **Folha de S. Paulo**, 26 abr.1988.

_____. _____. **A Constituição Inacabada.** São Paulo: Estação Liberdade. 1989. p. 259-262.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Básico da Língua Portuguesa.** São Paulo: Nova Fronteira/Folha de S. Paulo, 1994.

- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Zerar a Constituinte*. **Folha de São Paulo**, 22 fev. 1988.
- FREI BETTO. *Começar de novo*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 14-19.
- FRESTON, Paul. *O PT e os evangélicos*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 15-25.
- FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- FRIEDMAN, A. L. *Taylorism*. In: EATWELL, John et al. **The New Palgrave A Dictionary of Economics - vol. 2 - E to J**. Londres: MacMillian, 1987.
- GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares). *Uma experiência de educação popular*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 66-68.
- GARCIA, Marco Aurélio. *Em busca dos movimentos perdidos?* In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p.30-41.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *Las Organizaciones de interés y Teoría Constitucional*. In: GARCIA-PELAYO, Manuel et al. **Constitución y grupos de presión en América Latina**. México: UNAM, 1977. p. 11-32.
- GENOÍNO NETO, José. *Entrevista*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 57, ano XVIII, jul. 1993.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOMES, Severo. *A Constituinte do Hotel Carlton*. **Folha de São Paulo**, 19 jun. 1987.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- GREENHALG, Luís Eduardo. *Os movimentos populares e o PT*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira**

- parte). São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 26-29.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L & PM, 1987.
- HELLER, Herman. **Teoria do Estado**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- HERKENHOFF, João Batista. **Como Participar da Constituinte**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- HOSLTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. **Revista de Ciências Sociais**, ANPOCS, São Paulo, n. 21, fev. 1993. p. 68-89.
- JUNQUEIRA, Eduardo. *E Deus ganhou. Veja*. São Paulo, edição 1506, ano 30, n. 30, 30 jul. 1997.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.
- KROHLING, Aloísio. *Avaliação de um militante*. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 18-20.
- KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1989.
- LASSALLE, Ferdinand. **Qué es una Constitución?** 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- LEBRUN, Gérard. **O que é Poder**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- LEITE, Márcia da Silva Pereira. *Que cidadãos somos e seremos nós*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 57, ano XVIII, jul. 1993. p. 18.
- LOPES, Mauro. *Lobbies parlamentares são dos mais eficientes*. **Folha de São Paulo**, 12 jun. 1988.
- LULA (Luís Inácio Lula da Silva). *Uma história de 15 anos*. In: **PARTIDO DOS TRABALHADORES. O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 25-27.
- LYOTARD, Jean-François. **O Pós-Moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe. O Príncipe e Escritos Políticos*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (coleção Os Pensadores).

MARANHÃO, Jarbas. **A crise brasileira - Uma nova Constituição - O Estado Social de Direito**. Recife: do autor, 1984.

_____ **As Constituintes**. Recife: Assessoria Editorial do Nordeste, 1988.

MARSHALL, Theodor H. **Cidadania, Classe Social, Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos Estevam, MONTEIRO, João Paulo. *Vida e Obra*. In: LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Pensadores).

MATTEUCCI, Nicola. *Constitucionalismo*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 246-258.

MENDES, Cândido. *Substitutivo enxugado, direitos humanos mutilados*. **Folha de São Paulo**, 27 set. 1987.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MENEGUELLI, Jair. *Acerca de perguntas e respostas*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento sindical e os desafios da nova conjuntura**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 14-16.

MICHILES, Carlos. **Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/88**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: mimeo, 1989.

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

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo II - Introdução à Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1988.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação**. São Paulo: Marco Zero, 1990.

NASCIMENTO, Cláudio. *Constituinte e Democracia Direta*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 49-53.

- NOBLAT, Ricardo. *Centrão perde para aliança de moderados*. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 26 fev. 1988.
- NUNES, Ivônio de Barros. *A Nova Constituição e a participação da Igreja Católica*. In: CNBB. **Participação popular e Cidadania - a Igreja no Processo Constituinte**. Paulinas, 1990. p. 31-44.
- OLIVEIRA, Herzeleide Maria Fernandes de. *O mandado de injunção*. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº 100/out.dez. 1988, p. 50-62.
- OLIVEIRA, Plínio Corrêa de. **Projeto de Constituição angustia o País**. São Paulo: Vera Cruz, 1987.
- PAES DE ANDRADE, Antônio. **Presença na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- PARAÍSO, Paulo Prisco. *Constituinte: avanços ameaçados*. **Diário Catarinense**. Florianópolis, 4 dez. 1987.
- PASQUINO, Gianfranco. *Crise*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 303-306.
- PASQUINO, Gianfranco. *Grupos de Pressão*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 562-571.
- PAVAN, Rosiver. *A cidadania dos trabalhadores e a revisão constitucional: discurso e realidade*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 57, ano XVIII, jul. 1993. p. 23.
- PINHEIRO, Pe. José Ernanne. *A atuação da CNBB no processo constituinte*. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Participação Popular e Cidadania**. São Paulo: Paulinas, 1990. p. 10-30.
- PRADO, Regina. *A Plenária Nacional e as Emendas Populares*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 70-72.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na Constituinte**. São Paulo: Oesp/Maltese, 1987.
- ROUANET, Sergio Paulo. **As Razões do Iluminismo**. 3. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- SAMPAIO, Arlete. *Trilhas e horizontes*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP. p. 5-8.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. *O PT e os movimentos populares*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP. p. 26-32.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1987.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice - o Social e o Político na Pós-Modernidade**. 3. ed. Porto: Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Fabiana Éboli. *A experiência de Vila Velha*. **Proposta**. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 8-15.
- SARAIVA, Paulo Lopo. *O mandado de injunção, os direitos sociais e a justiça constitucional*. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n° 108/out.dez. 1990, p. 77- 92.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos Sociais**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.
- SETORIAL NACIONAL DE GAYS E LÉSBICAS DO PT. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 28-31.
- SILVA, Benedita da. *O PT e os movimentos sociais*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 9-13.
- SILVA, Francisco Jorge Rodrigues. *Os 15 anos de PT e o movimento negro*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 25-26.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: RT, 1982.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Marina. *O PT em movimentos*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (segunda parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 9-13.

SILVEIRA, José Néri da. **O Supremo Tribunal Federal como guardião dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: mimeo, 1996.

SOUZA, Herbert de. *Constituinte: Retrato do Brasil? Proposta*. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988. p. 58.

SOUZA Jr., José Geraldo de. *Movimentos Sociais - emergência de novos sujeitos: o Sujeito Coletivo de Direito*. In: ARRUDA Jr., Edmundo Lima de (org.) **Lições de Direito Alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1991, p. 131-142.

STÉDILE, João Pedro. *Os desafios da nova conjuntura*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O movimento popular e os desafios da nova conjuntura (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP. p. 6.

TIGAR, Michael E., e LEVY, Madeleine R. **O Direito e a Ascensão do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Constituição*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: UnB, 1994, p. 258-268.

VIEIRA FILHO, Emmanuel. *Arquivo Constituinte Popular - IBASE. Proposta*. Rio de Janeiro, n. 37, ano XIII, ago. 1988, p. 85-86.

WAGNER, Jaques. *Façamos oposição*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A relação do PT com os movimentos sociais (primeira parte)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Movimentos Populares e Secretaria de Comunicação do Diretório Regional do PT-SP, s/d. p. 23-25.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. 2. ed., 3. reimp. México: Fundo de Cultura Economica, 1977.

_____. **O Político e o Cientista**. Lisboa: Presença, 1979.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico - Fundamentos de uma nova Cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

_____. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 2. ed. São Paulo: Acadêmica, 1995.

_____. *Contribuição para o projeto da juricidade alternativa*. In: ARRUDA Jr., Edmundo Lima de (org.). **Lições de Direito Alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1991. p. 28-52.

_____. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.

ANEXOS

1. ENTREVISTA COM O EX-SENADOR JOSÉ PAULO BISOL, RELATOR DA COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, REALIZADA EM 16.12.96.

Pérsio - Antes da campanha para senador, o senhor trabalhava em rádio... Com relação à idéia do tribunal constitucional, defensoria do povo, do mandado de injunção, do mandado de segurança coletivo, como surgiram essas idéias?

Bisol - Eu saí daqui, até fiz uma campanha por todo o Rio Grande do Sul, lutando por uma Constituinte autêntica, originária, depois a gente teve que se submeter à Constituinte congressional, a gente se submeteu. Por mim, todas essas idéias ligadas a um constitucionalismo verdadeiro eram idéias antigas. Com todo o respeito aos caras que estão lá, ou por alguns deles, é [o STF] um tribunal institucionalmente viciado, com alma de poder, com ranço de poder, um espírito que existe dentro dele como existem as coisas inconscientes dentro das pessoas, é algo que eles não conseguem dominar. É um mal para este país que tinha que se extinguir. Como falar em extinguir àquela época, teria a resistência do Judiciário, então... vamos criar um tribunal constitucional. Deixa os problemas de direito comum aí para esses [aqui há uma falha na fita]... [sobre o tribunal constitucional, desvinculado da carreira do Judiciário]... sem vitaliciedade, com mandato popular. Na elaboração da lei a gente ia traçar os requisitos assim de forma a estabelecer um tribunal de origem popular. Tudo que nós vivemos aí está vinculado à falta de um tribunal constitucional independente. Este país está sendo governado por medidas provisórias, 99% das quais são inconstitucionais, o Supremo sabe mas não tem coragem de dizer. E sabe tanto que saiu de uma forma medíocre numa decisão que teve que tomar que disse que as expressões “urgência” e “relevância” que estão na Constituição são expressões avaliadas pelo Presidente, como se não fossem critérios objetivos - eles disseram assim. Eles abdicaram de julgar, deixaram na arbitrariedade do Presidente, um absurdo total! Porque se o constituinte pensasse numa medida provisória de origem

arbitrária no entendimento do Presidente ele não colocaria a urgência e a relevância. E urgência e relevância são conceitos clássicos no Direito, completamente determináveis e objetivamente delimitados. É um tribunal medíocre. E eles aboliram o mandado de injunção também quando eles decidiram que mandado de injunção era mandar o Congresso legislar e não legislar no lugar dele até que ele legisle. Mas é o seguinte: vê bem isso aqui, tu vais ver que eu inventei um mecanismo que o [então deputado constituinte Nelson] Jobim e outros disseram: “isso é um absurdo, não existe em Constituição nenhuma no mundo”. E daí? Um mecanismo que resolvesse os problemas que esses estão tendo. Aqui eu colocava: quando não houver lei que regule a aplicação e o exercício do direito, o juiz... legisla. Aquilo ali era de extrema importância, porque a Constituição não conseguiu ser aplicada, as leis complementares não foram feitas porque se tivesse esse dispositivo aqui essa estratégia deles se desmancharia, porque funcionaria de qualquer modo.

Pérsio - Isso seria de competência de qualquer juiz.

Bisol - Sim, qualquer juiz daria.

Pérsio - Não com a competência exclusiva do STF.

Bisol - Só teria recurso.

Pérsio - Com certeza, é necessário. Mas haveria um julgamento mais próximo da parte interessada.

Bisol - Mas nunca se poderia dizer que “deixo de aplicar o direito previsto constitucionalmente por inexistência de lei complementar”. Ficaria eliminada essa possibilidade.

Pérsio - E com relação à defensoria do povo? Será que as atribuições do Ministério Público...

Bisol - A defensoria do povo não saiu como a gente queria porque o Ministério Público funcionou como corporação, assim como o Tribunal Constitucional não saiu porque o Supremo e seus “capangas” fizeram *lobby* e impediram. O MP trabalhou como corporação, quis para si todas as atribuições. Nem tinha condições de realizá-las... E a idéia da defensoria era uma idéia experimentada em diversos países europeus...

Pérsio - O ombudsman.

Bisol - É, com o ombudsman. E era uma idéia que nós tínhamos bem aprofundada. Não era esse tipo de assistência judiciária que eles fazem aí, que eles chamam agora de...

Pérsio - Defensoria pública.

Bisol - Não era essa a nossa idéia. Nossa idéia era o ombudsman mesmo, buscando como fiscal da constitucionalidade, dando duro nos poderes, ajudando os que não têm voz, buscando, não só esperando, buscando os erros para denunciar. Era isso que nós imaginávamos. Mas...

Pérsio - A ação de inconstitucionalidade, ela seria legitimada... ou qualquer pessoa seria legitimada para propô-la. Houve depois uma restrição...

Bisol - Isso é uma questão de democratização. Para mim, é uma questão moral, porque por detrás dessa restrição da ação de inconstitucionalidade existe é uma concepção elitista da sociedade, da política, do poder.

Pérsio - [?...] na Comissão.

Bisol - Na Comissão nós conseguimos controlar, apesar das dificuldades. Éramos poucos mas éramos fortes, aguerridos e a Comissão estava muito voltada para certos preconceitos religiosos. E eu havia colocado uma definição, nem me lembro mais, mas tu debes ler aqui...

Pérsio - De opção sexual...

Bisol - Uma das coisas era a mulher dona do seu corpo e o feto pertence ao corpo da mulher. E eu que coloquei isso. Os religiosos ficaram completamente alucinados com esse negócio. Inclusive houve momentos que eles me denunciaram como homossexual, essas jogadas miseráveis desse tipo. Mas com isso nós chamamos a atenção deles sim. E empurramos as outras [propostas], que passaram sem que eles se dessem conta, porque eles eram uns doentes mentais fixados nuns problemas, preconceituosos.

Pérsio - Eu li no jornal que ridicularizavam a própria expressão com relação à igualdade entre os sexos, garantidas as particularidades do parto, do aleitamento.

Bisol - Fui eu que bolei aquele texto. É um texto... tens aqui o texto? Nem me lembro mais. O texto eu estudei horas e horas e horas. Com a minha experiência de juiz eu sabia que um texto genérico que permita interpretações ele é sempre distorcido pelos preconceitos e pelas ideologias. Então em matéria de igualdade da mulher eu coloquei um

texto direto, repetitivo e que fechava toda e qualquer possibilidade de interpretação. Esse texto é incrível. Toma nota do que eu estou te dizendo: daqui a alguns anos o pessoal vai se dar conta. Esse texto é uma coisa raríssima em direito. Ele não permite outra interpretação que a literal. Esse era o segredo dele. E não é uma linguagem literária, é uma linguagem jurídica para evitar o jogo hermenêutico. Trabalhei muito, dia e noite, eu sozinho trabalhei. Fui debater no Rio, em São Paulo e tal. Quando começava, era uma gozação. Quando terminava, eu era aplaudido de pé. Pelos homens. As mulheres achavam que os privilégios delas iam cair também e ficaram [apreensivas?]. E tinham razão, porque eu acabava também com alguns privilégios delas. Eu estabelecia igualdade mesmo, exceto naquilo que era especificamente feminino. Não tinha interpretação possível. Esse texto aí, toma nota, vai ficar na história, vai vir daqui a uns tempos, o pessoal vai trazê-lo de volta. Olha aí o jeito de colocar uma coisa que não tem como mudar depois.

Pérsio - Houve uma resistência muito grande da bancada evangélica, não? Mas o próprio relatório ele foi vítima de uma tentativa de derrubada por parte do deputado José Mendonça de Moraes, que apresentou quarenta e tantos destaques ao texto tentando modificá-lo completamente. O senhor recorda dessa passagem?

Bisol - Não, nem me recordo bem porque foi uma coisa superficial. Ele foi levado de roldão, nem teve chance de insistir. Eu já tinha o controle da Comissão.

Pérsio - O senhor conhece uma emenda popular que tratou da participação popular, da iniciativa popular de lei, que possibilitava também a propositura de ação de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público por qualquer um? O senhor já tinha contato com o pessoal que propôs a emenda?

Bisol - Já tínhamos trabalhado a idéia, depois veio a emenda.

Pérsio - Pois é, mas o senhor teve contato com os propositores da emenda para reforçar a questão?

Bisol - Assim, contato de gabinete não me lembro; pode ser porque recebi tanta gente, ficava lá até tarde trabalhando. Mas de articulação assim eu não me lembro de ter me interessado, porque já estava pensado. Aquilo a gente utilizou só como um reforço.

Pérsio - Na questão da representação direta, o senhor previa no relatório a participação dos movimentos populares nas administrações dos municípios, estados e federal. Houve algum acordo para tirar isso do texto?

Bisol - Este tipo de detalhe eu não vou me lembrar. Mas o nosso texto sobre participação popular era bem mais forte, tivemos que fazer um monte de concessões. Isso na Comissão. E depois aquela passagem pela Comissão de Sistematização... Depois ainda o grupo de relatores do relator geral falsearam tudo, cortaram tudo...

Eu me orgulho muito deste texto aqui, viste? [referindo-se ao relatório da Comissão da Soberania e dos Direitos...] Se isso tudo constasse da Constituição...

Pérsio - O senhor entende que mesmo com todos esses cortes, houve avanço na Constituição?

Bisol - Muito. Neste terreno aqui, muito.

Pérsio - Muita coisa acabou passando para o texto final.

Bisol - A Constituição era democrática. E era uma Constituição assim voltada para a cidadania. O cidadão não existia no Brasil. Realmente ela conseguiu criar essa idéia de cidadania, essa cultura do cidadão, isso nós não tínhamos. Isso foi a Constituinte que criou.

Pérsio - E hoje, com a não efetivação de várias dessas normas constitucionais, como isso se dá, por que isso se dá?

Bisol - Porque esta Constituição está ligada ao *Welfare State*, ao Estado Social. E o Estado Social está sendo desmanchado, destruído pelo neoliberalismo, pela filosofia da globalização que emergiu nos fins da... Até na Suécia, onde o *Welfare State* tirou o país da pobreza, enriqueceu a Suécia em poucos anos. Até a Suécia está decaindo economicamente porque está abandonando o *Welfare State* e abraçando com arroubo estas teses do neoliberalismo. está decaindo como sociedade.

Pérsio - E isso não tem escapatória, não tem volta?

Bisol - Acho que nos próximos dez anos não tem não. Eu digo dez anos para fixar uma data, pode ser vinte. Ou pode ser que seja menos porque há uma atividade crítica entre os pensadores da Europa e dos Estados Unidos muito forte. Agora nós aqui somos imbecis, só nos meios acadêmicos existe um exercício crítico, mas até meio esportivo, não muito

sério, não muito profundo. Mas a mídia faz a cultura da globalização e estabelece nesses tempos uma unanimidade que jamais aconteceu neste país. Até estamos fazendo um papel um pouco imbecil. Acho que nós somos como a Argentina, o Chile, o México, os três países que só têm contestação acadêmica da globalização. Os governos são os “tais” porque são globalísticos, isto é, são a favor da nova forma de colonização. É incrível isto. Pársio - E as organizações populares?

Bisol - Eles quebraram a espinha dos sindicatos. A própria transformação na estrutura do trabalho acabou com os sindicatos. A própria transformação no capital que se esparramou, que vai aos lugares, não só fica num só lugar. E que está sofrendo de um gigantismo incrível porque a GM, por exemplo, que vem aqui para o Rio Grande do Sul, é uma ditadura econômica muito mais poderosa do que Cuba. Outro dia, eu li, não sei onde, que Cuba ocupa o 72º lugar nas economias concentradas. A GM é o primeiro lugar. E o pessoal não se dá conta disso.

Pársio - E ninguém questiona a falta de democracia na General Motors.

Bisol - É. E pelo contrário: tiram as calças e andam de quatro para a General Motors. Mas o que é? Vão dar trinta anos de isenção fiscal.

Pársio - E isso se comemora como se fosse a obra do século.

Bisol - E os caras dizem: nós só vamos se for assim. Nem são eles [o governo do Estado do Rio Grande do Sul, o governador Antonio Brito] aqui que estão concedendo. Eles não estão concedendo. Eles só estão dizendo amém. Muito bem, se não tem outra chance, façamos isso. Mas pelo menos tenhamos consciência do que estamos fazendo. Sem mídia você não... olha aqui, não existe mais opinião pública desde que a mídia adquiriu essa força tecnológica abrangente que ela tem hoje: televisão, rádio, jornal. Então, ninguém discute mais nada senão depois de ter sido trabalhado pela mídia. Então, a mídia é a opinião pública. Também não existe mais ideologia. A mídia é a ideologia. E isso não sou eu quem digo, o Umberto Eco tem lá um livro que você pode ler, ele explica. Bom, então, acabou com a luta popular. Por exemplo, em Porto Alegre você tem um governo do PT, e existe uma resistência natural porque o PT não administra da forma globalista e é uma administração sensacional, não põe servidor na rua, não faz essa tal de *down size*, esse enxugamento da máquina e todo o mundo percebe como uma grande administração.

Então, aqui existe. Mas é minimal para uma coisa que está acontecendo universalmente, não só no Brasil, mas em todos os outros Estados. Então, eu não tenho nenhuma esperança em movimento popular. Tenho esperança que a gente forme redutos de resistência para manter a chama acesa até que surja o momento que eles mesmo se debilitem porque eles são exagerados, eles estão excluindo grosseiramente, de uma forma violenta, milhares de pessoas por ano. Então, vai chegar no ponto que eles mesmos vão ficar em perigo. E aí nós temos que ter esses redutos de resistência. Mas vai demorar o quê? É difícil de calcular, mas de dez a vinte anos.

Pérsio - E o senhor acha que até lá ainda sobra alguma coisa desta Constituição, ou não?

Bisol - Nada. Nada, eles vão fazer tudo que querem, como estão fazendo. Pode demorar um pouco mais, um pouco menos, mas vão fazer.

Pérsio - Mas mesmo nesses países chamados centrais, como a França e outros, há uma certa resistência popular...

Bisol - Na França a resistência é bem popularizada. Na Alemanha está começando. Na Inglaterra, só a nível intelectual, mas lá as pessoas lêem mais, estudam mais. E nos Estados Unidos é onde a resistência intelectual é mais... Por exemplo, se você vê um Noam Chomsky...

Pérsio - Eu até ia comentar...ele esteve no Brasil, deu uma entrevista na Rede Cultura.

Bisol - É uma pena que ele não veio aqui a Porto Alegre. Ele é sensacional. O próprio New York Times considera Noam Chomsky o maior intelectual, o maior pensador social dos Estados Unidos. Mas, logo em seguida diz: “é uma barbaridade o que ele diz de nós”. O cara é muito bom. Tem um outro também, o Corten, David Corten, com um livro sobre globalização muito bom. Tem um inglês chamado Walls [?]. Tem aquele grande poeta alemão, o Hans Magnus Enzensberger, que escreve muito sobre isso, e os livros dele estão traduzidos(...) Como a mídia faz um pulo, separa o pensamento popular do pensamento bem mais aprofundado, é uma desgraça. O mundo vai pagar caro o que está acontecendo. Nós estamos vivendo uma política inteiramente nova e o pessoal, até a esquerda, está pensando política como se não houvesse acontecido nada de novo. O que aconteceu de novo foi a mídia. O sistema de poder hoje não está centrado no partido político. Se você ler o Gramsci, você não vai compreender nada do que está acontecendo

agora, porque o Gramsci pensa toda a política, como o partido político é o príncipe. Quer dizer, é o que realiza o poder. E o que está acontecendo é que o partido político não realiza o poder, a mídia é que realiza o poder. A mídia é o discurso do poder. E discurso no sentido epistemológico, quer dizer, discurso verbal e discurso atual, discurso de ação, entende? Então mudou completamente a política, o Congresso não tem quase importância nenhuma, porque ele faz tudo que a mídia quiser. Antes, o partido político tinha importância, e o que o partido fazia no Congresso tinha importância e o Congresso tinha importância. Mas hoje a mídia trabalha de cima e é capaz de modificar até um partido excelente como o PT porque o PT não se deu conta e prestigiou tudo isso aí. Um dos deputados que mais auxiliou a globalização no Brasil se chama Genoíno. Um dos políticos que mais ajudou a globalização no Brasil se chama Roberto Freire. E eles não se deram conta disso.

Pérsio - E por quê?

Bisol - Porque a mídia trabalhou em cima dos caras. Eles também não lêem muito, não são dois grandes intelectuais. São bons políticos, mas não são intelectuais. Eles trabalham mentalmente a nível de mídia. Isso aí é uma coisa que nem dá para nós discutirmos agora, porque isso é a coisa mais importante que está acontecendo no mundo hoje. E nós temos uma mídia que nem é capaz de dizer assim: “essa medida provisória do Fernando Henrique é semelhante à do Menem na Argentina há um ano atrás, é semelhante à do Fulano no Chile há um ano e meio atrás. É a mesma, os mesmos dispositivos, a mesma concepção, a mesma finalidade, tudo é a mesma coisa. Logo, não é do Fernando Henrique. Nós não temos uma mídia nem para dizer isso. E, pelo contrário, temos uma mídia para dar a idéia de que o Fernando Henrique é que está fazendo todas essas coisas fantásticas, quando ele não passa de um cabo de espada.

Pérsio - E por falar nisso, Fernando Henrique e o próprio PSDB, que eram de centro-esquerda e tinham posicionamentos social-democratas, os abandonaram.

Bisol - Abandonaram o *Welfare State* que, por sinal, teria de ser o coração do partido, do PSDB. O PSDB saiu do PMDB justamente porque o PMDB não assumia honestamente o *Welfare State*. E agora acontece isso aí para tu veres como a palavra, o verbo político é

uma coisa muito imprecisa, pouco assumida e demagógica. A esquerda do Fernando Henrique nunca foi dessas coisas.

Pérsio - Pela própria participação, estava o Covas como líder, defendendo posições mais sociais, inclusive assessorado pelo José Afonso da Silva, grande constitucionalista, parece que abandonaram tudo por causa...

Bisol - Também o pessoal se esquece. Fernando Henrique nunca participou voluntariamente, entusiasticamente daquela bandeira do Ética na Política. Ele achava uma coisa lírica, romântica. E na cabeça dele a política sempre esteve assim nos termos de *real politics*. Veja bem. Ele nunca chegou a participar disso aí. Ele achava romântico. Segundo: quando nós estávamos resistindo ao Collor e às inconstitucionalidades do Collor e à violência de certas iniciativas suas, Fernando Henrique dialogava com ele e quis aceitar o convite do Collor para ser o seu ministro da Fazenda, que foi impedido pelo Covas. Só não foi ministro da Fazenda do Collor porque isso racharia o partido na época porque o Covas ficou do outro lado.

Pérsio - Quanto à efetividade da Constituição, eu gostaria de saber o que o senhor pensava sobre a efetivação dessas normas constitucionais. Parece-me que a resposta fica prejudicada frente a essa análise da atualidade brasileira.

Bisol - É. O Fernando Henrique nem queria ser candidato. Gostaria de ser, mas achava que não podia ser. Ele tinha medo que assim como tinham feito com o Lula em 89, aquela história da amante do Lula, um absurdo, não é? a imoralidade que a mídia fez. O Fernando Henrique tinha medo que acontecesse com ele a mesma coisa porque ele também teve, aliás, tinha uma amante. Ele só foi candidato porque a mídia brasileira, através do Roberto Marinho, prometeu para ele que isso aí não seria explorado. Então, ele fez ligações com o centro do poder econômico, Roberto Marinho, representante do poder financeiro para encerrar uma comissão que o Itamar fizera para investigar as empresas corruptoras. O inquérito da CEI estava avançadíssimo, eu sei porque eu ajudava sempre, testemunho lá...Ele fechou a CEI, arquivou no Ministério da Justiça o inquérito da CEI. O Ministro da Justiça, infelizmente um gaúcho, o Jobim, está só aguardando o decurso de prazo para usar aquele decreto e colocar em sigilo por vinte anos e tu vêes que um governo

que faz isso aí não tem nada a ver com o sonho de transparência que a gente colocou na Constituição.

Pérsio - E o Jobim está só esperando agora a vaga no STF. Na época da Constituinte ele não tinha uma posição favorável...?

Bisol - Olha, nós saímos aqui do Rio Grande do Sul para trabalharmos juntos lá, mas ele foi a uma ou duas reuniões no meu gabinete, depois nunca mais vi. Portanto, ele e o Presidente da Câmara, também um gaúcho, o Ibsen [Pinheiro], fizeram o regimento da Revisão [Constitucional, em 1993], que é historicamente o maior documento de violência dentro do Congresso. Tanto é que a própria direita se sentiu mal e a revisão não saiu por isso. Um absurdo o excesso...

Pérsio - Queriam fazer passar tudo de uma vez, de qualquer jeito.

Bisol - Todo mundo faria papel de palhaço.

Pérsio - Agora estão privatizando tudo, estão entregando tudo...

Bisol - Até privatizar não tem muita importância. Eu não tenho muitos preconceitos, mas o jeito que eles fazem, eles fazem para entregar para corporações econômicas ou para consórcios de corporações econômicas, quer dizer, eles fazem para transferir o poder público para conglomerados privados, que é o que está acontecendo aí. Eles se escandalizaram durante a CPI [da corrupção] porque eu disse que havia um governo paralelo. Eu me arrependi de ter dito que havia um governo paralelo porque não havia um governo paralelo, só havia o outro governo. Presidente não existe. O Presidente que não é um instrumento do poder verdadeiro, que é o poder econômico, não funciona. Fernando Henrique está existindo porque é instrumental por excelência. Esse poder político brasileiro é um grupo de ricos que serve os ricos das corporações internacionais e que vivem nesta relação internacional, não vive aqui dentro. Pode estar morando aqui dentro, mas o espaço deles é o espaço internacional, é o comércio internacional, é a indústria internacional, é o banco internacional, é o FMI, é a OMC.

Pérsio - E essa história de desregulamentação, que estão querendo tirar...

Bisol - Desregulamentação é para eles. Até eles sabem que não existe nada desregulamentado, que o caos é uma hipótese de origem, nunca um estado a posteriori da origem. Eles sabem que em tudo há uma ordem. Então existem duas ordens, uma é a

desordem em relação à outra. Quando eles falam em desregulamentação, eles sabem que o mercado do Adam Smith não tem nada a ver com o mercado de hoje. Eles sabem, eles leram. Alguns deles leram Adam Smith. Sabes que o próprio Adam Smith advertia: isso só vale num mercado onde os agentes do mercado estão razoavelmente iguados; se alguém for muito rico nesse mercado, a auto-regulamentação desaparece. O cara dizia isso em mil seiscentos e não sei quanto, quando escreveu o livro “A Riqueza das Nações”. Agora, nesse mercado aqui eles reproduzirem a filosofia econômica do Adam Smith é puro cabotinismo, porque eles sabem a verdade. A desregulamentação é a mídia dizendo para o povo e o povo acha que é a desregulamentação. Enquanto isso, no nível acadêmico, está todo o mundo sabendo que não é desregulamentação, mas não adianta nada: o mundo acadêmico são torres de marfim, não tem nada a ver com a realidade.

Pérsio - E qual seria o meio desse discurso acadêmico penetrar na sociedade, se é que existe essa possibilidade?

Bisol - Em primeiro lugar, a maior parte dos professores, como a maior parte dos estudantes de nível superior, são lamentavelmente umas vacas sagradas. E se adoram mais do que Narciso se olhando na água do lago e vivem dessa auto-adoração, fechados nos seus recantos. Os professores, cercados por seus alunos deslumbrados, e os juizes dos tribunais superiores são adulados por esses advogados que só querem ganhar a causa e fazem qualquer negócio para ganhar a causa. Então, se nós formos esperar da Justiça brasileira, dos professores brasileiros uma luta, uma posição de resistência a esse processo todo, vai ser difícil. Não que não existam bons professores capazes de... mas a maior parte deles são umas vacas sagradas.

Pérsio - E com relação a esses movimentos alternativos, o senhor acredita que sejam uma forma de resistência ou estão previstos no próprio sistema?

Bisol - São juizes jovens, idealistas, que acreditam no futuro e que querem uma Justiça mais decente, mais rente ao chão, mais social, mais democrática. Em suma, querem democraticamente universalizar o acesso à Justiça e querem que a Justiça se afeiçoe mais à vida do que à abstração legal, formal. Isso é muito bom aqui no Brasil porque a Justiça brasileira é uma das mais formais do mundo. Então isso aí é um tempero do formalismo. Mas a teoria não é levada ao nível de profundidade que precisaria ser levada. Ela transfere

um pouco de ilusão porque, embora não seja muito mais do que isso, o máximo que a maioria das pessoas consegue captar é que o poder quer a lei da sua forma, do seu gênero, e que estes jovens querem a Justiça decidindo o que é justo para aquele fato, o que antigamente se chamava de equidade. E na verdade nessa segunda hipótese a gente teria que abandonar a idéia de lei em favor da idéia do bom juiz, e isso aí não é bom. Não se pode chegar a isso. Nós precisamos de um governo de leis e não de homens. Porque se eu tenho um bom governo hoje não é certo que o próximo governo será bom. Então, não é nos homens que nós temos que cuidar, embora tenhamos que cuidar para que eles sejam cada vez melhores, mas nós temos que ter um sistema legal bom. Quando eu digo sistema legal, eu diria melhor um sistema jurídico bom, porque a lei não é a norma jurídica, a lei é só um pedacinho da norma jurídica, e aqui nós teríamos que refazer toda a teoria da norma jurídica, mas eu acho que não cabe aqui nós discutirmos.

Pérsio - Nas considerações que o senhor faz no relatório da Comissão, o senhor diz que se aquelas proposições que ali estão assentadas, não vingarem, não forem efetivadas no texto constitucional, o senhor iria fazer um livro contando a história dessa batalha constituinte.

Bisol - É verdade. Eu... sabe que tinha até começado a escrever, e além disso aí eu tive a história das CPI's que eu carreguei nas costas, depois eu tive a história de um linchamento moral feito pela imprensa nacional, uma experiência inédita que ninguém sofreu, todos os dias, todas as horas, durante 60 dias, rádio, televisão e jornal sem ter o que contar, inventando coisas, dizendo coisas que às vezes nem eram nada mas davam a impressão de ser. Então, eu tenho que contar, só que eu não tenho como parar de trabalhar, não tenho como sobreviver sem trabalhar. Eu tenho uma aposentadoria, mas eu me separei e então eu deixo o que eu ganho da aposentadoria para a família. Me falta é tempo para eu escrever, mas eu teria o que escrever.

Pérsio - Iria deixar uma contribuição para a história do país.

Bisol - Eu tenho muito o que escrever, principalmente sobre as CPI's. A imprensa não contou nem a metade. Agora estão surgindo outras coisas que eu já tinha até escrito. Esses dois que estão envolvidos aí, meu Deus do céu, tem a prova... Já naquela época havia a prova. Esse Abrão, esse Landim. Esse Landim é um medíocre. Esse Abrão é um

cara muito rico, mas olha, está envolvido até com a morte da mulher do João Carlos [na verdade, José Carlos Alves dos Santos], um monte de coisa. Você nem imagina o que seja.

Isso aí é uma coisa complicada, viu? Você ser político e não ter dinheiro para se eleger é difícil. Eu tenho umas dúvidas sobre isso. Como fazer? [O candidato a parlamentar] “Eu posso ajudar a sua empresa. Como isso está de acordo comigo, vou aceitar que você me ajude e eu ajudo a fazer a sua lei”. Aí, ele dá mais um passinho, mais um passinho, mais um passinho... de repente não dá nem para voltar atrás porque está demasiadamente comprometido. Então tu vejas bem, eu vou dizer - tu estás gravando aí mas eu sustento o que eu vou dizer -: eu fiquei sozinho duas vezes na minha vida, absolutamente sozinho. Primeiro, na CPI do Orçamento quando eu peguei aquela prova, que envolvia a quinta parte do Congresso. Era para pegar muito mais, mas por um erro lá nós pegamos só uma parte dessa prova. Fiquei abandonado, até o PT me abandonou. E eu estava com a Odebrecht na mão, a Odebrecht ajudava o PT. A Odebrecht dá 1 para o PT e dá 50 para os outros, mas dá, que é o que eles fazem. Eu estou vendo agora este deputado paulista, que foi promotor de Justiça, Hélio Bicudo, ele ganhou R\$ 9.000,00. Eu te digo uma coisa, eu nunca ganhei um tostão de empresa nenhuma. Quer dizer, eu sou um caso raro, único, até porque tive sorte: fiz televisão e fiz rádio, não precisava de dinheiro para me eleger. Eu reconheço que eles têm que se socorrer disso. Mas a verdade é que na “hora H” eles me deixaram sozinho.

E depois me deixaram sozinho na hora do linchamento, que até hoje eles se sentem mal. Tanto é que hoje me convidam para entrar no PT, tudo o mais. E é o partido que eu gosto mesmo, é um excelente partido. Para tu veres o que é essa luta política. Aqui eu trabalhei para a RBS oito anos, quando eu saí da RBS, eu assinei em branco meu pedido de demissão, porque eu não queria nada dela. Então, os caras me conhecem, nunca pedi um aumento para eles, nunca me interessei por dinheiro. Apesar disso, chegou na hora de não permitir que o Lula fosse Presidente, na hora em que eu comecei a me converter num símbolo da Ética na Política, o que eles fizeram? Um linchamento, os caras ajudaram, sabendo da farsa, da mentira. Essa é uma luta em que você fica com os inimigos e os amigos ficam distantes, porque precisam se eleger.

Pérsio - Foi em julho de 1994 que aconteceu essa história, não?

Bisol - É, começou em junho, mas que tomou força mesmo foi em julho. Quem está de fora não sabe: eles começaram ridicularizando meu discurso, porque eu tinha um prestígio de grande orador. Então, de cada discurso eles davam uma versão ridícula, porque eu faço discursos com muitas metáforas, e eles tentavam distorcer o que eu falava. Mas isso não pegou. Aí eles puseram uma jornalista para me acompanhar para todos os lados e pegar alguma coisa que eu dissesse que eles pudessem explorar. Aí numa reunião lá no interior de Brasília eu disse que o pobre, humilde, na hora em que lhe faltasse a proteção do Estado tinha o direito de exercer a polícia de si mesmo, até matar, etc. e tal. Eu disse mesmo. Então eles começaram: “Bisol prega violência”. Foram 15 dias assim que todos os jornais me chamavam de pregador da violência. Aí casualmente o Vaticano, através da Comissão dos Direitos Humanos, editou um livrinho dizendo a mesma coisa que eu tinha dito. Aí eles pararam instantaneamente. Então veio o negócio dos empréstimos aqui; realmente eu tirei empréstimo, na AJURIS e na Associação dos Deputados, mas todos eles tinham tirado como eu. E fiquei eu sozinho. E o Fernando Henrique tinha um enorme lá no Congresso, mas isto tudo não apareceu. Só o meu. E fiquei eu como se fosse um empréstimo particular e não uma convenção com a Associação dos Juízes ou com a Associação dos Deputados, e eu nem tinha sido da direção de nenhum nem de outro.

Pérsio - Como se o senhor se tivesse aproveitado ilicitamente.

Bisol - É. E aí eles se aproveitaram de uma ingenuidade minha, que assinei umas emendas para o prefeito de Buritis. Aí sim, daquilo eles se aproveitaram safadamente porque eles tinham armado o golpe. Eu abri o inquérito, mas até que o inquérito revelasse tudo, como revelou: foi falsificada a emenda. Depois eles me comunicaram, mas depois nem tinha mais interesse. O inquérito está lá e o prefeito está sendo processado.

Eu sabia. Eu tinha consciência. Eu passei meio ano dentro daquele Congresso, correndo mais risco de vida dentro do Congresso do que fora, com oito policiais me protegendo. Foi a coisa mais desagradável da minha vida.

Pérsio - Mas os senadores, deputados...

Bisol - Senadores e deputados. Depois que eu peguei aquela prova da Odebrecht, aquilo se fosse levado a sério como devia ter sido levado, meu Deus do céu, muitos desses que estão aí não estariam.

Não me arrependo de nada, faria tudo de novo. Não sou nem infeliz. Realmente eu sofri muito, viste? Mas hoje eu fico espantado: sou mais amado do que antes. Só não volto à política porque não agüento mais. Duvido que exista no Brasil uma pessoa mais convidada para fazer palestras do que eu, e no Brasil inteiro, não é só no meu Estado. Então, eu percebo que eles não conseguiram o objetivo deles, conseguiram na hora, no momento: arruinaram a candidatura do Lula. Mas no sentido de acabar comigo, eles não conseguiram, estou mais vivo do que nunca. Me sinto bem.

Pérsio - Eu me sinto honrado de ter podido conversar com o senhor.

Bisol - É uma alegria para mim. Eu acho que para os jovens é uma obrigação moral nossa de transferir o que nós vivemos, inclusive os erros que nós cometemos. Acho que se nós não fizermos isso para vocês, então nós nem seremos dignos de ter vivido. Este é um momento em que eu não estou fazendo nenhum favor para ti, eu estou cumprindo com uma obrigação moral. Esta é a minha forma de pensar. Aqui tu tens o direito de saber e eu tenho o dever de prestar atenção e de te responder. Não sou o dono da verdade, mas estou te provocando para pensar nestas coisas, porque elas são sérias. São sérias em relação à tua vida, em relação aos filhos que vais ter.

Pérsio - Fico feliz de ouvir isto. Bom, quanto às minhas perguntas sobre o processo constituinte, acho que o senhor me respondeu. Talvez uma outra coisa mais específica, sobre o mandado de injunção, a sua origem...

Bisol - O mandado de injunção eu nem queria colocar, porque eu tinha colocado aquele mecanismo que sempre que não houvesse uma lei regulamentando o direito, o juiz tinha que decidir e definir os princípios legais que estavam faltando. Eses princípios da sentença prevaleceriam até que o poder competente fizesse a norma.

Pérsio - Seria um pedido incidental em qualquer tipo de ação? Não seria uma ação específica?

Bisol - Qualquer tipo de ação. Porque eu universalizava o direito da ação de inconstitucionalidade por omissão. Então ficava uma coisa boa. Não precisava do

mandado de injunção. Mas o pessoal falava assim: “não, mas por uma questão de tradição constitucional vamos colocar o mandado de injunção”. Eu disse: olha, se passar essa parte aqui pode ser um “bis in idem”, mas vocês podem colocar porque provavelmente não passa isso aqui. E foi o que aconteceu, não passou aquilo ali, passou o mandado de injunção. E aí o Supremo Tribunal se encarregou de matá-lo.

Pérsio - Há vários artigos que falam que o mandado de injunção teve origem na inconstitucionalidade por omissão do direito português. Outros dizem que na *injunction* inglesa.

Bisol - Isso aí é eruditamente interessante. Se a gente for buscar onde começou em primeiro lugar, quem pensou em primeiro lugar, é bonito do ponto de vista da erudição. Agora, o que importa mesmo é saber o que ele é e colocá-lo como um instrumento de uma estratégia de cidadania. Isso não botaram, e foi esvaziado pelo Supremo.

Pérsio - Chegaram a ocorrer alguns projetos paralelos de Constituição. Parece que a OAB chegou a fazer um projeto que previa a criação de um Tribunal Constitucional, com eleição dos membros, e o *lobby* dos juízes impediu.

Bisol - A OAB teve uma atividade muito interessante durante a Constituinte. E depois na primeira CPI, do *impeachment*. Mas depois a OAB esmoreceu. E agora está completamente calada diante de um processo inconstitucional de fazer Constituição.

Pérsio - Houve um congresso da OAB em Fortaleza, ao qual não pude ir, mas sobre o qual li o jornal, e foi feita uma carta... Inclusive houve um discurso bastante inflamado do Paulo Bonavides em defesa da constitucionalidade, condenando este governo que, na verdade, é um governo de exceção, de medidas provisórias, de neoliberalismo, e defendendo os direitos e garantias constitucionais que ainda não foram efetivados. Então todo o Congresso, a Carta de Fortaleza, elaborada ao final do encontro, vão nesse sentido. Mas isso parece que não sai dali, não tem a mesma visibilidade que tinha antes.

Bisol - Sim, porque a mídia é o poder. Então, isso aí funciona num nível acadêmico: começa, se expressa, se realiza e termina na dimensão acadêmica, porque a mídia não reproduz.

Pérsio - Por que então o Collor sofreu *impeachment*? Houve uma abertura da mídia para essa questão?

Bisol - A mídia que começou. Aconteceu o seguinte: o Collor foi colocado pela mídia, mas depois foi infiel à mídia porque quis fazer o seu império. E a mídia era um império e o Collor quis fazer um império paralelo ao da mídia, inclusive com uma mídia paralela. E isso irritou os caras: “nós o colocamos aí, o que é mais que ele quer?”.

Pérsio - Na fase da Comissão de Sistematização, depois daquela compatibilização feita pelo Bernardo Cabral, que todo o mundo criticou bastante, porque tinha 496 artigos, ele fez os substitutivos, Cabral I e Cabral II, que foram, na verdade, quase que um acordo com os grupos, principalmente com o grupo chamado...

Bisol - Maus acordos, acordos laterais, clandestinos, alguns. E o Bernardo e seus subrelatores, infelizmente tinha até gaúcho no meio...[encerrou-se a gravação]

2. ENTREVISTA COM DOM CÂNDIDO PADIN, COORDENADOR DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA CONSTITUINTE, DA CNBB, REALIZADA EM 3.8.97.

Pérsio - Com relação ao início de todo o processo constituinte, eu gostaria de saber se o senhor se recorda de como é que surgiu a idéia da CNBB de trabalhar com a questão da Constituinte, como surgiu essa preocupação?

D. Cândido - Bem, essa preocupação já vinha sendo demonstrada pela CNBB, principalmente em razão de todos os desvios no sentido de respeito à pessoa humana que o regime autoritário mantinha durante todo aquele tempo. Todos reconhecem que como a repressão era muito forte em relação aos grupos políticos e aos grupos de estudantes, praticamente a CNBB foi a única instância, por assim dizer, da sociedade que ainda teve a permanência da sua vigilância quanto aos desvios dos direitos humanos e eu particularmente sempre participei dessa problemática, principalmente pelo fato da minha formação jurídica, sou advogado, e além disso na CNBB eu já havia coordenado um projeto que se denominava “Por uma sociedade superando as dominações”, suponho que você tenha acompanhado - você chegou a conhecer aquele volume que nós publicamos sobre esse programa?

Pérsio - Especificamente esse não.

D. Cândido - É o volume 19 da coleção das Paulinas, dos subsídios, estudos da CNBB, e esse projeto procurava justamente relacionar grupos, organismos internacionais que trabalhavam com o povo na superação das violações dos direitos humanos, tudo que fosse opressão. Eu trabalhei, eu fui o coordenador desse programa, durante praticamente três anos, de 76 a 79. Nesse volume 19 se publicou a relação de oitenta projetos que estiveram em contato conosco, que nos escreveram, nós tínhamos correspondência com esses grupos pelo mundo inteiro. Eram aproximadamente uns trinta países, principalmente do Terceiro Mundo, América Latina, Ásia e África. E por aí se via a importância de trabalhar com o povo, porque as experiências publicadas que nos foram enviadas pelos grupos

demonstram que quando o grupo popular se organiza e realmente empreende uma atividade de promoção humana consegue alguns resultados positivos.

Pérsio - É desta época o surgimento das CEBs também?

D. Cândido - As CEBs já vinham de antes, praticamente desde principalmente as conferências de Medellín e Puebla, que foram as grandes conferências que impulsionaram as CEBs, que já eram anteriores. Esse projeto se originou numa Assembléia da CNBB que foi dedicada à comemoração dos 25 anos da promulgação da Carta dos Direitos Humanos da ONU, e por isso os bispos decidiram nessa Assembléia organizar programas para despertar o sentido da defesa dos direitos humanos e a promoção de tudo que fosse possível para alcançar este objetivo. E como eu fui o que apresentei a proposta para organizar relações internacionais, não apenas no Brasil, porque isso facilita a vivência da consciência popular, então eu fui o coordenador desse projeto. Além disso, na CNBB sempre houve uma preocupação pela formação da consciência popular, seja pelo programa das CEBs, seja também por programas das Comissões de Justiça e Paz que se formaram nas dioceses. Eu era Bispo de Bauru, eu organizei a Comissão de Justiça e Paz da diocese, que começou a trabalhar com a formação de grupos populares. Portanto, quando surgiu a convocação da Constituinte e conseqüentemente eu estava engajado nesta preocupação e assumi esta coordenação. Essa foi a origem da preocupação da CNBB pela Constituinte.

Pérsio - E com relação à movimentação realizada durante o processo constituinte, esse grupo coordenado pelo senhor, qual era a estratégia, quais eram as formas desse trabalho?

D. Cândido - Bem, nós suscitávamos principalmente os grupos de base, os grupos diocesanos, mesmo paroquiais, que tivessem algum trabalho com a base popular, seja através das Comissões de Justiça e Paz, seja também através da Comissão Pastoral Popular. Essa aí era a base que nós movimentávamos para esta animação da participação popular. Tivemos principalmente uma colaboração de grupos de estudantes, principalmente universitários, e também grupos operários e das pastorais sociais.

Pérsio - O senhor, naquele momento, fez uma avaliação? Voltando àquele momento, quais foram as maiores conquistas e, se é que se pode dizer assim, quais foram as maiores derrotas dessa participação popular?

D. Cândido - Sempre houve durante o regime militar que exercia uma vigilância muito grande com o trabalho feito na base popular. Havia evidentemente certas vigilâncias, certas dificuldades relacionadas com o regime, mas havia também, é claro, o fator de receio, de medo, muitas vezes dos grupos populares que empreendiam um trabalho nesse sentido, mas quando começamos a organizar esses grupos, nós observávamos que a resposta era grande. Eu fui convidado nesse período por várias dioceses para trabalhar principalmente com os grupos de políticos que tinham uma mentalidade cristã, para acionar o despertar da consciência do povo. O nosso roteiro era a Carta dos Direitos Humanos da ONU, além disso o documento da CNBB: As exigências constitucionais de um regime democrático. Na previsão de uma nova Constituição, quais seriam as normas que deveriam ser preservadas para que o povo pudesse ter garantidos os seus direitos? Era esse o roteiro principal. Recebemos uma resposta muito grande, principalmente da base popular, das câmaras municipais, que são justamente as que trabalham mais perto da base local. Tivemos muita participação de vereadores, em algumas dioceses, grupos de vereadores católicos que colaboraram bastante conosco.

Pérsio - E com relação ao resultado da Constituição, o que o senhor acha sobre os pontos positivos e os pontos negativos?

D. Cândido - Nós organizávamos alguns roteiros de discussão para os grupos de base, indicando quais eram as questões que iam ser discutidas e as propostas que o povo teria para que isso fosse traduzido em propostas para a Constituição. Esse roteiro, na ocasião, foi divulgado em muitas dioceses e realmente constituiu um despertar muito forte. Basta dizer que no final de todo esse processo de conscientização das bases, nós chegávamos a levar para o Congresso Constituinte, já funcionando as Comissões, chegaram ao Congresso - não me recordo o número exato das propostas - mas eu acredito que chegaram a 15 mil assinaturas.

Pérsio - Foram mais de 12 milhões.

D. Cândido - O próprio Congresso regulamentou a apresentação dessas propostas e exigia que as assinaturas fossem com a indicação do título eleitoral, o que era muito justo, para que não houvesse uma fraude muito grande. E nós tivemos esse cuidado de recomendar que todas as listas de assinaturas tivessem a indicação do título eleitoral, de modo que era

uma base bastante legítima, e verdadeira, autêntica. Quando chegamos a Brasília para entregar esse conjunto todo de propostas, me recordo que era Presidente do Congresso Constituinte o deputado Ulysses Guimarães, que foi meu contemporâneo na Faculdade de Direito, éramos muito amigos, e quando chegamos lá com aqueles pacotes todos, ele disse: “os senhores estão agora invadindo o Congresso com tudo isso e nós temos de ler tudo isso”. E eu falei para ele: “é claro, é obrigação dos senhores de ouvir o que o povo quer dizer”. Justamente. Então, houve uma repercussão muito grande.

Pérsio - E em termos de normas constitucionais que foram positivadas, quais as principais que foram fruto dessa participação?

D. Cândido - Bem, é claro que o modo de redigir as propostas nem sempre era muito jurídico, é lógico. Nem todos os grupos populares tinham uma capacidade para fazer uma redação boa. Mas o certo é que os principais aspectos foram abordados e as propostas traduziram. Agora, por outro lado, sendo a passagem de um regime autoritário e de estrita repressão para um regime democrático e realmente liberal o anseio que o povo tinha por regulamentação dos direitos era muito grande, por isso hoje até criticam muito esta Constituição por ser muito detalhista, mas é preciso justamente lembrar que o povo tinha ânsia por esses direitos e tinha sofrido demais pela repressão. Esta é a explicação porque esta Constituição, de fato, ela talvez tenha formulado demasiadamente normas para a defesa do povo. Mas eu acho que foi preferível isto a uma Constituição que fosse limitada nas suas normas de defesa dos direitos populares.

Pérsio - E justamente com relação a isso, houve na época uma manifestação de setores da própria Igreja, setores mais conservadores, criticando a atuação da CNBB junto a esses setores mais populares. Inclusive, eu encontrei um dia desses um documento muito interessante, um livro editado pela TFP.

D. Cândido - [risos] A TFP está atrasada cinquenta anos.

Pérsio - Ou mais.

D. Cândido - Então isso é muito natural, mas a representatividade da TFP é mínima, do ponto de vista de ação popular. De modo que isso só confirma que a atuação da CNBB correspondia aos desejos do povo.

Pérsio - O senhor acha que havia uma real autonomia, uma identidade dos movimentos populares, ou isso só ocorreu por força do apoio da CNBB e de outras grandes entidades que deram um impulso à participação popular?

D. Cândido - Havia mesmo em relação à atuação dos partidos políticos uma preocupação nesse sentido. Nem todos os partidos políticos, evidentemente. Interessante que em Bauru, por exemplo, eu organizei uma reunião para reunir as propostas. Essas reuniões eram realizadas inclusive na Catedral e participaram dessas reuniões de quase todos os partidos, até mesmo do PC do B. E também é claro que tinham reivindicações a fazer, e com a maior naturalidade conosco, porque o problema aí era a pessoa humana, não é mais ideologia de um jeito ou de outro, mas havia um desejo de participação. Esses partidos colaboraram, mas a formulação veio também de entidades operárias e estudantis. Já funcionavam naquela época a CUT e muitos representantes da CUT também participaram. Não havia ainda um movimento claro hoje como os dos Sem Terra, mas havia grupos de reivindicação agrícola.

Pérsio - E associações de moradores...

D. Cândido - Isso, exatamente, associações de moradores e vários outros grupos, sem dúvida nenhuma, e todos eles estavam bastante interessados. Mas o que a CNBB trouxe, que deu grandes resultados, foi a organização desses grupos, que já eram dispersos, e a CNBB propondo nas dioceses a formulação desses princípios estimulou muitíssimo o desejo deles.

Pérsio - Se nessa época da Constituinte, houve toda essa mobilização popular que levou às conquistas da Constituição, por que depois de feita a Constituição, não houve a continuidade dessa movimentação?

D. Cândido - Justamente, essa é a grande chaga, por assim dizer, da sociedade brasileira, porque os setores populares, embora tenham despertado sua consciência e saibam o que devem defender, não têm meios de atuação política que garantam esses resultados e os grupos de chefia política são contrários a essas reivindicações. Então houve naturalmente uma predominância de interesses políticos no Congresso para dificultar a aprovação dessas propostas, sem dúvida nenhuma. Mesmo assim, eu acho que o resultado foi extremamente positivo. A Constituição tem normas que jamais se pensava serem

possíveis no Brasil. Principalmente, a distinção... o ponto de partida é a definição do regime democrático, nos primeiros artigos da Constituição. Ali consta que ela se baseia na participação do povo - os direitos humanos devem constituir o objetivo principal da atuação do Congresso. Por isso, formou-se o que hoje em dia chamam as cláusulas pétreas da Constituição, os direitos individuais, e um capítulo novo que não havia nas anteriores constituições, os direitos coletivos, que é a garantia de defesa, por exemplo, dos sindicatos, que não podem mais sofrer intervenção do governo. Defesa de projetos de lei de origem popular - nunca houve no Brasil isso, está ali regulamentado o número de assinaturas que esses projetos devem apresentar, mas enfim é possível, seguindo esses princípios. Além do *habeas corpus*, o *habeas data*, é uma novidade, exigir a documentação que o governo tem sobre as pessoas - em relação ao regime militar nem se fala, a gente não podia saber do que constava a seu respeito nos arquivos oficiais. Hoje é possível requisitar a publicação daquilo que constou sobre aquela pessoa. E assim outras coisas: salário mínimo, embora isso não tenha sido realizado. Agora, por quê? Porque principalmente houve uma preocupação, isso por parte dos políticos de chefia política do Congresso, isto é, certos preceitos da Constituição que defendem direitos do povo estão sujeitos a uma regulamentação, quando se diz, de acordo com a lei, na forma da lei - isto significa que enquanto não houver uma lei regulamentando, o Congresso não está atendendo os desejos do povo.

Pérsio - Justamente sobre isso, o que é que o senhor pensa sobre o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a forma como isso tem sido utilizado, ou melhor, as decisões que têm sido tomadas sobre estes mecanismos?

D. Cândido - Pois é. Infelizmente, o próprio setor do Judiciário não demonstrou uma total consciência na defesa desses direitos. Um dos principais caso é o do mandado de injunção, porque a Constituição estabelece que no caso em que não haja uma regulamentação de um dispositivo constitucional o Judiciário poderia fazer uma interpretação para o caso, isto é, se alguém reclama num processo perante o juiz a defesa dos seus direitos e não existe regulamentação, o juiz poderia regulamentar, isto é, regulamentar não digo, interpretar o modo de atender esse pedido. Lamentavelmente, isso demonstra uma má formação jurídica dos advogados e dos magistrados, claro. Porque não

demonstraram sensibilidade suficiente para regulamentar. O próprio STF, em última instância, em pelo menos um ou dois casos, declarou que não podia atender, porque não havia regulamentação. Olha, para mim, isso é uma deficiência dos nossos juízes.

Pérsio - Não seria também reflexo da estrutura do STF, que tem uma ligação muito forte com o poder?

D. Cândido - Exatamente. Uma das formas de regulamentação que não chegou a constar da Constituição é exatamente a ... eu diria, definir a competência do STF inteiramente na área da interpretação e defesa da Constituição. Isso seria o ideal, que não tivesse um acúmulo de casos que não necessitariam chegar ao STF - existe o STJ e existe o TFR [o Tribunal Federal de Recursos foi extinto, mas no seu lugar foram criados cinco Tribunais Regionais Federais]. Questões menos fundamentais para a defesa dos direitos constitucionais deviam terminar nesses tribunais superiores e não chegar ao Supremo. O Supremo está abarrotado de processos e é impossível funcionar nessa base.

Pérsio - E o senhor acha que esta proposta de reforma do Judiciário que está sendo feita...

D. Cândido - É muito difícil, é muito difícil. Eu diria principalmente por essa falta de sensibilidade social dos próprios magistrados. Não há... Há alguns, uns poucos que começam a se sensibilizar nesse sentido. Mas eu creio que não é maioria.

Pérsio - Não é, porque senão já teria passado alguma coisa em relação ao mandado de injunção. Porque na verdade eles “esvaziaram” o instrumento. E com relação à atuação da CNBB hoje: claro que houve uma mudança muito grande nesse período, mudança do próprio país, da política - duas eleições presidenciais, um *impeachment* no meio...

D. Cândido - A péssima experiência do Presidente eleito.

Pérsio - Pois é. E também a própria CNBB, me parece - de uma visão de quem está de fora - não diria esmoreceu, mas tomou um rumo diferente, talvez até por questões superiores, do Vaticano...

D. Cândido - Não, não. Nessa área não há interferência do Vaticano. O que houve, e isto é compreensível, é que a CNBB, como disse, durante o regime autoritário, exerceu uma ação de suplência. Cabia ao próprio povo a ação de defesa dos seus direitos, mas não podia, por causa do regime. Então, hoje em dia, em que há instâncias populares, instâncias de reclamação, por exemplo... vou citar apenas um exemplo: as leis orgânicas

dos municípios, pela nova Constituição, são promulgadas pela própria Câmara, e não pelo Prefeito, é um regime diferente. Garante a autonomia da instância dos vereadores. Eu mesmo, em muitos dos encontros que orientei convidado pelas dioceses, em muitas dioceses foram feitos encontros com vereadores, por ocasião da preparação da Lei Orgânica dos Municípios, eu recomendei que houvesse na Lei a instituição de uma Tribuna Livre nas Câmaras Municipais. Muitas delas atenderam a essa sugestão. Elas têm a Tribuna Livre, de modo que qualquer pessoa do povo pode chegar nessa Tribuna Livre, na Câmara, e reclamar a inoperância ou a má forma de atuação dos vereadores. Portanto, foram criadas instâncias populares para que isso pudesse vir, começar a existir. Claro que aí varia muito o nível de consciência popular em uma região ou outra região, no Norte, por exemplo, isto ainda não está muito atuante. Mas mesmo no Nordeste, no Centro-Oeste e aqui no Sudeste, e no Sul, essa consciência existe e é muito atuante. De modo que a gente deve isso exatamente às novas disposições da Constituição.

Portanto, a CNBB verificou que já não cabia aos bispos uma atuação mais direta. Na medida em que outras instâncias começaram a funcionar, a CNBB diminuiu - não digo que se retirou - mas diminuiu sua instância. Agora, aumentou a atuação da CNBB no setor social, através da Pastoral Social e das Semanas Brasileiras de Ação Social, que vai se realizar a terceira no ano que vem. Isto no campo mais amplo, menos, digamos, da regulamentação da lei, mas de consciência popular. É nesse campo que a CNBB está atuando. O bispo responsável, D. Demétrio Valentim, que, aliás, é de origem sulista, tem tido atuações de grande porte para a continuação dessa consciência social.

Pérsio - E quanto à atuação das CEBs? Saiu na imprensa uma reportagem...

D. Cândido - É, a imprensa tem uma malícia realmente má, que é a de exagerar certos aspectos... a imprensa tem tido ultimamente uma atuação muito pouco ética e honesta, porque com relação às comunidades de base procurou interpretar que a Igreja mudou a sua estratégia, no lugar de estar defendendo mais diretamente os aspectos de Direito e de respeito à consciência popular... um problema nos incomoda a todos que desejam uma religião autêntica, uma religião que seja sincera e que não seja manipulada. E infelizmente muitas dessas seitas, igrejas recentes que foram fundadas por iniciativa de pessoas inteiramente inescrupulosas, está mudando o conceito de libertação da pessoa:

em lugar do que a Teologia da Libertação procurou despertar que é a libertação de uma atuação social completa, integral, está levando para uma libertação puramente interior, em função da presença do demônio. Hoje em dia há várias dessas igrejas que quando alguém chega e traz um sofrimento, uma situação difícil em que está, começam então a gritar: “você está sendo possuído pelo demônio, nós vamos libertar você”. Ora, isso não é libertação nenhuma, é um estado puramente emocional. Terminada aquela sessão, desaparece completamente o efeito de modo geral. Ora, a imprensa está exagerando esse aspecto. Nós sempre recomendamos nunca manipular os sentimentos e as emoções das pessoas. Mas, fazer com que as pessoas tenham consciência dos seus direitos e da sua atuação. É esse o verdadeiro sentido das comunidades de base. Do ponto de vista da intensidade das CEBs, evidentemente, conforme as regiões, houve uma diminuição dessa presença, mas isso é puramente circunstancial. Tanto é verdade que a participação neste encontro de agora foi de milhares de pessoas, pessoas pobres que vieram de ônibus, até de pau-de-arara e alguns a pé, mas foram a São Luís para mostrar o seu interesse na participação. Portanto, continua a haver esse vigor das comunidades de base e nós vamos continuar a incentivar a formação das CEBs.

Pérsio - E com relação à efetividade dessas normas constitucionais, o senhor disse que a CNBB se retirou um pouco, para que o povo participasse mais, e há uma certa falta de estímulo e da própria atuação do Judiciário para a não efetivação dessas normas constitucionais. A CNBB hoje tem algum posicionamento, e se não tem, qual é a expectativa do senhor sobre a efetivação dessas normas?

D. Cândido - Olha, em relação ao Judiciário, a CNBB já realizou vários encontros com os magistrados em Brasília para discutir o problema da reforma do Judiciário, a própria CNBB. E nesses encontros têm se notado reações muito diferentes. Por exemplo, uma parte do Judiciário não deseja o chamado controle externo, se opõe inteiramente. Outros têm sido mais sensíveis. Mas nós temos encontrado no âmbito do Congresso muitos grupos que estão de acordo com a organização de um projeto de lei para a reforma do Judiciário. Agora, eu chegaria a um ponto mais direto de dificuldade, que é o regresso da mentalidade atuante dos partidos políticos em relação à defesa dos direitos humanos.

Pérsio - O senhor acha que houve também uma...

D. Cândido - Uma involução, e especialmente o PFL, mesmo o PPB e o PMDB na defesa dessas normas legais que deveriam ser regulamentadas. Por isso, essa dificuldade para mim hoje é muito grande, talvez maior do que no próprio âmbito do Judiciário, é o âmbito dos partidos políticos. Nós precisaríamos de uma reforma entre os partidos políticos, para impedir a multiplicação excessiva dos partidos, para exigir para a fundação de um partido uma participação popular muito maior. Nós temos um excesso de partidos políticos, que não são atuantes na defesa dos direitos da pessoa.

Pérsio - Com relação ao PSDB, que é o partido que hoje está no governo federal, e foi um partido que surgiu como dissidência do PMDB, justamente contra o fisiologismo de alguns parlamentares, como uma nova agremiação em favor da ética, de uma postura social-democrata, qual a avaliação que o senhor faz desse governo?

D. Cândido - Está-se vendo que hoje em dia eles não têm mais esse pique, por assim dizer, da defesa dos direitos humanos. Está-se vendo pela atuação do Congresso. Portanto, eu acho que seria necessário para as próximas eleições para deputados e senadores, uma campanha fortíssima para, eu diria, limpar a área parlamentar desses políticos que não são atuantes na defesa dos direitos populares, para que talvez os grupos de base, os estudantes, os operários, todos esses movimentos operários empreendessem uma forte campanha política para eliminar os candidatos que eles já conhecem pelos seus antecedentes, que não são favoráveis à participação popular.

Pérsio - Mas o senhor não acha também que houve uma desmobilização desses movimentos populares em razão de questões como o próprio desemprego ou a preocupação por questões mais imediatas?

D. Cândido - Reforma agrária, por exemplo. Todo esse movimento do MST é em busca do urgente, urgente urgentíssimo, que é a fome, que é a falta de apoio para o trabalho no campo. É claro. Desviou-se essa atuação dos movimentos populares para esses requisitos mais amplos e não aqueles requisitos simplesmente de ordenação constitucional.

Pérsio - E com relação à política do governo, essas propostas de emendas constitucionais, o senhor acha que vai levar o Brasil para que rumo?

D. Cândido - Infelizmente, esse problema não é só no Brasil. É um problema mundial. A França, por exemplo, regrediu em relação à defesa dos direitos da população. Regrediu

em relação à garantia da aposentadoria. Esse reflexo está se manifestando em todas as regiões do mundo. É o chamado neoliberalismo, que de neo não tem nada, é velho. É o velho liberalismo que está voltando e que está impedindo que a consciência popular exija o respeito e a defesa da Constituição. Eu acho que deve haver uma remodelação dos quadros políticos nas bases. Isto é, os partidos políticos têm que ser renovados por geração nova, os jovens, estudantes, operários, têm de começar a entrar nos partidos para mudar a chefia dos partidos. É o único ponto.

Pérsio - Mas se não há um estímulo para isso, fica difícil.

D. Cândido - Exatamente. Eu acho que é preciso gritar novamente. Assim como houve um grito muito forte para a Constituinte, tem de haver um grito muito forte para a renovação dos políticos. Esse é o problema que se faz necessário agora.

Pérsio - Há outro elemento, na minha opinião. A forma como isso é passado, como se essa história de globalização e abertura de mercado fosse algo natural e inevitável, se fosse a melhor coisa para o país, para as pessoas, e até a forma como isso é trabalhado pelos meios de comunicação...

D. Cândido - Pois bem, eu posso lhe dizer o seguinte: recentemente, se não me engano, há um mês atrás, a própria Santa Sé, através da sua Comissão de Justiça e Paz - porque a primeira Comissão de Justiça e Paz foi pontificia, foi Paulo VI quem a instituiu - convidou os setores do CELAM (Conselho Episcopal Latino-Americano), que tem a representação das conferências episcopais de toda a América Latina, a CNBB também foi convidada por causa dessa atuação mais intensa que a CNBB teve... Realizou-se em Roma um encontro que é inteiramente excepcional, dos chefes dos bancos de controle mundial das finanças, o FMI, o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Pois bem, os presidentes desses bancos que praticamente controlam as finanças mundiais, aceitaram discutir com os bispos no Vaticano o problema da globalização e da regulamentação das finanças, principalmente a proposta que o próprio Papa fez, de perdão das dívidas, em função da chegada do novo milênio. Isto está publicado num encarte da CNBB. Você, lá em Florianópolis, tem acesso a alguns grupos da CNBB?

Pérsio - Sim, eu sou vizinho da CNBB.

D. Cândido - Então, você procure... A CNBB tem um boletim semanal, Notícias. Há três ou quatro semanas um desses encartes traz questões paralelas, por assim dizer, das notícias. Pois está lá um encarte escrito por D. Demétrio Valentim sobre essa reunião. Leia esse encarte e você vai ver que resultado decepcionante dessa reunião lá em Roma. Isto é, decepcionante por um lado, mas por outro lado promissor, porque esses chefes do BID, do FMI e do Banco Mundial mostraram com toda a clareza como atuam esses bancos. Em geral nós reclamamos muito do FMI porque as suas exigências são muito fortes em relação às dívidas, aos países que estão endividados. Na verdade, porém, pela maneira como eles demonstraram, a atuação desses bancos está dificultada, e eu diria impedida, pela atuação ou dos respectivos governos ou dos políticos desses países, porque a corrupção que está presente em todos esses países impede a verdadeira aplicação dos empréstimos, os empréstimos são desviados para atuações políticas más, e portanto os bancos têm que defender o princípio da aplicação para os objetivos do empréstimo. Se esses objetivos fossem observados, nós não teríamos esse desvio de verbas. Então, eu diria que o resultado final desse encontro foi eles mesmo pedirem aos bispos, às igrejas, que exijam do campo político o respeito às condições dos empréstimos. Se isso acontecesse nós teríamos uma aplicação extraordinária no campo social.

Veja bem, todo o mundo sabe que existe no Nordeste uma verdadeira política do... uma indústria da seca, exatamente. Muitas verbas que são destinadas ao Nordeste não chegam ao lugar da seca...

Pérsio - Não fazer poços na fazenda do Presidente da Câmara.

D. Cândido - Exatamente. Então você vê: o que a reunião nos mostrou, o que é muito positivo, e nós estamos publicando isto, é uma reclamação para os governos, exigindo ética, exigindo realmente honestidade na aplicação dos recursos. Se esses recursos fossem aplicados, nós teríamos outros resultados.

Pérsio - Uma última questão. O senhor acha que esse neoliberalismo não tem volta? Ou vai até quando?

D. Cândido - O neoliberalismo está cansando o próprio campo da política, porque os próprios políticos estão verificando... Veja por exemplo os resultados das eleições na Inglaterra e na França. Portanto, isso demonstra que o próprio povo despertou, entendeu

que essa facilitação que estava sendo promovida pelo neoliberalismo estava prejudicando a participação popular. Evidente. Se na Inglaterra vai se conseguir reverter, não sei, porque todo o período de atuação da Margareth Thatcher foi desastroso, no sentido de que desregulamentou tudo e voltou atrás no modo de beneficiar as classes populares. Na França foi a mesma coisa, especialmente o problema dos migrantes. Nós temos nos EUA a mesma coisa: nós temos o problema da regulamentação dos imigrantes. Os provenientes do México já não têm facilidade de entrar nos EUA. Então, tudo isso está mostrando um cansaço do próprio neoliberalismo, felizmente. Eu espero que isso chegue ao Brasil também: demonstrar que essa facilitação excessiva de importações sem normas regulamentadoras está levando ao descrédito do atendimento das necessidades populares.

Pérsio - E o que o senhor pensa da população brasileira?

D. Cândido - Ainda não despertou completamente. Esse encanto do mais barato do importado está iludindo a população. Por exemplo, nós estamos contribuindo para a escravização do trabalhador chinês. Os produtos chineses que estão chegando ao Brasil a um preço incrível, muito mais baixo dos que as coisas fabricadas no Brasil, significa o péssimo salário que os coitados dos operários chineses estão recebendo. E nós estamos contribuindo para isso. Então, é preciso reverter essa consciência, para demonstrar que nem tudo deve ser facilitado na importação, que deveriam haver cláusulas sociais, exigindo que nos respectivos países houvesse um atendimento das necessidades da população.

Pérsio - Muito obrigado ao senhor pela entrevista. Foi um prazer.

3. ENTREVISTA COM O EX-DEPUTADO JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO, MEMBRO DA COMISSÃO DE ESTUDOS E ACOMPANHAMENTO DA CONSTITUINTE DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA E DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA CONSTITUINTE DA CNBB, E CO-AUTOR DO LIVRO *CIDADÃO CONSTITUINTE - A SAGA DAS EMENDAS POPULARES*, REALIZADA EM 21.8.97.

Pérsio - O senhor teve uma participação muito destacada no processo constituinte. Participou daquele projeto que resultou no livro *Cidadão Constituinte*, também foi membro da Comissão da CNBB de acompanhamento da Constituinte. E uma primeira pergunta que eu tenho a fazer ao senhor é sobre a participação dos movimentos populares no processo constituinte. Na opinião do senhor, havia uma real autonomia, uma identidade desses movimentos, ou eles só puderam participar na medida em que houve um impulso de órgãos da CNBB e de outros de âmbito nacional?

João Gilberto - Basicamente a minha participação pessoal se tornou viabilizada a partir de um convênio das universidades brasileiras, em que a UnB sediou um centro de estudo de acompanhamento da Constituinte, conhecido pela sigla CEAC, em que além da parte científica, ele procurou desempenhar um certo papel de servir de caminho de duas vias entre a sociedade civil organizada e os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Eu acho que a gente para analisar o momento constituinte que, eu não tenho dúvida, foi uma irrupção da sociedade civil organizada como raramente se encontra na história moderna em processos constituintes, nós temos que considerar o período anterior da sociedade brasileira quando a organização tradicional da sociedade civil - tradicional eu digo porque aquela que correspondia aos movimentos sociais até então mais salientes, sindicalismo, movimento estudantil, etc. - sofreu forte repressão. A sociedade civil se reorganizou em ambientes sociais surpreendentes: organizações de meninos de rua, organizações de

populações indígenas, organizações de setores excluídos, organizações de prostitutas, enfim, eu estou citando assim sem nenhum julgamento ético, mas com a observação de que são setores que normalmente se caracterizariam pela sua desorganização. É claro que essas coisas não acontecem magicamente ou por geração espontânea. Muita gente com carga de experiência de organização, ideologia de organização, mergulhou na clandestinidade ou num papel mais oculto e se agregou a esses segmentos sociais. Isso é o que foi o surpreendente do processo de participação popular na Constituinte, porque se podia esperar uma grande participação sindical, uma grande participação patronal, uma grande participação estudantil, e deu-se uma participação de movimentos extraordinariamente variados, inclusive do ponto de vista ideológico - direita e esquerda - ou de qualquer outro ponto de vista, e de surpreendentes organizações da sociedade. A sociedade mostrou multifacetada.

Já o desembocar dessa participação no processo constituinte tem influências - é o cerne da pergunta, me parece, aonde nós queremos chegar - de militância, nesse caso o papel da CNBB e de outras organizações, da própria Ordem dos Advogados, enfim, outras organizações religiosas, igrejas evangélicas, gerou uma parte de mobilização, eu diria assim: da cidadania pela cidadania. É natural que os trabalhadores se mobilizassem pela legislação trabalhista, que os sem-terra se mobilizassem pela reforma agrária, que os empresários se mobilizassem pelos interesses do capital-empresa. Agora, quem ia cuidar da questão da cidadania, quem ia se manifestar por isso? Nesse sentido, acho que houve um papel de despertar. O período pré-constituinte foi muito marcado, por exemplo, por aqueles plenários pró-participação na Constituinte, que são movimentos, alguns bem próximos da CNBB, outros leigos até com pessoas que eram agnósticas ou que não eram organizadas religiosamente, mas que bancaram essa idéia de despertar a população para o lado essencial da Constituição, que é como ela trata a cidadania individual e coletiva. Nós tivemos, e eu sempre escrevi isso, um prejuízo que foi o fato de que se realizavam as eleições para governadores, junto com as de senadores, de deputados federais e de deputados estaduais - os parlamentares envolvidos com a questão constituinte, os governadores não. O debate de rádio e da televisão da campanha eleitoral, ele não foi centrado nos pontos básicos de uma Constituição, que seria o que iria ser decidido após.

Isso foi um prejuízo claro, porque dezenas de pessoas em todo o Brasil pregavam pontos a respeito do processo constituinte. Não quero deixar de registrar essa exceção, mas o centro do debate eleitoral, na tradição presidencialista e no jeito de ser do brasileiro, é sempre a questão do governo, então isto foi um certo prejuízo. Que foi equilibrado, compensado em boa parte por essas organizações. Se nós analisarmos depois, acho que foi um momento extraordinário de definição da questão da participação o momento que já esquecido, já pouco analisado cientificamente, pouco pesquisado, foi a elaboração do regimento interno, que aí se deu - apesar de as pessoas não notarem isto - uma definição sobre o próprio caráter da Constituição, porque o regimento previa as Comissões. Se tinha uma comissão de direitos fundamentais, os direitos fundamentais não deixariam de estar na Constituição. Mas isso obviamente estaria. Mas digamos se tinha uma comissão da Ciência e Tecnologia, um assunto que normalmente pode não estar numa Constituição, é sinal que haveria de estar na Constituição. Então, até se definir quais seriam as subcomissões e comissões, definiu-se que temas iam entrar na Constituição. E também foi aí que se deu a aceitação ou a institucionalização de algumas formas participativas muito interessantes. Aquelas propostas iniciais que qualquer entidade podia fazer, o que já tinha sido experimentado na Constituição do Império, Constituição que foi abortada quando D. Pedro I fechou a Assembléia Constituinte, algo que já é tradição dos processos constitucionais. As audiências públicas que se revelaram extraordinárias, nunca a sociedade brasileira se mostrou tão nua, tão completa, tão verdadeira, num forum institucional como foram as audiências públicas: ali se encontravam o presidente da Confederação Nacional da Indústria e o líder do movimento homossexual nos corredores do Congresso, colocando a sua palavra nos anais do processo constituinte. Era algo assim fantástico, extraordinário. Depois a possibilidade de propostas de emendas ao texto constitucional [na verdade, ao projeto de constituição] com trinta mil assinaturas e três entidades responsáveis, e o direito de defesa dessas propostas, que foi outro momento interessantíssimo, não constituinte, formalmente não constituinte, perante a Comissão de Sistematização, que era o único órgão da ANC que estava funcionando, que se reunia no plenário da Câmara, então era o fulcro naquele momento e defendia sua proposta, o que permitiu que o debate constituinte incluísse vozes não formalmente constituintes, que não

tinham sido eleitas constituintes. Então essas formas foram muito interessantes, e elas são resultado da pressão de quem já se preocupava com a participação popular. Não se pode desconhecer que elas realimentam a participação, que elas provocam a participação.

O regimento interno da Constituinte, primeiro, foi assim porque houve pressão. Segundo, sendo assim, ele realimentou a participação. Isso foi muito importante.

Pérsio - E justamente dentro do próprio processo constituinte houve, no meu ponto de vista, alguns avanços e outros retrocessos. Para o senhor, do texto constitucional, o que resulta de avanço dessa participação, ou o que pode ser colocado como reflexo dessa participação popular?

João Gilberto - Bom, aí eu vou me permitir fazer uma observação. A participação popular, ela é um instrumento como qualquer outro. Portanto, ela motiva todos os segmentos da sociedade. Alguém que botar o matiz, digamos, de esquerda ou progressista. Não. Uma das emendas populares com maior número de assinaturas foi uma emenda empresarial, que defendia a continuidade da receita previdenciária para o SESI, SENAC, SENAI, SESC. Você vê por exemplo que aqui no Rio Grande do Sul nós temos um grupo, posso dizer até excelente pela qualidade das pessoas, que é o Instituto Monárquico, e eles fizeram uma emenda popular com mais de trinta mil assinaturas em defesa da monarquia. Dessa emenda é que surgiu aquele dispositivo, que acabou sendo reapresentado em outro momento pelo deputado Cunha Bueno, e que veio a realizar o famoso plebiscito sobre monarquia ou república, parlamentarismo ou presidencialismo, que, aliás, muita gente achou até um pouco pitoresca, mas que resgatava uma dívida da República - como todo bom golpe de Estado, e a proclamação da República foi um golpe de Estado, seus fundadores prometeram um plebiscito que nunca tinham realizado. Então havia aquela curiosidade que às vésperas da República completar cem anos, há um processo constituinte no país, e se resolve resgatar lá aquela dívida de cem anos, embarcando-a junto com uma discussão, e aí é uma discussão hodierna, conseqüente, compreensível, entre parlamentarismo e presidencialismo. Mas o que eu quero é lembrar que isto foi um exercício de minoria, porque os monarquistas são minoria no Brasil, e certamente não é uma minoria de esquerda, é uma minoria conservadora, respeitável, que se fez através do instrumento da emenda popular.

Então aí vem a questão de analisar os avanços e recuos da Constituição, eu prefiro analisar um outro lado: que mecanismos da Constituição têm origem nas emendas populares? E esse é um dado interessante, porque eu acho que ninguém fechou essa pesquisa até hoje. Um grupo de pesquisadores da Unicamp foi até um determinado ponto, e acho que não concluiu seu trabalho, pelo menos eu não tenho conhecimento posterior. Tinha um dado muito interessante, até um determinado momento, final do primeiro turno da elaboração da Constituição, e até o final não deve ter mudado muito, mais de sessenta por cento daquelas oitenta e três emendas que cumpriram o regimento interno - das cento e vinte e duas emendas populares apresentadas - tiveram algum conteúdo na Constituição. Isso não quer dizer que a Constituição seja boa ou ruim, eu quero é desmistificar uma outra coisa que se contruiu logo a seguir e que é talvez responsável pela ressaca muita própria da história brasileira, é que se passou para a população que não valeu a pena participar, e isto foi péssimo. Não é, é que a participação também significa que a gente vai disputar o jogo com quem pensa diferente da gente. Então, houve participação a favor e contra a reforma agrária, houve participação a favor e contra determinados direitos ou determinadas normas. A participação significou também o conflito, obviamente, porque tinha cidadãos de um lado e cidadãos do outro. Agora, passou-se isso e foi uma pena porque ao contrário disso, na minha opinião, a Constituição brasileira é fortemente marcada por essas divergências, mas pela iniciativa popular ou por essa participação. É curioso, por exemplo, que a Constituição abre a possibilidade de apresentação de projeto de lei de iniciativa popular e formalmente até hoje nenhum foi apresentado perante o Congresso Nacional. Informalmente foi apresentado um, que é uma boa lei que nós temos, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente, que foi todo construído fora do Congresso, mas ele entrou com a assinatura das próprias crianças, houve uma campanha das entidades ligadas a esse setor. Então, não entrou com a assinatura dos eleitores, conforme a norma da Constituição prevê, com aquele percentual. Temos um exemplo de uma lei que foi feita após a Constituição, que foi feita fora do Congresso, votada pelo Congresso, com algumas alterações - claro, o Congresso tem soberania para isso -, mas não temos um exemplo formal de uma lei federal vinda de iniciativa popular regular. Isso eu acho um grande refluxo, e acho que é ruim que aconteça isso.

Pérsio - Mas como o senhor vê os movimentos sociais hoje? O senhor tem alguma ligação com eles, tem acompanhado? Por que não houve uma continuidade da participação em favor da efetivação de algumas normas constitucionais que necessitam de regulamentação?

João Gilberto - Não sei se houve um pouco de cansaço, depois de toda aquela energia, ou se houve um desvio do foco das lutas, das pressões. As pessoas passaram a operar noutros campos, implementação de políticas, todo esse equipamento que a própria Constituição montou e que aos poucos vai acontecendo, como os conselhos, etc. Quer dizer, as energias se redirecionaram. Fora isso, a regra constitucional a respeito da iniciativa popular, para se fixar nesse ponto, ela ficou muito pesada. Talvez seja isso, em termos de números, porque é um volume grande, o percentual, etc. É de se observar que os municípios, muitos municípios estão praticando isso, aqui no Estado do Rio Grande do Sul avançou-se alguma coisa: o orçamento estadual admite emendas de iniciativa popular durante sua elaboração - todos os anos tem, e então se discute para onde devem ir mais recursos, se para a saúde, etc., tudo feito através das emendas populares. Além de outras experiências. Eu acho que a participação popular existe em boa escala no Brasil. A Constituinte era um evento singular, naturalmente que as energias convergiram para ela, e ela não deixou de existir depois. Estranha-me que o mecanismo da iniciativa popular, pelo menos no plano federal, ele não voltou a ser utilizado com aquela força, mas não que eu ache que tenha havido uma desistência da população em participar. Não está havendo aquela concentração de energia específica para esse tema, ela está distribuída em outras formas de pressão e participação.

Pérsio - E com relação a temas como a ação direta de inconstitucionalidade, principalmente a inconstitucionalidade por omissão, e o mandado de injunção, que seriam formas de defesa da Constituição, o que é que o senhor pensa da forma como o Judiciário tem tratado esses mecanismos específicos?

João Gilberto - Nós tivemos uma experiência quase secular hoje, que foi quando se introduziu no sistema brasileiro o mandado de segurança, e o início do mandado de segurança também foi assim, as pessoas faziam mandado de segurança para tudo, até que se achou o caminho. Infelizmente, no caso específico do mandado de injunção, as coisas

estão indo muito lentas, e a posição inicial do Supremo, de que o instrumento feito para evitar a omissão da norma que viabiliza o cumprimento da Constituição necessitava ele próprio da norma que o regulamentasse, eu achei uma posição, digamos, quase assustada diante do que poderia vir a acontecer com o Judiciário pelas demandas que se propunham. Na verdade, o mandado de injunção permite ao Judiciário resolver aquela situação. A inconstitucionalidade por omissão não permite a ele suprir a lacuna. Eu tenho acompanhado as decisões do Supremo, em que termina declarando a inconstitucionalidade por omissão e oficiando o Congresso. Alguma situação em face disso se resolveu, até no plano político a questão do número dos deputados do Estado de São Paulo. Enfim, é muito pouco. Tem havido uma dificuldade de implementação.

Mas eu também acho que essas coisas dependem de um certo tempo. Algumas das normas constitucionais permanecem quase que adormecidas por muito tempo, de repente num determinado momento elas se tornam a solução e aí se firmam. É bem conhecido aquele caso, o papel aliás da Suprema Corte Americana no controle constitucional, que demorou vinte, trinta anos. Em determinada situação, ela assumiu o papel, nunca mais abriu mão disso. Eu prefiro que a porta esteja aberta, reclamo que a gente não tenha passado ainda pela porta, mas se ela estivesse fechada era pior.

Pérsio - Mas meu receio particular é quanto a isto. A CF de 1946 não estava completamente regulamentada quando se deu o golpe de 1964, com uma nova realidade política e institucional. Será que esta porta vai estar aberta até quando? Será que esta Constituição de 1988 vai durar até quando?

João Gilberto - Eu também compartilho deste receio. A Constituição de 1946, por exemplo, tinha o dispositivo sobre a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas que morreu com ela, sem ter sido regulamentado. Existiu sem existir, foi sempre uma possibilidade de existência sem ter se tornado uma existência concreta. Mas eu acho que nós estamos num processo, do ponto de vista democrático, bem mais garantido em certos aspectos internos e externos que vai nos levar a uma caminhada positiva. A Constituição brasileira consegue ter tecnicamente uma contradição, saudável contradição, nos tempos em que vivemos, na sociedade em que somos, porque ela é uma Constituição que não dá para reduzir àquela análise tradicional de constituições sintéticas

ou analíticas. Ao mesmo tempo ela é extraordinariamente analítica, mas não é analítica conceitualmente, porque a constituição analítica é aquela que não precisa de regulamentação. Então, ela vai a detalhes, a programas de governo, que às vezes é arriscado demais para uma Constituição, mas por outro lado ela não se basta. Ela guarda essa contradição, eu sempre disse que isso é um problema de ordem política, é sinal de que o jogo terminou empatado nos noventa minutos. A lei complementar no Brasil não é uma necessidade técnica, regra quase geral, mas é prorrogação do jogo.

Pérsio - Mesmo a revisão marcada para 1993 me parece uma tentativa de mudar o jogo dali a algum tempo.

João Gilberto - Foi também fruto desse fato...

Pérsio - “No Congresso que vem vamos ter mais força”, pensaram ambos os lados.

João Gilberto - É. Ambos os lados pensaram assim e as principais figuras de ambos os lados da Constituinte assinaram aquela emenda da revisão e votaram favorável a ela. Nisso eu concordo, é como uma prorrogação do jogo. Chega um momento em que se fica com medo de que o outro lado faça o gol, então é melhor parar e apostar na prorrogação. É verdade. É exatamente isto. Eu concordo plenamente com isto. A intenção foi o adiamento da solução de quem é maioria.

Pérsio - E acabou também não vingando. Nenhum lado conseguiu a maioria efetiva. Tanto que a revisão foi pífia do ponto de vista de modificação da Constituição.

João Gilberto - Praticamente produziu duas ou três pequenas emendas sem muito significado. Creio que nessa aposta de que o dia seguinte pode ser mais favorável à minha posição, quem errou foi a esquerda, que deveria ter se envolvido num processo de acordo no processo revisional. Aí o processo revisional já mostrava que as condições do mundo estavam mudando muito, o que não acontecia em 1988. Portanto, o dia seguinte ia significar uma perda de controle, que acontece hoje na esquerda sobre o processo. Ela ainda tinha alguma chance de ter controle sobre o processo na revisão e ela deixou escapar isso. Achou que o dia seguinte ia ser melhor e aí já dava para analisar as condições objetivas. Na época eu procurei chamar muito a atenção disso. Eu achava que deviam ser corrigidas algumas coisas e ter se chegado a um acordo. E inclusive a Constituição estava merecendo um acordo entre todos para algumas correções técnicas,

que não são muitas, mas algumas. Há determinadas contradições, algumas coisas deveriam ser mudadas. Nem isso foi feito... porque a revisão possibilitaria. Por emenda, seria muito difícil isso ser feito, até porque a emenda... eu, pelo menos, do ponto de vista jurídico, entendo que a emenda é sobre determinado assunto, não existe emenda sobre vários assuntos. O mundo jurídico já revelou onde é que estão os problemas, então vamos fazer uma emenda de coerência jurídica. Tem pequenas coisas que atingem até a participação popular. Por uma dessas coisas curiosas, a Constituição definiu o percentual de eleitores que podem propor lei perante o Congresso Nacional, para o Estado foi deixado à respectiva Assembléia Legislativa, no Município fixou. O acidente técnico é porque o dispositivo dos municípios vem da emenda popular do pessoal que estava cuidando da questão urbana, então eles incluíram um determinado percentual, não me lembro se era três por cento, agora me foge. Mas isso foi, fazendo uma brincadeira, uma ditadura sobre o município. Nalgum município esse índice pode ser alto demais. Se tivesse deixado à lei orgânica, como deixou ao Estado... Isso é típico de um acidente técnico, até porque - e esta é a grandeza e o defeito da Constituição - ela teve muitas origens. E a tal sistematização se tornou crítica, então não houve a correta sistematização, do ponto de vista técnico: “nós queremos o princípio da participação popular, nos âmbitos federal, estadual e municipal, estamos numa federação. No âmbito federal, nós fixamos os critérios da participação. Nos âmbitos estadual e municipal as respectivas instâncias constituintes fixarão”. Não se seguiu isso, por acidente técnico.

Pérsio - Com relação a essas mudanças pelas quais o mundo está passando, como o senhor colocou, também houve uma mudança de rumo quanto a alguns partidos no Brasil. No caso específico, como o senhor vê essa modificação no seu próprio partido, o PSDB, em todo esse período, ainda mais estando agora no governo federal, sendo um partido oriundo da centro-esquerda, digamos assim, e que hoje é acusado pela esquerda como um partido “neoliberal”?

João Gilberto - Eu acho que aí é uma insuficiência do debate brasileiro terrível, porque nós estamos misturando duas coisas que não são iguais e isso vai criar mais uma vez graves problemas na esquerda brasileira. Nós estamos misturando um momento que é uma nova fase da revolução industrial com uma corrente de pensamento que é o

neoliberalismo. O neoliberalismo é uma corrente que prega que o mercado tem remédio para tudo, tudo deixa-se ao mercado que ele resolve. Não é isso que está acontecendo no mundo inteiro, os tigres asiáticos não são exemplos de mercados que se resolvem por si sós - tem fortes políticas governamentais metidas nisso.

Se você acha que o processo de mundialização é fruto do neoliberalismo e não de um momento da revolução industrial você cai num erro danado. Se você pergunta: por que é que o Partido Comunista, onde governa, está dentro do processo de mundialização?... Então, não dá para a gente se fechar a essas coisas aí. Aqui no Brasil estão acontecendo alguns problemas que me preocupam. Boa parte do pensamento progressista, que eu gostaria que desse cor e um tanto de rumo às coisas que necessariamente iriam acontecer renunciou a isso, ou seja, se apartou do processo. E isso me parece grave. Claro que o conteúdo de como você administra essa entrada na mundialização, esse vivenciar o momento da revolução industrial tem variáveis. E a nossa variável aqui é um tanto social-democrata e um tanto liberal. Ela poderia ser mais social-democrata, se tivesse sido possível construir uma aliança majoritária desse conteúdo. Agora, seria impossível se opor a tudo isso, não tem jeito. O que eu chamo a atenção é que a gente tem de ter uma cabeça aberta sobre porque que as coisas também estão acontecendo na China, também estão acontecendo em países em que partidos socialistas - que nas divisões de ontem não seriam considerados social-democratas, seriam considerados socialistas mesmo - estão no governo. Então isso é que eu acho que é o problema que está acontecendo hoje no Brasil.

Pérsio - E a questão das propostas de reformas constitucionais do governo, que por parte da oposição são consideradas como tentativas de desconstitucionalizar alguns direitos ou de diminuir daquele Estado Social que se pretendeu construir com a Constituição, o que é que o senhor pensa?

João Gilberto - Olha, eu acho que nas garantias fundamentais a Constituição é muito boa, é quase perfeita. Mas existe uma outra coisa diferente, eu vou citar um caso específico: previdência social. A previdência social está mudando no mundo inteiro, até por uma questão bem óbvia, as pessoas estão vivendo mais. Então, no ano passado, houve um plebiscito na Suíça, que aprovou aumentar o teto de idade para aposentadoria - por

plebiscito, eles aprovaram. Na Alemanha está acontecendo isto, na Itália está acontecendo isto. Nesses tempos eu peguei numa reunião de movimentos populares documentos técnicos da CUT muito interessantes sobre previdência social, toda a parte técnica. Depois tinha um final político que parecia contradizer tudo aquilo que estava escrito na parte técnica. Eles pegavam os números e mostravam a evolução das pessoas em atividade econômica, contribuindo com a previdência, a evolução dos aposentados, etc., tinha que se fazer uma coisa dessas. Esse é o tipo da coisa que, em primeiro lugar, não tem nenhum significado para o governo que estiver no governo - não vai melhorar o caixa dele, é coisa para as gerações futuras. Eu sempre disse que a previdência social deve ser mudada por um grande consenso. E houve um erro por parte do governo, que deveria ter pego a emenda que já estava tramitando, do deputado Eduardo Jorge, um especialista em previdência social, ligado ao Partido dos Trabalhadores - muito interessante a emenda -, e ter feito dela seu cavalo, devia ter montado no cavalo. É claro que iriam ter divergências em alguns pontos, mas teria mostrado ao país que não é... o que parece ao país é que é um governo querendo perseguir os velhinhos, quer dizer, teria mostrado ao país: "olha, isso aí é do futuro, não adianta...". O primeiro interessado na previdência é o seu sócio, é o trabalhador, ele vai depender dela. As conseqüências dela sobre a crise fiscal do Estado, as de hoje não vai ser uma mudança na previdência que vai solucionar. Estão postas as regras que estão aí, com direitos adquiridos, etc. As conseqüências virão no futuro, e graves. Agora, prevenir o futuro é um trabalho de todo o mundo. Nesse caso da previdência só queria dizer que erraram os dois lados, transformaram a previdência numa discussão entre governo e oposição. Previdência é a própria discussão sobre o futuro deste país. Quem é que vai estar governando o Brasil quando as conseqüências... não vai ser o partido que está hoje, pode ser o partido A, B ou C, ou talvez nem tenha nascido o partido que vai estar governando quando os efeitos de uma mudança na previdência tenham suas conseqüências concretas. Agora, não dá para ficar assim: a gente caminhando para o abismo e não parar. Acho que este é o tipo do erro que mostra - peguei o caso da previdência porque acho que é o único em que fica bem claro que os dois lados terminaram cometendo um erro de conduta sério; teria outro, mas aí seria uma questão de omissão, que é a questão do financiamento do Estado, uma questão tributária...

se é uma reforma que os 160 milhões de brasileiros dirão que é necessária mas cada um vai ter uma idéia diferente na cabeça... ninguém se acerta sobre ela, então alguns dizem que ela é desnecessária, mas ela é realmente urgente...

Pérsio - Para finalizar, o senhor entende que é possível implementar a Constituição na sua plena efetividade? Ou melhor, é possível chegar, apesar de todas as mudanças que o senhor comentou, com esta Constituição ao próximo século?

João Gilberto - Eu não tenho dúvidas de que no que ela tem de fundamental, sim. E a Constituição já desempenhou um enorme papel no Brasil. Eu vou lembrar assim... teria dezenas de assuntos, mas... direito do consumidor: é algo que não existia - a Constituição deu um prazo para a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, ele não foi feito naquele prazo, mas foi feito o código. E é outra realimentação da cidadania, porque ser consumidor é uma das muitas dimensões de ser cidadão. Então, essa dimensão no Brasil nunca tinha sido feita. Então, este é um exemplo concreto de como ela produziu efeito em dezenas de campos, em que vários dos seus objetivos essenciais já se concretizaram. Eu acho que a base, o núcleo da Constituição, na minha opinião, é irreversível no Brasil, salvo uma catástrofe, uma catástrofe impensável.

Pérsio - Muito obrigado.

4. ENTREVISTA COM O MINISTRO DO STF NELSON JOBIM (EX-MINISTRO DA JUSTIÇA, EX-DEPUTADO FEDERAL RELATOR DA REVISÃO CONSTITUCIONAL, EX-DEPUTADO CONSTITUINTE, RELATOR-ADJUNTO DA ANC), REALIZADA EM 22.8.97.

Pérsio - O senhor teve uma atuação destacada como constituinte. Até que ponto é lícito dizer que o senhor “fez” a Constituição? Na verdade, o que há de seu no texto constitucional?

Jobim - Não é verdadeiro isso. Ali havia um conjunto de pessoas; no início do processo constituinte, eu, o senador Fernando Henrique Cardoso, o hoje governador do Mato Grosso do Sul, senador Júlio Campos e o senador José Ignácio Ferreira funcionamos como relatores-adjuntos na Assembléia Constituinte e formamos um grupo de discussão. O que nós fazíamos era o seguinte: nós nos reuníamos no Prodasen, com o Bernardo Cabral, e lá nós íamos elaborando o texto. Então, isso não foi elaborado por mim. Trabalhamos tecnicamente o problema da redação, e também no problema da negociação política. Aquilo ali era um desaguadouro das várias tendências e havia um personagem que dava uma espécie de palavra final, que era o doutor Ulysses. Depois que a matéria era debatida e era redigida, as redações evoluíam de A para B, voltavam para A, e pulavam para C, enfim, dependendo do contexto, ao fim se batia o martelo, na verdade, numa discussão com o doutor Ulysses. É claro que em muitos casos, quando não se tinha certeza sobre o resultado da votação, nós fazíamos duas redações: uma redação A e uma redação B, se não for aprovada A, tenta-se aprovar B. Nós mesmos induzíamos a apresentação de emendas.

O que na verdade foi obra minha foi em decorrência do processo de elaboração... Vamos deixar bem claro que o regimento interno da Constituinte, aquela confusão toda, aquilo ali foi muito curioso. Passa-se o seguinte: eu me elegi em 1986, em décimo sexto de uma bancada do Rio Grande do Sul de dezessete. E a minha eleição foi em decorrência

de duas circunstâncias: uma, da grande votação que teve o Antônio Britto em todo o Estado, e da grande votação que teve o deputado Mendes Ribeiro, que era um radialista, e os dois fizeram 400.000 votos, o que puxou a bancada, somada à circunstância do Plano Cruzado. E aí eu consegui me eleger. Então, assim que me elegi, eu decidi fazer um estudo, uma análise de todos os processos constituintes do Brasil, na parte regimental. Estudei isso longamente, todos os procedimentos das Constituintes de 1891, de 1934, de 1946 e de 1824, da Constituição imperial, e com uma grande vantagem: o Senado havia publicado um documento muito importante, que era uma resenha dos regimentos internos das Assembléias Constituintes. Então, com base nesse documento, eu comecei a estudar todos os processos constituintes brasileiros, e, além do mais, eu estudei também os processos constituintes das constituições européias posteriores à Segunda Guerra Mundial - ...da Itália, e depois as mais modernas, com as quedas das ditaduras de Espanha e Portugal. Eu não estava interessado naquele momento em conteúdo, eu estava interessado nos procedimentos. E aí, eu cheguei em Brasília - é uma coisa curiosa - em janeiro de 1987, e levava comigo um projeto que eu chamava de "Atos da Assembléia Constituinte", que eu havia apresentado numa reunião da bancada gaúcha do PMDB, em Porto Alegre, no mês de janeiro - o que analisava o decreto-lei, alterava o decreto-lei... Era a primeira manifestação sobre a soberania da Constituinte, o que depois seria muito discutido. Aí quando eu cheguei em Brasília levando esse material, o Britto, que morava em Brasília, me telefonou (e eu não conhecia nada, precisava de saber coisas prosaicas, onde é que comprava leite, onde é que havia lavanderia) ... E aí, ele me convidou para almoçar na casa dele no sábado. Eu cheguei com dois assessores - que tinham ido para me ajudar a arrumar o apartamento, lavar o apartamento, aquelas coisas. Isso era num sábado, no fim de janeiro, próximo ao dia 1º de fevereiro, que era a posse. Aí, conversamos lá e tal, sobre as propostas da bancada do PMDB, o Brito me pergunta: "Conhece o doutor Ulysses?". Digo: "não, não conheço". "Vamos lá visitar o doutor Ulysses". E lá fomos a sua casa, ele era o presidente da Câmara (já tinha sido presidente da Câmara em 1984 e 1985). Ele nos recebeu, começamos a conversar, e ele começou a dizer as suas dúvidas - não estava falando, não estava conversando, estava só especulando, botando em ordem as suas dúvidas. Aí ele diz assim: "Como fazer o processo constituinte? Eu acho que tem

a solução X”. Então eu disse: “Acho essa solução complicada. Porque em 1946 foi a discussão do Nereu Ramos”. Quando eu disse isso, ele se interessou e eu comecei a contar a história de 1946 e então o assunto foi a fundo.

Na verdade, ninguém tinha discutido esse negócio, não houve muita discussão.

Pérsio - Na própria campanha, não houve muito debate sobre isso, por causa do Plano Cruzado...

Jobim - Não. Depois, a verdade é a seguinte: tem que deixar bem claro que nas campanhas eleitorais de 1986 o debate constituinte era paralelo, era marginal. Porque na verdade, na verdade, as eleições foram para eleger governadores. Então, havia lá uns debates promovidos por acadêmicos, mas não tinham nenhuma penetração popular. Tinha meia dúzia de corporações que organizavam debates - “vamos debater com os candidatos a deputado federal” - e aí tinha lá o PMDB, o PDT, o PT, o PDS, na época, e ali se expunham as idéias, mas era uma coisa muito tímida. Não houve grande debate constituinte. E nesse assunto de procedimento, ninguém tocou.

Naquele momento, o líder do PMDB era o Pimenta da Veiga. Aí o doutor Ulysses contactou o Pimenta, para que me procurasse. Ele me telefonou e me convidou para tomar um café da manhã no Hotel Nacional. Então, ali comecei a expor minhas idéias. Subseqüentemente, houve uma reunião de lideranças, e eram as lideranças anteriores, que tinham sido eleitas na bancada anterior. E me convidaram para essa reunião. Fomos à reunião e foi-se discutir o que fazer, antes da posse. Mas não sabiam por onde começar. Chegando lá, comecei a discutir, a expor minhas idéias, e eu não tinha claro como é que tinha de ser, eu sabia como tinha sido. Ninguém deles sabia como tinha sido. Então, fomos designados o Bonifácio de Andrada, o Andradinha, que era do PDS, na época, e eu, para fazermos um esboço, um rascunho. Nós fomos para a liderança do PDS, passamos a noite inteira trabalhando, e lá pelas quatro, cinco horas da manhã ficou pronto o esboço. E ali nós optamos, nesse desenho, por fazer um decalque, por sugestão do Andradinha, da Constituinte de 1946. Nós pegamos a Constituinte de 1946, por ser a mais próxima, a mais conhecida. Fizemos aquele negócio e, ao mesmo tempo, eu sugeri a redação de umas normas para disciplinar a discussão do regimento. Quem ia votar o regimento era a Assembléia Nacional Constituinte, e precisava de ter umas regras.

Aí surge o problema da eleição. Quais eram as opções históricas que nós tínhamos de procedimento? Nós tínhamos duas condicionantes históricas, dois modelos. Em primeiro lugar, a Constituinte de 1946, em que havia sido eleita, dentro da ANC, uma grande comissão (cujo presidente foi Nereu Ramos, daí a “Comissão Nereu Ramos”), e essa grande comissão é que fez o anteprojeto de Constituição, que foi votado pela Assembléia Constituinte da época. O outro modelo era o modelo de 1891 e de 1934, pelo qual o Poder Executivo mandava à Constituinte um projeto, que era votado por esta, ou seja, não tinha a grande comissão. E essa diferença de modelos decorreu do seguinte: em 1891 e 1934 o Executivo tinha legitimação política, era forte. Esse foi o modelo que o Tancredo quis fazer, quando criou a comissão Afonso Arinos. Mas, e aí vem o problema, quando chegou 1987, tínhamos a seguinte situação: primeiro, o modelo do projeto do Executivo esbarrava no fato de que o Sarney tinha sido vice-presidente e que tinha ainda problemas políticos no PMDB - então, o PMDB não aceitava, e a Assembléia Constituinte eufórica com a sua soberania, os constituintes ciosos da sua autonomia - , isso inviabilizava completamente o envio de um projeto do Executivo. Por outro lado, durante o período da campanha eleitoral, no que sobrava para falar de Constituinte, o grande discurso era bater na Comissão Afonso Arinos, que foi o saco de pancadas da campanha para a Constituinte.

Restava, portanto, o outro caminho, o da grande comissão. Aí o que aconteceu? Aconteceu um fato curiosíssimo. Doutor Ulysses, antes da posse, em agosto de 1986, tinha encomendado um estudo da Assessoria Legislativa da Câmara sobre o regimento interno da ANC. Eles fizeram um estudo, um rascunho, que era um rascunho baseado em 1946. Acontece que doutor Ulysses se candidata a presidente da Câmara, doutor Ulysses era naturalmente presidente da Constituinte, e ele sustentava que o presidente da Câmara e o presidente da Constituinte tinham de ser necessariamente a mesma pessoa, por causa da infra-estrutura. Se fossem diferentes esses presidentes, não sairia nada, por causa de problemas de valores, de horários, de espaço - ficaria sempre um na dependência do outro. Aí ele se candidata a presidente da Câmara, e em oposição a ele se candidata o Fernando Lyra, que, na campanha, desenterra o projeto de 1946 e faz o seguinte discurso: “Doutor Ulysses quer criar constituintes de duas categorias, constituintes de primeira e de

segunda categorias. Os constituintes de primeira categoria vão ser os membros da grande comissão. Os constituintes de segunda categoria vão ser vocês, a massa...”. E esse argumento, embora não tenha eleito o Fernando Lyra, destruiu, inviabilizou qualquer possibilidade de se falar na grande comissão.

Aí o que aconteceu? Nós, o Andradinha e eu, fizemos aquele projeto com base na Constituinte de 1946 e largamos. E foi uma pauleira! O discurso da época, você vai ver nos Anais da Constituinte, foi uma bateção em cima do projeto. Apresentado esse anteprojeto como trabalho do Fernando Henrique, porque ele foi designado relator do regimento interno, eu era relator-adjunto dele. Aí se formou a confusão: estava inviabilizado o modelo de 1946 - grande comissão nem pensar! não adiantava nem tocar no assunto. O modelo de 1891 e 1934, que era o projeto da Comissão Afonso Arinos, estava morto. E agora? Então, aí ficou irreversível. O que foi que eu fiz? Fernando Henrique disse: “bola um sistema”. Então, eu fiz o seguinte: o pressuposto qual era? que todo o mundo tinha que trabalhar, todo o mundo tinha que mexer, que participar, senão não tinha como fazer, não dava para deixar um grupinho fazendo. Eu tenho curso de lógica matemática, trabalhava muito com gráfico de recurso e tal, e comecei a montar um diagrama. Então, comecei a trabalhar através do cálculo matemático e cheguei à conclusão: se todo o mundo tem que trabalhar, eu tenho que começar por baixo para chegar até em cima, vai-se afunilando o processo. Então, foi aí que se bolou a criação das subcomissões e comissões. Agora, tinha que ter um critério. Como é que você cria? Qual é o número de comissões? Qual é o número de subcomissões? A decisão foi de que as comissões tinham de respeitar os títulos da Constituição.

Pérsio - E aí já era um limite ao próprio processo.

Jobim - Claro. O principal limite era esse. Mas tinha outro limite, que era numérico, que era o número de pessoas. Então, eu montei esse diagrama todo e disse: “olha, a solução é nós fazermos um número de comissões igual ao número de títulos que a Constituição vai ter e, dentro de cada comissão, um número de subcomissões igual ao número de capítulos de cada título”. Como cada título poderia ter capítulos diversos, ao final, verificou-se que isso não funcionaria porque alguns títulos teriam mais capítulos que o outro. Nós então começamos a centralizar tudo, e aí se bolou: vamos fazer três. E porque se fazer três

subcomissões? E aí a composição das comissões deveria ter o número de cabeças disponíveis, de pessoas disponíveis. E aí nós bolamos a criação da Comissão de Sistematização. Por que nós bolamos a Comissão de Sistematização? Na verdade, ela nada mais era do que a Comissão Nereu Ramos no fim do processo.

Então, surgiu o seguinte: que comissão vamos fazer? Fui para o meu apartamento - o Senado tinha publicado todas as constituições da época, mandei xerocopiar tudo, passei a noite recortando os títulos e capítulos e seções de todas as constituições que havia lá. E peguei também diversas constituições ocidentais. E peguei também constituições de países comunistas (China, Cuba). E fui botando os nomes dos títulos. Aí chegou no final, tinha várias pilhas. Uma pilha com nomes que apareciam em todas as constituições, o que eu chamei de matérias absolutamente constitucionais. Havia alguns nomes que apareciam na maioria das constituições: matérias relativamente constitucionais. E tinha um terceiro grupo, que eram matérias que apareciam em algumas constituições, que eram matérias relativamente não constitucionais. E depois tinha uma série de coisas que apareciam apenas em uma constituição, que eu chamei de matérias idiossincraticamente constitucionais.

Em cima desse trabalho que eu fiz, eu comecei a tirar o nome dos títulos e capítulos. E aí, em cima disso, criaram-se as várias comissões e se desenharam as chamadas subcomissões. A atribuição de cada subcomissão era correspondente ao capítulo de cada uma. Então, como eventualmente havia mais de um título em que havia mais subcomissões ou mais seções, a gente dividiu as competências. Foi assim que surgiu. E se reservou. E a idéia que sustentei era a seguinte: “olha, esse negócio vai dar contradição, porque essa separação de competência por comissão não vai ser respeitada. Então, nós temos de criar um mecanismo de controle. Qual era esse mecanismo de controle?”. Esse mecanismo de controle era o seguinte: o texto tinha de ser aprovado na subcomissão, tinha vinte e um membros, se não me engano, a subcomissão (63 em cada comissão). Aí fechava o número. A idéia que também fazia parte do modelo era: tu aprovavas um texto teu num grupo de vinte e um, que na verdade não eram vinte e um, pois nunca estavam todos na seção. Então, na verdade você aprovava um texto com nove votos, você enfiava um texto. Depois da subcomissão, esse texto passava à comissão. E o

processo se repetia de novo. Quando esses textos chegaram nas comissões, as comissões aprovaram tudo. Aí eu disse o seguinte: “olha, nós temos que levar na Comissão de Sistematização um grupo que não esteja comprometido com esses textos produzidos nas comissões. Deixa de fora quem já participou”. Então, separou-se quem participou de quem não participou. Eu era suplente e fiquei direto na Comissão de Sistematização. Então, se você olhar a lista, tinha um grupo majoritário que a gente chamava de elite e participavam como membros natos da Comissão de Sistematização os presidentes e os relatores das comissões. E ali desembocava. E o que é que era lá? Era lá o momento da triagem, da limpeza. Então, veja bem, a grande questão era o que deveria entrar na Constituição. Politicamente, todo o mundo queria que tudo entrasse na Constituição. Sabe por quê? Para fugir do processo legislativo. A discussão nos acordos era essa. Por quê? Porque indo para a Constituição, você tinha duas votações de maioria absoluta e acabou. Ao passo que no processo legislativo normal, tinha que aprovar na Câmara, aprovar no Senado e ainda tinha o veto do Presidente.

Pérsio - E talvez até por causa do próprio *status* da norma constitucional, mais difícil de modificar.

Jobim - Não, não. Não era isso não. Isso aí era secundário. O que era fundamental era fugir do veto do Executivo e fugir do complexo processo legislativo. Matérias que a rigor não deveriam estar na Constituição seriam normas infra-constitucionais. Para ser aprovada como norma infra-constitucional é muito mais difícil do que ser aprovada como parte da Constituição.

Pérsio - Mas isso não era fruto da vontade de participar?

Jobim - Não, não. Isso tudo foi conversa. Isso tudo foi teoria. Começou a se formar uma teoria sobre a elaboração do regimento interno. Eu me divertia muito quando assistia às conversas, às análises de juristas, de sociólogos sobre o regimento interno. Tudo aquilo era racionalização de um processo que não tinha nada a ver com aquilo. Aquilo foi um problema político. Montamos aquele troço porque não tinha outra coisa a fazer.

Pérsio - E quanto à participação popular, as emendas populares, as audiências públicas, como isso foi colocado no regimento?

Jobim - A questão foi: como fazer? Esse povo vai receber papel em branco. O processo era um processo de auto-gestação. Não tinha papel nenhum oficial [por não haver um projeto inicial a ser discutido]. E o que se fez? Vamos discutir o fluxograma de trabalho de cada subcomissão. Na montagem do fluxograma, tínhamos que abrir um momento de discussão e debate, mas não era porque tinha de ser, porque teoricamente era... Vamos deixar bem claro isto. Não era porque era democrático, porque era assim, digamos, moral. Não era nada disso. Era porque não tinha outro jeito. Os outros também eram morais, os outros sistemas. Vamos fazer debates. Vamos possibilitar que todo o mundo venha aí falar. Então, naquele momento inicial, não era porque nós fizemos um modelo que entendíamos que todo o mundo tinha que falar. Não! Pelo contrário, nós não tínhamos outro jeito de fazer, fez-se aquele. Esse aí apareceu como necessário, dentro do processo. Não foi ele que condicionou o processo. Ele surgiu dentro do contexto do processo, que ficou dessa forma. Aí deu certo aquele debate inicial. Era o quê? Tem que ter um papel. Não dá para começar uma discussão sem ter um papel. A Comissão abre suas sessões, ouve todos os setores, que começam a fazer sugestões. O relator da subcomissão, que era chamado de sub-relator, junta esse material e produz o texto, que vai para a comissão. Como é que vai produzir o texto? Havia duas alternativas: ou um texto produzido só pelo relator, ou ele procurava fazer um texto que tivesse uma certa legitimação.

Agora, vamos deixar claro o seguinte. O que tu estás chamando de participação popular era o que nós chamávamos na época de participação dos setores interessados. Na verdade, dizer que o povo, no sentido lato da palavra, foi representado, isto é falso. Porque quem foi lá era quem tinha dinheiro para estar lá, que tinha possibilidade de manter alguém lá. Então, havia setores interessados, sindicalistas financiados por sindicatos, que iam conversar. Havia vários movimentos representativos de interesses, cooperativistas... Então, todos queriam enfiar os seus processos de proteção. Então, não tinha lá o povo, no sentido abstrato da palavra.

Pérsio - Mas não existiram as caravanas?

Jobim - As caravanas eram todas financiadas. Tu tinhas lá um sistema de comida. Tinha muita gente que ia para lá por causa de comida, o pessoal mais pobre de Brasília. Na frente do Congresso, havia uns caminhões que distribuíam comida. Você tinha o quê?

Você tinha um grupo de pessoas pensantes daquele setor que montavam mecanismos para levar pessoas. Havia duas formas: os mais ricos e os menos ricos. Os mais ricos mobilizavam ônibus, colocavam pessoas nos ônibus e traziam. Era uma festa - aquilo tudo era um *happening*. As pessoas, na verdade, não sabiam o que estavam apoiando ou desapoiando. Eram todos comandados por uma elite que estava lá para defender interesses setoriais, sindicalistas, empresariais, sei lá, políticos. Mas, aqueles que não tinham como trazer gente, estes mobilizavam dentro da Ceilândia, dentro do Guará - naquela época não existia ainda Samambaia. E as pessoas iam para lá, porque tinha festa. Pérsio - E com relação às emendas populares, que chegaram a reunir doze milhões de assinaturas? Não dá uma certa representatividade popular?

Jobim - Eu fiz alguma experiência. Eu fiz algumas perguntas a várias pessoas que assinaram emendas populares. Assinaram porque assinaram. Na verdade, não era uma manifestação... Tem que ser examinado. Eu estou colocando a experiência que eu tive, o meu ponto de vista, a sensação que eu tive. Esse não era um movimento de baixo para cima. Tinha um grupo de pessoas interessadas, que elaborava o texto e, de cima para baixo, buscava assinaturas. Não tinha uma mobilização da população. Eram grandes entidades...

Pérsio - A CNBB, a OAB...

Jobim - A CNBB sim. A OAB, não. A OAB colocou como bandeira a Constituinte exclusiva. A partir do momento da derrota dessa proposta, todo o discurso da OAB foi para deslegitimar o processo constituinte. Então, a OAB ficou de fora da discussão de todas as grandes questões da Constituinte porque não considerava legítima aquele tipo de Assembléia Constituinte não exclusiva, o Congresso Constituinte. Houve participação da OAB, mas de setores, não uma coisa legitimada.

Foi uma situação curiosa. Ela agiu diferente na revisão constitucional [de 1993]. Na revisão, ela defendeu a Constituição que ela negava. Aliás, a OAB curiosamente ficou fora da Constituinte e dos outros processos, porque sempre negava. Nunca participou ativamente por causa do impasse que ela mesma criou, contra o discurso do Baeta, que era presidente [?].

Bom, aí aconteceu uma coisa curiosíssima. Quando se fez o primeiro texto, que era nada mais nada menos do que a reunião de todos os textos de todas as comissões...

Pérsio - Chamaram de “monstrengo”, tinha 496 artigos.

Jobim - “Frankenstein”. Mas isso foi algo pensado. Porque aí ia ser uma pauleira da imprensa, de todo o mundo sobre a ilogicidade do texto. Porque te autoriza a criar o espaço para ter legitimação dentro da Constituinte para reduzir aquilo. E eu tinha, ainda tenho nos meus arquivos, um texto do “Frankenstein” com a origem de todos os textos. Então eu sei quem escreveu tal artigo.

Pérsio - Eu dei uma olhada, dá para perceber.

Jobim - Mas eu tenho os nomes de quem colocou o quê. E eu me lembro que quando nós íamos para o plenário, a gente sabia quem tinha posto o texto. Na hora de votar, a paulada tinha sido tão grande em cima do texto, que o próprio autor falava: “isso mesmo, esse texto é um absurdo”. Ele não queria levar o ônus depois. Várias vezes.

Pérsio - Por falar em alguns temas específicos, eu acompanhei mais de perto a Comissão da Soberania e dos Direitos Individuais e Coletivos do Homem e da Mulher, cujo relator foi o ex-senador José Paulo Bisol, porque foi a partir dali que eu fiz uma análise do que ficou na Constituição e do que não ficou. Eu queria saber a opinião do senhor sobre alguns desses temas. Por exemplo, a idéia de Corte Constitucional exclusiva, a Defensoria do Povo, o mandado de injunção e também a Ação de Inconstitucionalidade, com relação à inconstitucionalidade por omissão, que é uma novidade, e também com relação à extensão da legitimidade ativa para a propositura dessa ação. Gostaria de saber qual a idéia que o senhor tinha na época e se hoje o senhor mudou sua idéia.

Jobim - Não. Primeiro o que tem que se saber é a tendência de se mistificar ou de mitificar o surgimento dessas coisas, como se fosse obra de seres “iluminados”. Não era nada disso. Tem-se que desmitificar isso.

Qual era a discussão? Criação de Corte Constitucional. Então, na discussão, eu era inicialmente favorável. Mas surgiu um problema, que foi discutido a pequena voz. Com a criação da Corte Constitucional, nós íamos criar problemas com relação ao controle concreto de constitucionalidade, o controle difuso. Era incompatível você pegar o modelo europeu e importar para um sistema que era híbrido - tinha-se tornado híbrido a partir de

1965 -, o que importaria em um recuo. Nós recuaríamos. Porque na verdade a criação da Corte Constitucional... Havia duas discussões: uma era essa, que tinha um certo viés técnico - e aí eu percebi que não dava. Para nós criarmos uma Corte Constitucional, ou nós teríamos que adotar o modelo puro europeu, o que importaria em renunciar ao modelo híbrido que os militares já tinham criado. Sabe como se começou a chamar a Corte Constitucional? Nada mais era do que uma Corte corporativizada. A proposta era de que a composição da Corte fosse toda ela corporativa. Ou seja, ia-se pegar o Supremo Tribunal Federal, que tem o modelo de composição da Suprema Corte Americana, e apropriar aquele grupo para as corporações. Tanto que a discussão era: tantos juízes de carreira, tantos advogados, tantos promotores. Isto foi a característica da discussão do papel do Judiciário na Constituinte. E eu fui um dos grandes defensores dessa idéia. Fiz as vezes de “meio-campo” num primeiro momento. Depois o Maurício Correa pegou mais adiante. Nós tínhamos uma visão que, depois eu aprendi que estava errada, na época era honesta. Nós achávamos que nós íamos fazer uma grande reforma no Judiciário a partir de botar na mesa os operadores, os interessados, advogados, promotores. Fizemos uma grande discussão, com produção de textos, documentos. Fiz reuniões na Ordem dos Advogados, de Brasília, lá na [avenida] W-3. Eu tenho um documento que eles assinaram, dizendo que concordavam com tudo. Mas as divergências que havia entre juízes, advogados e promotores não eram divergências que diziam respeito ao direito do cidadão, às formas de ter um procedimento mais acelerado. Não era nada disso. Era uma divergência de espaço de poder. Na verdade, na verdade, a discussão sempre foi uma discussão de quem tem mais e quem tem menos, era uma partilha do poder do Estado entre as corporações. E aí os advogados queriam indicar, excluir do procedimento de fixação o Legislativo e o Executivo. Queriam eles indicar os membros.

Pérsio - Mas pela idéia inicial não teria o Legislativo uma participação na indicação desses membros?

Jobim - Não. Eles escolheriam listas, e no escolher as listas, condicionavam o Legislativo a ... mas eram listas fechadas, não eram listas abertas. Então, quando eu me dei conta disso, pensei: “tira fora, vamos fazer o seguinte. Vamos mudar a competência do Supremo Tribunal Federal”. Aí surgiu a idéia da criação do Superior Tribunal de Justiça,

que vinha da Comissão Arinos. Como é que você reduzia a competência do Supremo? Tirando do Supremo a competência de Corte Federal. Então, o que nós fizemos? Criamos o Superior de Justiça. Nada mais era do que tirar o braço federal do STF, isso ficaria com o Superior de Justiça. E o Supremo perderia toda a competência de direito privado, ficaria ainda com algumas competências remanescentes e a competência constitucional seria primordial. Mas aí surgiu um problema: a idéia era transformar o Supremo numa Corte exclusivamente constitucional - mas os deputados não aceitavam a idéia de serem julgados pelo STJ, queriam ser julgados pelo Supremo. E aí a discussão foi sobre a competência originária. E nessa parte praticamente não se mudou nada.

Pérsio - Mas não houve também um *lobby* do próprio Judiciário para a manutenção?

Jobim - Não. O *lobby* que houve do Judiciário foi o *lobby* do Tribunal Federal de Recursos para a criação do Superior de Justiça, porque eles eram promovidos. Claro. O TFR era o quê? Era a segunda instância da Justiça Federal. Os ministros do TFR eram os desembargadores federais, digamos assim. Ao criar o Superior de Justiça, eles passariam para a terceira instância, porque se criavam também os Tribunais Regionais Federais.

Então, a grande discussão na Constituinte para os juízes era a questão da equivalência salarial. Era tentar cravar na Constituição algo que assegurasse os seus espaços, as chamadas garantias.

Pérsio - E com relação ao mandado de injunção?

Jobim - Eu tive uma conversa com o Bisol, no gabinete do Bisol. E eu levei o modelo da consistência. Foi uma discussão gozadíssima. Tinha que ser implantado no modelo híbrido, para se tornar consistente. No modelo puro, de controle concentrado, nós tínhamos o exemplo de Portugal, com a inconstitucionalidade por omissão (de norma inexistente). No controle concentrado, você tinha um tribunal para decidir a inconstitucionalidade de norma existente e tinha o modelo português, que logo adotamos. Mas quando adotamos o modelo português, eu disse para o Bisol o seguinte: “nós temos um problema. Como nós vamos manter o modelo híbrido, nós temos uma forma pela qual o juiz de primeiro grau controla a inconstitucionalidade, não aplicando a norma ao caso concreto. Como é que nós vamos fazer agora com relação à omissão?”. Aí ele sugeriu... Era meramente uma tese de compatibilizar. Se tu tinhas de um lado no controle

concentrado dois instrumentos, a ADIn e a ADIn por omissão, no controle difuso só ficaria com um, que era o juiz deixar de aplicar a norma existente. Aí então se bolou a criação do mandado de injunção. Daí vamos arranjar um nome. Puxa para cá, puxa para lá. Aí o Bisol: “tem aquela *injunctio* americana, vamos botar esse nome de *injunctio*”.

Pérsio - Mas foi uma forma de compatibilizar...

Jobim - Os dois sistemas. Ora, se já se havia decidido manter o sistema híbrido, tinha-se que manter os dois pés de cada lado. Em um lado tu tinhas dois pés. Faltava ter também os dois pés do outro lado. E o mandado de injunção surgiu para ser, digamos, no controle difuso, o correspondente à inconstitucionalidade por omissão no controle concentrado.

Pérsio - Passado todo esse tempo, o que é que o senhor pensa da interpretação que deu o Supremo ao mandado de injunção?

Jobim - Eu penso que está certa. Não tem condição nenhuma para o Poder Judiciário legislar em concreto.

Pérsio - Mesmo que seja *inter partes*?

Jobim - O Judiciário não tem condição nenhuma de saber como fazer isso. Chama a si algo que é da soberania popular. Na época, quando se discutiu isso, havia uma confiança, um espécie de mitologia em torno do Poder Judiciário. Nós saíamos do regime militar, em que havia uma total desconfiança do Poder Executivo. E havia uma disputa política interna na Assembléia Constituinte que determinava também uma desconfiança total do processo legislativo. Então, se tentou resolver o problema da República com o Poder Judiciário. Por quê? Porque naquele momento, nós vínhamos de uma eleição, talvez a primeira eleição depois do processo ditatorial, com uma certa dificuldade. Ainda tínhamos um Executivo escolhido por um colégio eleitoral, com a circunstância da morte do Tancredo, uma corrupção, uma confusão imensa. Então, você tinha ali uma... achava que podia resolver o mundo pela sentença. Mas você não pode achar que o Poder Judiciário vai ser o grande instrumento de reversão.

Pérsio - Não seria uma forma de pressionar o Legislativo a fazer a lei?

Jobim - A pressão sobre o Legislativo tem que ser uma pressão política da população, não do Judiciário. No projeto, o Judiciário teria de marcar um prazo, depois caiu. Caiu

porque não tinha legitimação. Qual é a legitimação que teria um juiz para fazer isso? Não tem nenhuma legitimação soberana.

Pérsio - Mas aí não é a questão da estrutura do Judiciário, que é um dos poderes da República, mas não tem legitimação popular?

Jobim - Foi esse o discurso que se fez na época, que determinou a queda. Porque no início, quando começou essa discussão da inconstitucionalidade por omissão - o mandado de injunção ficou *in albis*, o problema surgiu na inconstitucionalidade por omissão. Foi a decisão da Assembléia Constituinte sobre a inconstitucionalidade por omissão que depois determinou a interpretação do Supremo no mandado de injunção. Qual era o texto primitivo, inicial? Em determinado momento, apareceu o seguinte: “declarada a inconstitucionalidade por omissão, o Tribunal enviaria, comunicaria ao Poder Executivo [ou ao Legislativo] dando um prazo”. Aí, na omissão. Se nesse prazo, ele não fizesse, o Supremo supriria. E essa supressão seria possível quando? O Supremo supriria e o Poder Executivo, Legislativo, enfim, poderia a qualquer tempo legislar sobre a matéria de qualquer jeito. Quando foi para o plenário a discussão, houve duas discussões importantes. Uma era o desejo do grupo liderado pelo Andradinha de retirar da Constituição a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade se a lei fosse anulada pelo Poder Judiciário. Foi uma discussão que teve muito... ele distribuiu muito material, da discussão de 1965, quando se votou a representação de inconstitucionalidade, que era o nome da época. Bom, nesse momento o Andradinha fez um discurso muito forte, um trabalho muito forte com as lideranças, mostrando que nós, o Poder Legislativo, não poderíamos ficar sujeitos a ordens do Poder Judiciário, no tocante às nossas funções. A função do Legislativo é fazer lei, então não tem que receber ordem de ninguém senão o povo. Ia receber ordem de quem não tem soberania popular, não tem voto. Não só não tem voto, como não presta contas socialmente das suas atividades. Aí, caiu. Isso foi rápido. Aquela possibilidade que tinha de se dar consistência à inconstitucionalidade por omissão, que era o que vinha das reuniões que nós fazíamos lá com o Bisol, morreu. Aí o que aconteceu? Ficou a recomendação. No momento em que ficou a recomendação, o mandado de injunção perdeu também o conteúdo, porque se não pode fazer o mais não pode fazer o menos. E ainda mais, a coisa complicou mais quando uma emenda definiu

competências, e botou competências originárias. Se o Supremo Tribunal Federal, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão não pode legislar, também não pode na outra. Aí morreu. Era inconsistente o sistema: o juiz de direito poderia mais do que poderia o Supremo na ação direta.

Pérsio - Não matou completamente o mandado de injunção?

Jobim - Perdeu a eficácia. Não tinha outra saída.

Pérsio - O senhor não acha que não tem como se modificar a posição do Supremo?

Jobim - Não.

Pérsio - Porque tem uma posição minoritária: Marco Aurélio, Carlos Velloso...

Jobim - Eu que fui um dos criadores da história, que sustentei isso, acho muito perigoso. O nosso modelo de Judiciário é um modelo que se compromete com premissas, não com conseqüências das suas decisões. Agora que eu entendo porque é que um juiz diz “estou em paz com a minha consciência”. Porque no modelo que a gente tem, que é o modelo europeu continental, o compromisso que você tem é com a consistência das suas decisões com as premissas com as quais você está comprometido. Não tem nenhuma responsabilidade quanto aos efeitos da sua decisão. Fazer populismo com sentença... depois tu não pagas o preço. Ou seja, é uma posição muito cômoda. Você decide quem paga o preço da sua decisão e pronto, você não tem responsabilidade nenhuma pelas conseqüências. Isso é muito problemático. Já o Poder Legislativo, não. No Poder Legislativo você tem que discutir o dinheiro: “quem é que paga isso?”.

Pérsio - Nesse sentido, o senhor acha que esta Constituição foi uma Constituição compromissória? Ela tem vários programas, em tese é a Constituição de um “Estado Social”. O senhor acha que ela pode alcançar uma eficácia plena?

Jobim - Aí tem aquele problema tratado pelo Albert Hirschman, naquele livro...

Pérsio - “A retórica da intransigência”.

Jobim - Não só o Hirschman, como o Sartori, que mostra isso muito claramente. O problema todo é o seguinte: é que nós... se confundiu os três espectros da cidadania. Tinha o espectro da cidadania dos direitos civis, o segundo, dos direitos políticos - aquela história do Marshall - e o terceiro espectro da cidadania, o dos direitos econômicos e sociais. Só que o problema foi o seguinte. Os direitos de liberdade são mais fáceis de ser

implantados. Os direitos sociais têm os problemas dos custos para serem garantidos. E aí o problema: a concepção do jurista é de que os direitos sociais têm a mesma natureza dos direitos civis e políticos. Os civis requerem o quê? Uma posição negativa do Estado - o Estado recuou para assegurar o trânsito. Os direitos políticos foram a tentativa do *demos* começar a entrar na vontade política, começar a controlar o poder político pelo sufrágio universal, etc. Quando você entra nos direitos econômicos e sociais, o jurista continua tratando isso pela visão das normas programáticas, como se as normas programáticas fossem também direitos subjetivos públicos, só que tem um problema: alguém tem que pagar isso. Direito à educação... Aí o Sartori tem um trabalho em que ele mostra que quando houve sufrágio universal... até então, quem votava era o contribuinte, porque a natureza do Parlamento era como financiar a Coroa. O financiamento da Coroa era feito por quem? Por quem tinha dinheiro. Então, quem podia votar era quem tinha dinheiro. Nesse ponto de vista, o voto censitário de 1824 era consistente. Nada mais era do que um teorema decorrente de um axioma. O Parlamento só tinha uma tarefa, controlar a receita e a despesa do Executivo. “Nós é que pagamos”, então quem tinha representante no Parlamento era quem paga, e quem tinha que votar era contribuinte - daí a consistência do sistema. Aí vem o sufrágio universal, começam os Parlamentos a serem compostos não mais apenas por quem pagava, mas também por aqueles que tinham expectativas de direitos. Foi a partir desse momento que a democracia entrou em déficit. Por quê? Porque começou a se achar que aqueles programas poderiam ser resolvidos através da norma ou através da sentença. Mas na verdade você tem custos - educação, saúde, assistência...

Pérsio - Mas não seria uma forma de equalizar as relações desiguais entre capital e trabalho?

Jobim - Mas a questão é o orçamento. Quem é que paga?

Pérsio - Mas é por isso que os Estados da Social-democracia entraram em crise?

Jobim - Claro, o *Welfare State*. O déficit na década de 40 foi por causa disso. Aumentaram-se todos os benefícios sociais, e aí se deu conta que isso não foi acompanhado da receita. E aí começou a acabar. Se nós continuarmos a tratar os direitos programáticos, esses direitos... por exemplo, se tu pegares o mandado de injunção, que vá

ser usado pra definir o salário mínimo com base na Constituição, e um juiz determinar que vai ser de 700 dólares, quem é que vai pagar isso? Não existe, entendeu?

Como programa é interessante, mas... na verdade se transferiu para o Judiciário determinados deveres que o Judiciário não tem condições de cumprir.

Pérsio - E ainda com relação ao *Welfare State*, no Brasil, o partido que está hoje no poder, que é um partido social-democrata. Como administrar o Estado?

Jobim - Com uma visão nova em relação ao desenvolvimento social. Tem que se compreender que não se desenvolve através de determinações da sociedade. Na verdade, se você examinar tudo isso, vai verificar que os grandes apropriadores de tudo foi a classe média.

Pérsio - E o que o senhor acha das críticas feitas ao governo do qual o senhor foi Ministro da Justiça, de que é neoliberal?

Jobim - Isso é uma discussão tipicamente acadêmica. Na verdade, na verdade, é aquele negócio do mero academicismo brasileiro. Quase que tranqüilo: a academia discute o uso de palavras. “É neoliberal, não é neoliberal, não sei o que e tal...” Mas na verdade, se perguntar o que é que o governo está fazendo, não sabe. Mas tem um discurso em relação a isso. É a mesma coisa de se ficar discutindo o justo e o injusto. Na verdade, o que se está discutindo não é se existe nada no mundo chamado neoliberal, o que se está discutindo é regras de uso de palavras.

Pérsio - E o que é que está mudando no mundo, então?

Jobim - Acho que nós passamos por uma fase em o que está acontecendo é desaparecer a situação do Estado paternalista. Não porque está certo ou porque está errado. Não é a discussão. Não existe essa discussão, verdadeiro ou falso em relação a isso. O que existe é a inviabilidade total do velho Estado paternalista, que não é mais possível. Por quê? Porque era possível se fazer um Estado paternalista quando tinha um Estado fechado. E aí tu dispunhas que a própria sociedade fechada financiasse o paternalismo do Estado. Ao fim, ao cabo, as democracias ocidentais [ininteligível]... Agora, considerando que no mundo moderno, com a globalização econômica, você não pode mais ter Estados fechados, porque a globalização não é um valor, mas é um fato...

Pérsio - Não é uma imposição?

Jobim - Não é imposição, é um fato. Imposição se houvesse um sujeito que impõe ao outro. Aquela velha história que nós tínhamos da conspiração. Tudo era conspiração. Na época em que nós [?] ...aquela coisa da velha esquerda, a gente se isolava, se reunia nos aparelhos e achava que tudo era conspiração, sempre tendo uma lógica da conspiração. Na verdade, a globalização é o quê? Decorre do aumento das comunicações. Hoje a circulação de bens, de capital e de pessoas... se você quer ir a qualquer lugar, você vai de qualquer jeito, em qualquer lugar você está falando pelo telefone... Com isso, tu não tens mais como criar Estados paternalistas, porque a capacidade de financiamento do Estado paternalista não pode ser mais fechada, e aí morre. Ainda mais com a concorrência, que é uma coisa que tem de ser resolvida. O Presidente [da República] defendeu isso lá na França, que é a necessidade de haver uma agenda social na OMC. Porque se continuar como está, os comunistas chineses com uma mão-de-obra praticamente escrava, sem direito nenhum, não dá mesmo. Como é que vai pensar que nós vamos... tu achas que a população que quer comprar um tênis que é feito lá na China por um dólar, vai comprar um tênis feito no Brasil por cinco, ou dez, ou quinze dólares? Não vai mesmo. Agora, tu não tens como impedir isso se não tiver uma regra.

Pérsio - Mas que regra? E a questão da desregulamentação total?

Jobim - Tu não podes pretender controlar isso pelo Estado nacional.

Pérsio - Mas as organizações supra-nacionais teriam possibilidade de fazer isso?

Jobim - O caminho é por aí.

Pérsio - Mesmo se elas não são soberanas?

Jobim - Mas o caminho é por aí. Porém isso só vai surgir, a necessidade real disso só vai surgir no momento em que as grandes economias começarem a sofrer também. Agora dizer: “isso é coisa do governo”, ora bolas!

Pérsio - E será que vão sofrer?

Jobim - Já começaram, com a concorrência chinesa.

Pérsio - Nesse sentido ainda, qual é o caminho das reformas constitucionais que o governo está tentando fazer?

Jobim - Toda essa discussão hoje com relação à reforma previdenciária, reforma administrativa, reforma tributária, etc., etc., decorre de um fato: o processo de

estabilização inflacionária. Quando nós estávamos votando a Constituição, na Assembléia Nacional Constituinte, onde é que nós estávamos? Estávamos em cima da falência do Plano Cruzado. Ou seja, toda a espiral inflacionária tinha voltado. Então, você tinha como fazer de conta, porque você tinha uma forma de financiar o fazer de conta. A espiral inflacionária financiava os vícios, os privilégios, não tinha problema. Uma vez que você indexava a receita, indexava a despesa. Aumentava a despesa em X, mas você sabia que aquela despesa ali era comida pela inflação e transferia - era o chamado imposto inflacionário.

Quando começou o processo de estabilização da economia, verificou-se que aquilo que era exclusivamente financiável pelo *floating*, não era financiável pela moeda estável. E aí você começou a identificar que aquilo tudo foram engessamentos que foram criados para privilegiar setores. E aí veio essa discussão brutal sobre tetos, principalmente sobre isonomia. Você sabe como foi essa discussão sobre os tetos? Na Assembléia, nós tínhamos a seguinte idéia... como os poderes eram separados, em cada poder você tinha um teto (no Executivo, o Presidente; no Legislativo, os deputados; no Judiciário, os Ministros do STF). Por outro lado, nós tínhamos também estabelecido um tratamento isonômico: quem fazia a mesma coisa, tinha que ganhar a mesma coisa, mas também tinha outra coisa - não podiam ser calculadas as chamadas vantagens pessoais, que era tempo de serviço etc., que eram características individuais, não eram da tarefa. Então, quando nós dissemos isonomia: “faz a mesma coisa, ganha a mesma coisa, ressalvadas as vantagens pessoais”, porque eram provenientes de outras fontes, não era da igualdade de trabalho. Aí, na discussão no Supremo Tribunal Federal, em 1989, chegou-se ao seguinte raciocínio: se os tetos, se as pessoas têm que ganhar a mesma coisa, os tetos têm que ser equivalentes. Para haver isonomia horizontal os tetos tinham que ser equivalentes. Tudo era essa discussão. Num determinado momento, o Supremo, nessa leitura, decidiu que se aplicava a mesma regra da isonomia ao teto. Aí, daí para a frente todos os tribunais de justiça dos Estados começaram a botar teto para tudo quanto era lado, aumentando as vantagens pessoais, porque aí não interessava mais quanto tu ganhavas na base, porque na base estava limitado pelo teto. Então, para ganhar, você deslocou tudo para vantagens pessoais, porque essas vantagens não estavam no teto. Pronto: embolou tudo! E deu um

problema sério isso. Estes dias eu estava discutindo... [?] “o soldado não pode ganhar um soldo inferior a um salário mínimo”. Só que o soldo do soldado é isso aqui [faz um gesto indicando um valor pequeno], mas o que está ao lado é deste tamanho [refere-se às vantagens pessoais, que aumentam em muito aquele valor básico]. Quem é que vai pagar isso?

Pérsio - E mesmo a diferença entre o que ganha o soldado raso e o coronel.

Jobim - O soldo do coronel também não é grande. Grandes são as vantagens pessoais. Aí estoura tudo. Eu vi um no Norte que ganhava R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais). Aí ninguém entende também aqueles contracheques. Ao final, tudo incorpora ao salário. Então, vira essa esculhambação.

Agora, tudo isso a gente não dava bola, porque se resolvia no *floating*, ou seja, no que diz respeito a esse tipo de problema, a inflação era uma névoa. Tu não enxergavas as coisas, estavas caminhando na névoa. Bateu um vento, saiu a névoa. Pronto, embolou...

É claro que ninguém quer recuar. Todo o mundo legitima essas coisas como conquistas sociais. E não são, são privilégios em relação ao trabalhador. O trabalhador não leva nada, quem leva é a classe média. Foi o que aconteceu com o sistema financeiro da habitação. Quer ver o meu exemplo?

Pérsio - Sim.

Jobim - O meu exemplo. Construí uma casa em Santa Maria como advogado, recém-formado. Peguei um financiamento de 1.200,00 (dinheiro da época), eu tinha 500 meus. Botei 500 meus e peguei 600 financiados pela Habitasul, uma empresa que já quebrou. Fiz a casa. Comecei a pagar. O dinheiro que a Habitasul tinha me emprestado era dinheiro do Fundo de Garantia, que eu não pagava, porque era autônomo. Não era dinheiro meu, era dinheiro do trabalhador. Comecei a pagar nove salários mínimos como mutuário. Aí vieram os movimentos dos mutuários: “não pode aumentar de acordo com a inflação, só pode aumentar de acordo com a capacidade de trabalho”. Quando terminei de pagar já era deputado, depois de quinze anos, eu pagava meio salário mínimo. Então, resolvi fazer uma conta; peguei uma moeda estável, o dólar, e converti tudo isso em dólar. A casa vale R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), sei porque a vendi há pouco tempo. Se tu fizeres uma conta, o dinheiro meu, que era pouco menos da metade, seria cerca de R\$

130.000,00 . R\$ 170.000,00 foi o dinheiro do fundo. Sabe quanto é que eu paguei do fundo? [aqui torna-se ininteligível a fita, mas o valor era muito baixo, talvez entre 10% e 20% do valor citado]. Depois de quinze anos, apareceu o saldo que eu devia, reajustado, que era o que eu devia ter pago e não paguei. Eu fui beneficiado pelos movimentos de mutuários, e me apropriei, como de resto a classe média se apropriou, do dinheiro do Fundo de Garantia. Porque isso seria pago pelo fundo de compensações salariais, para o qual eu também nunca contribuí.

Pérsio - Com relação à revisão, da qual o senhor foi relator, o que é que foi, por que não deu certo?

Jobim - Bom, existem duas coisas distintas. Uma é a catarse. A revisão não funcionou porque o Executivo não queria, o Itamar não tinha nenhum interesse que ela prosseguisse. Tanto é que o líder do governo, o Pedro Simon, na hora de votar o regimento interno da revisão, ele saía, não votava. Com isso, toda a bancada aliada ao governo também não votava. Segundo: as esquerdas não queriam, não queriam por causa das conquistas sociais, etc. E os outros, aqueles que diziam que queriam, em grande parte não queriam, por causa do processo eleitoral, não queriam botar a cara em cima de uma... na iminência do processo eleitoral, em que isso seria explorado contra eles. Essas foram as causas de não ter dado certo.

Agora, ela teve uma funcionalidade curiosa. Todas as emendas da ordem econômica que foram aprovadas em 1995 nada mais são do que os textos que eu tinha feito em 1993. O que significa isto? Naquele momento, a única vantagem da revisão foi a catarse. Dizia o Dr. Ulysses com absoluta razão que o processo legislativo tem o momento para o ódio e depois o momento para a conciliação, e ela funcionou neste sentido. Eu percebi o seguinte: quando eu vi que não dava certo, eu radicalizei nos textos, para exatamente criar aquela chamada catarse. Tanto é que em 1995, as discussões já estavam mortas, todo o mundo tinha gasto seu discurso. Porém, teve sua funcionalidade no processo global. Resultado efetivo não teve. E era tão louco, tão maluco... por exemplo, isso que tu chamaste de respeito às instituições internacionais, a Assembléia Constituinte, pela esquerda, negou. Tinha um projeto, que eu achava que era uma coisa relativamente simples de fazer, que abrangia duas coisas: primeiro, a dupla nacionalidade,

o que foi aprovado; e a outra era que se o Brasil entrasse numa instituição internacional, um tratado aprovado nessa instituição valeria direto no Brasil, como existe lá na Argentina. Mas foi uma pauleira!

Pérsio - Mas isso já não está resolvido no § 2º do art. 5º?

Jobim - Não, o § 2º do art. 5º trata de direitos fundamentais. Eu estou falando de decisões do Mercosul, da OMC. O Brasil não tem condições de se submeter às decisões, salvo por pressões econômicas. A internalização das decisões internacionais depende de aprovação do Congresso para viabilizar, para possibilitar o processo de integração - que era o modelo alemão, da Constituição alemã de 1949. E quem é que se opôs? A esquerda. Eu lembro do Haroldo Lima, do PC do B, com aquela concepção de soberania... Eu olhava e pensava: “nós estamos em 1950”. O PT...

Mas teve uma vantagem, toda aquela discussão do petróleo, não sei o quê, abriu o espaço da discussão. Quando o Fernando Henrique me chamou para ocupar o Ministério da Justiça, me disse: “recompõe todo aquele negócio”.

Pérsio - Uma última pergunta. O senhor ainda considera válida a distinção entre direita e esquerda? O socialismo hoje morreu?

Jobim - Para te responder a pergunta, é preciso ter um compromisso lingüístico complicado. Tu me perguntas: “o socialismo existe?”, como se me perguntasse “a cadeira existe?” Como se a palavra socialismo indicasse algo concreto no mundo. Primeiro, para saber esse tipo de resposta, nós teríamos que saber o que significa para ti socialismo. Ou seja, o velho conceito romano de definição. E aí vem o erro, que vem da tomística e da escolástica. Quando nós pedimos a definição de uma palavra, aprendemos a fazer isso com a nossa formação, principalmente primária e secundária, nós vamos definir a palavra e começamos a descrever alguma coisa no mundo em relação à qual a palavra se aplica. Qual é o compromisso disso? O compromisso é de que o sentido da palavra vem do mundo, de uma coisa no mundo. Então, nós descrevemos: é isto. Então, quando você diz: uma definição é verdadeira ou falsa quando ela capta a essência da coisa a definir. Na verdade, vamos renunciar a esse tipo de coisa e vamos para os velhos romanos, definir no sentido romano (*definium*), estabelecer os limites do uso da palavra. Hoje, quando você fala em socialismo, esquerda/direita, você não sabe do que é que está falando. A rigor,

está falando sobre palavras. Não há nenhum acordo... Eu estava lendo a obra do [Anthony] Giddens agora. É impressionante. Tu conheces a obra recente dele?

Pérsio - Não. Qual é o nome?

Jobim - É “Direita e Esquerda - para onde vai” ou alguma coisa assim [deve ser a obra “Para além da Direita e da Esquerda”, publicada no Brasil pela Unesp]. Extraordinário!

Bom, aí hoje se tu me perguntares se o socialismo ainda existe, nós não sabemos nem do que estamos falando, nem eu nem tu. Por quê? Porque não há o mínimo acordo do que significa direita e esquerda (*gauchisme*). Para isso é bom ler um livro importante. Tu te lembras do Debret? Regis Debret que lutou junto com o Che Guevara aqui na Bolívia?

Pérsio - Não.

Jobim - Debret, da velha esquerda francesa, na época era um cara importantíssimo. Debret, quando dos cem anos do De Gaulle, escreveu um livro extraordinário: “*A demain, De Gaulle*”, fazendo uma análise da perspectiva de maio de 1968 e tal, em relação a... ele começa a lembrar essas coisas. OK, doutor?

Pérsio - Muito obrigado.

5. ENTREVISTA COM O MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA, REALIZADA EM 23.8.97.

Néri - [Com relação à posição do Supremo quanto ao mandado de injunção] Como eu estava dizendo, tem que emprestar uma consequência, uma eficácia a essa decisão do Supremo Tribunal Federal, porque senão ela fica uma decisão lírica só, uma declaração sem consequência. Eu acho que ele tem que declarar que está em mora e dar um prazo ao outro poder para que ele complete a elaboração da lei. Se ele não fizer, então assegura o direito de reclamação do requerente - vencido o prazo, o requerente retorna com uma declaração de não cumprimento da decisão do STF e, em face dessa reclamação, o Tribunal conhece dessa reclamação e provê as consequências. De modo que eu chego a uma solução do caso concreto.

Pérsio - E o senhor está sozinho nesse posicionamento?

Néri - A posição da maioria do Tribunal...

Pérsio - Durante o processo constituinte, durante ou até um certo momento do processo, tinha uma proposta com relação aos efeitos dessa ação, que se estabeleceria um prazo, e mesmo para a inconstitucionalidade por omissão, que, depois daquele prazo, se o Congresso não legisse, supletivamente o próprio Tribunal faria a norma.

Néri - Mas a grande dificuldade está exatamente aí. Há sérias dificuldades. Essa solução que eu proponho não deixa de reconhecer que, em determinadas situações, é muito difícil de resolver. Não faz muito, acho que dois meses atrás, o relator de uma ação de mandado de segurança de um instituto de previdência dos municípiários de Campinas, pedindo que fosse concedido o mandado de injunção para que o tribunal provesse a respeito dos critérios de compensação de contribuições - há uma norma da Constituição que prevê em matéria de previdência pública que as contribuições feitas a um instituto podem ser aproveitadas em outros, para efeito de benefícios, na forma estabelecida na lei. A lei vai estabelecer os critérios... é um caso interessante. Então eu fico a pensar, na minha própria posição. Vou dar um prazo ao Congresso, o Congresso não vai fazer a lei, vai completar

esse processamento dos projetos... normalmente sobre todas as matérias há projetos tramitando.

Pérsio - Nesse caso, não se entende nem que haja mora, se há um projeto tramitando?

Néri - Não, entende-se que há mora. Atualmente, a mora é sempre declarada, porque a Constituição já foi editada em 1988 e nós estamos hoje com quase dez anos, vai completar nove agora, então não se pode mais admitir... O Congresso está em mora com todas essas matérias. Normalmente, o Tribunal julga procedente em parte, defere em parte para reconhecer a mora, declarar que se encontra em mora constitucional o Poder, para que ele faça a lei, mas ele não faz.

Pérsio - E aí entra a questão da independência dos Poderes.

Néri - Esse é o ponto que eu não... a grande dificuldade está aí. Eu não posso entender que haja uma decisão judicial sem consequência. Não pode haver uma decisão cujo descumprimento não resulte nada.

Pérsio - Mas a própria posição da maioria [dos ministros do STF] não conduz a isso?

Néri - Não conduz por uma razão, que também é defensável. Dentro do sistema da independência dos Poderes, um poder não pode obrigar o outro a praticar um ato que é privativo. O ato de fazer a lei é um ato privativo do Congresso. Se já o Presidente encaminhou um projeto, o Presidente já cumpriu sua parte. Suponhamos uma situação de um funcionário público... Se ele encaminhou, ele não está em mora. Às vezes, os dois estão em mora. Imaginemos uma matéria de iniciativa privativa do Presidente da República e ele não tomou iniciativa de encaminhar o projeto, ele está em mora. O Congresso não está em mora, no caso, porque não tem matéria para deliberar, e também não lhe incumbe a iniciativa. Mas se o Presidente encaminhou o projeto, o Congresso é que está em mora porque não fez a lei. Agora, pode o Supremo Tribunal Federal obrigar? Se ele pode obrigar, ele pode impor uma sanção. E qual seria a sanção que ele imporá ao Congresso Nacional? Porque aí é uma questão que fica exatamente no âmbito institucional. Essa foi a grande dificuldade que o Tribunal encontrou, por exemplo, no problema do julgamento de um mandado de segurança sobre a data-base. De uma forma geral, os ministros chegaram à conclusão de que a lei que dispõe sobre a data-base não está regulada, mas o aumento de vencimentos, salários, etc., depende da iniciativa do

Presidente. E o Tribunal não podia deferir o mandado de segurança para obrigar o Presidente a fazer um ato que lhe é privativo, segundo a Constituição, que ele vai praticá-lo em razão de um juízo de conveniência. Então, mas sem a lei não pode... quem defere aumento é a lei. Então, o Tribunal fica nesse impasse.

Pérsio - Mas no caso de a própria Constituição ter estabelecido, pelo poder constituinte, que caberia ao Supremo Tribunal uma função específica, isso não justificaria, no pensamento do senhor, essa “interferência”?

Néri - Este é o grande problema. Aí entraria a solução do caso concreto. Eu acho que o Tribunal não poderia nunca fazer a lei.

Pérsio - Mas não uma norma geral, uma norma específica para o caso concreto.

Néri - A solução que eu dou nesse caso da reclamação é conciliar o direito do cidadão e a competência do poder. Eu não posso obrigar o outro poder, não tenho sanção para impor. No caso do Presidente, na ação de inconstitucionalidade por omissão, a Constituição prevê que, em se tratando de ato da administração, ele tem trinta dias. Então, há uma consequência, que é o crime de responsabilidade. Agora, não há crime de responsabilidade para o parlamentar. E nem seria possível entender que os 512 parlamentares estão... Aí a gente esbarra numa situação intransponível do sistema.

Agora, então eu resolvo dessa maneira. Eu não posso impor. Eu declaro que o poder está em mora, que há uma consequência. Se ele não fizer a lei, eu não posso obrigá-lo, mas eu também tenho que dar uma garantia àquele que veio ao Judiciário pedir a sua proteção. Ele tem um direito que não pode exercer porque há uma omissão de outro poder. Então, a Constituição não quis isso, a Constituição não quer que o poder, em relação à liberdade, ao cidadão, tenha uma disponibilidade dos direitos do cidadão. Exatamente isso foi um freio, um mecanismo de proteção dos direitos subjetivos, dos direitos individuais assegurados na Constituição. Aí está o mandado de segurança, também o mandado de injunção, ele é também isto, um mecanismo. Então, nós temos que tornar efetivo esse mecanismo.

Bom, o Tribunal chega lá, quando resulta uma consequência da omissão reparável pela União Federal. Porque a omissão seria, no caso, da União, por intermédio de seus órgãos. Então, o Tribunal já tem decisões, tem uma jurisprudência, que são uns casos a

respeito do § 3º, me parece, do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre aqueles aeronautas que foram proibidos de exercer sua profissão por atos dos governos militares. Tem uma ordem de serviço, me parece, de 1968, do Ministério da Aeronáutica. Então, agora a Constituinte veio reparar isso. Diz que eles têm direito a uma indenização a ser paga pela União, que será estabelecida na forma da lei.

Pérsio - E essa lei nunca foi feita?

Néri - Nunca saiu. E eles vieram ao STF com um mandado de injunção. Aí o que é que o Supremo fez? Reconheceu a mora e, neste caso, marcou prazo.

Pérsio - Mas só nesse caso?

Néri - Só nesse caso ele marcou prazo. Não! Também em outro caso, outra situação. Marcou prazo porque quem deveria pagar a indenização era a União, segundo a Constituição. E ele queria exercer esse direito, que dependia de uma norma. Ele seria carecedor da ação, não teria legitimidade para entrar com uma ação de ressarcimento contra a União. Então, o que é que o Supremo disse? O Supremo conseguiu uma solução. Deu prazo de 120 dias. Se, vencido este prazo, a lei não tiver sido feita, assegurou ao autor legitimidade para que ele, nas vias ordinárias, pleiteasse a indenização, deixando explícito no dispositivo do acórdão que, se sobreviesse a lei, e a lei dispusesse mais do que estivesse na sentença, a coisa julgada não impediria a complementação da indenização. Deixou-se isso bem claro, para que depois a União não dissesse: “não, eu vou pagar o que a coisa julgada estabeleceu”. Foi uma construção isso aí, deu uma solução. Aí já há muitos processos desses em que está sendo aplicada. Aconteceu o seguinte: dentro desses 120 dias, não aconteceu nada, então ele foi à Justiça. E esses processos estão quase chegando ao Supremo de novo. A União impugnou os valores... A grande dificuldade é essa. Como é que o Supremo iria regulamentar esse dispositivo? Às vezes tem situações no mandado de injunção que realmente são impossíveis. Que tipo de indenização... poderia baixar uma norma objetiva, uma regra objetiva, dizendo: “proceder-se-á desta maneira”? As situações são as mais diversificadas. Ele teria direito ao salário de um piloto de Boeing 737 ou ele teria direito ao de um Fokker ou de um avião menor? Realmente, é muito difícil de resolver esse tipo de situação.

Temos um outro caso. Das entidades de assistência social, às quais a Constituição assegura imunidade fiscal, desde que se atendam aos critérios previstos em lei. Não saiu a lei, as entidades foram ao Supremo com um mandado de injunção. Como é que o Supremo resolveu a ação? Então, o Tribunal entendeu desta maneira: estabeleceu um prazo. Se além do prazo, não fosse feita a lei, elas passavam a gozar do benefício. Assegurou-lhes a imunidade.

Pérsio - Sem estabelecer critérios?

Néri - Sem estabelecer critérios. Assegurou-lhes a imunidade. Então, eles ficam como se fosse um mandado de segurança, estão com autorização judicial para não pagar, até que saia a lei. Neste lapso de tempo, estão imunes. Então, é uma outra concepção de solução que o Tribunal tem procurado promover.

Pérsio - O senhor acha que a médio prazo há possibilidade de uma mudança maior para que isso se possa estender para outras ações, outros temas?

Néri - Por exemplo, outros temas... O Tribunal já enfrentou alguns mandados de injunção quanto àquele problema do aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. Da maior importância. As ações normalmente são propostas contra o empregador pelo empregado despedido, que tinha tantos anos de casa. Nesses casos, o Tribunal tem entendido que há ilegitimidade passiva ad causam, porque o empregador não está em mora. Ele não paga porque está esperando a lei. Entende-se que só pode estar legitimado passivamente ao mandado de injunção o órgão encarregado de elaborar a norma regulamentadora. E a consequência é contra a Fazenda Pública. Então, se a consequência da provisão atingir o particular que não está em mora... não haveria legitimidade passiva para a ação, ele fica carecedor da ação. E nesses casos, o Tribunal tem admitido a ação apenas contra a União, isto é, os requerentes, nos casos que vão direto contra o reclamado, a ação é mal posta, essa aí não tem curso. Quando ele entra contra o reclamado, a empresa, e contra o Congresso Nacional, é excluída da ação a empresa, por ilegitimidade passiva, e mantida a ação contra o Congresso. E tem aquela solução, de deferir em parte para declarar a mora, etc.

Pérsio - Mas aí não estabelece quais os critérios pelos quais se daria o aviso prévio proporcional.

Néri - Aí estaria resolvendo o caso concreto.

Pérsio - Justamente.

No caso da greve dos servidores públicos civis da União, houve mandados de injunção sobre isso. A decisão tem sido de simplesmente declarar a mora?

Néri - Normalmente, o padrão tem sido esse de solução: declara a mora, não estabelece prazo. Eu mesmo tenho ressalvado meu ponto de vista, quanto ao prazo.

Pérsio - O senhor não pensa que vai haver uma mudança com relação a essa jurisprudência? Ou isso é muito difícil?

Néri - O Ministro Maurício Correa, que entrou depois, ele ficou nos limites da decisão. O Jobim ainda não se manifestou. Não houve caso depois que o Jobim entrou.

Pérsio - Eu acho que a posição dele é a da maioria. Eu perguntei para ele e ele me falou que é pela maioria, de não ter que determinar uma regra específica para o caso concreto.

Néri - Porque às vezes é impossível. Naquele caso das compensações previdenciárias, eu mesmo entendi de não estabelecer prazo, porque não tem como o Supremo Tribunal Federal definir os critérios de compensação. Este é um assunto altamente técnico. Para resolver o caso dos municipais de Campinas, que deve ter uma situação especial com relação aos institutos de previdência de outros... de Santos, com outros...Então, eu acho que só pode resolver no caso concreto. Agora, quando for relação entre as entidades de direito público, normas evidentemente de Direito Administrativo, como são essas, de Direito Administrativo e Previdenciário, aí... essa é a grande dificuldade. Por exemplo, a participação dos empregados nos lucros das empresas. As situações são diferentes de empresa para empresa.

Pérsio - E é um mecanismo já da Constituição de 1946 que não tinha sido regulamentado e aplicado.

Néri - Então, haveria a exigência realmente de um lei, e quem tem que elaborá-la é o Congresso Nacional. Eu acho que é possível. Não vejo dificuldade de encontrar uma solução quase à semelhança dessa dos aeronautas.

Pérsio - E já seria um caminho para dar um pouco mais de efetividade aos direitos constitucionais.

Néri - Seria um caminho. Talvez esse seria o caminho. Porque se se pudesse dar legitimidade à parte para requerer nas vias ordinárias uma provisão judicial... Os aeronautas, um caso de indenização, isso é perfeitamente possível nas vias ordinárias se dispor sobre a indenização, o juiz vai fixar o numerário.

Pérsio - Outra questão que me interessa. Na época da Constituinte, foi aventada a criação de uma Corte exclusivamente constitucional. Então, o senhor já fazia parte do STF. O que lhe parece essa idéia? À época, o senhor manifestou alguma posição sobre isso? Como ficou a composição das competências do STF?

Néri - O problema do Supremo ou de um Tribunal Constitucional... o nome é de menor relevo. A questão é que nós temos que partir para a abordagem do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil. Nós temos um sistema que se pode chamar de o mais completo do mundo, e por razões históricas. Quando se proclamou a República, o Brasil adotou integralmente o sistema americano. Nós saímos de um sistema continental europeu, de um sistema francês, e evoluímos de lá, em que o Judiciário não tinha controle da constitucionalidade das leis, quem controlava a constitucionalidade das leis era o Conselho de Estado e o próprio Poder Legislativo, a quem a Constituição Imperial expressamente atribuía a competência de controle da constitucionalidade das leis. A situação do Judiciário era uma situação acanhada em termos de competência. Havia uma independência, o artigo 151 da Constituição Imperial dizia: “o Poder Judicial - como era chamado - é independente”. Mas como é que nós temos que interpretar essa palavra “independência”? Apenas como independência da autoridade judiciária. O Pimenta Bueno, na análise da Constituição Imperial, ele expressamente desenvolve uma página belíssima, aliás muito bem escrita. Eu tenho sempre referido em palestras essa passagem, e ele diz que o Judiciário necessariamente tem de ter independência para decidir de acordo com aquilo que conscienciosamente ele entende que é a justiça para o caso concreto, sem temor algum, sem temer agradar ou desagradar. Escrito lá em 1850. E completamente válido hoje, a independência da autoridade judiciária é uma idéia ínsita à idéia de julgar. Não se pode pretender que alguém julgue se ele não tiver independência. Então, ele vai ser um autômato, ou alguém conduzido por outro, não será um juiz. Então, o juiz tem que ter essa liberdade, essa independência. Esse é um tema hoje que está em

plena discussão quanto à idéia da súmula vinculante. Ela retiraria do juiz essa independência. Eu examino esse problema aqui nessa palestra [refere-se a uma palestra por ele proferida na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, a 25.10. 96, cujo texto consta da bibliografia]. Eu entendo, no voto do julgamento dessa ação declaratória de constitucionalidade nº 1 - porque só houve até hoje uma única ação declaratória de constitucionalidade, e eu acho que essa é uma grande falha do Ministério Público Federal, que tem a seu favor um instrumento que poderia dar maior consequência... porque esta ação, diferentemente da ação direta de inconstitucionalidade, ela fechou... só podem propor o Presidente da República, Mesa do Senado, Mesa da Câmara e o Procurador-Geral da República. Então, o Procurador-Geral da República podia levar ao Supremo Tribunal Federal, força a discussão nos tribunais em torno de uma lei, há divergência. O Presidente pode não querer isso, porque a idéia dessa ação declaratória de constitucionalidade, no início, era de que ela seria sempre favorável à União. O sentido era favorecer, criaram na emenda 3, quando foi discutido o IPMF, pensando ser um mecanismo que daria para o governo uma tranqüilidade. Havia uma discussão, uma reação na sociedade, o governo ia ao Supremo e pedia para o Supremo dizer: “não, a lei é constitucional”. A constitucionalidade vincula todo o mundo, é vinculante. Mas se esqueceram de que se é uma ação, tanto pode ser julgada como procedente como improcedente. Então, se o Tribunal, ao invés de declarar imediatamente constitucional a lei, julgasse improcedente a ação declaratória e declarasse a inconstitucionalidade da lei, o tiro sairia pela culatra. O governo queria um *bill* de indenidade quanto ao exercício de seu poder decorrente daquela lei, e chegaria ao contrário, com efeito vinculante para a administração e para os demais graus do Judiciário. Então, não interessou ao governo. Quando ele viu que nessa primeira ação, nós julgamos procedente em parte, impedindo que fosse cobrado no exercício - que era o que mais interessava, nós estávamos em março; não pode cobrar no mesmo ano, por causa do princípio da anterioridade tributária. Também eu examino isso aqui [na palestra já referida]. Então, o governo não sentiu mais segurança. Evidente, ele pensava que ia ter um instrumento de uma mão só. Foi um absurdo, uma falta de assessoramento jurídico. Qualquer pessoa razoavelmente competente poderia dizer que o Tribunal não seria

obrigado a conhecer para julgar procedente sempre. E outra coisa: isso seria uma consulta. Se não pudesse julgar improcedente, seria uma simples consulta.

A partir do momento que ele fez a lei, com a presunção de constitucionalidade a favor da lei, tem a Comissão de Constituição e Justiça do Congresso, um órgão que examina previamente...

Pérsio - Poderíamos chamar de controle político de constitucionalidade?

Néri - Eu acho que o controle de constitucionalidade sempre é um controle político, mesmo quando ele é feito pelo Judiciário. A decisão do STF numa ação direta de inconstitucionalidade é uma decisão de natureza política, não político-partidária, mas é um controle de poder, porque ali não está posto o interesse subjetivo de ninguém. Não há a dimensão subjetiva na ação direta de inconstitucionalidade.

Então, o Brasil tem um sistema mais completo. Por quê? Essas cortes constitucionais nasceram depois da Primeira Grande Guerra (a primeira foi a da Áustria). Não havia no regime anterior controle de constitucionalidade. Imperava aquela doutrina de Montesquieu da separação total dos poderes. Um poder não poderia controlar um ato do outro. Se o Congresso fez a lei, o Judiciário não tem nada que discutir se essa lei é válida. É o que acontece na Inglaterra, onde o Parlamento é soberano. Um juiz inglês jamais discute esse problema da validade da lei, mesmo porque na Inglaterra não existe Constituição escrita. Então, essa idéia do primado da Constituição é uma idéia que não existe na Inglaterra. Por quê? O sistema deles é diferente; funciona há séculos e séculos num regime de paz. Isso é que é o curioso, as instituições de cada povo. Tanto que eles estão agora enfrentando uma questão muito complicada, que é a dos direitos humanos, em face da Corte de Estrasburgo, que é uma corte européia dos direitos humanos, e o governo inglês tem se imposto nessa Corte, de que eles aceitam as decisões da Corte, e a Corte declara que uma determinada decisão feriu os direitos humanos, e essa decisão foi baseada numa lei do Parlamento inglês. E aí, como é que fica? Se o Parlamento é soberano, não tem controle sobre suas leis.

O sistema francês é um sistema que agora... por isso que se diz que o Brasil tem que adotar um conselho judicial. Os países da Europa precisam fazer isso, porque o sistema deles foi sempre o de um Judiciário dependente. Essa idéia de um Judiciário

independente é idéia norte-americana. Quem implantou isso foi o sistema americano. Nós tínhamos um sistema francês no Império. Então, o Judiciário resolvia as questões entre os particulares, não tinha nada que se meter em matéria administrativa. Isso aí quem resolve são conselhos de Estado, é o próprio Parlamento. Então, sem dúvida essa idéia deu um grande destaque ao Judiciário, na medida em que o equiparou aos outros poderes, mas com uma força de controlar os atos dos outros poderes.

O Supremo Tribunal de Justiça do Império, criado em 1828, que funcionou até a República, ele não declarava a inconstitucionalidade de nada. Essa matéria era estranha, era imune à competência do Judiciário. Então, o Supremo Tribunal nasce com esse sistema americano, e qual é o sistema americano até hoje? O sistema americano não tem corte constitucional, tem a Suprema Corte Americana. O que é que faz a Suprema Corte? Desde o início, na célebre decisão do Marshall, lá em 1803 (Marbury x Madison), o que é que ele declarou? A possibilidade... não tinha norma nenhuma, não tem norma nenhuma na Constituição americana dizendo que a Suprema Corte pode declarar inconstitucional uma lei. Foi uma construção... mas nós na esteira dessa construção pusemos já na Constituição de 1891 esta competência do Supremo Tribunal Federal. Então, a competência para declarar uma lei inconstitucional, e mais do que isso. Há um documento que é, a meu ver, o documento de maior importância na história institucional do país, que é a exposição de motivos do Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, feita pelo Ministro da Justiça do governo provisório, Campos Sales. Ele encaminhou a proposta de criação da Justiça Federal. Ele chamou “a nova justiça”. Nessa exposição de motivos, ele define a doutrina do novo Judiciário que se implantava no país. Isso é interessante porque, como toda transformação, ela só paulatinamente foi compreendida. O Supremo Tribunal Federal foi composto de 15 ministros, e foram aproveitados, nomeados oito ministros do Supremo Tribunal de Justiça do Império. Então quando eles tiveram que enfrentar as primeiras ações, especialmente pela liderança do Rui Barbosa, que foi o grande advogado nessa causa do controle de constitucionalidade - ele começou a levar aqueles habeas corpus, aqueles casos de impugnações, anulações, etc., não havia justiça eleitoral, o próprio Parlamento é que fazia a apuração final dos votos e proclamava os eleitos, então aí havia situações um pouco complicadas. Então, ele levava isso em habeas

corpus e o Supremo começou a conhecer... não tinha mandado de segurança, o mandado de segurança só nasceu em 1934. Foi a construção da chamada teoria brasileira do habeas corpus. O habeas corpus foi usado não só para a garantia do direito de locomoção, mas também para garantir tudo aquilo que dizia respeito aos direitos do cidadão. E até para mandar publicar discurso parlamentar, ele conseguiu por habeas corpus. A Mesa proibiu a publicação de determinado discurso feito no Parlamento, por razões que não vêm ao caso. Ele foi ao Supremo e o Supremo deferiu o habeas corpus para que a Mesa da Câmara publicasse o discurso. Hoje, não se tomaria conhecimento de um habeas corpus dessa natureza, porque a ação própria seria o mandado de segurança.

Então, o Brasil começou com um controle que seria *incidenter tantum*, que é o sistema americano, cada caso concreto, na ação de Antonio contra Maria. Se se entender que a lei aplicada não é uma lei válida, qualquer juiz brasileiro está autorizado a dizer: “eu não aplico esta lei porque esta lei é inconstitucional”.

Pérsio - Mesmo de ofício.

Néri- De ofício. Quando ele for dirimir um caso... isto é fundamento para recurso, expressamente fundamento para recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. Quando a Corte local houver declarado uma lei federal inaplicável, é o recurso extraordinário da letra b [CF, art. 102, III, b], esse não depende de pré-questionamento, porque já foi declarada a lei inconstitucional, negada, portanto, negada a aplicação de uma lei federal. De modo que o sistema nosso é o sistema de controle difuso e foi assim praticamente até 1965, com um acréscimo em 1934, na Constituição, quando tivesse um caráter interventivo, daqueles princípios essenciais da Constituição. Então aí foi a única vez que se admitia uma ação contra lei em tese, mas era uma excepcionalidade do sistema. Desde 1965, então, que se estabelece em definitivo... isso é uma coisa interessante, porque foi exatamente na época do regime militar que foi dado esse poder ao Supremo de declarar em tese a inconstitucionalidade. Mas, com uma grande limitação: só tinha legitimidade para entrar com essa ação o Procurador-Geral da República. Nesse período, o Procurador, que era homem de confiança do Presidente... havia, sem dúvida, uma inibição á ação do Procurador. Então, o grande volume que nós tínhamos no Supremo era de representações - e naquele tempo se chamava representação [de

inconstitucionalidade, e não ação direta de inconstitucionalidade, como após 1988] - contra leis estaduais, porque ela foi um mecanismo do governo federal controlar a legislação estadual. Como as leis estaduais... o Estado tem sua autonomia, pode fazer suas leis, dentro da sua área de competência, essas leis podem atentar contra a Constituição, era criar um mecanismo de poder suspender essas leis atentatórias à Constituição Federal. O Procurador entrava com a representação de inconstitucionalidade, contra lei em tese, ele podia entrar contra lei federal também. Houve muitas ações contra lei federal. Então, a partir desse momento nós passamos a conviver com os dois sistemas: o sistema americano, do controle difuso, caso a caso, no bojo de cada processo, *incidenter tantum*; e o sistema dos tribunais constitucionais que foram criados na Europa, que só conhecem o controle da norma em abstrato, eles não julgam o caso concreto, julgam a norma só. E alguns fazem um trabalho na fase de elaboração da lei. O Tribunal português pode ser consultado se o projeto que está tramitando é constitucional ou inconstitucional. Se ele disser que é inconstitucional, fica trancada a tramitação. Se ele disser que é constitucional e depois se transforma em lei, não se discute mais a constitucionalidade. Então, é um controle abstrato.

De modo que o Supremo Tribunal Federal realiza a função das cortes constitucionais, também funções da Suprema Corte Americana e, também, por via do recurso extraordinário, ele julga a causa, em última instância. Quando? Quando essa causa tiver um embasamento constitucional. Desde 1988 o embasamento só pode ser constitucional. O recurso extraordinário foi sempre a via pela qual o Supremo fazia o controle difuso. Hoje, o recurso extraordinário continua sendo considerado o recurso mais importante que chega ao Supremo, justamente porque é o controle de constitucionalidade da grande massa das leis, tudo isso chega ao STF e satura o Tribunal, milhares de recursos extraordinários sobre a mesma matéria, sobre a qual o Supremo já firmou jurisprudência.

Pérsio - Daí a súmula vinculante.

Néri - Então esse é um mecanismo que se pretende hoje, de caráter prático. Pois se o Tribunal já decidiu, numa jurisprudência assente, que a solução é aquela, por que continuar mandando subir, e as partes esperando, porque enquanto vai, o Antonio e a

Maria, que querem solução para o seu caso concreto, que é o mesmo caso que o Joaquim e a Joana... é a mesma lei, e eles têm que ficar esperando. Por que aquele processo, todo aquele papelório passa por um Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional Federal suba ao Supremo, vai à Procuradoria-Geral, porque a Constituição diz que a Procuradoria tem que se pronunciar sobre todos os casos que vão ao Supremo. E as partes esperando. E o Judiciário deixando de prestar a sua jurisdição, a prestação jurisdicional da forma que todos nós desejamos, da forma mais rápida possível. Então, isso seria um mecanismo para tornar rápida a solução de contendas em si, pacificadas. É a inutilidade de fazer a máquina judiciária funcionar numa coisa que já se sabe. Imaginemos, nós temos casos que não são numerosos. De uma maneira geral, este efeito vinculante teria conseqüências importantes na medida em que vincula a administração. O Judiciário, o juiz de uma maneira geral, já segue a orientação do Supremo. Quando o juiz sabe que o Supremo tem uma orientação, ele já acomoda a sua opção, se era diferente, ressalva o ponto de vista dele, mas aplicam como bom senso... porque a decisão judicial, o ato judicial é um ato de natureza prática. O senhor, sendo um juiz, tem uma tarefa que é uma tarefa prática. O senhor recebe uma reclamação das partes e tem que dar uma solução. Então, isso é uma ação prática, que tem que ter um resultado. O objetivo seria este: tornar rápido. Não impediria, por exemplo, que, em determinadas situações, o juiz discordasse. Eu acho que o juiz não pode ser punido se ele resolver não acatar a súmula. Se ele está investido no cargo de juiz, tem que ser garantido para ele, seja ele juiz da comarca mais desconhecida do país, que ele possa dar à lei a interpretação que ele entender. Agora, o bom senso manda que ele procure aplicar uma orientação de corte superior já assente. Mas se ele tiver grandes fundamentos, novos, de um aspecto que não foi examinado, eu acho que isso mudaria a decisão, eu acho que é até dever do juiz, fazendo todas as ressalvas, etc., dar sua decisão, ainda que discordando, porque aquilo vai ser levado, por via duma reclamação, provavelmente, ao Tribunal. O Tribunal vai conhecer da reclamação, vai ver se o caso era de aplicação daquela súmula, e se entender que era, não encontrando razões novas para rever a orientação - porque isso justifica-se pela própria transformação da realidade social; o tribunal revê a súmula, como faz hoje com as súmulas que não têm caráter vinculante. Por exemplo, surgiu por uma questão de ordem posta pelo relator uma

súmula que tem mais importância... é a súmula que mantém a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar autoridades que já deixaram o cargo. Por exemplo, enquanto era ministro praticou um ato que seria um ato criminoso; depois, deixou de ser ministro, mas continua com foro lá no Supremo, porque o ato foi praticado enquanto era ministro. O Supremo está revendo esta súmula e está havendo uma tendência no sentido de revogá-la. Se revogar, ficaria assim: o Supremo só julga enquanto estiver no cargo. No momento em que ele deixou o cargo, remete-se o processo para a jurisdição comum, porque a prerrogativa de função é um resguardo da autoridade. Se ele não é mais autoridade, vai responder pelo ato que praticou enquanto era autoridade na justiça comum. Então, é a revisão de súmula.

Pérsio - Com relação à legitimidade ativa da ação direta de inconstitucionalidade, houve um aumento muito grande, do Procurador-Geral da República para todos aqueles [do art. 103 da CF]. O Gilmar Ferreira Mendes defende uma redução dessa legitimidade. Eu gostaria de saber o que é que o senhor pensa disso?

Néri - Eu sempre fui favorável à ampliação, sempre fui. Nós tivemos inclusive episódios interessantes na história do Supremo, com o Ministro Adauto Lúcio Cardoso, que renunciou, pediu aposentadoria - já tinha tempo para aposentadoria -, ele reagiu contra a posição passiva do Procurador-Geral, que não quis apresentar uma representação de inconstitucionalidade contra a Lei de Imprensa, uma lei com conseqüências políticas muito grandes naquela época. E a parte entrou com uma representação no Supremo, dizendo que o Procurador-Geral estava subtraindo do conhecimento do Supremo uma questão de inconstitucionalidade. E o Supremo não tomou conhecimento dessa reclamação, entendendo - essa era a orientação geral - que o Procurador-Geral era o titular da ação; se ele entendesse que não tinha que entrar com a ação, ele não entrava. Então, como o Procurador-Geral era um cargo de confiança, complicava a situação.

Desde aquela época, havia uma corrente muito grande, entendendo que devia ser mudado. Ou, então, inclusive, o Supremo, em determinados casos, avocar o exame do assunto. Suponhamos, nesse expediente, se o Procurador não quisesse, haveria de encaminhar esse expediente que ensejou seu pronunciamento ao Supremo, para que o Supremo examinasse sua constitucionalidade. Como é um processo objetivo, é um

processo sem partes. Assim como o Supremo pode de ofício, no julgamento do processo, sem que ninguém tenha levantado a questão, por provocação do relator - aliás, está acontecendo isso no julgamento do mandado de segurança no caso das terras indígenas. No mandado de segurança, um ministro arguiu a inconstitucionalidade, entendeu que o Decreto 24, que regulamentou o processo de demarcação seria inconstitucional porque não assegurou a defesa do proprietário e o devido processo legal, aquela coisa... então pode acontecer que a questão de inconstitucionalidade seja julgada sem provocação das partes. Toda questão de inconstitucionalidade, a rigor, é uma questão sem partes. É a defesa da ordem jurídica, do primado da Constituição. Em última análise, é isto.

Então, eu acho que essa alteração foi muito boa. Agora, realmente o Supremo tem tido uma preocupação com um dos itens, que é o último, item IX, que assegura legitimidade às confederações sindicais - essas não têm dado maiores confusões, porque elas têm um conceito conhecido, quase que já um conceito legal, consagrado. O grande problema é a entidade de classe de âmbito nacional. O que é que é a entidade de classe de âmbito nacional? Isso tem ensejado uma grande discussão. O Tribunal, muitas vezes, não tem reconhecido a legitimidade à autora da ação, e com isto nega a sentença, não conhece da ação. Tem estabelecido alguns pressupostos quanto ao inciso IX. Não só da legitimidade, mas também uma relação de implicação, uma correlação entre o objetivo da entidade e...

Pérsio - Mas a Constituição não diz isso.

Néri - A Constituição não diz, é uma construção que o Supremo tem feito.

Pérsio - Mas não é restritivo do direito?

Néri - Nós não entendemos que seja restritivo, mas que ela é ordinatória. Porque o grande rol de legitimados, por sua natureza, é um rol de autoridades, de órgãos (Presidente da República, Governador de Estado...). Por exemplo, o Governador de Estado tem competência para requerer a inconstitucionalidade de uma lei. Nós não chegamos nunca a discutir esse problema, nunca se impôs essa questão, porque ela é meio absurda, mas poderia se impor. Por exemplo: suponhamos a lei do Maranhão, uma lei estadual do Maranhão, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul vai arguir a inconstitucionalidade da lei do Maranhão. O que é que a lei do Maranhão interessa? Mas

às vezes pode interessar, se for uma lei sobre ICMS, que venha a criar a chamada guerra fiscal, uma lei que venha reduzir de tal maneira a diferença entre Estados vizinhos, para atrair empresas, oferecendo isenção de impostos e tal.

Entende-se que as autoridades políticas não têm restrição, os partidos políticos não têm. Um partido político pode entrar com uma ação de inconstitucionalidade quer de uma lei federal quer de uma lei estadual. Isto tem acontecido. Desde que tenha representação no Congresso... e tem servido essa ação, inclusive, para atuação dos pequenos partidos. Houve mesmo o presidente de um pequeno partido que estava freqüentemente lá. Ele assistia as sessões, “para mim é muito mais importante em termos de destaque entrar com uma ação aqui, porque a minha atuação lá no Congresso fica diminuída, não tenho força nenhuma lá no Congresso; mas se eu trazer a situação para o Supremo e o Supremo deferir a cautelar, suspender aquela lei, eu vou conseguir no Supremo o que eu não consegui lá na elaboração da lei no Congresso”. São todos aspectos interessantes, mas o certo: não há restrição a partidos. Eles podem atacar qualquer tema.

Entende-se que, como é o único grupo que tem realmente interesses particulares, que são as entidades de classe, aspectos corporativistas, elas só podem atacar a lei que lhes diga respeito. Por exemplo: associação dos magistrados brasileiros; nós temos entendido que ela pode, ela está legitimada a arguir qualquer lei que diga respeito à magistratura, de qualquer Estado, que seja inconstitucional quanto à magistratura. Para se reconhecer como entidade de classe de âmbito nacional, é preciso que ela tenha representação em, no mínimo, oito Estados. Agora, há uma discussão no Supremo com predominância deste entendimento: ela não deve ser uma associação de associações, ela deve ser um tipo de federação de associações; acontece, por exemplo algumas classes às quais o Supremo reconheceu o caráter de situação especial, os delegados de polícia. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia vinha sendo reconhecida no Supremo como entidade de classe de âmbito nacional. Nunca se discutiu... na primeira discussão, ela foi feita em outra perspectiva, de que se poderia considerar-se uma classe os delegados de polícia ou se era apenas um segmento da classe dos funcionários públicos. Se fosse um segmento da classe dos funcionários públicos, delegados não teriam

legitimidade, mas sim a Federação Nacional dos Servidores Públicos, ou então a Associação Nacional. Mas agora, numa dessas últimas ações, a questão foi posta ao Supremo. Nas informações, o Estado, ao defender a lei local, que estava sendo atacada pela confederação nacional, sustentou a ilegitimidade ativa da associação. Por quê? Porque ela não é uma associação de âmbito nacional, ela é uma associação de associações. Ela é uma federação das associações locais (associação gaúcha dos delegados, associação catarinense dos delegados). O Tribunal está firmando o entendimento que associação de classe tem que ser uma associação composta de profissionais... [aqui encerrou-se a gravação]

6. ENTREVISTA COM A PROFESSORA SIDNEYA DE OLIVEIRA, COORDENADORA DA AÇÃO CATARINENSE PRÓ-CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO, REALIZADA EM 3.9.97.

Pérsio - A senhora foi coordenadora da Ação Catarinense Pró-Constituinte e Constituição? Como funcionou esse trabalho?

Sidneya - [mostrando a cartilha elaborada pela Ação Catarinense]...essa foi a cartilha que nós fizemos para ser distribuída nas escolas e nas reuniões, para as pessoas ficarem sabendo. Porque não adiantava chegar e discutir o que é uma Constituição, o que é uma Constituinte, que era aquela fase anterior que precedia a feitura da Constituição, para que servia? Se tu chegavas com uma cartilha assim, o pessoal, curioso, já vinha, já participava. As escolas fizeram trabalho sobre isso, e a gente recebia correspondência do Brasil inteiro. Nós fizemos ainda com as escolas de primeiro grau um concurso para os alunos falarem sobre o assunto. Não me lembro agora, quero ver se encontro o material - então, no interior, nós conseguimos uma bicicleta, então foi conseguida uma bicicleta para quem fizesse a melhor redação sobre a Constituinte. Por quê? Porque isso envolvia necessariamente os professores. E, em casa, os pais gostam de ajudar os filhos, principalmente quando tem envolvido algum prêmio. Era assim, nós fazíamos tudo que era possível para atingirmos o maior número de pessoas. A cartilha foi lida, espera-se, por todos os professores da época, desde os professores de primeiro grau. Porque a gente pensou: como é que, será que professor de primeiro grau vai se importar? Então, para que os alunos de quarta série... foi de quarta, de oitava - de primeira a quarta foi um tema, depois de quinta a oitava, e segundo grau também. Justamente, para atingir até aquele professor que às vezes não tinha nem o segundo grau mas que soubesse o que era a Constituinte. Então, nós fizemos aqui um trabalho que realmente, olha, eu duvido que outro Estado tenha discutido como nós discutimos, realmente não houve. Várias universidades fizeram trabalho, mas apenas aquele inicial que nós também fizemos, que

foi coletar sugestões dos professores, que aqui também houve. Mas foi interessante que os professores se fixaram num grupo mais na parte social, outro grupo... conforme a área... não me lembro bem, mas, com questão de patente, por exemplo, o Centro Tecnológico se preocupou em mandar alguma coisa. Então, foi bem interessante, porque cada grupo não via o todo. E esse trabalho, quando foi para a comunidade, nós atingimos todos os extratos sociais. Daí que foi mais interessante.

Pérsio - Inclusive essas propostas se transformaram em propostas de emendas populares que foram apresentadas ao Congresso Constituinte.

Sidnéya - Apresentadas. E votadas. E muitas, depois, foram incorporadas.

Pérsio - E a senhora teria algumá idéia do que especificamente teria sido incorporado?

Sidnéya - Não me lembro. Faz tanto tempo. Mas eu sei que de vez em quando um me telefonava, os próprios deputados, entende? Eu tenho várias correspondências deles na época, me dizendo: “foi aprovada tal coisa, nós votamos”. Davam satisfação com o compromisso que eles tinham tido aqui com a Universidade.

Pérsio - E com relação a isso, que avaliação a senhora fez, a Ação Catarinense fez ao término da elaboração da Constituição?

Sidnéya - Todos saímos cansados, porque foi um trabalho de um ano, praticamente, mas satisfeitos com o resultado. O resultado que a gente esperava, objetivo, era fazer com que toda a comunidade - se a gente pudesse ter feito no Brasil seria melhor ainda - participasse democraticamente de um processo democrático, visando a Constituição realmente como a Lei Maior de um país. E são pessoas que jamais ouviam, tinham ouvido falar do que era uma Constituição, sabendo o que era, sabendo dos seus direitos, seus deveres. Nós temos certeza que depois disso aí as pessoas não foram mais as mesmas. Ficaram mais conscientes, pode ser coincidência ou não. Mas houve, a partir daquela data, um grau de exigência, de cobrança maior em relação aos nossos políticos, até no voto, a qualidade do voto também, porque tudo isso era enfatizado, além do que era uma Constituinte, o objetivo dela, a gente enfatizava qual era o papel do político, a responsabilidade do voto, do voto não ser vendido, tudo isso era colocado. Incomodava um pouco algumas pessoas, mas eu acho que depois disso nós conseguimos que as

pessoas mudassem, se conscientizassem do papel da cidadania, todo o mundo ficou um pouquinho mais cidadão.

Pérsio - Com relação ao cumprimento da Constituição? Essa movimentação inicial quando da elaboração não teve continuidade depois?

Sidnéya - Depois nós fizemos o acompanhamento, durante algum tempo. Inclusive já não coordenado por nós, mas pelas várias associações. Por exemplo, eu me lembro que o Conselho Regional de Administração fez uma mesa convidando vários políticos, cobrando várias coisas. E o que a gente viu foi que a Constituição, como estava, sem as leis complementares, ela não funcionava. Então, a nossa batalha foi para que as leis complementares fossem feitas. Eu me lembro que na saúde, a proposta era excelente, mas não funcionava por falta de leis complementares. E é uma luta que ainda continua até hoje. Sempre que eu encontro algum senador, algum deputado, eu sempre lhe reforço... É isso aí. Mas existe um ciclo, novas modificações estão aí. Seria bom fazer de novo todo o movimento.

Pérsio - Por que a senhora acha que, de certa forma, essa participação popular refluíu?

Sidnéya - Bem. Primeiro, a necessidade sempre de uma coordenação. A universidade trabalha com mandatos. Enquanto eu estava na pró-reitoria, eu tinha um tempo disponível para isso. Depois, voltei para a sala de aula, e como professora já não dava. A administração que nos seguiu também não teve... parou, porque o objetivo era discutir aquele momento da Constituinte, da Constituição, e esse acompanhamento foi realmente... não sei o porquê, assim as razões. Devem ser as razões de todo grupo: tem um tempo para nascer, para desenvolver e para morrer. É um ciclo. Mas eu acho que, ainda que indireta, de uma outra categoria, ainda há essa preocupação. Pelo menos a associação dos professores daqui - APUFSC -, que também tinha representantes na época, o SINTUFSC [sindicato dos funcionários da UFSC], o próprio DCE também. Eu acho que esse trabalho político continua. Não na proporção da época. E, agora, também não haja agora tanta necessidade, porque nós não tínhamos um Presidente eleito, agora já temos. Arcamos com a responsabilidade...

Eu realmente não saberia te dizer porquê. Talvez seja pela falta de um engajamento maior, de uma liderança. E também é um processo que cansa. Poderia ter

sido outro tipo de trabalho, quem sabe? Não sei... do governo do Estado, de alguma ONG, de algum sindicato. Eu acho que a esquerda, ou a oposição, que nem sempre é de esquerda, tem feito alguma coisa.

Pérsio - Alguma outra coisa que eu não tenha perguntado e que a senhora gostaria de colocar?

Sidnéya - Uma coisa interessante de que eu me lembro: Brasília vivia com um *lobby*... A UDR... Eles não trabalhavam. Ficavam sempre lá.

Eu própria fui para lá fazer *lobby*. Quando nós fomos entregar proposta dos catarinenses a todos os deputados, todos os senadores, o que realmente nos chamou a atenção foi a quantidade de pessoas - era a UDR, empresários - que viviam o tempo inteiro lá na Câmara e do Senado. Então, a Praça dos Três Poderes vivia lotada de pessoas. Eu me interrogava se essas pessoas não trabalhavam, porque ficavam o dia inteiro atrás dos políticos, fazendo *lobby*, querendo que as propostas deles entrassem.

Pérsio - E os grupos não ligados ao poder econômico tinham uma representação contínua, ou era uma coisa mais esporádica?

Sidnéya - Eu acho que era contínua. Mesmo os grupos mais populares. Que às vezes não tinham tanta festa, mas estavam sempre em Brasília. Talvez ficassem menos tempo porque não tinham recursos financeiros. Porque as pessoas que eu via mais em Brasília eram pessoas muito bem arrumadas. Então, realmente, era a elite. Se tu me disseres assim: a quantidade? Muito mais elite do que povo. E mesmo nós, os professores também, porque apesar de levar uma proposta popular, nós estávamos na elite, nós estávamos lá com dinheiro da Universidade, do governo, para irmos lá. Lógico: eu ficava em casa de amigos, para não gastar, mas a passagem, pelo menos, era do governo. Então, quem não pudesse... Brasília assusta, é um pouco distante, não é?

Eu notei também que o *lobby* maior era do Nordeste. Isso sempre, mesmo quando não era nesse processo constituinte. Por exemplo, quando eu viajava como pró-reitora, ia levar alguma posição da universidade, eu sempre viajava sozinha, por questões de recursos financeiros. O Nordeste! Cinco, seis pessoas juntas, sempre. O pró-reitor e todos seus assessores. Eu achava muito interessante, porque nós não tínhamos dinheiro e lá eles

tinham. Mais ainda quando se falava que um percentual maior na distribuição de renda ficava para aquele lado...

Pérsio - Muito obrigado pela entrevista.