

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

Área temática: Pensamento Político Brasileiro

**A COMISSÃO ARINOS COMO ENSAIO TÉCNICO DA CONSTITUINTE DE
1987-88**

Mônica Gonçalves

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Belo Horizonte, MG

30 de agosto a 2 de setembro de 2016

A COMISSÃO ARINOS COMO ENSAIO TÉCNICO DA CONSTITUINTE DE 1987-88¹

Mônica Gonçalves (UERJ)

RESUMO: Entre os anos de 1985 e 1986 funcionou no Brasil uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), criada a partir de um decreto da Presidência da República, para dar subsídios aos trabalhos da futura Assembleia Nacional Constituinte, a ser instalada no ano de 1987. Essa Comissão tem sido tratada pela ampla bibliografia sobre o processo constituinte como um acontecimento isolado, sem muita importância para o processo, como apenas uma tentativa frustrada de promover uma Constituinte com projeto encomendado pelo Governo Federal. No entanto, a análise dos registros dos trabalhos da comissão, combinado aos depoimentos dos membros e as notícias da época, permitem identificar a relevância da referida comissão no desdobramento do processo constituinte de 1987-88. Este trabalho pretende explorar os indícios de que houve uma importante contribuição da Comissão Arinos para o ordenamento constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Arinos, Constituinte, ANC.

1 - INTRODUÇÃO

A Comissão de Estudos Constitucionais fazia parte do projeto de Tancredo Neves para a reconstitucionalização do país e a conclusão do processo de transição. Esta comissão ficou mais conhecida como Comissão Arinos por conta de seu presidente Afonso Arinos de Mello Franco. Ela foi composta por 50 membros nomeados pelo poder executivo, dentre os quais havia uma maioria de juristas, mas também outros especialistas de setores importantes como sociólogos, empresários, religiosos e alguns profissionais liberais. Essa comissão atraiu o foco das atenções por iniciar uma tarefa que ainda era objeto de disputa: o reordenamento constitucional do país. A intenção desse projeto era promover a mudança livre dos riscos de retrocesso e endurecimento dos militares, por um lado, e canalizar as manifestações a favor da participação popular na Constituinte, por outro.

Tendo sido alvo de muitas críticas, a Comissão Arinos funcionou de forma diferente daquela idealizada por Tancredo. O propósito, o seu funcionamento e o resultado desta atuação produziram um quadro que não pode ser percebido num olhar distraído ou superficial. A imagem da Comissão como um acontecimento isolado e como o fruto de uma tentativa de conduzir a transição por uma via elitista tende a ignorar como os acontecimentos nas áreas política e social interferiram nos debates e nas decisões que ali se verificaram. A abertura dada pela Comissão para o debate de temas trazidos pelos movimentos sociais permitiu de alguma forma a participação dos diversos atores sociais naquele complexo processo político,

¹ O presente texto é uma apresentação dos resultados preliminares da pesquisa que venho realizando com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-graduação do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

com uma reflexão mais expressiva de questões como o da igualdade de gênero, dos direitos do trabalhador, da proteção aos mais vulneráveis. Essa ação da Comissão gerou, portanto, novos desdobramentos no cenário político da construção constitucional.

O fato de ter sido anterior à constituinte, e o fato de trabalhar como se fosse uma constituinte de verdade, com nomes respeitados do Brasil, fez com que a elaboração constitucional começasse de fato, logo. É como se o Brasil tivesse treinado para fazer uma constituição. Houve grande mobilização e cobertura de imprensa. Críticas, debates. Foi um grande laboratório. Ajudou tornar a nova constituição inevitável. A constituição de 1988 é uma das mais abertas, transparentes, mobilizadoras do mundo. Não conheço outro país que tenha elaborado uma constituição com tanta liberdade e acompanhamento popular. Isto se deve muito a Comissão Arinos².

Nesse sentido, a comparação entre o Anteprojeto Arinos e a Constituição Federal de 1988 permite identificar importantes influências tanto na concepção geral da nossa atual constituição, como em artigos literalmente presentes nos dois textos. As comparações se deram com base nos Título I (“Dos princípios fundamentais”) e II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) da Constituição Federal de 1988. Ao longo deste trabalho pretendemos trazer luz sobre a atuação desta comissão, identificando alguns sinais de sua relevância no processo da redemocratização brasileira.

A pesquisa, que encontra-se em sua fase final, está baseada na análise dos materiais deixados pela Comissão Arinos, como versões preliminares do anteprojeto, propostas de emendas e suas fundamentações argumentativas, transcrições das reuniões, declarações nos jornais da época e entrevistas recentemente realizadas com alguns membros da Comissão. Esses materiais permitem vislumbrar a atuação da Comissão Arinos no debate pré-constituinte. Ainda que o anteprojeto elaborado pelos membros da Comissão Arinos tenha sido arquivado pela presidência da República, seus artigos foram largamente utilizados pelos constituintes de 1987-1988 durante a fase de construção do texto constitucional.

2 – LABORATÓRIO PARA A CONSTITUINTE

2.1 – A COMISSÃO ARINOS E O REORDENAMENTO CONSTITUCIONAL

A experiência política brasileira deixa mostra da existência de um esforço de conservação da situação existente. Ainda que tendo que trilhar caminhos diversos, os esforços, ao longo de muitos anos, sempre foram no sentido de impedir que mudanças radicais se realizassem. Esses esforços, observáveis na história política do país, certamente

² Declaração Joaquim Arruda Falcão Neto, integrante da Comissão Arinos. Entrevista concedida em 2015

não evitaram que muitas mudanças fossem implementadas. Uma forma bastante eficaz de controlar esses processos de mudança tem sido a estratégia da negociação, pois permite alguma movimentação na sociedade, sem que necessariamente, ocorra a distribuição do poder, que se pretende manter inalterada. Nessas negociações ou pactos realizados por grupos em disputa pelo poder algumas concessões são feitas, com o objetivo de impedir as grandes transformações. Por certo, a estratégia de conciliação nem sempre resulta no fim esperado por seus articuladores, como podemos ver na redemocratização brasileira dos anos 1980. Mas a estratégia da concessão, consagrada pela frase “Vão-se os anéis, mas ficam-se os dedos”³, pretende sempre a manutenção do poder político⁴.

A promulgação da Constituição Federal no ano de 1988 é a última etapa do processo de transição da ditadura para a democracia no Brasil. Este é um evento considerado um marco na formação de um Estado Democrático de Direito no Brasil, uma vez que por meio desta nova Constituição muitas inovações legislativas foram introduzidas, sob a promessa de construção de uma nova sociedade, recém-saída de um regime militar. Este evento é a culminância de um longo processo, em que se objetivava a superação do regime militar e o estabelecimento do regime democrático⁵. Pensar as disputas que foram travadas ao longo desse processo, e os seus desdobramentos ajuda a entender as bases sob as quais nossa democracia atual foi construída, mais especificamente no que diz respeito ao reordenamento constitucional e ao papel dos diferentes atores desse espaço político. A Comissão Arinos, apesar de não ocupar posição de destaque na historiografia da transição política brasileira, realizou um importante papel nesse processo.

Tendo sido criada para promover o debate sobre a futura Constituição e esboçar um anteprojeto que serviria de base à futura constituinte⁶, a Comissão Arinos integrava, com uma série de outras medidas, um projeto de conclusão da transição política, há tempos anunciada. A intenção desse projeto era promover a mudança livre dos riscos de retrocesso e endurecimento dos militares. O propósito da Comissão Arinos, seu funcionamento e o resultado desta atuação, produziu um quadro que não pode ser percebido num olhar distraído

³Expressão utilizada por conservadores para justificar a defesa de uma legislação com proteção social para evitar radicalização dos movimentos sociais (ver em

⁴Em sua crítica do direito, Walter Benjamin (1986) identifica esta manutenção do poder como a segunda função do direito na tradição liberal, que depois de instituí-lo, se direciona unicamente ao impedimento da emergência de um outro poder concorrente. O direito, portanto, visa o monopólio do poder. As concessões seriam uma forma de conter um outro poder que almeja se estabelecer.

⁵ É preciso ressaltar que o uso da expressão ‘regime democrático’ é bastante genérica, não aludindo aos diferentes usos que se fazia da expressão em questão. Havia importantes divergências nas linhas de pensamentos de cada um dos “defensores” da democracia, mas que de um modo geral, expressavam a ideia de um governo eleito, com regras estabelecidas, com maior ou menor abrangência de participação da sociedade.

⁶ A formação de uma comissão para elaborar a nova constituição é anunciada por Tancredo Neves em entrevista à imprensa em 11-2-1985. Note-se, como se verá mais à frente, que nesta data o formato da mudança constitucional ainda era objeto de disputa, tendo sido definido nos últimos meses daquele ano.

ou superficial. Parece haver uma imbricada relação entre os diversos atores sociais, na qual os acontecimentos nas áreas política e social produziram interferência na ação da Comissão, o desdobramento de sua ação provocou novos entendimentos sobre a situação política e as possibilidades de atuação dos diversos atores sociais naquele complexo processo político. Ao que parece, nos desígnios de Tancredo Neves, o papel da Comissão Arinos era não apenas o de elaborar a matéria legislativa para submeter ao Congresso Nacional, mas o de conferir ao processo de transição legitimidade na medida em que se propunha a ser um espaço de debate naquele momento de reconstrução da ordem. A Comissão seria a responsável por reestabelecer a relação entre o Estado e a sociedade, enquanto funcionasse como um espaço de negociação entre os segmentos representativos da sociedade, evitando o confronto direto na disputa pelas decisões. A ação de Tancredo pode ser identificada como mera estratégia de concessão para a conservação do poder. Num contexto de crescente onda de manifestação popular que exigia a participação política da sociedade nos espaços decisórios, era preciso conter qualquer risco de radicalização. Nesse sentido, abrir espaços de canalização das vozes era uma estratégia de antecipação, mas que de forma intencional buscava frear o movimento dos grupos de luta por participação política.

Essa estratégia de antecipar-se foi largamente usada na história do Brasil. Sempre que se esboçou um risco real, e eminente, da perda do poder como fruto de uma disputa, os conservadores providenciam os meios para evitar o confronto, a ruptura, promovendo as mudanças necessárias, seja por meio de acordo, ou de simples concessões que visavam silenciar aqueles que representavam risco a seus interesses. Essas mudanças são efetuadas num nível superficial, não se configurando como transformações profundas das relações de poder existente, mas apenas novas configurações daquele estado de coisas anterior.

No caso da transição política que culminou na ANC de 1987-1988 não foi diferente. Mas o campo incerto da política não permite cálculos tão precisos. Eventos inesperados inseriram na equação novos elementos que modificaram o curso do que se esperava. A Comissão Arinos deveria ser uma comissão de poucos notáveis, responsáveis pela conciliação do país traduzida no projeto de Constituição, devolvendo o governo das leis, as garantias dos direitos individuais que se havia perdido nos longos anos da ditadura militar. Para participar dessa mesa de negociação foram cogitados nomes representativos dos principais segmentos sociais, para o estabelecimento de um novo pacto social, de uma nova república. Essa era a estratégia retórica visível nos discursos de Tancredo ao longo de sua campanha presidencial, ocorrida imediatamente após a campanha “Direta Já”. Mas a situação que se impôs na sucessão presidencial gerou um novo estado de coisas, que já não permitia a realização daquele papel originalmente idealizado para a Comissão. Para vislumbrar os

contornos desses desdobramentos, faz-se necessário lançar um olhar atento sobre o debate da redemocratização.

Analisando os discursos de diferentes atores naquele cenário político, podemos identificar, de forma bastante genérica, a existência de dois polos opostos na proposição de saídas da situação de instabilidade política. Um deles defendia a realização de uma ampla reforma constitucional para reorganizar o Estado, restabelecendo a posição dos civis na condução do governo. De outro lado havia quem reclamasse a necessidade de uma mudança mais profunda, que só poderia ser alcançada por meio de uma Assembleia Constituinte. Discursivamente, dependendo da maneira como este tema era mobilizado pelos diferentes grupos, ele poderia privilegiar um tratamento dos aspectos políticos da constituição ou os fundamentos da doutrina jurídica clássica. Eram diferentes maneiras de fundamentar as ações dos atores políticos ao longo das disputas travadas pela liderança do processo de transição.

2.2 – FRUSTRAÇÕES E SUCESSOS DO PROJETO ARINOS

As diversas disputas travadas pela superação do regime militar que vigorou no Brasil entre os anos de 1964 e 1985 foram direcionadas por diferentes grupos sociais, com diferentes atuações. A mudança de regime se deu em um complexo processo que envolvia essas diversas forças sociais, facilmente identificadas na disputa que culminou na fase final do processo de abertura, que foi a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988 com o foco no debate em torno do ordenamento jurídico como via de saída do regime autoritário para um regime democrático. O tema da mudança constitucional, tema que ficou polarizado em duas diferentes correntes num cenário de disputa ideológica. Ambos defendiam uma determinada ação política com objetivo de promover a mudança constitucional, mas contrapunham-se quanto a motivação e a maneira que ela seria realizada.

Nesse sentido, a pesquisa sobre Comissão Arinos permite uma aproximação com as questões presentes no debate sobre o reordenamento jurídico e institucional⁷. Sua formação foi motivo de grande controvérsia, sendo tema de grande discussão sobre a pertinência, ou

⁷Para desenvolver esta pesquisa utilizamos como principal fonte o acervo com todo o material produzido pela Comissão Arinos encontra-se no Arquivo Histórico do Museu da República, na cidade do Rio de Janeiro. Lá estão as transcrições da maior parte de suas reuniões, listas de presença, relatórios dos grupos de trabalho, versões de textos preliminares ao anteprojeto, algumas folhas de votação de emendas, os materiais usados para estudos temáticos, como as Constituições de outros países, textos doutrinários do direito, reflexões filosóficas, sociológicas e históricas de diversos autores brasileiros e estrangeiros, sendo alguns os próprios membros. Estão arquivadas também as muitas sugestões enviadas pela população como contribuição para a Constituição que se produziria. Esses documentos constituem uma parte da Coleção Memórias da Constituinte. Algumas dificuldades em relação ao material já foram identificadas, como por exemplo, as lacunas nas transcrições, tanto nas falas quanto na indicação dos falantes e ausência de transcrição e de folha de frequência de algumas reuniões.

não, de sua existência. Tanto o cenário político, quanto as condições em que foi formada geram críticas dos mais variados segmentos da sociedade. O embate Reforma constitucional versus Assembleia Constituinte estava em pleno auge quando a criação da comissão foi anunciada. Era um dos períodos mais efervescente da história política, com intensa manifestação social e grande disputa política pela condução e finalização do processo de abertura, anunciado uma década atrás.

O papel da Comissão Arinos era, de alguma forma, o de canalizar, e consequentemente conter, as inflamadas mobilizações que surgiam na sociedade na luta pela participação popular no processo de transição política. As palavras de Arinos nas orientações iniciais para os trabalhos dos membros mostram claramente que a Comissão deveria se manter na via jurídica para o reordenamento, evitando uma radicalização ao modo dos movimentos sociais. Isso porque as pressões populares para a implementação de mudanças imediatas, de ordem política, gerariam mais caos. Para cumprir a tarefa de traçar um caminho para a confluência e retorno da ordem seria necessário dar voz à população que a reclamava. A maneira de garantir alguma presença das reivindicações populares no texto constitucional seria por intermédio da Comissão Arinos, dando segurança ao povo à medida que estivesse observando seus interesses, descartando a radicalização dos movimentos sociais para implementação das mudanças esperadas e necessárias.

... nós não devemos esquecer que nós não podemos estimular a prática da pressão popular, como se fosse pressão partidária. Não é pressão partidária, é pressão popular (...). Já pensaram num milhão de pessoas em Brasília cercando a Constituinte (...). Então nós devemos ter a coragem (...) de evitar que a confusão entre pressão de massa e decisão democrática que existe e que se nós não soubermos que ela existe nos estamos botando em risco a decisão democrática. Precisamos pensar nisso. Eu não tenho medo de dizer isso. Então, são os partidos, os partidos são os canais, (...) que tem que conduzir as grandes reivindicações nacionais para a operatividade da Constituinte, porque se não for isso não há outra maneira. Me perdoe por estar dizendo, mas eu nunca escondi o que penso (...). É preciso fazer com que a nossa Constituição seja uma Constituição democrática representativa, porque a inundação da paixão, a confusão de grandes reivindicações inatingíveis com a operatividade dos recursos leva a reação, leva a resistência reacionária, leva a volta aos regimes de força. Isto é o que eu penso⁸.

O longo período de quatorze meses de existência da Comissão, considerando-se o contexto de imenso embate político no país, contribuiu grandemente para as mudanças das expectativas sobre sua atuação. De um modo geral, a expectativa em torno da Comissão era que ela tornaria a Constituinte uma “obra exclusiva de juristas” (PINHEIRO, 1985, apud

⁸Arinos, Primeira Reunião da Comissão de Estudos Constitucionais, Coleção Memória da Constituinte, Arquivo Histórico do Museu da República, RJ (Arquivo digitalizado identificado com o código: MC058_CECPCS 36)

SADER, 1985). No entanto, a despeito da supervalorização dada pela mídia ao excessivo número de juristas na Comissão, ela contou com uma variedade de profissionais com diferentes inclinações políticas, que permitiu um funcionamento distinto do esperado.

A amplificação do debate nos mais diversos espaços sociais, como nas igrejas, nos sindicatos, nas universidades, nos encontros profissionais, permitiu alguma sistematização das pautas reivindicatórias de diferentes grupos. Uma mostra do interesse da sociedade na elaboração da constituição pode ser percebida nas inúmeras cartas enviadas à comissão solicitando ou sugerindo temas que deveriam ser tratados na próxima constituição do país. O prazo estipulado para o recebimento das sugestões era de dois meses, mas elas continuaram a ser enviadas até os últimos dias de funcionamento da Comissão, totalizando mais de 10 mil documentos, entre cartas de indivíduos, de grupos organizados, abaixo-assinados e projetos de lei⁹. De acordo com o relatório final dos trabalhos da Comissão Arinos,

As sugestões da sociedade civil foram copiosas e constantes, contendo em média, cada carta, cerca de 5 sugestões sobre temas variados. Não puderam constar todas da listagem em anexo, a qual, na realidade, constitui antes uma amostragem, pois que a Comissão contou, apenas, com uma reduzida equipe para lidar com a enorme massa de documentos que lhe foi remetida. Entretanto, grande parte das colaborações foi objeto de cuidadoso trabalho de síntese, passando a formar um acervo organizado por técnicos em documentação da Fundação Getúlio Vargas e que, durante os trabalhos da Comissão, esteve à disposição dos Conselheiros. Não se limitou a sociedade civil a enviar propostas. Acompanhou o desenrolar das reuniões, com reações positivas e negativas, que também compõem aquele acervo.¹⁰

Os procedimentos adotados pela comissão permitiram o acolhimento de diferentes demandas sociais. Esse formato impôs um amplo processo de apresentação de propostas e votação, antecipadas por um período de debate e audiências com diferentes especialistas nos temas tratados. A estrutura e a rotina deliberativa adotadas, bem como o perfil de alguns de seus membros, foram as peças principais no surpreendente resultado final, que interferia diretamente no processo de disputas que permitiu o vislumbre dos confrontos que se seguiriam na ANC.

2.3 - O INESPERADO ANTEPROJETO ARINOS

⁹ Versiani (2013, p.125) em seu mapeamento das cartas constantes da Coleção Memórias da Constituinte identificou que 1.173 delas foram dirigidas especificamente à Comissão Arinos ou um de seus membros. Esse fato mostra a resposta dada à convocação feita pelos membros na fase das seccionais.

¹⁰. Coleção Memórias da Constituinte, do Arquivo do Museu da República. (Arquivo digitalizado identificado com o código: MC010_CECEF 8).

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

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

Dada a amplitude do trabalho realizado pelos dez comitês temáticos, no presente trabalho analisaremos as principais inovações elaboradas pelo Comitê Temático 1 que cuidou do tema dos Direitos e garantias individuais. A escolha se deu principalmente por três motivos. Primeiramente, por se tratar do tema que deu a forma de um Anteprojeto que ampliava consideravelmente a cidadania, dando a ele o formato democratizante que contrariou as expectativas gerais em relação à Comissão Arinos e conferiu credibilidade ao trabalho realizado. O segundo motivo é a hipótese de que esteja nele a maior concentração de inovações em relação à tradição constitucional brasileira. E, finalmente, porque muitos dos artigos elaborados por esse comitê foram aproveitados pelos constituintes, podendo-se encontrar grande correspondência com a Constituição de 1988.

Talvez a inauguração de um “Estado Democrático de Direito”, que não deveria ser assistencialista¹¹, mas que precisava garantir a universalização do acesso aos meios necessários para uma vida digna, tenha sido o principal elemento a causar a surpresa que o Anteprojeto Arinos causou. O que se poderia esperar de “notáveis” membros de uma elite que sempre esteve no poder?

A inovação trazida pela Comissão Arinos se inicia na inversão da ordem dos títulos no texto constitucional. O anteprojeto não estabelece primeiramente a organização do Estado, como acontecia nas Constituições brasileiras anteriores, mas com a declaração dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Não se tratava de mera distribuição dos temas no texto, mas da primazia dos direitos do cidadão em relação ao Estado. Mesmo com essa anterioridade dos direitos fundamentais do cidadão, a intenção era ir além da mera declaração de direitos, como bem apresentou Candido Mendes em seu relatório sobre os trabalhos do Comitê Temático 1¹²:

Da mesma forma que se pede à Constituição que explicita a finalidade da ação do Estado, dela se exige a **precisão qualitativa** sobre a intrínseca diversidade de garantias que implica hoje no tratamento de uma **declaração de direitos**. Por força, todos envolvem uma mesma oponibilidade ao Estado, delineando as duas órbitas indiscutíveis em que se constela o ordenamento jurídico fundamental: o da **pessoa e da sociedade** frente ao do **poder público**. Mas, de princípio importa o destaque entre os **direitos individuais propriamente ditos** - os **direitos da imediação** em que se revela a pessoa em ato - e os direitos sociais. É a diferença advinda, como sinal dos tempos, por obra da própria superação da perspectiva da democracia liberal pela da social democracia. E tal para acatar, como reclamo da consciência crescente das injustiças coletivas, a crescer ao longo dos séculos e a impor um contraponto entre os dois **direitos**: "**direitos de ...**" e "**direitos a ...**"
(...) Não se está mais nesse plano, no campo da autodeterminação da pessoa em todas as suas projeções, da **vida à propriedade**. Mas, diante de um intrínseco incremento da **qualidade** deste exercício, como possibilitado no processo social e civilizatório contemporâneo. Tais direitos, todos, se predicam ao conceito **de promoção**. Pedem esta interveniência e coadjuvação do Estado, como forma superior e racionalizada de organização da vida coletiva, e ingrediente essencial da própria **conquista histórica** da pessoa. Uma constituição que reflita a consciência jurídica do nosso tempo, às portas do novo milênio, reclama também um novo refinamento na **declaração de direitos**. O de se dar à sociedade o direito de defender-se **in genere**, atuando a pessoa ou a organização espontânea da vida coletiva como **procuradora imediata** da cautela contra uma ameaça **generalizada**, ou uma condição global e envolvente de apoucamento das condições de existência, ou de restrições sobrevindas ao desempenho do repertório da pessoa¹³

¹¹ É verdade, no entanto, que muitas das críticas dirigidas ao Anteprojeto, denunciando seu assistencialismo, não são infundadas. O anteprojeto não ficou imune ao traço assistencialista do passado recente como se poderá perceber em alguns trechos destacados a diante.

¹² A Comissão Arinos se dividiu em dez Comitês Temáticos para elaborar o anteprojeto.

¹³ Relatório do comitê temático nº 1, 1986, Coleção Memória da Constituinte (MC0001_CECPCS 45). Grifos do autor.

A preocupação dos membros da Comissão em inserir no texto as garantias legais que protegeriam o cidadão do Estado e, de alguma maneira, do poder econômico é nítida no texto do anteprojeto. A leitura dos relatórios e das justificativas apresentadas pelos relatores dos comitês temáticos permite identificar a preocupação dos membros em garantir no texto constitucional as normas legais que impediriam a sobreposição do poder do Estado em relação ao cidadão. Mais do que uma proteção ao indivíduo, o AA postulou uma nova organização social, onde o Estado devia servir para atender os cidadãos, e não o contrário. No Estado Democrático de Direito não bastava a mera declaração de direitos individuais, ao modo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que passava naquele momento por um questionamento sobre sua efetividade¹⁴. Os membros da CA reconheciam a ineficácia da mera declaração de direitos individuais da legislação então existente, nesse sentido apontam para a necessidade de estabelecer os direitos coletivos, que nas palavras de Mauro Santayanna era a oportunidade de elaborar um novo tipo de legislação, e conseqüentemente, uma nova relação entre o Estado e a sociedade,

nós temos uma nova configuração que não é apenas o direito do indivíduo, tal como era o interesse da ordem burguesa que surgia no Século XVIII, mas é também o direito do indivíduo como ser coletivo. E aí que eu acho que a nossa constituição pode ser inovadora nisso. Quer dizer... agora, o direito do cidadão como ser coletivo, o direito do homem como cidadão de uma nação e membro de um povo com as suas características étnicas e históricas definidas¹⁵.

Para eles não bastava a declaração, por exemplo, da subordinação da propriedade privada à ordem social, como contava em diversas Constituições, ou o direito à diversidade cultural, entre outros, deveria aparecer no texto constitucional de forma mais clara, para promover a justiça social. Esse anseio já estava manifesto no povo, e deveria ser tornado explícito no texto constitucional. A análise do texto do Anteprojeto Arinos deixa visível a preocupação dos membros da Comissão com a garantia da realização dos direitos do cidadão, não apenas declarando-os, mas buscando assegurar a sua efetivação ao estabelecer as responsabilidades das autoridades competentes. Os direitos e garantias individuais e coletivos estão presentes logo no início do Anteprojeto, porque se entende que eles constituem o elemento indispensável para a plenitude do exercício da cidadania.

Grande parte desse elenco de direitos foi proposto por mais de um membro, não apenas no interior do comitê responsável pela redação, mas por diversos outros membros,

¹⁴ Os membros da CA tiveram contato com a Declaração Universal dos Direitos dos Povos (1976) (MC046_CECCPS, Coleção Memória da Constituinte, Arquivo Histórico do Museu da República, RJ) também conhecida como “A Carta de Argel”. Esse documento declarava a autodeterminação dos povos no contexto dos movimentos pela descolonização da África.

¹⁵ Mauro Santayanna (Transcrição), Primeira Reunião do CT1, 07/01/1986, Coleção Memória da Constituinte, Arquivo Histórico do Museu da República, RJ (MC046_CECCPS 14).

visto que foi objeto de debate nas fases iniciais. No entanto, algumas propostas foram recusadas dentro do comitê temático ou no momento de apresentação do texto e votação em plenária. Por exemplo, o artigo que instituíria a iniciativa legislativa popular, o referendo e a possibilidade de revogação de mandato de deputado federal, com base no direito do cidadão em participar da vida política de maneira direta. O artigo fora proposto no Comitê Temático 1, mas durante a apreciação dos demais membros, foi proposta uma substituição, que foi vitoriosa. A primeira versão de texto sugerido por José Afonso da Silva trazia o seguinte texto, que por força da ação conservadora no interior da Comissão Arinos o retiraria da versão final do Anteprojeto:

Todos têm o direito de participação direta da vida política e na ação Governamental mediante a iniciativa Legislativa, o referendun popular e a revogação dos mandatos legislativos.

§1º - A iniciativa legislativa popular pode ser exercida pela apresentação de projetos de lei, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, cinqüenta mil eleitores.

§2º - Os projetos de lei serão submetidos ao referendun popular se, antes de sua sanção o Presidente da República ou 1/4 dos membros de qualquer das casas do Congresso assim o decidirem. Proceder-se-á da mesma forma se o solicitarem, no mínimo, dez mil eleitores, em petição apresentada ao Presidente do Congresso antes da sanção do projeto. Os projetos de lei orçamentária e tributária não são susceptíveis de referendun.

§3º - A revogação de mandato de deputado federal pode ser requerida à Câmara pelo número de eleitores correspondente ao quociente eleitoral necessário à eleição. Considera-se revogado o mandato se for esta a manifestação da maioria absoluta dos eleitores componentes do quociente eleitoral que comparecerem às urnas. O desligamento do partido originário não interrompe o processo de revogação do mandato.¹⁶

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

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

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

¹⁶ Articuladun do CT1, Cândido Mendes, 07/02/1986, Coleção Memória da Constituinte, Arquivo Histórico do Museu da República, RJ (MC001_CECCPS 14).

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

Conforme apontou Cândido Mendes¹⁷, este debate foi deixado de lado, mantendo-se a forma mais conservadora proposta por alguns membros, que justificavam a retirada deste instrumento devido ao mau uso dele pois permitiria que políticos populistas se aproveitassem para modificar a lei de acordo com a sua vontade. A discussão no plenário foi adiada para um momento posterior, o que prejudicou a matéria. Cândido Mendes critica o abandono do tema da participação direta, tendo sido “jogado na geladeira” ao invés de “prioritariamente debatida como queria o comitê 1”. Mesmo assim o formato adotado pela Constituição Federal de 1988 é muito próximo daquele proposto:

Todos têm direito de participação direta na vida pública e na ação governamental, mediante a iniciativa legislativa, o referendo e a revogação dos mandatos legislativos.¹⁸

É interessante verificar que a partir dessa discussão que o tema da iniciativa legislativa popular chegou à Constituição Federal, mesmo que sem a expressão “participação política direta” do artigo original proposto pelo comitê temático, ele foi elencado como forma de exercício da soberania, sendo regulado de forma pormenorizada no título da organização do Estado:

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

Art.61 (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Constituição Federal de 1988)

A etapa das votações em plenário para consolidação do texto final foi ocasião de recusa de determinados artigos. Naquelas circunstâncias, após a proposta ter passado por todas as fases de amadurecimento e por todos os crivos, ocorriam os embates mais tensos. Como muitas vezes se tratava de questões polêmicas, buscava-se a solução através da concessão de alguns pontos, para a manutenção do tema no texto final do Anteprojeto¹⁹.

¹⁷A transcrição deste debate encontra-se no documento MC058.i_CECPCS 25.

¹⁸ Reunião da CEC (transcrição). 30/08/1986. Coleção Memórias da Constituinte, do Arquivo do Museu da República, MC058i_CECEF 26.

¹⁹ Importante lembrar que os temas menos polêmicos foram resolvidos na etapa dos Comitês Temáticos ou ainda nas reuniões Inter comitês.

Uma proposta que sobreviveu a todas as etapas e compôs o texto do Anteprojeto Arinos foi a do defensor do povo, sendo considerada uma importante proteção aos direitos individuais frente o poder do Estado. O defensor seria escolhido com base em nomes indicados pela sociedade civil, como na Constituição Espanhola (1978). Suas atribuições não se confundiam com a do procurador-geral. A inclusão da figura do defensor do povo fora concebida pela Comissão Arinos como um direito que daria materialidade aos demais direitos listados

Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

§ 1º – O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2º – Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I – O Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;

II – São atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo (Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais, 1986).

No entanto, esta proposta não chegou ao texto da Constituição. A figura do defensor do povo foi inspirada no *ombudsman*, uma espécie de representante dos cidadãos que tinha como função coibir o abuso de poder da administração pública. Ela chegou a ser proposta na ANC, na subcomissão do poder judiciário, mas não foi aceita sob a justificativa de coincidir com a função exercida pelo ministério público. A criação desta nova figura foi alvo das atenções da mídia e de grupos de interesse, como os juristas. O debate dentro da Comissão sobre a pertinência da criação do Defensor ou o fortalecimento do Ministério Público foi vigoroso. Debate este que não se limitou às suas reuniões, encontrando defensores de ambas posições. Dentro da Comissão as divergências e discussões não se limitaram ao Comitê Temático que a propôs. Paralela à discussão, os membros do Comitê Temático nº5 – do Poder Judiciário, sabendo da proposição que se fazia, discutiam maneiras de fortalecer o Ministério Público, retirando a necessidade de uma nova figura para realizar essa função. Por impossibilidade de definir qual das formas se manteria, mantiveram-se as duas: Defensor do povo e Ministério Público forte. No entanto, Joaquim Falcão deixa claro em seu depoimento a força do lobby exercido naquela questão, como se vê no trecho

Outro tema que defendi, ao lado de Miguel Reale Júnior, foi a criação de um Ouvidor Geral. Um ombudsman. (...) Mas esta nós perdemos para o Pertence, que fazia o lobby do Ministério Público. Ele foi o líder. Transformou o MP de órgão de defesa do estado em órgão de defesa da sociedade.²⁰

Estes exemplos acima sinalizam a influência das inovações legislativas do Anteprojeto Arinos, em seu texto final ou nos temas debatidos, na elaboração da Constituição Federal de 1988. Mesmo na utilização do texto da Constituição Federal de 1946, a ação dos constituintes de 1987-1988 no retorno à legislação anterior não escapou do debate e das propostas apresentadas e motivadas pela Comissão Arinos. Para algumas propostas, a antecipação do debate não teve efeitos benéficos, uma vez que criou condições para que elas fossem rechaçadas por não encontrarem defesas tão elaboradas ou a força necessária para se manterem. Mas, ao mesmo tempo, teve efeitos benéficos para muitas outras proposições, no sentido de permitir seu amadurecimento, aperfeiçoamento e ampliação, favorecendo o reconhecimento de seriam propostas importantes e necessárias para a solução dos problemas do país. Ainda que a disputa em torno de propostas no cenário pré-constituinte tenha desfavorecido algumas delas, por sua apresentação em condições que permitiram um ataque mais eficaz de seus opositores, o saldo final da antecipação do debate permitiu a articulação dos diversos segmentos sociais.

3 – CONCLUSÃO

Dentre muitos autores que se dedicam ao estudo do processo pré-constituinte e constituinte propriamente falando²¹, é recorrente o reconhecimento da surpresa frente ao conteúdo progressista do texto do Anteprojeto Arinos (Pereira, 1987). No entanto, o tratamento dado pela visão corrente acentua o eventual insucesso da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, uma vez que não foi enviado formalmente como texto base para os trabalhos constituintes. Quando se trata do processo constituinte de 1987-1988, a visão corrente é de que ele funcionou sem a existência de um texto base, como aconteceu na maioria dos demais processos constituintes brasileiros.

Evidências bibliográficas e depoimentos apontam que a Comissão Arinos teria funcionado como uma espécie de “laboratório” da ANC. A intensa mobilização política que marcou a vida social nesse período deixou sua marca sobre o trabalho e sobre os debates

²⁰ Depoimento de Joaquim Falcão a autora, concedido no Rio de Janeiro, em setembro de 2015.

²¹ Utiliza-se a expressão Período Pré-constituinte para designar aquele que vai desde o anúncio da convocação da Constituinte até a véspera de sua instalação, enquanto que Processo Constituinte compreende o período de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte.

dos integrantes da Comissão, verificando-se uma espécie de antecipação dos problemas que viriam a mobilizar os constituintes de 1988. Além disso, partes relevantes do anteprojeto foram retomados na Carta de 1988. Assim, a comparação entre os textos permite ilustrar o quanto a Constituição de 1988 deve ao trabalho realizado pela Comissão Arinos. A existência deste “laboratório” de construção constitucional foi muito mais importante do que se costuma supor. Apesar de criticada inicialmente por possuir um caráter elitista, a “Comissão dos Notáveis”, como veio a ser chamada algo pejorativamente, terminou por abrir um importante espaço para os diversos atores em disputa pela influência na construção do texto constitucional. Dessa forma, a Constituição de 1988 é tributária do trabalho realizado na Comissão Arinos não só pelas semelhanças textuais, mas também porque esta última significou um ensaio de alguns dos embates políticos que marcaram o processo constituinte, que resultou na construção de um texto constitucional reconhecidamente avançado no que diz respeito aos direitos sociais.

Ainda que o Anteprojeto Arinos não tenha sido a base oficial das discussões na Assembleia Constituinte, o trabalho desenvolvido certamente pautou os temas do debate, mobilizando os diversos atores, dando margem para a defesas de uns, assim como a recusa de outros. Os textos do Anteprojeto Arinos e da Constituição Federal de 1988 tiveram estruturas parecidas, com algumas diferenças quanto a organização dos títulos e capítulos²². Nossas observações se baseiam num quadro comparativo que tem o texto da CF88 como referencial e os artigos correspondentes do Anteprojeto relacionados. Buscamos também identificar quais artigos são novidades e quais são melhoramentos da legislação anterior. A comparação entre os diferentes textos permite identificar que em alguns artigos um texto é mais ousado que o outro na tentativa de produzir um ordenamento jurídico que amplia a cidadania. Ambos apresentam essa característica, ou seja, em alguns temas a Comissão Arinos foi mais avançada no reconhecimento dos direitos, não tendo sido acompanhada pelos constituintes, e em outros os Constituintes não só aproveitaram as inovações como em alguns casos foram além no estabelecimento dos direitos.

Ao analisar as questões da organização da vida política e social no Brasil no processo de redemocratização, pode-se visualizar a gestação do Estado brasileiro na elaboração da constituição do país. Que tipo de Estado era idealizado, quais forças atuaram naquele cenário importam na reflexão dos problemas relativos à ordem política brasileira que ainda buscam solução no tempo presente.

²² Em seu livro *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*, José Afonso da Silva apresenta, em linhas gerais, uma comparação entre o Anteprojeto Arinos e a Constituição Federal de 1988. Para o autor, que também foi membro da Comissão Arinos, a atual Constituição apresenta um “paralelismo notório” em relação ao Anteprojeto (2009, p. 230).

Referências Bibliográficas

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Suplementos aos nº 63 do Diário da Assembléia Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987

BENJAMIN, Walter, “Crítica da Violência – crítica do poder”, in Documentos de cultura, documentos de barbárie: escritos escolhidos, seleção e apresentação de Willi Bolle, tradução de Celeste H. M. Ribeiro de Souza et al., São Paulo, Cultrix/Editora da Universidade de São Paulo, 1986

BERTONCELO, E. *A campanha das Diretas-Já e a democratização*. São Paulo: Humanitas. 2007

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais. 1986. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> Acesso em 03 de fevereiro de 2015.

BONAVIDES, P., ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991

CITTADINO, G. “Em busca do Processo Constituinte, 1985 – 1988”. Entrevista em 22 de agosto de 2008 sob a coordenação de Antônio Sergio Rocha.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*, 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen. Juris, 2004

COLEÇÃO MEMÓRIA DA CONSTITUINTE, Arquivo Histórico do Museu da República, Rio de Janeiro, RJ.

DELGADO, L. de A. N. (Org.) *Tancredo Neves - Perfil parlamentar*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, v. 1. 2010

Dossiê constituinte. Rio de Janeiro: CEDI, 1986

FALCÃO NETO, J. de, Entrevista [set. 2015]. Entrevistador: Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. Rio de Janeiro, 2015. 1 arquivo .mp3 (54mim.)

FAORO, R. *Assembléia Constituinte: A legitimidade Recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FORTES, L. R. S. e NASCIMENTO, M. M. (Org.) *A constituinte em debate*. São Paulo: Sofia Saef, 1987.

FRANCO, A. A. de M., *Direito Constitucional. Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, 2ª ed.

_____, *Por uma nova Constituição*. Edição especial da Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

LIMA, J. A. de O., PASSOS, E. e NICOLA, J. R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 2 v.

LYRA, F. Depoimento Fernando Lyra. [23 de julho, 2012]. São Paulo: Entrevista concedida a Antônio Sérgio Rocha. Entrevista inédita

MACHADO, M. B., TORRES JR., I. V. G. *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1987.

MENDES, C. *A inconfidência brasileira. A nova cidadania interpela a Constituinte*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

_____, Entrevista [set. 2015]. Entrevistador: Mônica de Moraes Lopes Gonçalves. Rio de Janeiro, 2015. 1 arquivo .mp3 (46mim.)

NEVES, T. A transição e os atores Entrevista, in Lua Nova vol.1 no.2 São Paulo Sept. 1984. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451984000200002>, Data do acesso:03/03/2012

PEREIRA, O. D. Constituinte (anteprojeto da Comissão Arinos). Brasília: UnB. 1987

PILATTI, A. *A constituinte de 1987 – 1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SADER, E. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SILVA, J. A. Um pouco de Direito Constitucional Comparado, São Paulo: Malheiros, 2009

ROCHA, A. S. “Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização”, in Lua Nova, São Paulo, 88: 29-87. 2013

VERSIANI, M. H. Linguagens da cidadania. Os brasileiros escrevem para a constituinte de 1987/1988. 2013. 284f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.