

A Carta da cidadania faz 25 anos

As histórias, os avanços e o que ainda falta regulamentar na Constituição que fez do Brasil um país livre e aberto à participação popular



PAULA CINQUETTI / AGENCIA SENADO



FOTOS: ARQUIVO CÂMARA DOS DEPUTADOS, LUIZ MARQUES / FOLHAPRESS, ORLANDO BRITO / RAINHOBRAS

Pelo futuro, Brasil precisa revisitar o passado

Mais que registro histórico, os 25 anos da Constituição são oportunidade para ampliar a divulgação do grande marco da democracia brasileira

Ricardo Westin

No dia 5 de outubro, a Constituição brasileira chegou aos 25 anos. Não se trata, porém, de um aniversário qualquer. Seu valor vai muito além do simples registro histórico. Ao publicar este encarte especial sobre a Constituição, o **Jornal do Senado** se propõe a ampliar o conhecimento da população sobre a Carta: como e por que foi elaborada, os reflexos no dia a dia do país até hoje e as perspectivas para o futuro. Isso porque uma parcela expressiva dos brasileiros não tem plena consciência de que a Constituição foi o motor que conduziu o Brasil até o atual — e inédito — momento de bonança democrática e inclusão social.

MAIS DA METADE DOS 200 MILHÕES DE BRASILEIROS NÃO VIVEU OS ANOS DO REGIME DITATORIAL

Mais da metade da população (57%) nasceu de 1980 para cá. São jovens que têm no máximo 33 anos e não sabem o que é viver num país regido por um regime ditatorial. Tampouco viveram a euforia de ajudar a inscrever na lei uma série de direitos que, embora elementares à dignidade, inexistiam até então, como a liberdade de expressão, a saúde universal e gratuita e a prerrogativa de ir às urnas para eleger os governantes. Eles não haviam nascido ou eram crianças quando o regime militar foi encerrado, em 1985, e quando a Constituição foi escrita, entre 1987 e 1988.

Logo, parte da sociedade só sabe do Brasil pré-Constituição de 1988 pelo relato frio das aulas de História e das esparsas reportagens sobre o tema. Filmes sobre a ditadura militar, como *Zuzu Angel* e *O Ano em que Meus Pais Saíram de Férias* (ambos de 2006), costumam ser festejados pela crítica, mas não são, nem de longe, campeões de bilheteria. Aos olhos dos jovens, a ditadura pode não passar de um período tão remoto ou prosaico quanto o império de dom Pedro II ou a República do Café com Leite.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 É O PILAR DO ATUAL PERÍODO DE PAZ DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO SOCIAL

Isso pode ter consequências práticas. Se há jovens que não enxergam a Carta como pilar do Brasil atual, pode-se supor que eles não exigirão do poder público que cumpra os artigos constitucionais à risca. Essa, porém, não é a pior hipótese. Os riscos mais graves são o de eles não se mobilizarem para protegê-la de uma eventual ameaça e o de até embarcarem em qualquer tentativa de golpe contra a Constituição.

Nas manifestações de rua que se espalharam pelo Brasil em junho, viram-se cartazes, ainda que poucos, pedindo a volta da ditadura. Segundo uma pesquisa de opinião feita em 2009 pelo instituto Latinobarómetro, 44% dos brasileiros dizem aceitar que, estando o país numa situação difícil, o governo atrepele as leis, o Parlamento e as instituições para resolver o problema. Em outras palavras, eles não veem problema no autoritarismo. Esse índice é o mais elevado entre os países latino-americanos. Na Argentina, por exemplo, a ditadura seria aceita por apenas 18% da população.

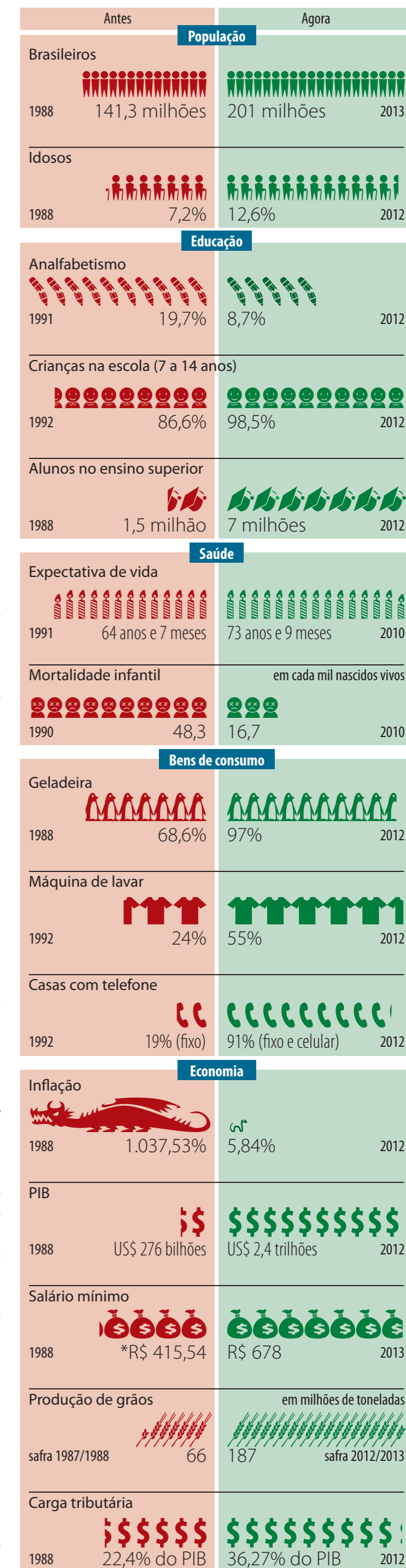
Nos protestos de junho, entre tantas demandas, os manifestantes exigiram dos governantes serviços públicos de qualidade, da saúde à educação, do transporte à segurança. Visto de outro ângulo, o que pediram nada mais foi do que o cumprimento de direitos explicitamente previstos na Constituição. Apesar disso, quase não se viu referência à Carta Magna nos cartazes.

O desconhecimento do texto foi confirmado por uma pesquisa do DataSenado realizada especialmente para esta edição. O levantamento mostra que 35% dos brasileiros dizem saber muito pouco sobre a Constituição e 8% admitem não saber absolutamente nada.

Este encarte do **Jornal do Senado** se propõe a fazer um trabalho de divulgação. Ao revisitar o passado, lembramos que a trilha até aqui foi longa e sinuosa, que a paz de hoje não é algo dado, mas construído. Ao mesmo tempo, adquirimos um valioso conhecimento que nos impede de cair nas velhas armadilhas e cometer os mesmos erros. Os 25 anos da Constituição são, sim, muito mais do que o mero aniversário de um evento histórico.

O que mudou no país de 1988 para 2013

Menos analfabetos, mais escolaridade, vida mais longa, mais casas com telefone e geladeira, inflação sob controle, PIB maior e 60 milhões de brasileiros a mais



Fontes: Ipea, IBGE, MNE, IBPT e Direcon (*média do ano atualizada e convertida para real tendo como base o ano de 2011)

Pela 1ª vez, a Lei Maior do Brasil é construída do zero e de baixo para cima

Ricardo Westin

ASSIM QUE ficou pronta, em 1988, a versão final da Constituição não agradou aos constituintes por completo.

Os mais à direita argumentavam que a nova lei máxima tinha um viés esquerdista, por criar um sem-fim de direitos sociais e fortalecer demais a presença do Estado na economia. Os mais à esquerda, ao contrário, consideravam a Carta um produto direitista, por privilegiar os direitos individuais, e não os coletivos, e abrir um espaço exagerado para a iniciativa privada.

A grita que se ouviu dos dois lados mostra que, ao final de 20 meses de trabalho, a Assembleia Nacional Constituinte apresentou ao Brasil uma lei equilibrada. Analisada como um todo, a Constituição não pende para nenhum dos extremos.

— A Constituição conseguiu representar todo o espectro político do Brasil. Não foi obra de uma única corrente. É algo que nenhuma das Constituições anteriores havia conseguido. Ela é um espelho de toda a diversidade da sociedade brasileira — explica Júlio Aurélio, cientista político da Fundação Casa de Rui Barbosa e autor do recém-lançado livro *A Carta da Democracia 25 anos — como foi feita a Constituição de 1988*.

Propostas conflitantes para o futuro do Brasil só puderam ser harmonizadas debaixo da mesma lei porque, pela primeira vez na história nacional, a Constituição foi construída do zero e de baixo para cima. As seis Constituições anteriores haviam nascido a partir de anteprojetos previamente traçados, que foram apenas aparados até chegarem às respectivas versões finais. Não havia espaço para mudanças radicais.

Por pouco, a Constituição de 1988 não foi concebida da mesma forma. Chegou-se a nomear uma comissão de notáveis, liderada pelo jurista e senador Afonso Arinos, mas o anteprojeto não chegou às mãos da Assembleia Nacional Constituinte. Em vez disso, optou-se por uma proposta que fosse integralmente concebida pelos constituintes.

A base da Assembleia eram as 24 subcomissões. Cada uma se debruçava sobre um tema

específico. Foi nas subcomissões que se deram as ruidosas audiências públicas. Dali, cada proposta subia para uma das oito comissões temáticas. Aprovadas, eram remetidas à Comissão de Sistematização. Finalmente, iam para o Plenário, palco da votação final. Em cada uma dessas instâncias, os textos eram discutidos, negociados, revistos e até virados pelo avesso.

O Brasil havia acabado de reconquistar a democracia e estava eufórico. A elaboração da Constituição se deu nesse mesmo clima. Ideias fluíram sem censura. Nenhum assunto foi evitado, por mais controverso ou espinhoso que fosse — das crianças de rua à pena de morte. Vozes que haviam sido silenciadas nos 21 anos da ditadura militar foram escutadas. Todos participaram sem discriminação. Em grande estilo, o Congresso se consolidava como protagonista da política nacional.

Tensão

Os 559 constituintes (487 deputados e 72 senadores) se dividiam, basicamente, entre dois polos suprapartidários. O grupo mais à esquerda tinha Mario Covas como principal referência. O grupo mais à



► Mario Covas foi o maior líder dos grupos mais à esquerda da Assembleia

direita, apelidado de Centrão, era guiado por políticos como Roberto Cardoso Alves e Ricardo Fiúza.

Os embates eram frequentes e foram particularmente duros em questões como a reforma agrária, os direitos de propriedade e de greve e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Em um ou outro momento de extrema tensão, constituintes chegaram a se atacar com socos. Há relatos de que alguns políticos andavam armados com revólver para intimidar os adversários. Foram casos excepcionais. O que prevaleceu na Assembleia Nacional Constituinte foi o convencimento pelos argumentos.

No papel de moderador, o presidente da Assembleia,

Ulysses Guimarães, levava constituintes ao Piantella, restaurante de Brasília frequentado pelo alto escalão da política, para, em jantares ou almoços, acelerar acordos que ameaçavam não sair.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1987. O Brasil desconhecia o telefone celular e não havia internet. Os papéis que tratavam da convocação da Assembleia foram datilografados. Como as máquinas de escrever não permitiam grandes correções, são documentos repletos de remendos feitos a caneta. Alguns gabinetes de senadores e deputados já contavam com computadores — rudimentares para os padrões atuais, mas avançadíssimos naquele momento.

Todo o material produzido pela Assembleia, dos discursos às propostas das comissões, repousa nos arquivos da Câmara dos Deputados, guardado dentro de 2.700 caixas. Se esses papéis fossem empilhados, alcançariam 270 metros — o equivalente a um prédio de 90 andares.

Para os padrões atuais, os trabalhos avançavam a passos lentos, mesmo com os constituintes trabalhando dia e noite. Para agilizar o processo, Ulysses escolheu alguns parlamentares jovens — com mais energia — para que dessem continuidade aos trabalhos pela madrugada adentro. Eles ficaram conhecidos como “menudos”, uma simpática referência à banda adolescente do Caribe que fazia barulho naqueles anos.

Inicialmente, calculava-se que a Carta ficaria pronta ainda em 1987. Os acordos, porém, mostraram-se muito mais difíceis e não houve alternativa senão rever os prazos. Elaborar uma constituição democraticamente não é uma tarefa simples.



► Trabalhadora rural pede reforma agrária: tema que provocou embates

VOZES QUE NÃO PODIAM SE EXPRESSAR NA DITADURA FORAM OUVIDAS NA ASSEMBLEIA

A CARTA NASCEU EQUILIBRADA, SEM PENDER PARA A DIREITA NEM PARA A ESQUERDA

Carta ajudou país a romper histórico de “golpes, contragolpes e quarteladas”

Ricardo Westin

A CONSTITUIÇÃO brasileira, em seu corpo principal, ultrapassa as 51 mil palavras. É uma das mais extensas do mundo. Apenas nove países têm Constituições maiores. Se forem somadas as mais de 16 mil palavras do capítulo das disposições transitórias, torna-se a segunda mais longa, atrás apenas da Constituição da Índia. Esse detalhismo pode ser visto de diferentes maneiras.

Os críticos dizem que os constituintes desceram a minúcia que deveriam estar na lei máxima do país, mas em leis comuns. Um parágrafo, por exemplo, fala da necessidade das advertências públicas sobre o dano à saúde provocado por cigarros e bebidas. Outro diz que o Colégio Pedro II, no Rio, deve ser dirigido pelo governo federal. Há até um dispositivo que confere aos tribunais esportivos o prazo máximo de 60 dias para concluir os julgamentos.

Os defensores, por outro lado, afirmam que o detalhismo é necessário porque dá aos cidadãos a certeza de que estarão protegidos de forma integral e permanente. A Constituição estabelece 76 direitos, o que faz dela a 11ª mais protetora do mundo. De acordo com a Carta, as férias do trabalhador são remuneradas, as mulheres têm 120 dias de licença-maternidade e o voto é direto e secreto.

— O Brasil vinha de uma ditadura. Pessoas haviam sido censuradas, perseguidas e torturadas. Quando decidiram incluir o máximo possível de direitos na Constituição, os constituintes queriam se assegurar de que os abusos do passado

não se repetiriam — explica o advogado Paulo Lopo Saraiva, que é membro catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional e participou da Assembleia Nacional Constituinte como assessor jurídico do então senador Lavoisier Maia.

Os artigos da Constituição podem ser modificados por meio de emendas aprovadas pelo Congresso. Os direitos elementares dos cidadãos, porém, são intocáveis. A própria Carta enumera as cláusulas pétreas, como as liberdades de expressão e de reunião, a inviolabilidade da vida privada e a proibição de prisões arbitrárias.

Normas escritas regulam a vida em sociedade desde a Antiguidade. A Babilônia, 3.700 anos atrás, era regida pelo Código de Hamurábi, célebre por prever que os criminosos fossem punidos conforme o princípio do “olho por olho, dente por dente”. No final do século 18, os Estados Unidos inauguraram a era das constituições democráticas. Desde 1789 vigora no país uma Carta sintética — com sete artigos e hoje 27 emendas —, que contém princípios gerais, como a divisão do Estado e os direitos de liberdade e propriedade.

Os brasileiros seguem sua sétima Constituição. A história constitucional do país não teve um bom começo. O Brasil ficou independente de Portugal em 1822. No ano seguinte, dom Pedro I convocou uma Assembleia Constituinte para elaborar a Carta inaugural. Os constituintes, porém, tentaram fixar limites aos poderes do imperador. A proposta nem sequer foi votada. Dom Pedro dissolveu

a Assembleia e transferiu a tarefa para um conselho formado por homens de sua confiança, que em 1824 apresentou a primeira Constituição do país, bem ao gosto autoritário do monarca. A segunda, de 1891, foi criada para adaptar o país à República, dois anos após a derrubada do Império. O texto vigorou pelas quatro décadas em que o Brasil esteve nas mãos dos militares, primeiro, e dos fazendeiros do “café com leite”, depois.

A terceira Constituição foi a de 1934, feita por determinação de Getúlio Vargas — que assumira a Presidência após um golpe de Estado — como resposta à pressão da chamada Revolução Constitucionalista de 1932. Teve vida curta. Em 1937, com o objetivo de perpetuar-se no poder, o próprio Vargas deu um novo golpe e outorgou uma Constituição, a quarta, que lhe dava poderes ilimitados. Nascia a ditadura do Estado Novo.

Em 1945, o Brasil viveu mais um golpe, que derrubou Vargas. No ano seguinte, sob Eurico Gaspar Dutra, o país ganhou a quinta Constituição. Essa é considerada a primeira experiência verdadeiramente democrática do país. No período, os brasileiros elegeram Juscelino Kubitschek e, em seguida, Jânio Quadros. Em 1964, os militares derrubaram João Goulart. A Constituição de 1967, a sexta, foi encomendada pelo marechal Humberto Castelo Branco. O país perdia uma série de direitos, incluindo o de eleger diretamente o presidente da República. De forma negociada, a ditadura chegou ao fim em 1985. A Constituição de 1988 foi o principal marco



► Castelo Branco encomendou a Carta de 1967: fim das eleições diretas

da transição para a democracia.

É graças a ela que o país atravessa seu mais longo período de estabilidade política. Os generais deixaram o poder 28 anos atrás. A Constituição vigora há 25. Como comparação, o respiro democrático entre o Estado Novo e a ditadura militar durou 19 anos. Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso, a Carta de 1988 conseguiu pôr fim à tradição nacional de “golpes, contragolpes e quarteladas” que sucessivas vezes violaram a ordem institucional:

— Diversos episódios poderiam ter deflagrado crises que, em outros tempos, teriam levado à ruptura institucional. O mais grave deles terá sido a destituição, por impeachment, do primeiro presidente eleito após a ditadura militar. Houve outros, como o escândalo do orçamento, a violação de sigilo do painel eletrônico de votação e o episódio que ficou conhecido como mensalão. Jamais se cogitou de qualquer solução que não fosse o respeito à legalidade constitucional. A Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso.

“A CONSTITUIÇÃO DE 1988 É O SÍMBOLO MAIOR DE UMA HISTÓRIA DE SUCESSO”

PANORAMA INTERNACIONAL

Numa comparação com a lei máxima de 188 países, a Constituição do Brasil se destaca por ser extensa e garantir muitos direitos

ANO DE CRIAÇÃO				NÚMERO DE PALAVRAS			DIREITOS PREVISTOS				
1º		Estados Unidos	1789	1º		Índia	146 mil	1º		Bolívia	88
2º		Noruega	1814	2º		Nigéria	66 mil	2º		Sérvia	87
3º		Bélgica	1831	3º		Malásia	64 mil	3º		Portugal	86
4º		Holanda	1848	4º		Papua Nova Guiné	58 mil	4º		Equador	86
5º		Nova Zelândia	1852	5º		México	57 mil	5º		Armênia	81
↓			↓	↓			↓	↓			↓
89º		BRASIL	1988	10º		BRASIL	51 mil	11º		BRASIL	76
↓			↓	↓			↓	↓			↓
188º		Síria	2012	188º		Jordânia	2,3 mil	188º		Nova Zelândia	0

FONTE: COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT



Debate político na Constituinte rende frutos até hoje

Assembleia Constituinte foi marcada pela profundidade e pela amplitude dos debates e projetou novas lideranças no cenário político

André Falcão

A ASSEMBLEIA Nacional Constituinte foi instalada num momento de muita expectativa política, pois representava a concretização de uma das principais bandeiras da luta pela redemocratização do país, submetido a 21 anos de regime ditatorial. Os constituintes, eleitos já sob o pluralismo partidário, representavam uma grande diversidade de grupos de pressão. Havia uma enorme demanda reprimida por direitos civis, políticos, sociais e econômicos e por princípios que garantissem a cidadania.

Muitos dos políticos que ajudaram a escrever a Carta ganharam projeção posterior, principalmente jovens lideranças. Outros, no entanto, deixaram o cenário político pouco tempo depois.

JOVENS LIDERANÇAS GANHARAM PROJEÇÃO DEPOIS DA CONSTITUINTE

Entre os constituintes, três vieram a ocupar a Presidência da República: Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Os três primeiros ocupantes da linha de sucessão presidencial hoje também fizeram parte da Constituinte: o vice-presidente Michel Temer, o presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, e o presidente do Senado, Renan Calheiros.

Além deles, dois ex-presidentes do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim e Maurício Corrêa, e mais de 30 governadores e ex-governadores, entre eles Mario Covas (SP), José Serra (SP), Geraldo Alckmin (SP), Maguito Vilela (GO) e Teotônio Vilela Filho (AL), integraram a Constituinte.

Já o presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, se lançou candidato à presidente da República em 1989 — um ano depois da promulgação da Carta. Mesmo com o grande destaque que teve na Constituinte, ficou em sétimo lugar nas eleições que escolheram Fernando Collor de Mello presidente do Brasil.

As eleições para o Congresso de 1986 foram agitadas pelo fato de os eleitos também integrarem a Constituinte. Recém-saído do período de ditadura, o país se mobilizava para reformular todo o conjunto de leis e assegurar direitos civis e liberdades individuais, esquecidos durante o regime militar.

Além dos políticos tradicionais e daqueles ligados à resistência à ditadura, nomes vinculados a movimentos sociais decidiram se candidatar. Entre eles, estavam os líderes sindicais Luiz Inácio Lula da Silva e Paulo Paim.

Integrantes da classe artística também se envolveram, como a atriz Bete Mendes, que foi eleita deputada. Lideranças comunitárias, como Benedita da Silva, e ex-ministros do regime militar, como Delfim Netto, conseguiram fazer parte da Assembleia Nacional Constituinte para defender o interesse de seus representados. E houve até nomes ilustres da academia, como o professor e sociólogo Florestan Fernandes, que, além de constituinte, foi um dos grandes incentivadores da participação popular no processo.

Durante o primeiro ano de funcionamento da Constituinte, a centro-esquerda conseguiu ocupar os principais postos da Comissão de Sistematização, que a princípio teria o poder de redigir a Constituição. Percebendo a desvantagem, os parlamentares de centro-direita se organizaram no que ficou conhecido por Centrão e mudaram o Regimento Interno da Assembleia Constituinte. A Comissão de Sistematização perdeu o poder e coube ao Plenário votar tudo, sempre em dois turnos.

As propostas eram elaboradas tanto por grupos de cidadãos do país quanto por grupos já anteriormente organizados (empresários e ruralistas, por exemplo), que, por pressão econômica e política, polarizaram o debate sobre temas importantes e polêmicos, como a desapropriação de terras produtivas para a reforma agrária, a duração do mandato presidencial, a estrutura do Estado, os poderes atribuídos às Forças Armadas ou o direito à educação e à saúde.

Trabalhadores, empresários, juízes, religiosos, índios, quilombolas, mulheres, militares, homossexuais, estudantes e tantos outros. Todos se fizeram presentes nas galerias do Congresso, que chegavam a registrar um movimento diário de 10 mil pessoas. Ao todo, foram apresentadas 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, sendo que 83 foram acatadas. As emendas reuniram cerca de 12 milhões de assinaturas. Como cada cidadão podia assinar até três diferentes, estima-se que no mínimo 4 milhões de brasileiros assinaram alguma proposta de emenda popular.

Mas, em meio a esse quase frenesi de discussão política, às vezes acirrada, prevaleceu entre os constituintes a busca pelo entendimento. A maior parte das análises políticas do processo constituinte revela muito compromisso e forte engajamento dos parlamentares no debate dos temas, que se deve, em parte, à opção de construir o novo texto a partir do zero e que se refletiu em seu caráter detalhista, criticado por alguns e elogiado por outros.

Desse modo, a Constituição de 1988 foi escrita pelo consenso possível entre deputados e senadores de centro-direita e de centro-esquerda, que levaram a negociação política ao mais alto grau, conseguindo, com isso, contentar de alguma forma os dois lados. Muitas questões, no entanto, não conseguiram superar o impasse à época e os dispositivos constitucionais que as contêm ainda aguardam regulamentação.



► José Serra (de pé à esq.) observa seu colega constituinte Luiz Inácio Lula da Silva (sentado). Os dois viriam a se enfrentar nas eleições presidenciais de 2002



Bernardo Cabral critica o excesso de emendas à Carta e continua defendendo a adoção do parlamentarismo no país

“Dura 25 anos porque tem base popular”, diz relator da Constituição



► O então deputado pelo Amazonas no banco de dados do Senado: eleito relator, inclusive com apoio de senadores

Cintia Sasse

Eleito pela bancada do PMDB, com amplo apoio do Senado no segundo turno, para ser relator da Assembleia Nacional Constituinte, Bernardo Cabral, na época deputado pelo Amazonas, reconhece que a Constituição é longa e detalhista e crítica o excesso de PECs. “Transformaram o texto em uma espécie de canteiro de obras”, disse ele ao **Jornal do Senado**, em sua sala na Confederação Nacional do Comércio (CNC), entidade da qual é consultor. Aos 81 anos e parlamentarista convicto, ele afirma que o país nunca terá partidos fortes enquanto for presidencialista.

Por que o senhor diz que esta foi a Constituição “possível”?

É preciso lembrar o contexto em que ela nasceu, com brasileiros voltando do exílio: banidos, cassados, professores aposentados pelo AI-5. Essa diáspora deu lugar a um reencontro, que foi a Assembleia Nacional Constituinte.

Cada constituinte tinha a preocupação de tirar o país do obscurantismo. Além disso, havia uma dicotomia no mundo. De um lado, o regime capitalista, comandado pelos Estados Unidos, e, de outro, o comunista, capitaneado pela União Soviética. Isso tudo contribuía para que os constituintes quisessem colocar o que lhes parecia mais apropriado. Quem imaginaria que, logo após a promulgação da Constituição, cairia o muro de Berlim? Após esses fatos, começaram as críticas de que a Constituição é detalhista e longa. E é verdade.

Inflação nas alturas, governo enfraquecido e só dois anos do fim da ditadura. Foi essa conjuntura que levou a Assembleia a colocar todos os temas na Constituição?

É claro que há trechos com matéria nitidamente infraconstitucional. Nenhum segmento sozinho, esquerda, direita ou centro, tinha condições de impor o que mais lhe aprovesse. Tinha que haver composição. Nessa hora, entrava matéria que nada tinha a ver com Constituição, como licença-maternidade e tabelamento de juros. Quando era possível compor, colocava-se vírgula e dizia-se “de acordo com a lei”. Quando não, ia para votação.

Por que não se aproveitou nada das Constituições anteriores?

Essa é a única Constituição oriunda de Assembleia Nacional Constituinte que não teve esboço prévio.

A comissão de notáveis constituída por Tancredo Neves, presidida por Afonso Arinos, ia fazer o esboço para a Constituinte. Ao final, o grupo propôs o sistema parlamentarista de governo. Tancredo morreu e Sarney, que é presidencialista, mandou publicar o trabalho no *Diário do Congresso*, mas não enviou a mensagem para a Assembleia Nacional Constituinte. Por isso, partiu-se do nada.

“AVANÇOS SÃO INEGÁVEIS. MP GANHOU PODER DE COMBATE À CORRUPÇÃO”

Ela foi construída com a participação popular. Os corredores da Assembleia viviam pululando. Era gente de toda parte. Havia as emendas populares com mais de 1 milhão de assinaturas. Era um burburinho danado. Ela dura 25 anos porque tem base. A Constituição de 1937, considerada a mais perfeita que tivemos no Brasil, copiava a da Polônia, mas durou só oito anos porque não tinha sustentação popular. Hoje o cidadão vai para a rua, faz passeata e tem garantia constitucional.

A Constituição é considerada uma das mais completas do mundo em direitos e garantias.

Seus avanços são inegáveis. Deu ao Ministério Público poder de combate sem trégua à corrupção, assegurou a liberdade de expressão, a liberdade de informação, a equiparação dos direitos da mulher, o sigilo da fonte, o fim da censura. O seu trajeto filosófico foi só e sempre o ser humano. Começa com o homem, com as garantias individuais. Por isso é chamada de Constituição Cidadã. As anteriores começavam com o Estado. O ser humano só vinha lá pelo artigo 150. A Constituição também inovou: criou um capítulo sobre meio ambiente. Há 25 anos ninguém falava em sustentabilidade.

Não houve retrocessos?

Dois me deixaram muito entristecido. O primeiro foi a derrubada em Plenário do sistema parlamentarista. O segundo foi o instituto de desapropriação para reforma agrária. Ficou pior do que constava do Estatuto da Terra do governo militar, que era mais avançado. O embate foi terrível entre correntes que não se compunham de jeito nenhum (de um lado,

“CARTA TAMBÉM INOVOU, COM CAPÍTULO SOBRE MEIO AMBIENTE”

a UDR, contra a reforma, e do outro, entidades como a Contag, da agricultura familiar). Meu parecer foi derrubado.

Sem parlamentarismo e com medidas provisórias, o sistema de governo ficou híbrido?

Nunca teremos partidos fortes enquanto o Brasil for presidencialista. No parlamentarismo se faz a coalizão dos partidos. No presidencialismo, inaugura-se o mensalão, o toma lá dá cá. Quando o parlamentarismo foi derrubado no Plenário, chamei o Humberto Lucena, que liderava a corrente presidencialista, e avisei: “Vá correndo e tire do texto a medida provisória, porque ela só convive com o sistema parlamentarista. Se permanecer, vocês vão transformar o presidente no maior ditador de todos os tempos. Ele vai usurpar os poderes do Congresso de forma legal”. Não me ouviram. Anos depois, o José Fogaça, que foi relator-adjunto, disse: “Infelizmente a profecia do Bernardo se concretizou”. Todos os presidentes abusaram da MP, inclusive embutindo na reedição assuntos que nada tinham a ver com o texto original.

O senhor costuma lembrar a pressão dos catastrofistas.

O consultor-geral da República [Saulo Ramos] achava que ela não iria durar seis meses. E o ministro da Fazenda [Mailson da Nóbrega] dizia que ela deixaria o país ingovernável. Quando [o presidente] Costa e Silva teve um AVC, não deixaram o vice-presidente, Pedro Aleixo, homem de altíssima categoria, assumir a Presidência. Quem assumiu

foi a Junta Militar. Quando [o presidente Fernando] Collor foi apeado do poder, pelo impeachment, quem assumiu não foi uma junta militar, mas o vice, Itamar Franco. Depois vieram Fernando Henrique, Lula e Dilma. Se fosse ingovernável, isso não teria acontecido. Quem deu essa estabilidade institucional foi a Constituição.

Já foram feitas 81 emendas ao texto. O que o senhor pensa disso?

Transformaram o texto em um canteiro de obras. Cada um faz lá seu buraco. Isso não poderia acontecer. A Constituição é uma lei fundamental. Não se escreve uma Constituição todo dia. Falar agora em miniconstituinte ou constituinte exclusiva, quando não há ruptura e os três Poderes funcionam normalmente... Sendo uma lei fundamental, não se pode colocá-la a reboque de interesses circunstanciais. O que se tem de fazer é emendar a Constituição para melhorar o texto. Há um excesso de PECs e não se cuida de reformas importantes, como a política e a tributária.

Como relator da Comissão de Sistematização, de que forma o senhor conseguiu transformar 2.500 propostas em 250 artigos?

Foram 19 meses de trabalho intenso, quatro horas de sono em muitas noites, idas e vindas ao Prodasen. Colecionei inimizadas. O [constituinte] Fernando Gasparian, homem sério, com quem tinha bom relacionamento, morreu indiferente comigo. Aborreci-me porque dei parecer contrário à limitação dos juros em 12% ao ano. Ele, no final, conseguiu aprovar sua proposta. Anos depois, viria a emenda abolindo esse tabelamento. Outro parlamentar queria incluir no texto que todos os carros oficiais fossem pintados de uma única cor. Pedi para retirar a emenda. Ele insistiu. Avisei que ia dar parecer contrário. Esse ficou meu inimigo para o resto da vida. Outro queria colocar uma vírgula no inciso que assegurou a igualdade entre homens e mulheres, “à exceção da época da menstruação”.



► Movimentos que lutaram pela redemocratização pressionaram a Constituinte para garantir à sociedade o direito de contribuir na elaboração da Carta

Emendas populares inauguraram participação do povo no processo legislativo

Tatiana Beltrão e Fernanda Vidigal

O PROCESSO de elaboração da Carta de 1988 inaugurou um instrumento inédito na história do país: a possibilidade de a população apresentar emendas ao projeto da Constituição. O direito, expresso no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, estabelecia regras: cada emenda popular deveria ser assinada por pelo menos 30 mil eleitores, em listas organizadas por associações.

A inclusão da novidade no processo constituinte foi fruto da mobilização popular que, desde o início da redemocratização do Brasil, já havia pedido eleições diretas e uma constituinte exclusiva. Derrotados neste último pleito, grupos organizados em todo o país passaram então a pressionar o Congresso pela participação da sociedade na elaboração da nova Carta. Na posse dos constituintes, caravanas foram a Brasília defender a ideia junto

aos eleitos. “Constituinte sem povo não cria nada de novo”, dizia um dos slogans.

— Por fim, conseguimos que fosse incluída uma cláusula estabelecendo que seria possível à sociedade apresentar propostas — conta Francisco Whitaker, articulador de um dos principais grupos de mobilização da época, o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte.

Garantido o direito, começou a articulação dos movimentos em todo o país para redigir as emendas e conseguir as assinaturas. Para surpresa dos próprios ativistas, 122 propostas foram entregues pela população ao Congresso, reunindo um total de 12 milhões de assinaturas.

— Entramos então em outra etapa. Já não se tratava de colher assinaturas, mas garantir que os constituintes levassem em conta efetivamente as propostas. Porque o drama, inclusive das atuais iniciativas populares de lei, é que não bastava apresentar a emenda ao Congresso: era

preciso acompanhar a tramitação, tentar remover os obstáculos, participar da discussão com os congressistas — relata Whitaker.

Diversidade de pleitos

As propostas cobriam temas diversos: da reforma agrária à igualdade de direitos para as mulheres, do ensino religioso ao aborto (com iniciativas contra e a favor da descriminalização). Para o analista do Senado Pêrsio Barroso, a participação foi representativa da sociedade.

— Não só movimentos de esquerda e trabalhadores apresentaram emendas, mas também empresários, por exemplo. Foi uma possibilidade única de participação para a sociedade, que estava excluída dos meios de atuação política — avalia Pêrsio, curador da exposição *A Participação Popular nos 25 Anos da Constituição Cidadã*, que será aberta amanhã no Senado.

Apesar da força demonstrada pela mobilização popular, a efetividade do aproveitamento das emendas e das demais sugestões da população divide opiniões. Muitas das propostas foram rejeitadas, algumas por não atenderem exigências regimentais, outras por tratarem de temas sem consenso entre os parlamentares. E algumas tiveram aproveitamento total ou parcial, com partes do conteúdo incorporadas à Carta.

Para o cientista político francês Stéphane Monclaire, o povo não foi ouvido.

— Vemos imagens dos constituintes recebendo as emendas populares. Isso é para os fotógrafos. Mas o que houve

depois com as emendas? Nada!

Já Mozart Vianna, que na época atuava na Secretaria-Geral da Constituinte, assegura que a Carta tem ideias importantes vindas diretamente dos cidadãos. Hoje secretário-geral da Mesa da Câmara, ele afirma que, das 122 apresentadas, 83 foram recebidas. E, desse total, quase metade foi acolhida, total ou parcialmente.

Whitaker relata que algumas emendas acabaram rejeitadas por não resistirem à relação de forças existente no Congresso — caso, por exemplo, das que pediam a reforma agrária, tema que mais reuniu assinaturas (1 milhão), mas foi minado pela bancada ruralista. Outras, porém, foram incorporadas à Constituição, como propostas que garantiam a possibilidade de o povo exercer o poder diretamente, por meio de projetos de lei de iniciativa popular, referendo e plebiscito.

— A Constituição deu passos muito grandes por força da pressão das assinaturas e da pressão em Brasília. Especialmente em relação à participação popular, foi um salto, que daria direito a dizermos que começamos por ali a ter uma democracia mais direta, que é pelo que mais se luta, 25 anos depois, nessas mobilizações Brasil a fora: por maior participação no processo decisório. A porta para essa participação que se exige hoje foi aberta no processo constituinte, por meio das emendas populares — sustenta Whitaker, hoje membro da Comissão Brasileira Justiça e Paz e um dos líderes do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

SEÇÃO DE DOCUMENTOS AUDIOVISUAIS / CEDI

Luta por liberdade dá lugar a cobrança por melhores condições de vida e mais cidadania

ENQUANTO DUROU o processo de elaboração da Carta, o Senado e a Câmara dos Deputados estavam sempre cheios.

— Era uma quantidade enorme de pessoas, milhares, que iam ao Congresso todos os dias. Iam não só por causa das emendas populares, que motivavam muitas caravanas, mas para lutar por seus direitos, em organizações as mais diversas. Foi um processo muito rico de participação cidadã — lembra Francisco Whitaker.

Da manhã à noite, o povo lotava corredores, galerias e gabinetes, recorda Mozart Vianna. Eram índios, ruralistas, trabalhadores rurais, domésticas, entidades religiosas, jurídicas ou empresariais. E

também sindicatos, organizações de promoção dos direitos das mulheres, de crianças e adolescentes, entre outros, que buscavam garantir direitos na Constituição. Além das entidades da sociedade organizada, cidadãos comuns, isoladamente.

— Havia uma convergência de ideais democráticos, de construir uma nova sociedade, depois de mais de 20 anos de regime militar. Foi um momento cívico muito importante e emocionante. Parecia que se estava construindo um novo país, um país em que se respeitavam as liberdades democráticas. E o povo veio ao Congresso — diz Vianna.

As manifestações populares pacíficas promovidas neste

ano no Brasil lembram aquele período de efervescência política. No entanto, o caráter das mobilizações é diferente porque os momentos também são diversos, analisa Vianna.

— Naquela época, estávamos saindo de um regime de força e o ideário era de libertação, de busca de novos tempos. Agora, a liberdade está consolidada, as instituições estão consolidadas. Busca-se o aperfeiçoamento das condições de vida das pessoas: transporte, saúde, educação. É um passo à frente; busca-se a evolução.

Para Whitaker, os protestos refletem também um sentimento de insatisfação generalizado, que tem origem em uma sensação de falta de

representatividade do Congresso e dos governos em geral. Ele ressalta, no entanto, que fazer ouvir a vontade popular, como fizeram os manifestantes neste ano, é diferente de participar diretamente do processo de decisão política — que seria um passo além, mais elaborado, mas que também está ao alcance da população. Um exemplo é o próprio Movimento Passe Livre (MPL), que acendeu o estopim ao protestar pela redução da tarifa de ônibus. Agora, o MPL está empenhado em coletar 500 mil assinaturas para apresentar à Câmara Municipal de São Paulo um projeto de iniciativa popular que institui a tarifa zero no transporte coletivo da cidade.



► Manifestantes em frente ao Congresso: protestos que sacudiram o país em junho refletem insatisfação e vontade de participar das decisões políticas

Apesar das dificuldades, direito de propor projetos de lei começa a ser mais exercido

EM JULHO, mais de 40 entidades apresentaram ao Congresso 1,9 milhão de assinaturas de apoio à criação de projeto que destina à saúde 10% da receita corrente bruta da União. A proposta, que tramita na Câmara (PLP 321/2013), é um exemplo do direito do povo de exercer o poder diretamente, por meio de projetos de lei de iniciativa popular — um dos avanços da Constituição de 1988.

Esse poder — regulamentado apenas em 1998, pela Lei 9.709 — já gerou duas normas legais decisivas para a evolução da democracia no país: as leis da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010) e de combate à corrupção eleitoral (Lei 9.840/1999, que tipifica o crime de compra de votos) também são fruto de iniciativas populares apresentadas ao Congresso. No entanto, o instrumento ainda é

pouco usado: em 25 anos, apenas quatro propostas desse tipo viraram lei — além das duas citadas, houve a lei que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular (Lei 11.124/2005) e a Lei 8.930/1994, que considera crime hediondo assassinatos por motivo fútil ou com crueldade.

A quantidade baixa reflete a dificuldade em aprovar proposições desse tipo, avalia a consultora legislativa do Senado Conceição Alves. Para apresentar a proposta à Câmara, é necessário obter assinaturas de pelo menos 1% dos eleitores do país, o que hoje equivale a 1,4 milhão de pessoas. O nível de exigência desestimula a participação, acredita.

— Com menos assinaturas, dá para criar dois partidos políticos — compara a consultora, para quem o Legislativo só teria a ganhar com o fortalecimento

da participação direta.

Francisco Whitaker, que também foi um dos articuladores da campanha pelas leis da Ficha Limpa e de combate à compra de votos, cita ainda outro empecilho. Como a verificação de tantas assinaturas pelos cartórios seria muito difícil e demorada, adotou-se outra fórmula: depois de obter o número necessário de subscritões, a proposta é entregue ao Congresso e assumida por um grupo de deputados, passando a tramitar então como iniciativa parlamentar. No início, a constatação de que as iniciativas populares não conseguiriam tramitar como tais causou frustração entre os ativistas.

— Aos poucos, porém,

entendemos que era o caminho, caso contrário nunca tramitaria, porque os cartórios iam levar anos para certificar tudo.

Atualmente, tramitam no Congresso projetos que buscam

facilitar a participação popular. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 3/2011 reduz para 0,5% do eleitorado o número de assinaturas necessárias para apresentação de projetos de

lei e abre a possibilidade de os cidadãos apresentarem PECs. A PEC 2/1999 também estabelece o percentual de 0,5%. Os PLSs 84/2011 e 129/2010 permitem a assinatura eletrônica aos projetos de iniciativa popular. O PRS 19/2013 facilita a apresentação, ao Senado, de propostas de fiscalização e de sugestões legislativas vindas da população.

ESPAÇO ABERTO NO PORTAL E-CIDADANIA

O SENADO OFERECE um espaço on-line para a participação política: o Portal e-Cidadania (www.senado.gov.br/cidadania).

Na página na internet, os cidadãos podem propor ideias que desejam ver transformadas em lei. As propostas mais apoiadas por outras pessoas são avaliadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e podem tramitar formalmente no Senado. Para ser analisada, a ideia precisa ter pelo menos 20 mil apoios em um prazo de 4 meses.

Pelo e-Cidadania, é possível também sugerir temas para audiências públicas do Senado, opinar sobre projetos em tramitação, fiscalizar os gastos do governo e acompanhar a atuação dos senadores.

PODER ATUAR DIRETAMENTE NO PROCESSO DECISÓRIO É AVANÇO DA CONSTITUIÇÃO

Enquanto isso, pelo menos dez iniciativas populares estão correndo o Brasil atualmente, estima Whitaker, que acredita que o instrumento ganhou notoriedade depois da Ficha Limpa e, por isso, começa agora a ser mais conhecido pela população.

— Com maior ou menor dificuldade, essas iniciativas vão chegar ao Congresso, o que coroa um pouco o sentimento que surgiu nas ruas no mês de junho: essa vontade de participar, essa consciência de que a democracia representativa pura e simples não satisfaz, não basta. As pessoas querem mais do que isso, querem instrumentos de participação direta no processo decisório da vida política nacional.

Ouçá depoimento de Francisco Whitaker em <http://bit.ly/Constituicao25Anos>

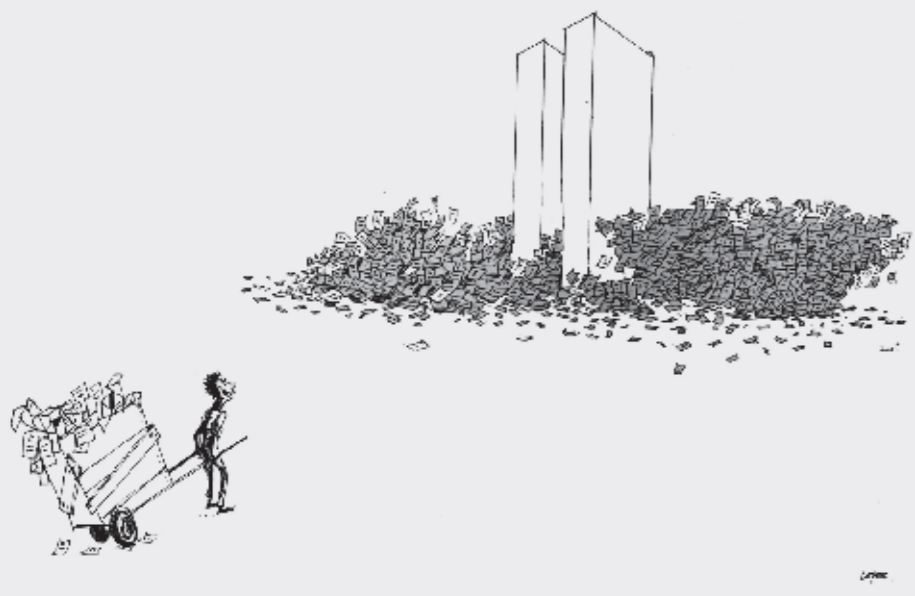
GRUPOS SE MOBILIZARAM EM TODO O PAÍS PARA APRESENTAR PROPOSTAS



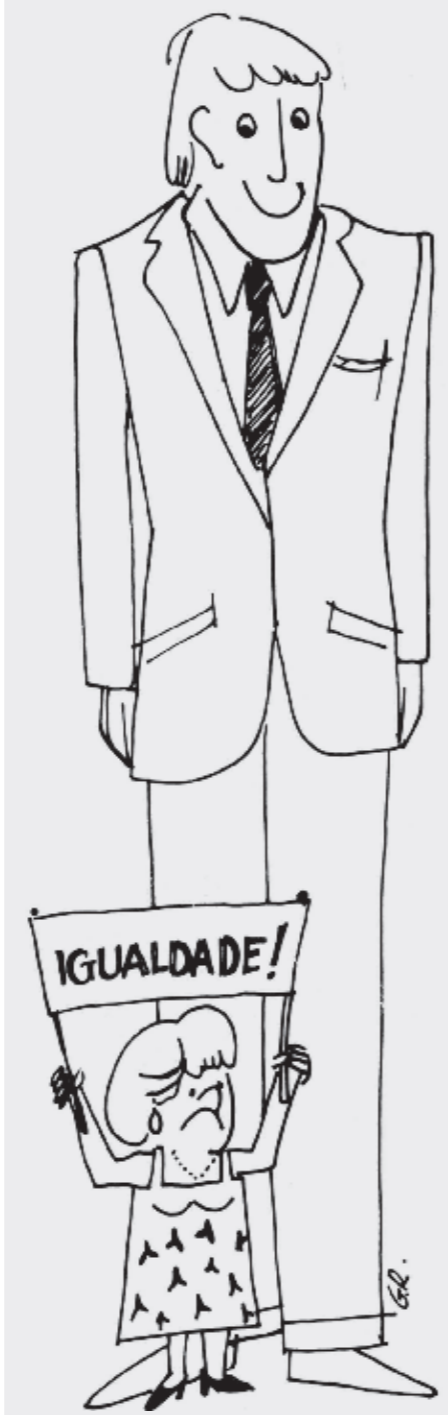
► Francisco Whitaker (D) entrega emendas populares a Ulysses: Carta abriu portas para atuação direta da população

Eles traçaram a Carta com muito bom humor

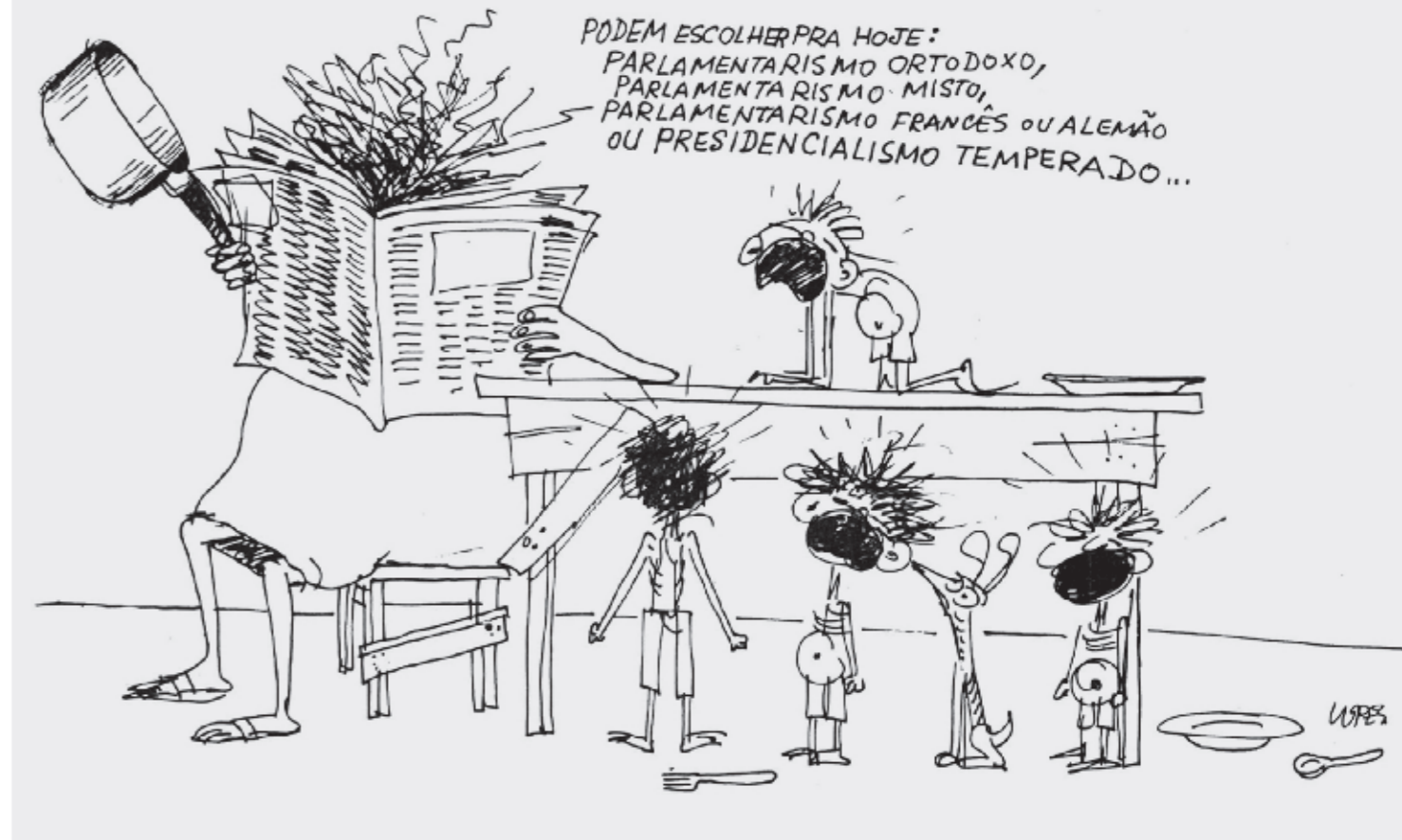
Gaetano desenhou no *Jornal da Constituinte*. Gougon, Lopes e Oscar publicaram *Traçando a Carta*. Os quatro integraram salão de humor promovido pelo Senado em 2008



LOPES / CORREIO BRAZILENSE



GAETANO RE / JORNAL DA CONSTITUINTE



LOPES / CORREIO BRAZILENSE

NÓS SOMOS A UNIÃO!



OSCAR / TRAÇANDO A CARTA



NÓS SOMOS A UNIÃO!



OSCAR



LOPES / CORREIO BRAZILENSE



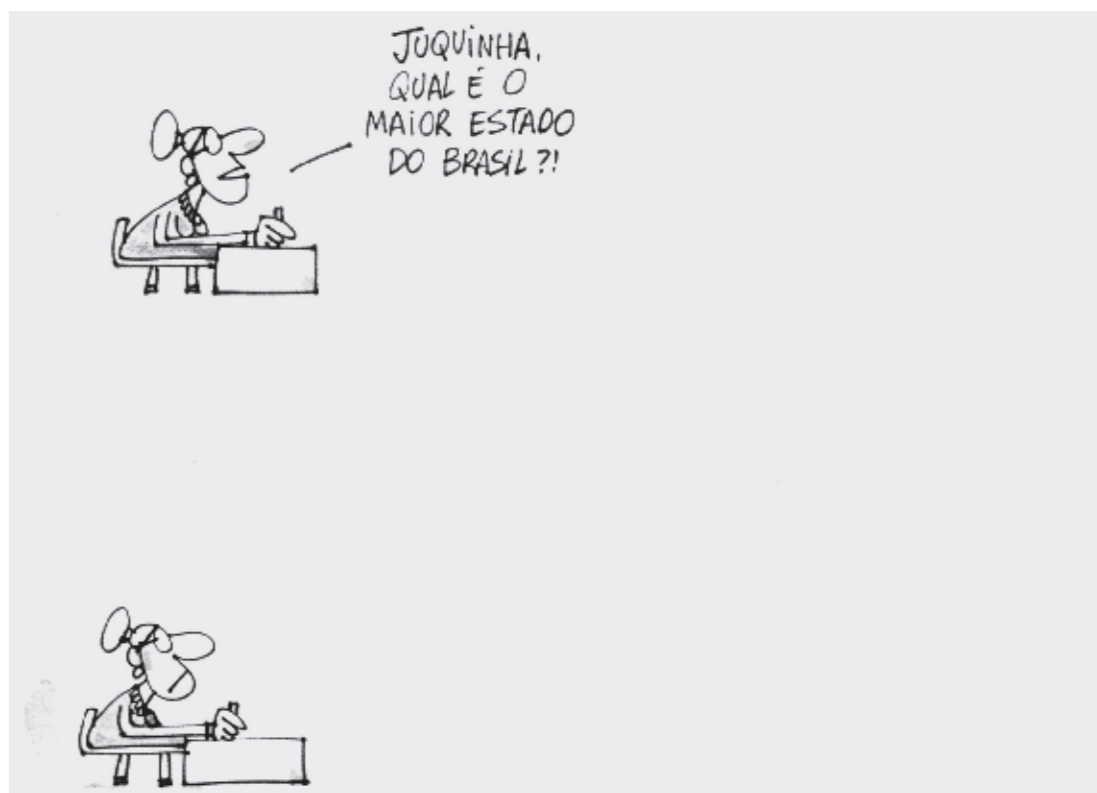
GOUGON / TRAÇANDO A CARTA



OSCAR / TRAÇANDO A CARTA



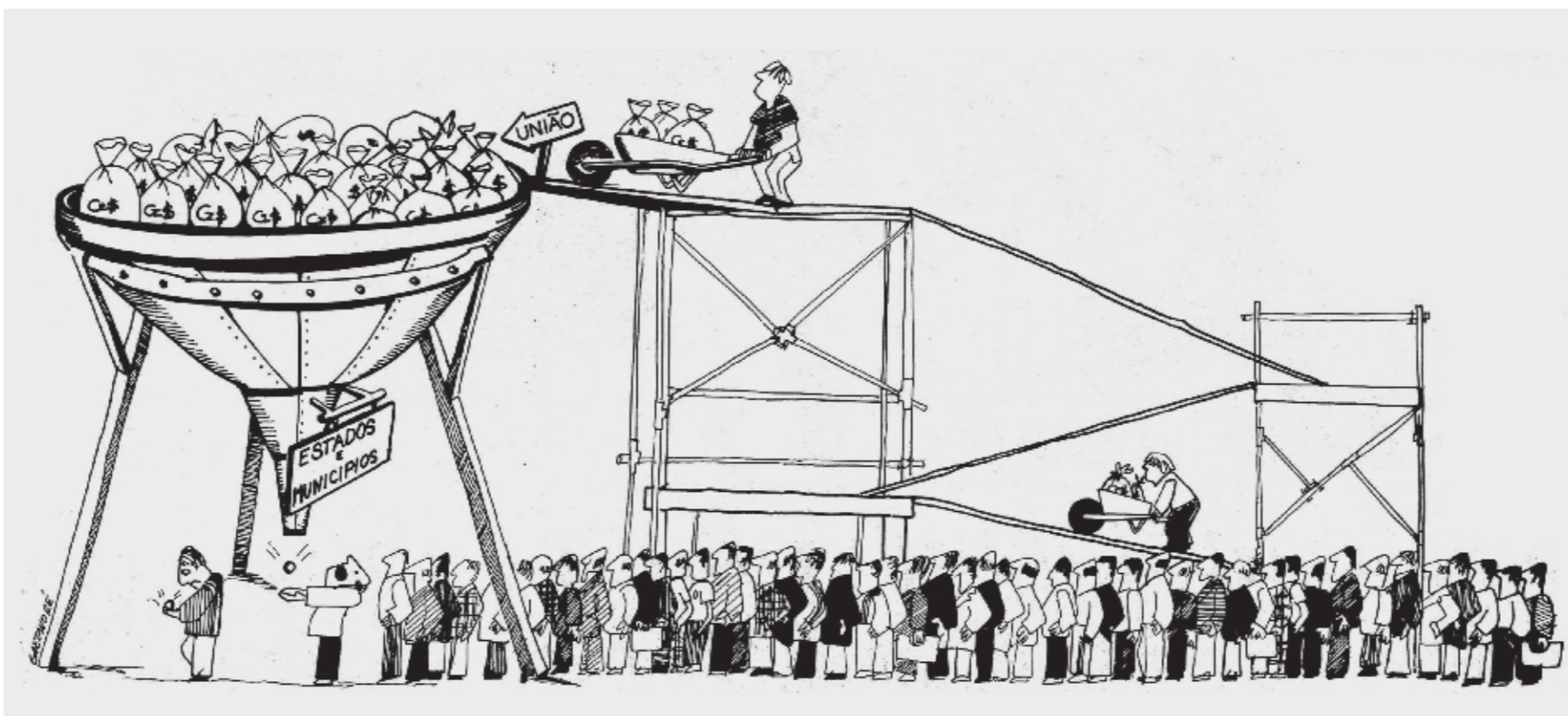
GOUGON / TRAÇANDO A CARTA



OSCAR / TRAÇANDO A CARTA



GOUGON / TRAÇANDO A CARTA



GAETANO RE / JORNAL DA CONSTITUINTE



OSCAR



PAULA CINQUETTI / AGENCIA SEMADO

Uma Carta para os “usuários do desenvolvimento”

Chamada Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães, Lei Maior trouxe uma expressiva ampliação de direitos sociais

Fernanda Vidigal e Tatiana Beltrão

A vida de Patrick Bubenick mudou há 16 dias. A chegada da pequena Maitê, a primeira filha, transformou o publicitário, de 30 anos. O pai conta que percebeu a mudança quando a bebê engasgou com dois dias de vida e precisou de socorro médico.

— Ali caiu a ficha do que é ser pai, da responsabilidade. Ainda bem que eu estava perto no momento — diz ele, que assistiu a mulher e a filha durante os cinco dias de internação no hospital.

O direito do pai de acompanhar os primeiros dias do filho foi conquistado há 25 anos. A Constituição de 1988 foi a primeira do país a proteger a paternidade. Estendeu também a licença para a mãe cuidar do recém-nascido: de três, passou para quatro meses.

A Carta de 1988 não avançou só na área trabalhista. Foi ela que instituiu o Sistema Único de Saúde, que determinou a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, que estendeu o direito ao voto a jovens de 16 anos, que eliminou a censura, que reconheceu a união estável, que transformou o racismo em crime inafiançável, que estabeleceu um manto protetor da infância e da adolescência. Tantos direitos individuais, sociais, civis e políticos assegurados aos brasileiros renderam a ela o título de Constituição Cidadã.

— A marca da Constituinte de 1988 é o reconhecimento da cidadania para o homem. Cidadão é o usuário do desenvolvimento e o consumidor dos produtos da civilização, como educação, saúde, segurança, habitação, transporte, lazer, condomínio do bem-estar, enfim. Esta é a Constituição Cidadã — escreveu Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em texto que ficou guardado desde 1988 em um cofre da Câmara e que só foi divulgado neste mês.

Garantias individuais

É a primeira vez na história do país que uma constituição não começa com a organização do Estado, e sim com os princípios fundamentais e os direitos e garantias individuais e coletivos, explica o professor de história Antonio Barbosa:

— Esse é um dado altamente esclarecedor do significado dessa Constituição. É como se ela quisesse dizer para todos que a nação é mais importante que o Estado — afirma Barbosa.

O professor destaca outro motivo que faz a Constituição de 1988 cidadã: o fato de ela ter transformado a educação em um direito das crianças. Mais que isso, passou a ser dever do Estado oferecê-la a todos gratuitamente e também uma obrigação dos pais matricular os filhos na escola.

— Essa é uma novidade. É como se a educação passasse a ser vista como um direito indispensável à cidadania — diz Barbosa.

O presidente do Conselho Nacional de Educação, José Fernandes de Lima, afirma que essa determinação da Carta provocou mudanças radicais no sistema de ensino.

— Até o século 20, o Brasil praticou uma educação excludente. A legislação não determinava que o ensino deveria ser para todos. Assim, era para a elite. A Constituição de 1988 muda o quadro. Todas as legislações posteriores, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, foram orientadas nesse novo sentido, de inclusão.

Hoje o Brasil já conseguiu colocar 98,5% das crianças na escola, segundo o IBGE. Mas, para Lima, isso não basta. “Muitas ainda não estão aprendendo adequadamente”, alerta.

Há 25 anos, Ulysses já reconhecia as limitações da Lei Maior para corrigir totalmente as injustiças sociais.

— [A Constituição] não é messiânica, com ela não se resolvem todos os problemas, mas, sem ela, não serão resolvidos muitos problemas — escreveu o Timoneiro da Democracia.

É A PRIMEIRA CARTA QUE COMEÇA COM DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO CIDADÃO

EDUCAÇÃO PASSA A SER VISTA COMO UM DIREITO INDISPENSÁVEL À CIDADANIA

PRINCIPAIS AVANÇOS

Mudanças trazidas pela Constituição de 1988 impactam a vida cotidiana dos brasileiros em várias áreas



EDUCAÇÃO A educação tornou-se dever do Estado. Quando foi promulgado, o texto determinava que os governos deveriam garantir vaga em escola pública para todas as crianças e adolescentes no nível fundamental. Gradualmente, o dever foi-se ampliando: hoje, a obrigatoriedade vai da educação infantil ao ensino médio (4 a 17 anos).



SAÚDE Todo cidadão tem o direito de ser atendido, de graça, no Sistema Único de Saúde, criado pela Carta. Antes, só os segurados da Previdência tinham atendimento na rede pública.



TRABALHO A jornada máxima de trabalho, atualmente de 44 horas semanais, era de 48 horas antes da Carta. A licença-maternidade, de 3 meses na época, foi ampliada para 4 meses. Os trabalhadores rurais ganharam os mesmos direitos dos urbanos. São garantidos ainda os direitos de greve e de livre associação profissional e sindical.



PARTICIPAÇÃO POLÍTICA Eleição direta para presidente da República e direito de voto para analfabetos e jovens a partir de 16 anos estão garantidos hoje. Os cidadãos podem apresentar projetos de lei de iniciativa popular e exercer a soberania também por referendo e plebiscito.



DEFESA DO CONSUMIDOR A proteção dos direitos do consumidor é garantida pela Constituição. O Código de Defesa do Consumidor, de 1990, é fruto disso. A nova legislação mudou as relações de consumo no país.



MEIO AMBIENTE Rios, lagos, nascentes, potenciais de energia hidráulica passaram a pertencer aos estados ou à União, mesmo em propriedade particular. A prática de licenciamento ambiental está consolidada e é exigida avaliação de impacto ambiental para liberar obras que possam prejudicar o meio ambiente.



INCLUSÃO Assegurar a igualdade de acesso e de oportunidade a todos tornou-se obrigação do Estado. Foram estabelecidas a reserva de cargos e vagas no serviço público, além de acessibilidade nos edifícios públicos e no transporte coletivo. Foi criado o Benefício da Prestação Continuada (um salário mínimo mensal) para pessoas carentes com deficiência. O racismo passou a ser crime inafiançável.



FAMÍLIA A reunião de apenas um dos pais e seus filhos agora é reconhecida como família. Filhos adotados ou tidos fora do casamento ganharam os mesmos direitos dos “legítimos” e a união estável passou a ser reconhecida como geradora de direitos assegurados no casamento, como pensão alimentícia.



MINISTÉRIO PÚBLICO E DIREITOS DA INFÂNCIA O Ministério Público tornou-se independente, com a atribuição de defender os interesses da população. Crianças e adolescentes hoje são vistos como prioridade e sujeitos de direito e garantir a proteção deles é dever da família, da sociedade e do Estado. Essa visão, bem diferente da do Código de Menores, que vigorava na época, abriu caminho para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.



Senadoras, deputadas, ministras e sindicalistas festejam no Senado, em março, aprovação da emenda que prevê novos direitos para empregado doméstico

Passados 25 anos, a Lei Maior do Brasil continua em permanente construção

Ricardo Westin

OS CONSTITUINTES passaram 20 meses, entre 1987 e 1988, envolvidos nos debates que deram os contornos da Constituição. O trabalho, no entanto, não se encerrou ali. O texto está em construção até hoje.

Por um lado, de tempos em tempos a Constituição passa por mudanças localizadas — as emendas, que buscam adaptá-la à evolução do país. Por outro lado, preceitos que ela estabelece de forma genérica são aos poucos regulamentados — são criadas as leis com o detalhamento necessário para que tais preceitos sejam colocados em prática.

Os trabalhos de emendar e regulamentar a Constituição passam pelo Congresso.

É fácil identificar os dispositivos (artigos, parágrafos, incisos etc.) que dependem de regulamentação. Enunciam um direito, um dever ou uma regra e logo em seguida ressaltam que a determinação será cumprida “na forma da lei” ou “nos termos definidos em lei”. Enquanto a lei não surge, o dispositivo não tem eficácia plena.

A Constituição nasceu com 269 dispositivos assim. Vários já foram regulamentados. Hoje, restam 112 pontos pendentes. Entre eles, está o que determina

a criação de um imposto sobre grandes fortunas. Outro é o que diz que, das produções culturais e jornalísticas das emissoras de rádio e TV, uma parte precisa ter conteúdo regional — falta fixar a porcentagem.

A Constituição é resultado de acordos. Em pontos mais complexos ou delicados, entretanto, os constituintes não conseguiram fechar questão. A solução foi escrever o dispositivo, mas deixar o detalhamento para o futuro, na esperança de que em outro momento histórico os parlamentares tivessem condições de chegar ao entendimento.

Para fechar as lacunas, o Senado e a Câmara criaram neste ano a comissão mista de regulamentação de dispositivos constitucionais, que tem como presidente o deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP) e como relator o senador Romero Jucá (PMDB-RR). De lá, já saíram propostas que regulamentam os direitos do trabalhador doméstico e a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República em caso de vacância nos últimos dois anos. Elas agora dependem da aprovação do Congresso.

— Para que a justiça social se faça e a lei prevaleça, faremos, no Congresso, tudo para a complementação da Carta Magna — disse o presidente do Senado, Renan Calheiros.

A falta de regulamentação, em certos casos, cria embaraços para a sociedade. O ponto da Constituição que obriga União, estados e municípios a investir um valor mínimo na saúde pública foi regulamentado em 2011. Antes, a saúde perdia dinheiro porque governantes incluíam nessa conta gastos com esgoto, depoluição de rios e apresenta-



Cândido Vaccarezza e Romero Jucá: missão de regulamentar o que falta

doria de funcionários públicos. A regulamentação deixou claro que o dinheiro dessas ações não pode sair dos cofres da saúde.

Outra consequência é a judicialização da Carta — ocorre-se aos tribunais para que o direito não regulamentado possa ser exercido. O caso clássico é o da greve dos funcionários públicos. Os servidores têm direito a fazer greve, mas não há limites definidos. Que serviços são essenciais e não podem ser interrompidos? Em que situações a greve é abusiva? Os dias parados são descontados do salário? Ante as dúvidas, o Supremo Tribunal Federal decidiu em 2007 que, enquanto o Congresso não regulamentar o artigo, os servidores deverão seguir a lei de greve do setor privado.

A própria Constituição estabeleceu que, em 1993, cinco anos após a promulgação, o Congresso se dedicaria a fazer uma revisão da Carta. A ideia era avançar nos pontos que haviam ficado pendentes na Assembleia Constituinte e consertar dispositivos que não tivessem se mostrado adequados. A revisão constitucional, porém, ficou aquém do esperado.

Após oito meses de trabalho, o saldo foi de seis emendas (chamadas de emendas de revisão),

como a que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos. Um dos motivos do tímido avanço foi o contexto histórico. Não havia em 1993-94 a mesma comoção nacional de 1987-88. Até agora, a Carta recebeu 81 emendas (incluindo as de revisão) — três por ano, em média. Entre elas, está uma de 1995 que permitiu que as telecomunicações fossem exploradas pela iniciativa privada. Até então, eram monopólio estatal. Outra emenda, de 1997, autorizou presidente, governadores e prefeitos a tentar a reeleição.

— Como optamos por uma Constituição pormenorizada, as emendas são necessárias para adaptá-la à mudança dos tempos. Sem essas alterações, a Constituição não sobreviveria — diz o jurista Walter Ceneviva.

No ano passado, os senadores redigiram 71 propostas de emenda à Constituição (PECs). Os deputados, 236.

— Quando a Constituição pede que um dispositivo seja regulamentado ou emendado, ela chama a sociedade para participar do processo. A Constituição também tem o papel de mobilizar a cidadania — afirma o cientista político Júlio Aurélio, da Fundação Casa de Rui Barbosa.

“AO EXIGIR MUDANÇAS EM SEU TEXTO, A CONSTITUIÇÃO MOBILIZA A CIDADANIA”

À ESPERA DE LEI

A seguir, alguns dos 112 dispositivos da Constituição que ainda não foram regulamentados

- Direito de greve dos funcionários públicos
- Proteção contra a demissão arbitrária
- Duração definitiva da licença-paternidade
- Regionalização da produção cultural e jornalística das rádios e TVs
- Transformação do terrorismo em crime
- Imposto sobre grandes fortunas

Desafio agora é simplificar o sistema de impostos e acabar com a guerra fiscal

Cintia Sasse

IMBATÍVEL EM cobrar imposto, como reconheceu até o Fundo Monetário Internacional (FMI) em um dos seus estudos, muito acima da média das economias avançadas, o Brasil construiu após a Constituição de 1988 uma estrutura tributária intrincada, regressiva, que pesa mais sobre os mais pobres, desestimula investimentos privados, induz muitas atividades à informalidade e promove a guerra fiscal.

A lista de problemas é muito maior. Desde 1995, o governo e o Congresso tentam reformar o sistema tributário e costurar um acordo para fortalecer o pacto federativo. Após três tentativas, sem sucesso, de conseguir uma reforma tributária ampla — a primeira, a PEC 175, enviada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, já foi arquivada e as outras duas estacionaram na Câmara —, o governo optou por concentrar esforços nas mudanças do imposto mais complexo do sistema tributário nacional, o ICMS, principal fonte de recursos e de discórdia entre os estados.

Uma das propostas busca a unificação gradual das alíquotas interestaduais até chegar a 4%. Hoje, as alíquotas cobradas variam de 7%, na movimentação de mercadorias e serviços nas Regiões Sul e Sudeste, a 12%, nas demais. O texto aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) deve ser votado no Plenário até novembro se outros pontos da negociação para o fim da guerra fiscal avançarem.

No lugar da disputa entre os estados para atrair investimentos por meio de incentivos fiscais, o governo negocia a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), com recursos de quase R\$ 300 bilhões até 2020, dos quais 25% viriam dos cofres do Tesouro. Mas, para que isso se concretize, tanto o Congresso quanto o governo aguardam um acordo entre os secretários de Fazenda estaduais para que o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) valide os incentivos fiscais que não foram aprovados pela unanimidade do conselho.

Inconstitucional

Por enquanto, as concessões isoladas estão sendo consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou em bloco 14

ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), condenando os benefícios. O grande temor é que o Supremo acabe decidindo por uma súmula vinculante, colocada em consulta pública em abril de 2012, que obrigaria os demais tribunais a seguir o mesmo entendimento.

Estima-se que as empresas teriam que devolver algo como R\$ 100 bilhões aos cofres estaduais por causa dos incentivos recebidos. A situação é tão grave, segundo o presidente da CAE, Lindbergh Farias (PT-RJ), que os empresários estão revendo os investimentos para 2014. Todos concordam que essa insegurança jurídica só prejudica o país. No entanto, na última tentativa do Confaz, situações específicas de três estados impediram o acordo.

Outro projeto importante promete dar alívio às combatidas finanças estaduais. Ele prevê a troca de indexador das dívidas estaduais e municipais com a União. Aprovada pela Câmara, a proposta de lei chegou ao Senado na semana passada. O relator é Romero Jucá (PMDB-RR) e os senadores se comprometeram a aprová-la logo. E há outras iniciativas para ajudar os estados.

Apesar das queixas dos governadores, os números apresentados pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega, em uma sessão especial no Plenário, tentaram convencer os parlamentares de que tanto estados quanto municípios melhoraram as contas públicas na última década.

— As dívidas subnacionais representam 12,7% do PIB. O Brasil está entre os países com menor endividamento dos seus entes federados — disse.

E houve redução dos desequilíbrios regionais. Por exemplo, citou ele, a economia nordestina cresceu 4% e a nortista 5,2%, ambas acima da média nacional.

História

O sistema tributário nacional acabou se tornando um cipal de normas legais. Só o ICMS tem 27 legislações diferentes, uma em cada unidade da Federação. Essa fragmentação ocorreu após a Constituição, que, segundo o relator da comissão do pacto federativo, Everardo Maciel, condenou o Código Tributário Nacional à obsolescência.

— Há abuso no uso de medidas provisórias em matéria tributária — disse Everardo, ex-secretário da Receita Federal. Parte desse imbróglio é atribuída à maneira como os



O ministro da Fazenda, Guido Mantega, no Senado: desde 1995, governo e Congresso tentam fazer reforma tributária

trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram organizados.

— O que se queria era um sistema enxuto, com poucos impostos — diz o senador Francisco Dornelles (PP-RJ), que presidiu a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

Deputado constituinte, ele lembra que foram eliminados cinco ou seis impostos, transferidos para a base do ICMS. E uma parcela maior do principal imposto estadual, 25%, passou a ser transferida para os municípios. Os fundos de participação foram reforçados. Porém, só na Comissão de

Sistematização, Dornelles e José Serra, que era o relator do capítulo da tributação, souberam que a simplificação cairia por terra.

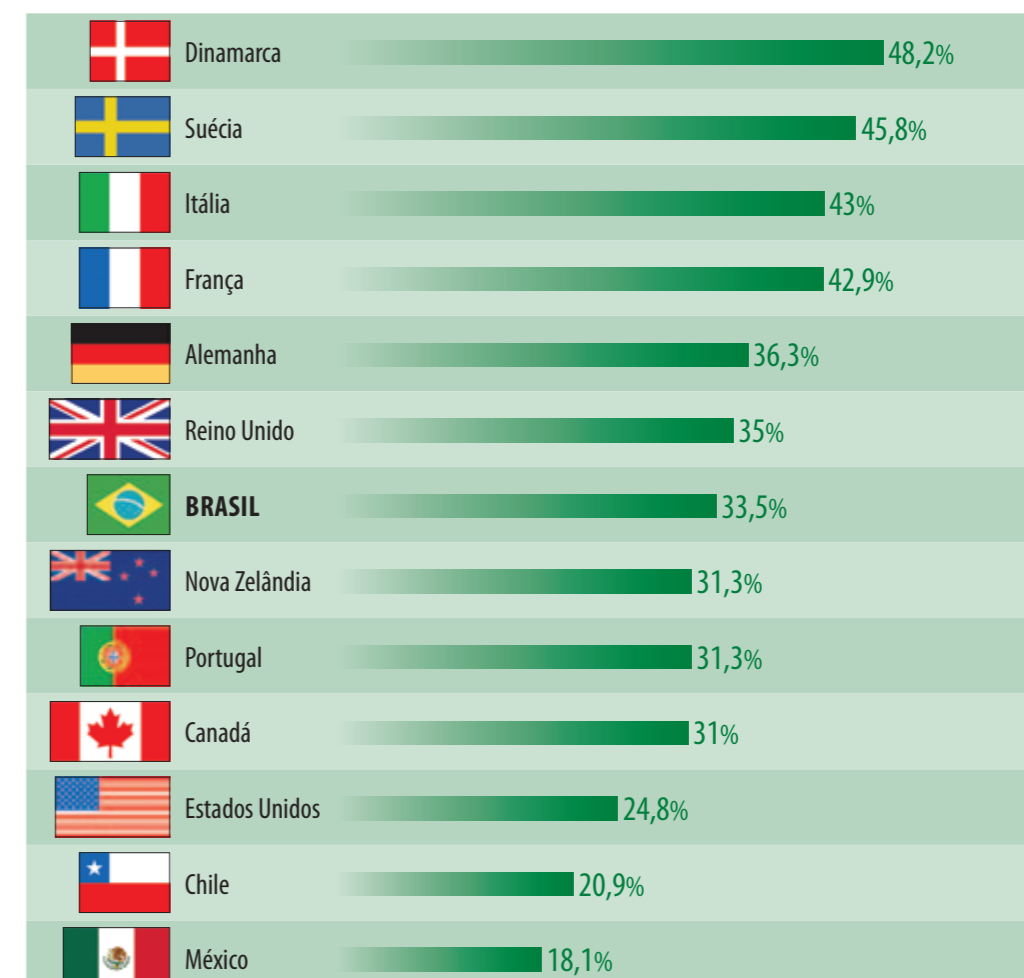
— Nós identificamos que a Comissão da Previdência havia criado um sistema tributário paralelo — recorda o senador.

Para dar sustentação ao orçamento da seguridade social, criado pela Constituição, o Finsocial, instituído pelo Decreto-Lei 1.940/1982, havia se transformado na poderosa Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), abrindo margem para a União recompor seus recursos sem ter que repassá-los aos estados e municípios.

ANTE AS DIFICULDADES DE UMA REFORMA AMPLA, ESFORÇOS AGORA ESTÃO NO ICMS

O PESO DOS TRIBUTOS

Diferentemente do que diz o senso comum, o Brasil não está entre os países campeões na cobrança de impostos (% em relação ao PIB)



FONTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA



PAULA CINQUETTI / AGENCIA SENADO

“Tínhamos que resgatar a dívida social do Brasil”

Responsável pela convocação da Constituinte revela que orientou eixo prioritário e considera que ingovernabilidade foi evitada com o instrumento da regulamentação das leis

Marcio Maturana

Presidente da República que em 1985 convocou a Assembleia Nacional Constituinte, o senador José Sarney (PMDB-AP) exerceu papel de destaque no período de redemocratização do país. Em entrevista ao **Jornal do Senado**, à TV Senado e à Rádio Senado, ele lembrou as dificuldades na elaboração da Carta Magna, comemorou o fato de que ela vem proporcionando o maior período democrático da história brasileira e não se furtou a temas controversos, como a questão das medidas provisórias.

Conjuntura histórica

“A Constituinte fazia parte do ideário da Aliança Democrática. Tancredo Neves talvez demorasse mais para convocá-la, mas eu não tinha as condições políticas dele. Deixei claro que tínhamos que tratar dos direitos sociais. Porque a dívida social do Brasil era muito grande, tínhamos que resgatá-la. Só se pensava no problema econômico, o problema social não era prioridade.”

Parlamentarismo

“Nossa Constituição é híbrida, parlamentarista e presidencialista. Por isso, eu disse certa vez que ela ia tornar o país ingovernável. Se nós não tivéssemos, quase no final da Constituinte, tratado isso com o Ulysses, que saiu com a genial ideia da regulamentação de leis, o país ficaria mesmo ingovernável. Ao fim do meu governo, eu cheguei a aceitar a ideia de parlamentarismo. Ai o Mario Covas e outros não aceitaram, porque todos estavam pensando em ser presidente da República. Mas acho que o Brasil vai marchar para o parlamentarismo.”

Excesso de partidos

“Neste sistema com 32 partidos, ninguém se filia a nenhuma ideia. Dez dias depois da eleição, ninguém se sente comprometido com partido. Isso resulta na desmoralização do Congresso.”



PEDRO FRANÇA / AGENCIA SENADO

Sarney conta que sabia dos riscos de uma Constituinte num momento de transição para o regime democrático

Medidas provisórias

“Muitas vezes o país precisa mesmo de respostas imediatas. Só que a medida provisória se transformou numa panaceia, serve para tudo, cria insegurança jurídica. Na verdade, quem legisla é o Executivo. Minha proposta é que a medida provisória se restrinja a questões econômico-financeiras, às relacionadas à segurança nacional e a catástrofes do meio ambiente.”

Participação popular

“Estamos passando de uma sociedade industrial para uma sociedade de comunicação. Temos uma nova tecnologia que as gerações anteriores não tiveram, então os jovens usam esse outro instrumento de participação. Veja que inacreditável: os Estados Unidos, a maior potência do mundo, fazem um controle de dados, ligações e e-mails. Ai chega um sujeito e denuncia ao mundo tudo que eles estão fazendo. É a transparência absoluta.”

“TEMOS UMA TECNOLOGIA QUE OUTRAS GERAÇÕES NÃO TIVERAM. TRANSPARÊNCIA ABSOLUTA”

Muitos municípios ainda precisam fazer o dever de casa, diz especialista

Cintia Sasse

ÚNICA DO mundo a reconhecer o município como ente federado, em pé de igualdade com estados e União, a Constituição assegurou papel de relevância que não havia até 1988. Os municípios ganharam mais recursos federais e estaduais, novas atribuições, orçamento próprio, reconquistaram a plena autonomia política depois do torqueto imposto pela ditadura militar. Dos Três Poderes, só não possuem o Judiciário.

Generosa na descentralização, como admitem entidades do movimento municipalista, a Constituição animou os emancipacionistas. Em 1984 existiam 4.102 municípios no Brasil. De lá até 2000, quatro

anos depois do freio à emancipação colocado pela Emenda Constitucional 15, de 1996, foram instalados 1.405 novos municípios, principalmente no Sul e no Nordeste, um aumento de 34,3%. A maioria, quase 95%, possui menos de 20 mil habitantes. Hoje são 5.570 municípios no país. E poderão aumentar em 188, segundo Valdir Raupp (PMDB-RO), que relatou a regulamentação da emenda, aprovada em outubro. Desta vez, há critérios bem definidos para que as assembleias estaduais só aceitem pedidos de distritos que provem viabilidade econômica, ambiental e política.

O texto, que se originou de um projeto de lei complementar de Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), exige, por exemplo,

que o pedido seja assinado por ao menos 20% dos eleitores, que o eleitorado tenha 50% da população do distrito, núcleo urbano constituído e capacidade de arrecadação superior à média de 10% dos atuais municípios.

Isso poderá impedir erros do passado. Uma das maiores críticas é que boa parte deles vive de mesada federal, sem ou quase sem receitas próprias. Sobrevive do repasse do Fundo de Participação dos Municípios, recursos federais de convênios, programas como o Bolsa Família e benefícios previdenciários.

— A Constituição deu condições para os municípios explorarem a base tributária. Os que tinham base própria melhoraram. Os outros não conseguiram arrecadar — diz

o superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Alexandre Santos.

Em outras palavras, os municípios com robustez econômica avançaram. Os demais padecem. Segundo Santos, quanto menor o município, menor sua capacidade de gestão. Com isso, alguns enfrentam enorme dificuldade em várias áreas, como planejar e organizar seus orçamentos e elaborar projetos para receber recursos.

Assim, embora a descentralização valorize os municípios — são eles que implantam as políticas públicas para melhorar a vida dos brasileiros —, a maioria ainda está longe de fazer o dever de casa.



PEDRO FRANÇA / AGENCIA SENADO

Poderes ganharam maior independência e equilíbrio

Silvio Burler

A REPÚBLICA saiu da Constituição de 1988 com três Poderes fortes, mais independentes e equilibrados entre si. Um cenário muito distante do que havia no regime militar, quando o Executivo se sobrepuja aos demais.

— A força, tanto do Legislativo quanto do Judiciário, e também do Ministério Público, que não é exatamente um Poder, é inteiramente diferente do que a gente tinha antes. Com relação ao governo militar, você tem uma diferença gigantesca, mas mesmo em relação à situação anterior, o aumento da capacidade do Legislativo e do Judiciário são muito grandes hoje — afirma Gilberto Guerzoni, consultor legislativo do Senado.

Segundo ele, o Legislativo tornou-se um Poder pleno, com capacidade e força suficientes para não se submeter à vontade do Executivo. Para Guerzoni, mesmo as medidas provisórias, comumente associadas à ingerência do governo federal sobre o Congresso, não impedem o Legislativo de atuar de maneira independente.

— O Legislativo tem, hoje, plenas condições institucionais e políticas de rejeitar as medidas provisórias — enfatiza.

Na avaliação dele, ainda há uma hipertrofia do Executivo sobre os demais Poderes, mas isso acontece mais por uma contingência do jogo político. — No governo militar, ainda que o Legislativo tivesse alguma possibilidade de rejeitar decisões do Executivo, quando isso acontecia gerava-se uma crise institucional de grandes proporções — diz.

Ele lembra o fechamento do Congresso em duas ocasiões: dezembro de 1968, com o Ato Institucional 5 (AI-5), no governo do general Costa e Silva; e abril de 1977, com o chamado Pacote de Abril, do governo do general Ernesto Geisel.

O também consultor legislativo Gustavo Taglialegna

reconhece que as MPs fazem com que o Executivo tenha predominância sobre a agenda do Congresso, que tem a pauta de votações trancada enquanto não aprecia as medidas.

Ao mesmo tempo, lembra o consultor, o Congresso tem participação significativa na formulação de políticas públicas do governo, justamente por meio das emendas adicionadas às MPs.

“As medidas provisórias, muitas vezes vistas como mecanismos de poder excessivo do presidente da República, são, de outro ponto de vista, instrumentos que conferem grande poder ao Congresso Nacional para participar da formulação de políticas governamentais”, escreve Taglialegna no artigo “Integração dos Poderes no presidencialismo brasileiro”, no livro *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois — o exercício da política (volume 2)*.

Segundo ele, a prova dessa influência do Legislativo é o fato de que, excetuando as medidas que instituem créditos extraordinários, menos de 30% das MPs são aprovadas sem modificações feitas pelos parlamentares — números do período entre 2001 e 2007.

O problema, para Taglialegna, é o tempo excessivo que o Congresso acaba dedicando a questões que dizem respeito ao dia a dia do governo, “geralmente adotadas por meio de medidas provisórias”, como a criação de órgãos da administração direta.

Judiciário

No caso do Judiciário, Gilberto Guerzoni diz que o Poder cresceu em estrutura, ganhou instrumentos de atuação e vem aprendendo a exercer o papel de protagonista.

— Hoje, todo mundo sabe quem são os ministros do Supremo [Tribunal Federal]. A escolha de um membro do STF é um tema de discussão e as decisões do Supremo costumam ganhar manchetes.

Isso a gente não viu até muito recentemente — afirma.

Segundo o consultor, a nova correlação de forças produz atritos com os outros Poderes e o aprendizado dessa nova convivência “é lento e não é fácil”.

Para Guerzoni, o maior sinal do fortalecimento do Judiciário é dado pelo STF, que hoje é reconhecido por todos como o intérprete de uma Constituição detalhada, legítima, em pleno vigor e com grande peso histórico para o país na criação de um estado democrático de direito.

Neste sentido, ele identifica na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e no mandado de injunção alguns dos principais instrumentos criados pela Constituição de 1988 que garantiram o novo protagonismo do STF. Enquanto com a ADI o Supremo é acionado para declarar se uma lei tem respaldo na Constituição, o mandado de injunção permite à Corte regulamentar o texto constitucional.

Tutela

O novo país criado pela Constituição de 1988 também se viu livre dos militares como garantidores da ordem institucional. Guerzoni lembra que, especialmente no período entre 1946 e 1964, as Forças Armadas funcionavam quase como um Poder Moderador, acionado todas as vezes em que havia momentos de tensão entre as instituições.

Para ele, no Brasil de hoje, ninguém cogita de os militares entrarem na política. E quando acontecem atritos entre os Poderes, não há risco institucional. — A corda estica, mas ninguém cogita de desobedecer as decisões do Judiciário, por exemplo, e as soluções acabam sendo dadas dentro da institucionalidade.

O Brasil que enfrentava crises graves a cada transição presidencial ficou para trás, na opinião do consultor, e no lugar surgiu uma democracia forte, que deve muito à Constituição.

A DIVISÃO DE FORÇAS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL



1824 Concentração de poder nas mãos do imperador. Estado organizado em quatro Poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador



1891 Teve a colaboração de Rui Barbosa na fixação de texto, inspirado no modelo norte-americano. Traçou-se de modo claro a divisão dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os direitos e garantias individuais no artigo 72



1934 Mantém-se a tripartição dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) independentes e coordenados entre si. Foi criada a Justiça Eleitoral (artigo 63) e instituídos direitos e garantias individuais



1937 Instituiu-se o Estado Novo. A tônica da mudança é o fortalecimento do Executivo, que passa a legislar por decreto-lei (artigo 38), salvo em algumas matérias (artigo 13). Acentuam-se regras de ordem econômica e trabalhista, com a nacionalização de indústrias básicas e proteção ao trabalho nacional



1946 Prestigia os princípios democráticos, a separação dos Poderes, o federalismo e o municipalismo. Os direitos e garantias individuais são ampliados. Suprime-se o decreto-lei



1967 Vigoraram no período os atos institucionais. Primeiro como comandos autônomos contra subversão e corrupção e, depois, como normas incorporadas à Constituição. Emenda feita em 1969 enfraqueceu ainda mais os Poderes Legislativo e Judiciário e endureceu o regime militar



1988 Equilíbrio e independência dos Três Poderes; amplo reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais do cidadão; restabelecimento de eleições diretas; definição do estado democrático de direito

O LEGISLATIVO TORNOU-SE UM PODER PLENO COM CAPACIDADE DE NÃO SER SUBMETIDO

HOJE, OS ATRITOS ENTRE PODERES NÃO REPRESENTAM RISCO INSTITUCIONAL

“Desdobramentos podem ser vistos na rotina de liberdade, direitos e deveres das pessoas”

DEPUTADO CONSTITUINTE eleito por Alagoas, o presidente do Senado, Renan Calheiros, faz um balanço positivo desse primeiro quarto de século da Constituição Cidadã. Integrante do grupo considerado “constituente nota 10”, empenhou-se, por exemplo, para aprovar o direito ao voto a partir dos 16 anos e

A Constituição comemora 25 anos e o senhor foi um dos parlamentares constituintes. Como o senhor avalia o impacto da Constituição na vida brasileira e dos brasileiros?

A Assembleia Nacional Constituinte, fruto de uma demanda social e política daquele momento, foi um marco na democracia brasileira. Os desdobramentos da Constituição Cidadã podem ser vistos diariamente na rotina das pessoas. Uma rotina de liberdade, de direitos e deveres. Não redigimos apenas uma Constituição, construímos um conceito de cidadania e montamos um Estado. A Constituição Cidadã transformou o Brasil. Ela devolveu as prerrogativas e poderes de um Congresso garroteado pela ditadura, deu autonomia ao Judiciário e ao Ministério Público. Restabeleceu as eleições livres e diretas, e os direitos sociais, coletivos e individuais foram resgatados. Mesmo com imperfeições compreensíveis, ela enterrou a ditadura, trouxe de volta a liberdade, varreu o atraso e devolveu o Brasil para sua vocação de futuro.

O texto original de 1988 já recebeu mais de 80 emendas nesses 25 anos. O senhor avalia que outras emendas são necessárias? Se sim, quais seriam elas?

A democracia é uma obra eternamente incompleta. Como ela não se pretende um modelo perfeito, acabado, ela nunca estará completa e sempre será necessário ser aperfeiçoada. É uma obra aberta e coletiva que tem início, mas não tem termo visível. Como é humildemente imperfeita, ela precisa ser refeita e aí reside seu maior valor: a permeabilidade permanente às mudanças e aprimoramentos. Os defeitos da democracia são nocivos quando não há vontade de corrigi-los. A Constituinte corrigiu vários deles, outros serão corrigidos ad eternum. É um trabalho de Sísifo: sempre precisará ser refeito. Vivemos um novo momento.

Qual o impacto do texto no desenvolvimento do país?

De 1988 até hoje, a população brasileira passou de 144 milhões de habitantes para 201 milhões em 2013. O PIB brasileiro aumentou de US\$ 330 bilhões para US\$ 2,4 trilhões. Como a inflação do dólar nesse período foi de 96%, pode-se considerar que o PIB nacional aumentou perto de 3,7 vezes no período. No mês de promulgação da Constituição, o salário mínimo era de 23.700 cruzeiros, equivalentes a US\$ 60. Agora o mínimo equivale a US\$ 300. Descontada a inflação da moeda americana, o valor real aumentou 2,5 vezes.

Quais outros indicadores o senhor destacaria?

A expectativa de vida ampliou-se mais de 10%, para 73 anos, e a mortalidade de crianças até 5 anos de vida caiu de 64 por mil para 19 por mil, aponta o Banco Mundial. Assunto em pauta em 2013, o total de médicos para cada mil habitantes quase dobrou no período. Era de 1,1 e deve chegar a 2 este ano, sem o contingente de importados, conforme dados do Ministério da Saúde. A produção nacional de petróleo nos anos 1980 era de 500 mil barris por dia. Os volumes atuais alcançam a média de 2 milhões de barris por dia. Mais de 13% dos domicílios brasileiros não tinham um fogão em 1988. Hoje, praticamente 100% das casas têm o equipamento. Mais de 20% das residências também não tinham televisão, aparelho que também já alcança a quase totalidade

para garantir autonomia ao Ministério Público. Na entrevista a seguir, Renan fala, entre outros temas, sobre parlamentarismo e medidas provisórias, além de elencar como próximos desafios do Congresso a regulamentação do direito de resposta, do direito de greve e do livre exercício de crença e dos cultos religiosos.

MPs. Agora, estamos aguardando que a Câmara dos Deputados se pronuncie sobre a nova regulamentação das MPs que, tenho certeza, irá equilibrar ainda mais essa questão.

Nas gestões do senhor como presidente do Senado, algumas questões constitucionais foram regulamentadas, como o trabalho doméstico. Quais outras precisam de regulamentação urgente?

Essa era uma dúvida que envergonhava o Brasil que se pretende justo, igualitário e próspero. Este ano o Senado fechou a última senzala do Brasil ao regulamentar o trabalho doméstico, mas outros temas precisam de regulamentação, como o direito de resposta, o direito de greve, entre outros. No Capítulo I, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, ainda não foi regulamentado, por exemplo, o livre exercício de crença e dos cultos religiosos. Desde a promulgação da Constituição, já foram apresentados oito projetos de lei sobre o assunto, entretanto, sem que qualquer deles tenha obtido êxito. Essa providência será importante para o efetivo respeito a uma série de manifestações religiosas verificadas em nosso país, reconhecidamente de múltiplas origens étnicas e culturais. Por isso, criamos uma comissão especial para regulamentar mais de 130 dispositivos e consolidar a babel jurídica brasileira.

O texto constitucional deu inúmeras prerrogativas exclusivas ao Senado. Elas foram corretas? Outras não foram contempladas? Como o senhor avalia essa questão?

Acho que as prerrogativas do Congresso foram todas acertadas e o próprio Parlamento está se encarregando de equilibrar ainda mais a relação entre os Três Poderes. Este ano, por exemplo, o Congresso mudou os critérios de análise de vetos e também evoluiu no sentido do orçamento impositivo. Igualmente conseguimos, no Supremo Tribunal Federal, a vedação ao controle preventivo da constitucionalidade. São mudanças profundas que, inquestionavelmente, fortaleceram o Legislativo.

Há muitas pessoas que defendem uma revisão constitucional formal. Como o senhor avalia a tese?

Não vejo necessidade de uma revisão formal da Constituição, como foi feita 5 anos após a promulgação. Acho que as mudanças por emendas constitucionais foram tempestivas e que o tempo, a evolução social, irá ditar outras alterações

pontuais no futuro. A sociedade muda, as leis precisam mudar, mas o Parlamento precisa ser mais ágil, eficiente e objetivo. O Congresso Nacional ouviu e assimilou as vozes das ruas agora em 2013 e canalizou essa energia indispensável da sociedade em leis mais modernas e justas. Foram mais de 40 proposições em menos de 20 dias. Leis modernas e moralizadoras cobradas pela sociedade.

O tema parlamentarismo, comum à Assembleia Nacional Constituinte, ainda é atual?

O tema é absolutamente contemporâneo, mas penso que já está decidido pela sociedade brasileira, que se manifestou no plebiscito sobre o assunto. No meu entendimento, não há nenhum fato novo que possa suscitar a ressurreição desse assunto, apesar da minha preferência pelo parlamentarismo.

A Constituição comemora 25 anos. O senhor é um político e não um futurólogo. Mas como o senhor gostaria de ver o Brasil daqui a 25 anos, quando a Constituição estaria completando 50 anos?

Gostaria, como todos, de ver um Brasil mais próspero, menos desigual e mais justo. Acho que, política, econômica e institucionalmente, estamos no caminho certo para chegarmos ao nosso lugar de grande potência entre as nações do mundo.



GERALDO MAGEIA / AGENCIA SENADO



Divisão política ficou patente na hora da assinatura

Na sessão de aprovação do texto final, em 23 de setembro de 1988, os líderes partidários registraram nos discursos a divisão de opiniões sobre o resultado da Constituinte e o futuro com a nova Carta

“Sr. presidente, da Constituição que votaremos dentro em breve, em sua redação final, destaco cinco pontos fundamentais: o seu conteúdo liberal no plano político, o seu caráter descentralizador no plano administrativo, na questão econômica, a consagração da defesa do nacionalismo e, sobretudo, das riquezas de nosso país, do social, setor moderadamente reformista, e seu forte espírito corporativista.”
— **Brandão Monteiro** (PDI-RJ)

“Ao assinarmos o texto da nova Constituição brasileira, não podemos calar a paradoxal sensação que experimentamos: de um lado, nela se inscrevem normas modernas e liberais, que nos autorizam prever-lhe a feliz acolhida da nação; de outro, dispositivos retrógrados que significarão considerável recuo na caminhada do país para o desenvolvimento e a justiça social.”
— **Oscar Corrêa, Luiz Eduardo, Gilson Machado, Paes Landim, Roberto Campos e Irapuan Costa Júnior** (declaração conjunta)

“Força é atentar para o fato de que a democracia, como qualquer conceito social, submete-se a permanente processo de mutação. Deve ser reexaminada constantemente, de modo a adaptar-se aos tempos de mudança e incorporar suas forças dinâmicas à vida da sociedade.”
— **Jarbas Passarinho** (PDS-PA)

“Para nós, comunistas, o texto a ser hoje aprovado, democrático, moderno e avançado, abre espaços reais para o jogo democrático, sem golpes e sem espertezas. Lutamos por uma sociedade onde a exploração do homem pelo homem desapareça definitivamente.”
— **Roberto Freire** (PCB-PE)

“Em nome do meu partido, devo dizer que se mais não fizemos foi porque mais não pudemos. Temos confiança de que esta Constituição que será votada aqui há de ser, sim, um marco que despertará, como despertou a consciência do Direito, despertará o país, para que se organize a fim de lutar não apenas pelos direitos e deveres aí inscritos, mas para que possamos avançar ainda mais.”
— **Fernando Henrique Cardoso** (PSDB-SP)

“Na área social, estamos aprovando uma Constituição de direitos, quase nunca de deveres, influenciados por uma lógica corporativista que pretendeu transformar em preceito constitucional interesses específicos e particularizados, em detrimento dos interesses maiores da nação.”
— **José Lourenço** (PFL-BA)

“Se este texto falhar, se aquilo tudo que aqui discutimos e criamos falhar, a responsabilidade será também nossa ou talvez exclusivamente nossa, porque nós é que temos a responsabilidade real e política de introduzir a vigência efetiva, a transformação deste texto na realidade concreta das relações individuais e sociais.”
— **Nelson Jobim** (PMDB-RS)

“De nada adianta uma ordem social avançada, como aquela que foi escrita, em termos de direitos, se temos uma ordem econômica defasada no tempo e no espaço, um capitalismo sem capital, onde o sistema brasileiro hoje necessita de ingresso de recursos externos para poder gerar os empregos necessários.”
— **Afif Domingos** (PL-SP)

“O texto constitucional torna praticamente intocável a grande propriedade latifundiária, inviabilizando uma verdadeira reforma agrária. E atribui às estrangeiras a denominação de ‘empresas brasileiras’, comprometendo interesses nacionais. (...) A nova Carta é essencialmente conservadora, retrógrada, aquém das expectativas populares e das necessidades do país.”
— **Haroldo Lima** (PCdoB-BA)

“Nunca se viu, num Congresso Nacional Constituinte, o conflito de tantas opiniões discordantes. (...) Na verdade, muitas questões ficaram para ser plenamente definidas pela legislação ordinária ou complementar, com a delimitação e a complementação de alguns dispositivos laboristas.”
— **Siqueira Campos** (PDC-GO)

“O Partido dos Trabalhadores, por entender que a democracia é algo importante — ela foi conquistada nas lutas travadas pela sociedade brasileira —, vem aqui dizer que vai votar contra esse texto, exatamente porque entende que, mesmo havendo avanços na Constituinte, a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte.”
— **Luiz Inácio Lula da Silva** (PT-SP)

“Não tenho notícias de que no mundo alguma Assembleia Constituinte tenha sido mais transparente do que esta, mais democrática do que esta, com maior acesso e maior participação popular do que esta.”
— **Gastone Righi** (PTB-SP)

“Lembremos aos brasileiros de boa-fé que política é exatamente governo, e por detrás da campanha insidiosa que atinge milhões de brasileiros de boa-fé pode haver a intenção de acabar não com a política, que não acaba nunca, nem pode acabar, mas acabar com as liberdades que estão garantidas na Constituição que elaboramos, como nunca estiveram garantidas em nenhuma outra.”
— **Afonso Arinos** (em nome dos constituintes, na sessão de promulgação, em 5 de outubro de 1988)

O tempo de reconstrução do país

DE JUNHO de 1987 a outubro de 1988, a Mesa Diretora da Assembleia Constituinte editou um periódico semanal para manter a população informada sobre o andamento dos trabalhos. Os debates, as votações e a participação popular estamparam as 1.062 páginas das 63 edições do *Jornal da Constituinte*, que tem a maior parte do conteúdo disponível on-line na Biblioteca Virtual do Senado. Sua leitura ajuda a entender o processo de elaboração da Carta, condicionado pela urgência de construir um novo país. Também foram produzidos vídeos diários de cinco minutos veiculados em rede nacional de televisão.



■ "A Constituinte quer ser fiscalizada", escreve Ulysses na primeira edição, que traz balanço dos trabalhos iniciados em fevereiro.



■ Trabalhadores ganham batalhas, como a licença-maternidade de 120 dias e jornada de 44 horas.



■ Aprovados o preâmbulo e os artigos do título I, que trata dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.



■ Texto protege minorias e prioriza educação. Na parte transitória, define mandato de cinco anos para o então presidente Sarney.



■ Última edição do JC traz a cobertura da promulgação, o texto integral da Carta e balanço de desempenho de cada constituinte.



■ Cerca de 12 milhões de brasileiros assinam emendas populares ao projeto da nova Constituição.



■ Ao finalizar os primeiros 11 meses de trabalho, a Mesa da Constituinte faz apelo ao entendimento para criar novo país.



■ Aprovada nova estrutura para o Judiciário, com a criação do STJ, enquanto STF passa a ser uma corte constitucional.



■ Ulysses rebate críticas que diziam que o país seria ingovernável com a nova Carta.

1º JUN 1987
13 JUL 1987
17 AGO 1987
7 SET 1987
19 OUT 1987
2 NOV 1987
21 DEZ 1987
25 JAN 1988
1º FEV 1988
28 MAR 1988
11 ABR 1988
16 MAIO 1988
6 JUN 1988
4 JUL 1988
1º AGO 1988
12 SET 1988
5 OUT 1988



■ Na edição de 7 de setembro, "a Constituinte saúda a independência e pede passagem!"



■ Constituinte volta do recesso de fim de ano e, quase 12 meses depois de iniciada, prepara-se para começar votações.



■ Carta estabelece que a terra tem função social, mas proíbe a desapropriação de áreas produtivas.



■ Último artigo da Constituição é votado na madrugada da sexta-feira, 2 de setembro de 1988.



■ De posse de anteprojeto com 501 artigos, a partir do trabalho das comissões temáticas, inicia-se novo processo de negociação.



■ Sistema parlamentarista de governo é aprovado na Comissão de Sistematização por 57 votos a 36.



■ Presidencialismo vence o parlamentarismo como sistema de governo por 344 votos contra 212.



■ Constituintes votam, em primeiro turno, texto da nova Carta..

PAULA CINQUETTI / AGENCIA SENADO



▶ A cidadã Ruanne Lira, com a Constituição Cidadã, em frente ao Congresso

Um gesto que virou símbolo de vitória e de compromisso

Quando Ulysses Guimarães ergueu a Constituição no dia 5 de outubro de 1988, na solenidade de promulgação da Carta, a imagem entrou imediatamente para a história como um símbolo de um país que se reinventava. Um povo que retomava seu destino nas próprias mãos e, por isso, tinha muito o que comemorar.

Sem querer, ele repetia o gesto eternizado 30 anos antes por Bellini, capitão da Seleção Brasileira de Futebol, que trouxe da Suécia a primeira Copa do Mundo para o Brasil. Aquele time motivara o jornalista e dramaturgo Nelson Rodrigues a escrever que o país finalmente se livrara do "complexo de vira-latas", a posição de inferioridade em que, segundo o escritor, o brasileiro se coloca, voluntariamente, "em face do resto do mundo".

Erguer a Constituição como um troféu também foi, mais ainda que no futebol, um símbolo de vitória, de felicidade, de valorização da autoestima, de reencontro do brasileiro com a sua própria força e criatividade para construir um país mais justo e melhor de viver.

Mas o gesto de Ulysses também lembra um outro, que se espalhou pelo país a partir das manifestações de junho: o de erguer cartazes para reivindicar direitos. Aliás, o direito de participar, de exercer a cidadania, de expressar opiniões livremente, de cobrar uma vida melhor para todos também está previsto na Constituição. E foi ele que levou às ruas pessoas de todas as idades, na maioria jovens, como os brasileiros que ilustram esta edição repetindo o gesto de Ulysses: Fernanda Siciliano, 21 anos, na capa; Lucas Domingos, 19, na página 6; Neide Fernandes, 43, na 10; Hélio Fernandes, 84, na 18; Matheus Ferrari, 23, na página 24; Joanna Alves, 22, na página 28; e Ruanne Lira, 25, na foto ao lado.

Artista traduziu na capa o que Ulysses queria transmitir: a visão de um país que renascia

A VERSÃO mais conhecida da Constituição brasileira estampa na sua capa parte da Bandeira Nacional colocada na perpendicular, sem os símbolos de ordem e progresso e as estrelas. Quando o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, olhou a concepção do artista, não pestanejou. Escolheu o trabalho na hora. Cosme Rocha, artista gráfico do Senado, havia interpretado a visão de um novo país que ele tanto falava em seus discursos. Quem lembra a história é o próprio Cosme. — Ela exhibe o maior símbolo nacional, que é a bandeira brasileira, como se estivesse renascendo — explica Cosme Rocha, coordenador de Programação Visual da Gráfica, que montou o trabalho em uma única manhã. Na época, o piauiense de Floriano integrava a equipe que preparava o *Jornal*

do Senado para encaminhá-lo à seção de fotolito. Foi assim que acompanhou os debates da Constituinte e gravou a definição de Ulysses Guimarães para a Constituição: ela

representa o novo, a esperança. Para o militante secundarista, que escolheu a Inglaterra para estudar artes gráficas e viver em um país democrático, após as prisões de alguns dos seus

professores durante a ditadura militar, foi a oportunidade de buscar na simbologia nacional uma capa que traduzisse o ressurgimento da democracia brasileira.



▶ Cosme Rocha acompanhou a Constituinte na produção do *Jornal do Senado* e desenhou a capa em uma manhã

OLYSSÉS APROVOU A CAPA DA EDIÇÃO SEM PESTANEJAR

Confira, no *hotsite* 25 anos da Constituição Cidadã, na página da Agência Senado, entrevistas com o cientista político Stéphane Monclair e com o professor de história Antônio Barbosa. Para este encarte, também foram ouvidos José Patrocínio da Silveira e Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, da Consultoria Legislativa do Senado; João Lima, idealizador do LexML; e Jacinta Luiza Diz, do Arquivo da Câmara dos Deputados.

JORNAL DO SENADO
Órgão de divulgação do Senado Federal

■ **Jornal do Senado**
Praça dos Três Poderes - Anexo 1 do Senado Federal
20º andar, 70165-920 Brasília, DF
site: www.senado.leg.br/jornal
e-mail: jornal@senado.leg.br
Twitter: [@jornaldosenado](https://twitter.com/jornaldosenado)
Facebook: facebook.com/jornaldosenado
Telefone: 0800 612211 - Fax: (61) 3303-3137

■ **Diretor da Secretaria de Comunicação Social:** Davi Emerich
■ **Diretor-adjunto:** Flávio de Mattos
■ **Diretor de Jornalismo:** Eduardo Leão
■ **Coordenador do Jornal do Senado:** Flávio Faria
■ **Editor-chefe do Jornal do Senado:** Sílvio Burle
■ **Coordenadora de Fotografia:** Paula Cinquetti

■ **Edição:** André Falção, Cíntia Sasse, Fernanda Vidgal, Flávio Faria, Marcio Maturana, Ricardo Westin, Sílvio Burle e Tatiana Beltrão
■ **Revisão:** Fernanda Vidgal, Juliana Rebelo, Pedro Pincir e Tatiana Beltrão
■ **Diagramação:** Claudio Portella
■ **Arte:** Cássio S. Costa e Diego Jimenez
■ **Tratamento de imagem:** Roberto Suguino
■ **Produção e pesquisa de fotos:** Ana Clara Rocha, Bárbara Batista, Braz Félix, Leonardo Sá e Paula Cinquetti

