

## A representação política diante do povo na Constituinte de 1987-1988

Argemiro Cardoso Moreira Martins e Larissa Caetano Mizutani

### Argemiro Cardoso Moreira Martins

Professor adjunto de Direito Público da Universidade de Brasília (UnB), Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Email: argemartins@hotmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8723-1113>

### Larissa Caetano Mizutani

Doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Email: lcmizutani@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4342-405X>

### Resumo

O processo constituinte brasileiro de 1987-1988 questionou, na prática, dois conceitos modernos forjados e sacralizados pela doutrina jurídica: poder constituinte e povo. Os representantes da assembleia constituinte refletiriam o desejo comum manifestado pelo titular da soberania, e a expectativa era a de uma Constituição que espelhasse o futuro imaginado pela Nação. Entretanto, essa narrativa não permite compreender os fatos em sua complexidade. O povo não era uno: eram nomes, interesses, ideologias, aspirações, pressões, resistências, contextos, pluralidade. A fase temática do processo constituinte de 1987-1988 acentuou o aspecto paradoxal da representação política: a democracia representativa diante da participação popular simultaneamente experimentada. O artigo busca problematizar a relação entre representante político e representado, diante da noção de "povo" que se rearranja a partir da participação popular experimentada na Constituinte, com destaque às audiências públicas. Para tanto, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e análise de fontes primárias, especialmente os Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e dados oficiais mantidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal do Brasil.

### Palavras-chave

Assembleia Nacional Constituinte, representação política, participação popular, legitimidade, democracia

## Abstract

The Brazilian constitutional process of 1987-1988 questioned, in practice, two modern concepts forged and sanctified by legal doctrine: the constituent power and the people. The idea of convening a constituent assembly presupposed the construction of a new legal order by the mythical original constituent power. The representatives of the constituent assembly would reflect the common desire expressed by the holder of sovereignty, and the expectation was that of a Constitution that would mirror the future envisioned by the Nation. This narrative does not allow an understanding of the facts in their complexity, however. The people were not one: they were names, interests, ideologies, aspirations, pressures, resistance, contexts, plurality. The thematic phase of the 1987-1988 constituent process emphasized the paradoxical aspect of political representation: representative democracy in the face of the popular participation simultaneously experienced. The article seeks to problematize the relationship between the political representative and the represented, given the notion of "people" that rearranges itself from the popular participation experienced in the Constituent Assembly, with emphasis on public hearings. For this purpose, bibliographic research and analysis of primary sources were used, especially the Annals of the National Constituent Assembly from 1987-1988 and official data maintained by the Chamber of Deputies and the Federal Senate of Brazil.

**Keywords:** National Constituent Assembly, political representation, popular participation, legitimacy, democracy

## Introdução

Há um mal-estar em relação às representações políticas na democracia contemporânea. Uma das chaves de análise para compreender os pilares da democracia representativa no país encontra-se na Constituição Federal vigente, resultante de um processo inédito no Brasil de ampla participação popular que marca o momento de transição entre o regime autoritário e a reabertura para o regime democrático.

A cada eleição a sociedade brasileira passa por uma espécie de autorreflexão sobre suas bases políticas, revisita suas instituições e avalia a solidez de seu regime democrático. O voto é o ápice da discussão sobre democracia representativa. O ideal democrático sugere que a representação seja de "todos", o que Pietro Costa (COSTA, 2010:181) aponta como "uma crescente correspondência entre o Estado e a sociedade". O autor pontua que os debates sobre essa tese ao longo dos séculos XIX e XX não superaram, no entanto, o dualismo, entendido por ele como "diferença qualitativa que separa o soberano e os sujeitos, os poucos dos muitos", dentro da lógica da representação: "O insuprimível dualismo entre soberano e súditos entra em tensão com a exigência oposta de aproximar os sujeitos do soberano a ponto de anular a distância que os separa" (COSTA, 2010:185).

Segundo Renato Lessa (LESSA, 2018), a democracia e a representação possuem naturezas díspares e, portanto, convivem em constante tensão. A relação mais imediata entre democracia e representação política diz respeito a quem pode consentir sobre o exercício legítimo do poder em nome da coletividade, identificada como o povo. Lessa afirma que a extensão da democracia moderna é medida pela extensão da sua representatividade, ou seja, de quem pode escolher (quem é o eleitorado) e quem pode ser escolhido (quem pode representar).

Andrew Arato identifica essa tensão como crise de legitimação da representação política. O governo representativo é criação medieval, mas o problema da legitimação aparece somente com a ideia de que o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou assembleias Constituintes no século XVIII passam a “representar” a soberania do povo (ARATO, 2002, p. 85). Em outras palavras, a tensão emerge da relação entre a ideia de representação política e o ideal de exercício democrático.

O debate em torno da crise da representação política no Brasil ganhou novos contornos a partir da Constituinte de 1987-1988: a saída de um regime autoritário e a possibilidade de reinaugurar a democracia incitava os debates que se deram em torno da representação política dali em diante. João Gilberto Lucas Coelho (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009:22) confirma que a Constituinte, como fenômeno social, produziu efeitos para além da produção de um texto constitucional. Ele pontua, dentre outros efeitos do processo constituinte, a “irrupção de movimentos e organizações em segmentos normalmente desarticulados da sociedade” e o “reconhecimento institucional a grupos alternativos ou marginais à ordem então vigente”.

O processo constituinte que culminou na promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 caracterizou-se, segundo Stéphane Monclaire (2008:153), por sua “enorme duração”, pela “amplitude das mobilizações” e pelos “contrastes do texto prolixo”. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) pautou problemas e direcionou seus trabalhos em busca da “melhor solução”. Os problemas pautados eram resultado da elaboração e lenta objetivação social a partir de grupos de interesses, “que competiam, dentro da sociedade, para introduzir e impor uma nova ordem jurídica [...], uma redefinição mais ou menos total, legitimada e legitimadora dos postos, dos títulos, das tarefas [...] e da instauração de um sistema de significados” (MONCLAIRE, 2008:153).

A Constituição de 1988 é produto de negociações, imposições, neutralizações e acordos. Ela é resultado de um processo democrático, com assimetria de informações e poder, tal como ocorre de fato. A *Constituição Cidadã*, apelidada pelo Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da ANC, ilustra a abertura do Congresso Nacional para o “povo”, ouvido após 21 anos de regime autoritário. A mobilização social que culminou nas *Diretas Já* permaneceu ao longo do processo constituinte. A participação popular na elaboração de uma Carta Constitucional se deu por sugestões antes e durante a ANC, emendas populares e audiências públicas. O mito da *Constituição Cidadã* era, portanto, criado. Mas quem era o “povo”, como se deu a participação do povo na Constituinte e como ela foi recebida pelos representantes constituintes?

O artigo busca problematizar a relação entre representante político e representado, diante da noção de “povo” que se rearranja a partir da participação popular experimentada na Constituinte, com destaque às audiências públicas. Para tanto, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e análise de fontes primárias, especialmente os Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e os dados oficiais mantidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal do Brasil.

### **Crise de representação política**

É notório o anseio, manifestado nos discursos de diversos Constituintes, de o Congresso Nacional fortalecer-se como instituição política no país. Em um momento de reabertura democrática, o Poder Legislativo reivindicava seu protagonismo em relação ao

Poder Executivo. Isso serviu de pano de fundo para posições defendidas pelos Constituintes, no sentido de fortalecer a figura do representante parlamentar e dos partidos políticos, e privilegiar a atuação política pela representação, mediante voto, em detrimento de meios de atuação democrática direta. Os mecanismos de participação direta, ou o lugar do “povo” na relação com o representante político, estariam relegados à função legitimadora pontual do exercício do voto – de caráter obrigatório, como restou decidido –, e a partir do qual o exercício político passaria a ser precipuamente exercido pelos representantes.

Bernard Manin, na obra “*The principles of representative government*”, em 1997, propõe uma análise sobre a crise da representação política. O autor busca nas práticas democráticas históricas o que determina uma representação política de fato democrática. A partir de sua análise, o autor assenta o princípio democrático nos métodos de escolha dos representantes (DOVI, 2018).

Ele destaca que Madison, um dos fundadores do governo representativo, não pretendia fazer com que os representantes atuassem de acordo com a vontade popular, mas também não deveriam estar totalmente desconectados de seus representados. O propósito dos representantes era “refinar e ampliar as opiniões do público” (*Federalistas 10*) e, portanto, atuar em nome de seus representados. Institucionalmente, a representação na prática rechaçou tanto o mandato imperativo quanto a revogabilidade permanente, tendo por fundamento a liberdade de o representante decidir como agir em nome de seus representados. Tal sentido, adotado desde o final do século XVIII (MANIN, 1997:163), leva em consideração as circunstâncias políticas que o representante irá enfrentar, sem descartar a possibilidade de seu mandato não ser renovado (*accountability*). Manin adverte, no entanto, que “Aqueles que insistem que em uma democracia representativa o povo governa por meio de seus representantes, devem saber ao menos que isso não significa que os representantes devam cumprir os desejos do eleitorado” (trad. dos autores).

Manin identifica quatro princípios, ou “arranjos institucionais” (MANIN *apud* LANDEMORE, 2016:145-146) que se mantiveram inalterados ao longo da história e que caracterizam os sistemas representativos: i) os representantes são escolhidos por meio de eleição, em intervalos regulares; ii) quem governa possui relativa margem de independência em suas decisões durante seu mandato; iii) o povo, representado, possui liberdade de opinião pública, que é o direito de expressar suas opiniões e pressionar seus representantes a qualquer tempo; e iv) as decisões públicas estão sujeitas a julgamento por discussão, sendo “discussão” entendida como método para “experimental, escrutinar e testar decisões públicas”, e não um procedimento de tomada de decisões.

A partir desses quatro princípios, Manin aponta três tipos ideais de governo representativo: i) parlamentar, em que são eleitos os ilustres ou notáveis (primeiro tipo histórico); ii) partidos de massa, em que são eleitos candidatos dos partidos, que refletem as clivagens sociais (final do século XIX até meados do século XX); e iii) democracia de audiência, em que se fragiliza ou minimiza a mediação partidária e se elege um representante que fala diretamente com o eleitorado pelos meios de comunicação em massa (contemporâneo).

Os princípios de Manin não foram vinculados a um sistema representativo democrático. Aliás, o autor entende que governo representativo e democracia são distintos e, portanto, não existe crise de representação associada à democracia. Manin entende que a representatividade está relacionada à eleição, objeto de parte substantiva de sua obra, ao lado de qualificar seu caráter aristocrático, e não democrático (LOUREIRO, 2008:78). O

esforço empreendido por Manin, no entanto, reduz a análise de representação política, porque limita a representação à autorização dada pela eleição (LOUREIRO, 2008:79).

Pierre Rosanvallon (2011b:116) identifica a década de 1980 como o momento de mudanças significativas na percepção de representação política e legitimidade democrática contemporâneas. O autor afirma que a ideia de legitimidade democrática pela eleição, e restrita a ela (legitimidade procedimental), passou a ser contestada. Houve o declínio da legitimidade eleitoral a partir da relativização e da dessacralização do voto. As eleições adquiriam uma função mais restrita: validar um modo de designação, e não de estabelecer *a priori* a legitimidade das políticas que seriam implementadas a partir de então. Rosanvallon, no entanto, não busca recuperar, a partir do voto, um momento de convergência (ainda que precário) de um modelo democrático.

A variável democrática foi analisada por Nadia Urbinati. Ao contrário de Rosanvallon, Urbinati busca um modelo normativo de governo representativo (ALMEIDA, 2014:179). A autora afirma que a representação democrática pode, em determinadas condições, ser "um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos" (URBINATI, 2006b, p. 191-192). A autora destaca a relevância da representação política na democracia representativa:

Valho-me dos trabalhos seminais de Hanna Pitkin e Bernard Manin para demonstrar que a representação política é um processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como um princípio regulador "como se" guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.

Urbinati distingue a democracia representativa da democracia eleitoral. Esta "combinou elitismo nas instituições públicas (o único local tanto da deliberação *bem como* do voto) e legitimação popular (localizada na votação através da eleição)", baseado no princípio da divisão do trabalho e na seleção funcional de *expertise*. A democracia representativa, por sua vez, funda-se na teoria do consentimento, "que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis". A democracia torna-se representativa a partir da possibilidade de vocalização ativa e do juízo acerca da justiça de leis e do conteúdo de políticas. Ela sustenta que a representação política "provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade" (URBINATI, 2006b:192-194). Diversamente ao destaque dado por Manin, Urbinati entende que as eleições não esclarecem a "verdadeira natureza da política representativa" e, portanto, não asseguram a representatividade de um governo mediado pela representação.

Para a autora, a representatividade é elemento democrático da representação, pois "representação não é uma substituição, mas sim um modo de identificação [...]; alguém que seja próximo às minhas ideias ou que as represente tanto quanto possível" (URBINATI *apud* LANDEMORE, 2016: 146). Sua tese busca, portanto, caracterizar a representação *democrática*, considerando minorias sociais e os conflitos inerentes à prática democrática.

Uma das questões que Nadia Urbinati também aborda é a revisão do conceito de soberania popular, em razão da transformação democrática do governo representativo constitucional. O paradigma de Rousseau leva ao equívoco de se pensar "o povo" como uma

entidade única, um corpo, que produz o mito da “nação”, composta por vários indivíduos unidos artificialmente (URBINATI, 2006a:52). Ela aponta a soberania popular, tal como fora concebida e reproduzida, como “a fonte do problema que a teoria política enfrenta quando relaciona representação com democracia”: se a soberania é do povo, segundo o paradigma rousseauiano, então um governo representativo não pode ser democrático porque o “povo faz sua aparição apenas em intervalos fixos e raros” e “sempre para renunciar-se a si mesmo” (URBINATI, 2006a, p. 54). O paradoxo da representação *em um regime democrático* é, então, revisitado: a soberania “decisionista” não necessariamente importa em uma política de participação. Ela articula os pilares de sua tese (representação democrática e soberania popular), nas palavras de Maria Rita Loureiro (LOUREIRO, 2008: 84), da seguinte maneira:

A representação não pertence aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político, estruturada em termos de circularidade ou mediação entre as instituições estatais e a sociedade e não se restringe à deliberação e decisão na assembleia. Aqui, a unidade política não decorre automaticamente da unidade daquele que representa, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo dinâmico.

Outra questão é a situação particular dos “delegados da assembleia constituinte”. Urbinati entende, na esteira de Condorcet, que os membros eleitos de uma assembleia constituinte, do ponto de vista legal, são “delegados puros”, porque elaborar a Constituição é “o único e verdadeiro ato de vontade soberana”, e esses delegados não podem ser representativos por dois motivos: primeiro, porque seu papel está restrito aos limites de sua função, que é elaborar a lei fundamental; segundo, porque eles não podem estar sujeitos à reeleição, pois a representação presume uma relação de continuidade com o representado, e o delegado de uma assembleia constituinte deve cumprir o seu dever, retirar-se e o povo manter-se soberano para a escolha de seus representantes (URBINATI, 2006a: 57).

Esse cenário descreve parte do modelo ideal proposto por Andrew Arato (2016), que busca um novo paradigma de elaboração democrática de constituição (*democratic constitution making*). Sua proposta aborda a legitimidade democrática daqueles que produzem a constituição “dentro da legalidade”, com o intuito de aplicar os parâmetros do constitucionalismo ao processo de elaboração constitucional. O autor explica que o constitucionalismo é a mais importante salvaguarda moderna contra a tirania” e, nesse sentido, revisita a ideia de autocontradição do poder constituinte democrático. Arato retoma a crítica à noção unitária de povo como poder constituinte originário (*constituant*) e as implicações para sua sobrevivência após o constituído (*consitutê*).

Arato afirma que a ideia de unidade popular soberana como poder constituinte é “a principal fonte do paradoxo do constitucionalismo” (ARATO, 2016: 3), enraizada na interpretação da obra de Sieyès por Carl Schmitt: a tensão entre uma unidade soberana extra-constitucional (chamada “nação” ou “povo”), que é a fonte revolucionária das constituições, e a própria constituição. Esse povo, procedimental e substantivamente ilimitado, é superior à constituição – inclusive em relação às regras de alteração constitucional – e pode escolher atuar sob meios constitucionais, como eleitor ou público, à margem ou contra esses meios (ARATO, 2016:4).

Gilberto Bercovici (BERCOVICI, 2013: 29-34) sintetiza a ideia do poder constituinte ilimitado de titularidade do “povo”:

A doutrina do poder constituinte é, antes de mais nada, um discurso sobre o poder constituinte, exercendo o papel de mito fundador e legitimador da ordem constitucional, mesmo se excluído do direito. O conceito de poder constituinte é a resposta à questão sobre a origem da constituição, sendo de difícil manuseio pelos juristas, pois tem um duplo significado, jurídico e político, que não podem ser separados. O poder constituinte é manifestação da soberania. É um poder histórico, de fato, não limitado pelo direito. [...] O poder constituinte, assim, não tem forma pré-definida de manifestação e carece de limites jurídicos. Se os tivesse, não poderia criar uma nova ordem, mas se moveria no marco da ordem pré-existente, não seria constituinte, seria constituído. A tese de que o poder constituinte deve cumprir os valores da democracia liberal, segundo Alessandro Pace, apresenta como jurídico algo que é político e confunde a constituição, fenômeno historicamente condicionado, com o constitucionalismo, filosofia política.

O paradoxo do constitucionalismo, decorrente da noção de poder ilimitado do povo no exercício de sua soberania, é tese consolidada pelo pensamento ocidental e adotada como dogma. O mito do "povo" é invocado utilitariamente. Aliás, é frequente o uso do "povo" como fonte legitimadora de quaisquer interpretações que buscam justificar-se a partir de uma leitura constitucional. A "vontade do povo", por vezes entendida como sinônimo de "vontade do legislador" (que, a seu turno, seria mero porta-voz da vontade do povo, legitimador último das normas), é expressão recorrente na esfera judicial, e reproduz o paradoxo do constitucionalismo.

A construção doutrinária sobre o paradoxo não explora a questão de fundo, que colocaria em risco a própria existência do paradoxo. Parte-se do pressuposto de que o "povo" é um dado, e esse elemento informador do paradoxo é uno e homogêneo. Não está em questão quem é "povo", mas a abstração não se sustenta a partir da realidade fática.

## **Povo e democracia**

Com vistas à superação do paradoxo do constitucionalismo e da imagem equivocada da unidade do povo enquanto detentor de poderes – e superar o paradoxo do constitucionalismo –, Arato sugere, a partir de uma apropriação reflexiva de casos de processos de elaboração de constituição pós-soberana, que o método de elaboração constitucional influi no tipo de legitimidade e nos mecanismos de aprendizagem que produz, no contexto democrático. O paradigma da pós-soberania tem por pressuposto a continuidade ou a ausência de ruptura entre as duas ordens legais, buscando assim superar as antinomias da revolução.

O modelo ideal do processo de elaboração de constituição pós-soberana inicia-se com uma "mesa-redonda" e envolve as seguintes etapas: a elaboração de uma constituição interina, provisória, negociada; eleições livres e a formação de uma assembleia democrática; e então a elaboração de uma nova constituição, com amplas consultas ao público amplo e em conformidade com a constituição interina (TEKIN, 2019). A vantagem dessa abordagem seria "conceber uma revisão legal e democrática, como modelo de criação de constituições" e "desdramatizar concepções de poder constituinte, associados a noções mitológicas e perigosas de total ruptura e de completa incorporação da vontade do povo" (ARATO, 2016: 91).

Arato sustenta que a assembleia constituinte é o principal agente para o desenho final da constituição, mas “sem clamar por poderes ilimitados”. Ele entende ser possível a atuação de parlamentares comuns em funções constitucionais ao lado da uma assembleia constitucional especial, desde que haja uma constituição interina ou instrumentos equivalentes.

A Constituição Federal de 1988 brasileira é citada por Arato como um dos exemplos de elaboração de constituição pós-soberania (ARATO, 2016:92-93). O caso brasileiro apresentou uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) com poderes originários, mas composta por representantes eleitos tanto para o mandato de constituinte como de parlamentar. Inaugurava-se o mandato de grande parte dos eleitos (ao lado dos “senadores biônicos”, indicados ainda sob o regime militar) tanto para a Constituinte como para seus mandatos ordinários. Saliente-se que a convocação da ANC foi realizada por emenda constitucional (Emenda nº 26, de 27 de novembro de 1985), e a atuação dos Constituintes estava regida pelo Regimento Interno da ANC (RIANC), o instrumento interino ao longo do processo.

O paradigma da pós-soberania, segundo Arato (2016), permite que o poder constituinte “sobreviva sob as constituições como pós-soberano, plural e sempre limitado em seu poder, cuja autoridade calca-se tanto em sua legitimidade e, mesmo durante interrupções normativas, quanto em sua legalidade”. Ele permite apoiar-se em regras normativas que ajudam a construir os atores e a justificar suas ações em períodos de elaboração constitucional, sem estarem sob uma constituição nova ou anterior. E o poder constituinte, implícito no paradigma anterior, sobrevive como parte do novo regime, sem representar uma “ameaça ao constitucionalismo” (ARATO, 2016: 10).

Bercovici afirma que “com o discurso exclusivo da legalidade, a distinção entre normalidade e exceção perde o sentido, pois a exceção, ao ser legal, assume as vestes de normalidade. A forma institucional disto foi o constitucionalismo”, que, segundo o autor, “nasceu contra o poder constituinte, buscando limitá-lo”, como foi o caso da separação dos poderes, “pensada menos para impedir a usurpação do poder executivo do que para barrar as reivindicações das massas populares” (BERCOVICI, 2013: 45). Bercovici explicita que a tradição jurídica doutrinária reforça uma separação analítica entre o viés sociológico/político e o jurídico, o que reflete em alguma medida a força da tradição kelseniana da teoria “pura” do Direito na formação dos juristas constitucionais.

Andrew Rehfeld (2006: 4-5) sugere que a representação política, para além da legitimidade normativa, está assentada no reconhecimento público de seus representantes, quando o espectro normativo entra na seara política. As normas são, pois, um dos possíveis recursos para legitimar o reconhecimento do representante. Para Rehfeld, a representação política está na correspondência entre quem se apresenta como representante e o reconhecimento do público, que o legitima de acordo com a função para a qual o representante está designado. É na ausência dessa correspondência que se identifica a crise de representação política. A crise, pode-se dizer, está calcada na legitimidade dessa relação.

Como avalia Serdar Tekin (2019), a elaboração do paradigma de pós-soberania de Arato transita entre teoria e história, análise normativa e comparativa, tipos ideais e estudos de caso para sustentar que o paradigma proposto é flexível o bastante para abranger as constituições elaboradas em períodos de transição democrática do final do século XX. Adam Lindsay pondera que a proposta de Arato atribui um peso excessivo ao procedimentalismo, o que diminuiria “o espaço de inovação” proposto por Hanna Arendt na elaboração das constituições. No entanto, reconhece que o esforço do autor foi convincente para enfrentar

“um dos problemas mais prementes na teoria democrática contemporânea” (LINDSAY, 2016, p. 434). A grande contribuição de Arato, segundo Tekin, é a busca por respostas normativamente justificáveis e de aplicabilidade prática sobre autoridade e legitimidade em contextos vulneráveis de políticas constituintes, “especialmente em um mundo onde a voz singular do ‘povo’ torna-se irrevogavelmente fragmentada, as credenciais democráticas de uma nova constituição devem fundar-se em um processo constituinte plural e participativo” (TEKIN, 2019).

Nessa mesma década, a ideia de “povo” deixa de ser percebida como “massa homogênea”. Rosanvallon afirma que “as palavras ‘povo’ e ‘nação’, que antes alimentou expectativas e imaginações, foram de alguma forma reduzidas, imersas em disputas partidárias e eleitorais” (ROSANVALLON, 2011a: 2). Ascendem as minorias, o que coloca em questão o método decisório democrático a partir das maiorias. A complexidade sócio-política leva o autor a afirmar que “povo se tornou a forma plural de “minorias”. Essa transformação reflete no plano eleitoral – e, por conseguinte, na compreensão do que se conhece por democracia representativa. A democracia, em si, é ressignificada: referências a valores como imparcialidade, pluralismo, compaixão e proximidade, segundo o autor, são o pano de fundo da legitimidade democrática e do novo entendimento de sua generalidade, característica intrínseca à democracia (ROSANVALLON, 2011b: 116-117).

A legitimidade dos governos democráticos apoiar-se-ia em dois postulados equivocados: que é possível tomar a maioria pelo conjunto social e que o momento eleitoral significa apoio a todo o período do governo (ROSANVALLON, 2011a: 2). Por um lado, a maioria como parâmetro para legitimidade levou a governos totalitários. Por outro lado, a eleição é uma das formas de atuação política – o cidadão deve atuar como vigilante, como agentes de veto e como juízes de seus representantes (ROSANVALLON, 2011a: 7). Legitimidade democrática é assim entendida:

Como a confiança entre indivíduos, a legitimidade é uma “instituição invisível”. Ela coloca a relação entre os governados e os que governam em terreno sólido. Se legitimidade puder ser entendida em seu sentido mais amplo como um economizador [*economizer*] da coerção, o papel de sua variável democrática é reunir poder e sociedade construtivamente. Isso ajuda a dar forma à própria essência da democracia – a apropriação social do poder. A legitimidade democrática gera lealdade entre os cidadãos, o que é inseparável do processo de sua própria valorização. Ela condiciona a eficácia da ação pública e, ao mesmo tempo, determina como os cidadãos entendem as qualidades democráticas de seu país. Ela é uma “instituição invisível” e um “indicador responsivo” das expectativas políticas da sociedade e das respostas a elas. Portanto, uma definição mais ampla e mais exata de legitimidade compõe o desenvolvimento estrutural da democracia (ROSANVALLON, 2011b: 119).

Para lidar com as novas aspirações de legitimidade democrática, Rosanvallon não recorre aos modelos dogmáticos de soberania. Ele propõe uma “visão dinâmica do processo de generalização” inerente à democracia, por meio de três estratégias para explorar a totalidade de um universo complexo, em sua analogia: i) distanciar-se das particularidades como ponto de partida, o que implica em uma distância racional e ordenada dos diferentes aspectos de uma questão (distanciamento por meio de um telescópio); ii) multiplicar as expressões da soberania social (visões microscópicas); e iii) considerar a multiplicidade de situações e reconhecimento de todas as singularidades sociais (exploração por múltiplos caminhos). Sua proposta quer ressaltar a abordagem dinâmica da generalização – como “horizonte regulatório” – a partir das três estratégias mencionadas, e desconstruir a noção

de totalidade como um “agregado aritmético” e “unidade monista” (ROSANVALLON, 2011a:7).

Rosanvallon (2011a:7) identificou, então, três tipos de legitimidade, correspondentes às estratégias apontadas: i) legitimidade de imparcialidade (associada à generalidade negativa); ii) legitimidade de reflexividade (associada à generalidade da multiplicação); e iii) legitimidade de proximidade (associada à generalidade da atenção à particularidade). Esses tipos incluem o aspecto social (reconhecimento) e normativo (conformidade) e “partilham com as instituições a habilidade de incorporar valores e princípios”, desde que reconhecidos socialmente. A legitimidade sempre será precária, continuamente questionada, e depende da percepção social em relação às ações e ao comportamento das *instituições*.

Rosanvallon, em suma, propõe um estudo conceitual a partir de tipos ideais de legitimidade para a construção de um novo paradigma de democracia. A democracia representativa apoia-se na identificação entre representado e seu representante eleito, o que, segundo o autor, necessariamente levará à frustração, se essa é a razão que leva à escolha eleitoral. A frustração do cidadão, segundo Rosanvallon, tem uma causa estrutural: a compreensão da democracia como arena eleitoral que se esgota no momento do voto, e não como apropriação pelos cidadãos, que devem controlar e dirigir o governo (ROSANVALLON, 2011a, p. 220-221). Os meios de controle apontados pelo autor são o ativismo cidadão, pela desconfiança (supervisão, impeachment, julgamento); e pela ação institucional como instrumentos de democracia indireta, como órgãos de fiscalização, agências reguladoras e cortes constitucionais.

Assim como Arato, Rosanvallon sugere alguns alicerces, a partir de experiências de governo do século XX, para a construção de um novo paradigma democrático. Rosanvallon destaca a relevância das instituições e Arato define como a ação institucional deve ser tomada. Nesse sentido, tais propostas indicam que a abordagem pelas instituições pode ser profícua para se repensar e ressignificar a legitimidade dos regimes democráticos, compatível com as demandas sociais contemporâneas.

## **Povo e representação política na ANC**

Quem era o “povo” e quem era o seu representante na Constituinte? Verificou-se os limites à comparação entre o perfil dos representantes e dos representados diante da falta de dados especialmente quanto ao perfil demográfico da população brasileira à época. Os dados encontrados permitem a apreciação da faixa etária e da escolaridade dos dois grupos. Tais dados não esgotam as informações necessárias para maior aprofundamento sobre a diferença de perfis, mas indica uma possível via de análise sobre a autopercepção tutelar de parte dos representantes.

Segundo o registro da ANC, o perfil dos Constituintes brasileiros de 1987-88 apresenta-se da seguinte forma: em relação a profissão<sup>i</sup>, 41% dos deputados e 42% dos senadores declararam-se advogados. Quanto à faixa etária<sup>ii</sup>, 41% dos deputados tinha entre 40 a 49 anos de idade; já entre os senadores, a idade variava entre 22 a 36 anos de idade, com concentração maior entre 51 a 60 anos de idade (30%). Ressalte-se que cerca de 98% dos deputados tinham nível superior de escolaridade, enquanto 93% dos senadores possuíam alguma formação superior completa<sup>iii</sup>.

Segundo o censo realizado pelo IBGE em 1986<sup>iv</sup>, a faixa etária média da população brasileira era de 30 a 39 anos, mais jovem que a de seus representantes. Quanto à escolaridade, não é possível averiguar os dados de formação superior, tendo em vista que o

critério utilizado à época era “saber ler e escrever”, sem discriminação de nível de escolaridade. De todo modo, é possível inferir que a situação da população brasileira não estava próxima ao índice de escolaridade de seus representantes, tendo por referência os dados de escolaridade atuais (censo de 2018), que apresenta apenas 16,5% da população com ensino superior completo<sup>v</sup>.

Em suma, havia uma população mais jovem e de baixa escolaridade sendo representada por constituintes mais velhos e com maior escolaridade, com predominância de formação jurídica dentre os parlamentares. A formação jurídica, embora não seja foco do presente artigo, impacta na concepção do poder constituinte (possibilidades e limites, como observou ARAUJO, 2013, p. 329-334), nos referenciais doutrinários compartilhados, na cultura jurídica positivista e formalista e, por fim, nos debates da ANC.

A Constituinte de 1987-1988 foi um laboratório social, ao provocar as mobilizações sociais, muito embora modulasse institucionalmente o alcance dessa participação inédita. No processo constituinte (de 1971, com a Carta de Recife, a 1988, como propõe BARBOSA, 2018, p. 149) experimentou-se a potência democrática de uma sociedade que se recompunha como povo. Questionou-se, na prática, dois conceitos modernos sacralizados pela doutrina jurídica: poder constituinte e povo. De um lado, e conforme o amparo teórico disponível de então, a ideia de convocação de uma assembleia constituinte necessariamente supunha a construção de uma nova ordem jurídica pelo mítico *poder constituinte originário* (porque, se derivado, tratar-se-ia de reforma). De outro lado, havia a noção exaustivamente repetida de *povo* como titular soberano desse poder – povo como ficção jurídico-política – que, em momento de ruptura, decidia-se pela alteração dos alicerces do Estado (ver ARAUJO, 2013, p. 330-334).

A partir da análise de fontes primárias da ANC e de depoimentos dos participantes, identifica-se que a participação popular provocou uma tensão diante da representação política. De um lado, a Constituinte incentivou setores da população brasileira a se constituírem como “povo” para se fazer presente. De outro, a representação política constituída, no exercício institucional do poder delegado pelo voto, neutralizou a participação popular em muitas oportunidades.

Um novo marco constitucional serviu também como mecanismo institucional para se remediar o desgaste da representação política em si, que era objeto de frustração social, dado o impedimento de se exercer o direito de escolha do Presidente da República por eleições diretas. Segundo Monclaire (MONCLAIRE, 2008:159):

[...] a redação de uma nova Constituição significava, obviamente, a possibilidade de modificar mais rapidamente o que poderia ser limpado por uma série de emendas constitucionais ou pela edição de numerosas leis novas; significava poder alterar em profundidade a ordem jurídica em vigor (não apenas os capítulos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e dar, notadamente, legalidade e um acréscimo de legitimidade às posições e práticas que se desejava estabelecer ou que já estavam em parte adquiridas; significava, também, oferecer a tais ou quais grupos sociais (que os políticos diziam representar) alguns dos bens jurídicos e simbólicos por eles reclamados e, dessa maneira, permitir o fortalecimento da imagem dos representantes, dos laços entre representantes e representados e do princípio de representação.

A participação popular almejada pelas manifestações sociais à época foi acatada pelo Regimento Interno da ANC, por meio das audiências públicas e das emendas populares. Embora tenha sido em grande parte patrocinada pelos parlamentares, a ideia de promover

audiências públicas provocou interpretações distintas. De um lado, a participação direta seria desnecessária, tendo em vista a representação política da qual os Constituintes se revestiam, para falar e decidir em nome dos representados. De outro lado, em apoio à participação popular, havia o temor pelo desvirtuamento de seu uso por grupos de interesses que não fossem associados ao "povo", e que estariam acobertados pela legitimidade da participação popular. A questão é ilustrada pelo Constituinte Fábio Lucena (PMDB/AM), na 2ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 14/04/1987:

Mas, Sr. Presidente, sou daqueles que entendem que exercida essa participação, apesar de indispensável, está de certa forma, sendo pela representatividade dos Srs. Constituintes uma vez que durante mais de ano, em campanha eleitoral, os candidatos puderam auscultar as necessidades regionais, as reivindicações e os reclamos de seus Estados e Municípios para poder trazê-los a título de sugestões e subsídios para o bojo desta Subcomissão. Para concluir, Sr. Presidente, considero louvável a intenção, mas, no meu modesto entendimento, no meu pálido entender, esta intenção é absolutamente inviável, porque impraticável diante até mesmo da realidade geográfica do nosso País.

Na mesma reunião, o Constituinte Lysâneas Maciel (PDT/RJ) adverte para o objetivo das audiências públicas, que teriam por destinatários outros representantes:

Precisamos saber se podemos tirar desse Regimento autoritário o maior rendimento possível, ou seja, tentar ouvir as entidades representativas. Conforme foi discutido na Comissão temática, o espírito dessa proposição não é fazer disso uma discursão de Deputados para os pobres mortais dos eleitores. Ao contrário vamos, em audiência, ouvir as entidades. Foi sugerida a presença dos Governadores, dos Vice-Governadores etc. Achei a ideia inconveniente porque aqueles segmentos da sociedade ficarão ofuscados pela presença das autoridades. A reunião torna-se uma solenidade de Parlamentares e não há a oportunidade da participação popular que estamos propugnando. [...] Lembraria aos Srs. Constituintes que se trata de uma Assembleia Nacional Constituinte congressual e não popular. Essa é uma maneira de corrigir. Se esperarmos o momento ideal para começar essa participação popular teremos de espera pelo menos 50 anos. Queria dizer ao ilustre Constituinte Fábio Lucena que esses segmentos estariam representados por nós. O sistema político brasileiro geralmente consagra o princípio de que o representante do povo é o mais capaz, o mais sabido, é aquele que pode dar maior contribuição para o aperfeiçoamento do regime democrático. Sabemos que isso nem sempre e verdade.

A escolha dos participantes não foi regulamentada pelo RIANC e, portanto, se deu por diversos critérios: proposta de lista de participantes submetida a deliberação da Subcomissão; indicação de técnicos ou especialistas em determinado tema; representatividade dos participantes (por região do país); indicação em reuniões informais; apresentação voluntária de entidades, associações e grupos organizados; e por influência direta de Constituintes em razão de seu interesse no tema (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009: 158; 222; 283; 412; 460; 523; 615). As audiências também se deram fora da ANC, na maior parte em razão da pertinência temática

Do total de participações na fase temática (887), 1,2% eram membros da ANC (11); 27% eram membros do governo (240); 1,3% eram membros do Poder Judiciário (12); 7,7%

eram professores (69); e 62,4% eram da população em geral (554). Em números absolutos, a participação popular foi maior nas audiências públicas.

A heterogeneidade dos participantes dependia da natureza do tema abordado. Em temas de direitos, destaque-se a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias com o maior número de participantes em audiências públicas (105 pessoas), sendo 95 do povo (90,47%), e a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, com a maior proporção de participação popular (91,22%). Na sequência, a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes teve a participação popular de 85,71% dentre os convidados, seguida da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, com 79,31%, e da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, com 78,57%.

Em temas constitucionais clássicos de organização do Estado, pode-se destacar a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, com a maior participação popular (55,55%), formada por representantes de partidos políticos. A Subcomissão dos Estados ouviu o maior número de pessoas desse grupo (75 convidados), sendo 45,33% a participação popular. Destaque-se, ainda, a Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, com a menor participação popular: 1 (um) participante do povo dentre 9 convidados, sendo todos os demais do governo.

O maior número de professores (docentes do Ensino Superior) participou da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, sendo 10 dos 32 participantes. Houve relevante participação de professores também na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, sendo 5 dos 18 convidados, e na Subcomissão do Sistema Financeiro, sendo 8 de 36 convidados.

A maior participação de membros do Estado, e que superou o número da participação popular, ocorreu nas Subcomissões de temas constitucionais clássicos em relação ao total de participantes: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (11 de 14); Subcomissão dos Municípios e Regiões (27 de 35); Subcomissão do Poder Legislativo (11 de 22); Subcomissão do Poder Executivo (6 de 10); e Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (16 de 24). A Subcomissão dos Estados equilibrou a participação de membros do Estado (32) com população em geral (34).

A participação popular não implicava, necessariamente, em adoção das propostas apresentadas. Mas os debates dos Constituintes foram diretamente informados por essas manifestações. A tradução dessas participações nos Anteprojetos das Subcomissões Temáticas dependeu da dinâmica e das negociações dos membros de cada uma, bem como da atuação dos grupos de interesses externos à ANC. Carlos Eduardo Mosconi (PMDB/MG), Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, comentou: "A Constituição não seria o que foi se não tivesse toda essa saudável confusão da primeira fase. Aí é que as discussões começaram, e as tendências dos diversos setores foram se colocando" (CARVALHO, 2017: 106).

O sucesso das reivindicações ou propostas advindas da participação popular associava-se, em grande medida, ao constituinte interlocutor que "apadrinhava" a sugestão e a conduzia internamente na ANC. Nesse sentido, ganha destaque a atuação dos partidos de oposição (como o Partido dos Trabalhadores - PT e o Partido Democrático Trabalhista - PDT) e de constituintes de orientação progressista (como a constituinte Anna Maria Rattes, PMDB/RJ). Para ilustrar, cite-se a atuação da constituinte Benedita da Silva (PT/RJ) em dar visibilidade à Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias:

As propostas das comunidades negra e indígena serão encaminhadas à subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias, que vem enfrentando a falta de quórum para se reunir e o preconceito dos próprios constituintes que não demonstram interesse pelo tema. A deputada Benedita da Silva (PT-RJ) fez ontem o anúncio do movimento do dia 13, na subcomissão, mas ouviu dos seus poucos integrantes que ela deveria representá-los. [...] Na subcomissão, chegaram a sugerir que houvesse uma mudança na data, mas Benedita da Silva lembrou que a participação da caravana já estava marcada há vários dias, contando inclusive com a presença de representantes de várias entidades. “Nós vamos agitar isso aqui, apesar de todos os problemas que a subcomissão enfrenta”, diz a deputada Benedita da Silva. Segundo ela, é preciso sensibilizar o próprio Congresso para a questão do preconceito. “As pessoas que optaram por esta subcomissão devem estar imbuídas do sentimento político, da importância desse tema”, afirma. (**Correio Braziliense**, Política, Brasília, nº 8766, 11/04/1987, p. 6).

Outro exemplo é o das Propostas de Emendas Populares apresentadas na fase derradeira de participação popular (vide Fig. 1) que não haviam sido inscritas por algum constituinte, não houve nenhuma proposta total ou parcialmente acatada pelo texto constitucional promulgado<sup>vi</sup>.

A validação da participação popular (e, portanto, dos representados que se empenhavam a serem ouvidos) dava-se por meio dos representantes que acolhiam e legitimavam institucionalmente as contribuições de origem externa à ANC. A Constituinte de 1987-1988 permitiu, portanto, o exercício da representação: i) pela reprodução do modo representativo de apropriação da soberania popular, formalmente concedida pelo voto e por ele encerrado, sem a constante legitimação do representante ao longo do processo; e ii) pela reapropriação dessa soberania mediada por – e dependente de – interlocutores institucionalmente legitimados na condição de representantes, que também atuavam como defensores e promotores da participação popular, mas com a permanente mobilização dos segmentos sociais interessados ao longo do processo<sup>vii</sup>.

### **Audiências públicas na ANC**

Pelas disposições regimentais, o texto a ser discutido e aprovado estaria ancorado no trabalho das Subcomissões. Entretanto, a Comissão de Sistematização era a que detinha maior poder de propositura, superior ao Plenário, em razão dos quóruns necessários para promover supressões. Nelson Jobim explicou a sistemática regimental que leva a essa conclusão (CARVALHO, 2017: 206-207):

NJ – O procedimento vinha de baixo para cima [...]. Vamos supor que o Nelson Jobim apresentava uma proposta na subcomissão A, e que essa proposta era aprovada por onze votos, a maioria absoluta dos membros. Somada às outras, ela entrava no texto final das três subcomissões – que seguia para a comissão, de 63 membros, com maioria absoluta de 32. Alguém que fosse contra a minha proposta podia oferecer um destaque supressivo – que precisava de 32 votos para ser retirado. Então aconteceu “n” vezes de dar 31 votos – e o texto ficava. Significa dizer que onze, a maioria absoluta na subcomissão, era maior que 31.

*O texto aprovado seguia, então, com o artigo proposto pelo Nelson Jobim, para a Comissão de Sistematização...*

NJ – O texto do Nelson estava ali dentro, por onze votos positivos. Para derrubá-lo, num destaque supressivo, era preciso a maioria absoluta dos

votos da Comissão de Sistematização – no caso, 44 votos, em 86. Se o destaque supressivo tivesse 43 votos, o texto ficava. Ou seja, 43 era menor que onze. Indo a Plenário, o meu artigo aprovado por onze votos precisaria de 280 para ser derrubado. Com 279 não caía. Ou seja, de novo: onze era maior que 279. Foi por isso que começou a briga pela mudança do regimento – articulada pelo Centro. [...]

NJ – Ninguém tinha se dado conta, porque ninguém entendia de regimento. E eu tinha mostrado para o Fernando Henrique. Disse: “O projeto que vai aprovado vai ser o que sair da Comissão de Sistematização”. Era difícil mudar, porque o regimento proibia apresentação de emendas substitutivas globais. Só permitia emendas parciais. Mas aí o Centro se organizou, conseguiu mudar o regimento, permitindo as emendas substitutivas globais. Apresentou oito emendas substitutivas globais, na verdade outro projeto. Conseguiu aprová-lo e esse que foi a Plenário – com a regra inteiramente invertida.

*Qual foi a nova regra?*

NJ – O DVS – ou Destaque para Votação em Separado. Significava a inversão da maioria. Para manter o meu artigo aprovado por onze votos, eu precisaria da maioria absoluta do Plenário, 280 votos. Uma diferença substancial.

Com a alteração regimental promovida pela Resolução nº 03, de 1988 (aprovada pela força do “Centrão”), o texto a ser aprovado não seria mais aquele proveniente da Comissão de Sistematização e, portanto, não teria mais o peso vindo “de baixo para cima”. Essa alteração regimental foi, igualmente, uma forma de neutralizar a participação direta inicialmente atribuído à fase em que as audiências públicas foram previstas.

De modo geral, o produto apresentado pelas Subcomissões é decorrente do que fora debatido e apresentado nas audiências públicas. Esse era o espaço de maior porosidade da ANC, onde a presença e a voz de representados eram institucionalmente admitidas. A participação se deu, principalmente, por falas dos participantes. Foram poucos os casos em que os participantes também apresentaram propostas por escrito.

Embora a fase das Subcomissões fosse diretamente influenciada pela presença de outros atores, eram os Constituintes – especialmente os líderes – que decidiriam a permanência ou a exclusão das propostas e reivindicações. A representação política, nesse momento, sobrepunha-se à participação popular pelo dever de se fazer escolhas e pelo poder que se detinha para fazê-las. Nem toda proposta apresentada no momento da audiência pública, ainda que fundamentada e representativa de setores da sociedade, fora acolhida no texto.

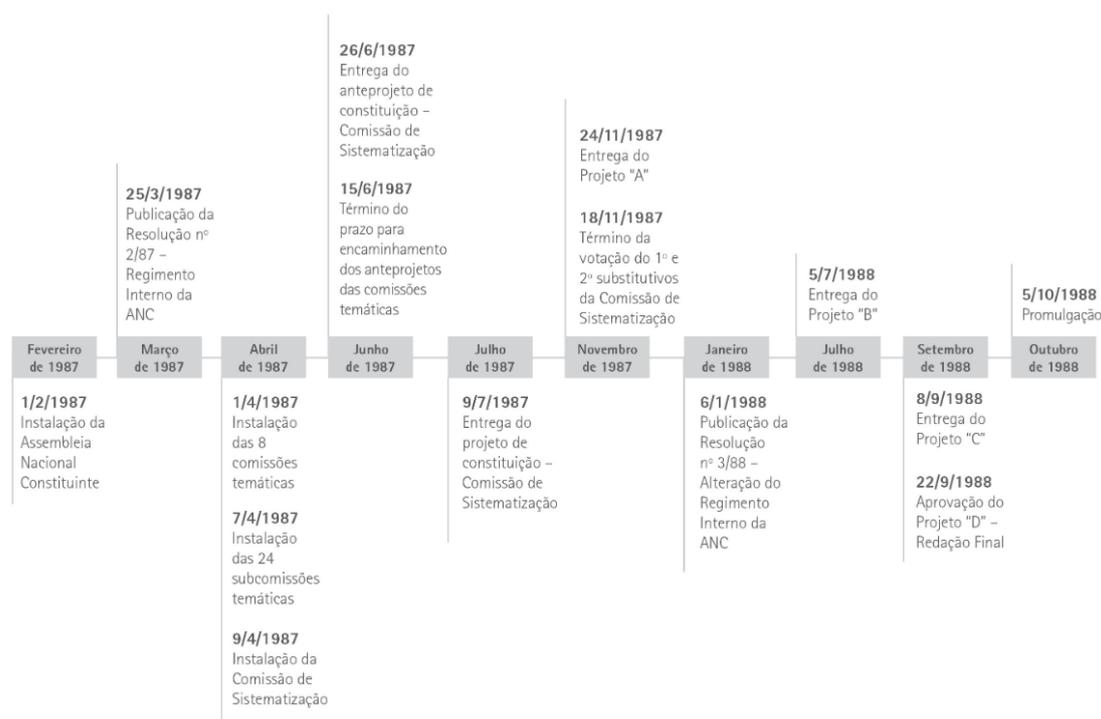
Os acordos eram a forma de o processo constituinte caminhar. Mesmo na fase temática, muito mais porosa à influência em razão da participação popular presencial, os Anteprojetos foram aprovados mediante acordos entre os membros das Subcomissões.

Apesar da maior participação popular por vias institucionais, não se observa uniformidade para todas as temáticas tratadas no processo constituinte. As regras e fases regimentais serviram como filtro que condicionou a atuação do “povo” na recriação do Estado Democrático de Direito. Os representantes políticos utilizaram-se de meios, como a própria revisão do texto regimental da ANC, para redimensionar o peso da participação popular observada especialmente na fase temática pelas audiências públicas.

Esta participação, especialmente na fase inicial dos trabalhos como nas audiências das Subcomissões, foi marcada por um comportamento psicossocial contraditório que hoje é possível entender com o distanciamento histórico: de um lado desconfianças, críticas, temores e até descrédito no processo; de outro lado, uma intensa participação. [...] Mesmo que não tivessem sido previstas audiências públicas no Regimento Interno, as pressões e manifestações perante a Assembleia Nacional Constituinte teriam ocorrido de alguma maneira, de parte dos grupos sociais mais organizados e de outros interesses. [...] Ou seja, com ou sem audiências públicas teríamos lobbies, manifestos e pressões. O que se deseja enfatizar é que a audiência pública na fase das Subcomissões, num chamamento institucional e regimental da própria ANC às organizações da sociedade civil, deu à participação perante ela um caráter mais vigoroso, marcou definitivamente os seus trabalhos nas fases seguintes e contribuiu para criar uma cultura de democracia participativa que impregna o texto constitucional, os hábitos nacionais e diversas legislações posteriores (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009: 29;32)

Depois da fase temática, o processo constituinte avançou para a fase de sistematização: a Comissão de Sistematização recebia os anteprojetos temáticos e os consolidava em um texto único. A primeira tentativa em junho de 1987, chamado *Projeto Frankenstein*, resultou em um concatenado de proposições temáticas.

O primeiro projeto da Comissão de Sistematização, o Substitutivo 1, data de 26/08/1987. É a partir do primeiro substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, de 26 de agosto de 1987, que a base do texto constitucional se torna objeto de discussão e negociação intensas. Até o texto promulgado houve ainda mais quatro projetos: o Substitutivo 2, de 18/09/1987; o Projeto A, de 24/11/1987, submetido ao Plenário (início do 1º turno); o Projeto B, de 05/07/1988, do início do 2º turno; e o Projeto C, de 15/09/1988, do final do 2º turno (Fig. 1).

**Fig. 1. Linha do tempo**

Fonte: Câmara dos Deputados. Linha do tempo – processo constituinte. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo\\_new.png](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo_new.png)

Ao longo desse processo, em 6 de janeiro de 1988 (entre o Projeto A e o Projeto B) foi publicada a Resolução nº 03 da ANC, que alterava o Regimento Interno e facultava à maioria absoluta dos membros da ANC a apresentação de substitutivos ao texto da Comissão de Sistematização, com preferência automática para votação do Plenário além da possibilidade de votação da matéria em uma segunda vez após vinte e quatro horas de intervalo da sessão anterior, caso não houvesse atingido quórum de maioria absoluta. Com essa alteração regimental, todas as emendas, salvo as populares, foram consideradas prejudicadas, segundo o texto regimental. Com a mudança, não apenas novas proposições, como também proposições que não tinham sido aprovadas (desde o Substitutivo 1) ou apreciadas (vindas da fase temática), tiveram uma nova oportunidade de serem acolhidas.

Alguns temas amplamente discutidos na fase temática, ao chegarem à Comissão de Sistematização, não sobreviveram ao processo constituinte. Se considerada a fase temática como a que mais se aproximou dos anseios da sociedade e, assim, a que melhor absorveria suas propostas, a fase de sistematização encerraria o primeiro ato – e, portanto, a participação popular intensa, tendo por último recurso institucional as emendas populares. A partir daí, o texto estaria muito mais sob o domínio dos representantes, embora não se furtassem da permanente pressão de setores organizados e mobilizados da sociedade na fase seguinte, a plenária.

A mesma proposição apresentada em diferentes Subcomissões – por pertinência e sobreposição temática – poderia ser aprovada em uma e rejeitada em outra, o que poderia indicar a sensibilidade e a polêmica do tema e, apesar disso, alcançar a fase de sistematização

Os Anteprojetos das Subcomissões foram resultado muito mais próximo da participação pública e reflete diretamente os temas abordados nas audiências públicas – apresentados, debatidos ou respondidos pelos participantes, seja do povo, do governo ou da academia. Consta-se que quanto mais próximo da participação popular presencial o processo de debate se deu (audiências públicas da fase temática), maior a correspondência entre os temas levantados e os textos apresentados. À medida que o distanciamento entre representante e representado aumenta (em outros termos, quando menos contato direto com o representado o constituinte tem), aumentam as neutralizações e supressões de propostas populares originalmente apresentadas.

É possível identificar o efeito neutralizador dos representantes políticos quando os acordos eram feitos distantes dos espaços públicos, entre as lideranças partidárias. Os impasses que forçavam esses acordos foram muitos. Antônio Britto (PMDB/RS), vice-líder, explica que os impasses eram resolvidos “usando palavras neutras ou estereis, e depois, no futuro, se identificará o que elas são” (CARVALHO, 2017: 175):

Do ponto de vista político era bonito, porque não tínhamos como sair daquele impasse e a Constituição tinha que ser feita. Ninguém tinha maioria, ou era isso ou era nada. E nada era um negócio muito ruim naquele momento. [...] Nós corremos para a Constituição como um sujeito famélico em estado crônico corre pra uma gôndola no supermercado. Uns com interesses concretos e outros com interesses que eu chamo de românticos. E isso foi potencializado pela questão metodológica. Se o livro está em branco...

José Lourenço (PFL/BA), líder do PFL à época, afirma que, dos 559 constituintes, cerca de cem fizeram de fato a Constituição (CARVALHO, 2017: 193); Nelson Jobim (PMDB/RS), vice-líder e líder da bancada, afirma que foram cerca de cinquenta, “basicamente aqueles primeiros escolhidos para a Comissão de Sistematização”, que era o grupo chamado de “colégio dos cardeais”, além de Ulysses Guimarães e “alguns integrantes da mesa” (CARVALHO, 2017: 212).

## Conclusão

A unidade atribuída ao povo decorre da relação direta com a soberania: o povo se faz uno em razão da soberania que detém em um regime democrático (FERRI, 2012: 138). A expressão “povo”, assim entendida, é abstrata, genérica, superficial. A participação popular na Constituinte deve considerar que “povo” era, em especial, os grupos sociais organizados à época da fase temática. Não se tratavam, necessariamente, de organizações civis consolidadas. O período imediatamente anterior à Assembleia era de repressão e autoritarismo às organizações políticas da sociedade.

A materialização dessas participações, seja por uma ideia ou por textos prontos, esteve sujeita a negociações e reelaborações, tal como ocorre em uma construção coletiva. O papel do representante político era trazer para a esfera institucional aquilo que era viável incorporar ao texto constitucional. Entende-se por viável o que era possível, adequado, aceito e, principalmente, acordado entre os pares.

Estrategicamente, era vantajoso fazer-se presente das audiências públicas para criar a pauta de discussão, tendo em vista que o RIANC privilegiava a fase temática (já que a Constituição não partira de um Anteprojeto) como o momento de abertura das possibilidades – desde que em conformidade com a divisão temática já proposta pelo

próprio Regimento. Com a alteração do RIANC promovida pelo “Centrão”, passa-se ao Plenário o peso decisório final.

Nesse sentido, as formas de participação direta – audiências públicas e emendas populares –, tiveram aproveitamento diverso para o processo constituinte. A audiência pública iniciara as discussões e desenhara o norte dos temas debatidos, e para fins de elaboração textual teve sua relevância reduzida com a alteração regimental. O grande êxito das audiências foi apresentar a pluralidade do “povo” a que se destinava à nova Constituição, a multiplicidade de ideias e a possibilidade de fazer-se ouvir e ser reconhecido.

É possível identificar que a origem do mal-estar dos representados em relação aos seus representantes – ou da crise de representação democrática – encontra-se na legitimidade da própria representação. Mas a relação não é simples: a questão da legitimidade emerge quando o exercício democrático não encontra suporte nos paradigmas modernos de Estado e democracia.

A legitimidade, tradicionalmente, teve como suporte a autorização dada pelo voto. A eleição, que apenas caracteriza o sistema como representativo (não necessariamente democrático) leva a governos aristocráticos (MANIN, 1997). O voto, ainda que universal e periódico, não satisfaz o requisito democrático da representação política em seu exercício. O processo de escolha importa, mas não basta. A autorização eleitoral não significa “carta-branca” para a representação democrática. O “povo” recupera sua soberania, chama para si o seu poder fundador que legitima a manutenção das instituições e fala, por si mesmo, quando o seu representante não o representa conforme sua expectativa de eleitor. A democracia constrói-se e reconstrói-se à medida que os resultados esperados não são alcançados, em uma constante disputa e negociação de poder.

A representatividade dos eleitos também reforça a insuficiência da representação política autorizada pelo voto. Verificou-se que o perfil dos representantes se distinguia da maior parte da população que representava. Os Constituintes possuíam formação em Direito em grande parte, o que caracteriza uma elite social e política em relação a uma sociedade à época e ainda hoje com baixa escolaridade. Mesmo se descartada a alegação do reduzido número de Constituintes que efetivamente decidiu sobre as estruturas e os rumos de cada tema constitucional, não seria possível afirmar que os 594 representantes constituintes eram *representativos* em relação ao corpo social do período, como apontaram os dados da formação social brasileira do IBGE.

A atuação desse grupo seletivo neutralizou o impulso popular advindo das audiências públicas, fase em que houve a maior participação de grupos de interesses, em muitas etapas: primeiro, com a seleção dos participantes, dos temas a serem discutidos e da administração do tempo utilizado para debates; segundo, com a revisão dos Anteprojetos das Subcomissões nas Comissões temáticas (já distante do representado); terceiro, com a alteração do Regimento Interno, em que a decisão final sobre os trabalhos da fase temática passou a ser do Plenário (momento suficientemente distante dos representados, com revisão, redução ou exclusão das propostas iniciais); e, por fim, nas regras impostas para os outros meios de participação direta, as cartas à Constituinte e as emendas populares. Nesta, o quórum de 30 mil assinaturas, com apoio e conferência das assinaturas por, no mínimo, três entidades da sociedade civil, legalmente constituídas; naquela, as cartas tinham por pressuposto alguém alfabetizado para redigi-las e que tivesse acesso a uma agência dos Correios, o que poderia implicar na exclusão de parte significativa da população. De todo modo, não é possível atestar que as cartas enviadas tenham influenciado na escolha dos

temas a serem tratados na ANC, conforme se infere dos relatos dos constituintes que, em nenhum momento, se reporta a elas.

O Regimento Interno foi também o instrumento de maior neutralização de demandas diretamente apresentadas pelo povo, transferindo o poder decisório para os votos dos representantes no Plenário em detrimento das propostas diretamente apresentadas por seus representados na fase temática. A alteração do Regimento Interno em pleno processo constituinte explicita o distanciamento almejado pelos representantes em relação a seus representados. Quanto mais distante do povo, maior era a liberdade de se alterar, excluir ou revisar uma proposta apresentada por ele.

Pode-se considerar o RIANC e sua alteração na fase plenária – as regras do jogo – como a regra interina de que trata Arato (2016), e serviu para regulamentar e parametrizar o período constituinte, limitando o poder constituinte e salvaguardando-o de aspirações autoritárias, travestidas de populistas. Ao lado das eleições de 1986, o RIANC foi a limitação, de natureza institucional, que impediu eventual instabilidade produzida por uma ruptura social e política profunda. A ausência dessa ruptura, no sentido revolucionário que informou a construção moderna dos conceitos de poder constituinte, é o que caracterizaria os períodos de transição democrática. Os mecanismos institucionais de neutralização refletem, inclusive, o modo como representantes se relacionam com seus representados e como se legitimam diante deles. Conhecer tais mecanismos e seu emprego durante a elaboração da Constituição Cidadã é reduzir a assimetria de informação e de poder entre representantes e representados.

(Recebido para publicação em setembro de 2020)

(Reapresentado em setembro de 2020)

(Aprovado para publicação em dezembro de 2020)

### Cite este artigo

MARTINS, Argemiro Cardoso; MIZUTANI, Larissa Caetano, 2020. A representação política diante do povo na Constituinte de 1987-1988. **Revista Estudos Políticos**: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.11 | N.22, pp. 224-247, dezembro de 2020.

### Notas

1. Em regra, há a declaração de mais de uma profissão e, portanto, um mesmo constituinte pode-se encontrar no grupo de “advogados” e de “professores”, por exemplo.

2. Considerou-se como marco temporal o ano de 1987 para a avaliação dos dados.
3. Dados sobre os parlamentares constituintes disponíveis em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes). Acesso em: 30 ago. 2019.
4. Os dados de 1986 refletem as informações de 1985, ano em que foram realizadas as eleições para a composição da ANC. Relatório disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1986.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1986.pdf). Acesso em: 31 ago. 2019.
5. Foi considerada a idade de 25 anos como parâmetro para verificar se o ensino superior havia sido concluído, conforme dados do IBGE disponíveis em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>, acesso: 31 ago. 2019.
6. Sobre o tema, ver MICHILES, 1989.
7. Entende-se que a experiência de participação popular no âmbito da ANC não se confunde com a ideia de democracia participativa, que pressupõe a inserção de organizações civis e atores coletivos no processo de formulação de políticas públicas, com investidas regulamentadas, como ocorre no orçamento participativo e conselhos de políticas (ALMEIDA, 2014, p. 175-176).

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, n. 82, São Paulo: Junho, 2013.

\_\_\_\_\_. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 50, p. 175-199.

ARATO, Andrew. *Post Sovereign Constitution Making. Learning and Legitimacy*. Oxford University Press, 2016.

\_\_\_\_\_. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, São Paulo, 2002. P. 85-103.

ARAUJO, Cicero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Lua Nova*, n. 88, São Paulo, 2013. P. 327-380.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, Volume 10, 1995.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Série coleções especiais. Obras comemorativas n. 3. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Edições Câmara, Câmara dos Deputados, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anaisda-assembly-nacional-constituente](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anaisda-assembly-nacional-constituente).

CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: Segredos da Constituinte. São Paulo: Record, 2017.

COSTA, Pietro. Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DOVI, Suzanne. Political Representation. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition; reviewed in August 2018). Edward N. Zalta (ed.). Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/political-representation/>.

FERRI, Caroline. A (in)compreensão do paradoxo da soberania popular na democracia contemporânea. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Santa Catarina, 2012.

LANDEMORE, Hélène. A democracia representativa é realmente democrática? Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. Dois pontos. *Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos*. Do original "Is Representative Democracy Really Democratic?", publicado em *Books and Ideas*, 31 de março de 2008. Tradução de Gustavo Dalaqua, Patrick Diener e Fernanda Gontijo. Curitiba, São Carlos, vol. 13, n. 2, out. 2016, p. 143-156.

LESSA, Renato. Sobre a representação: história natural e filosofia política. Palestra proferida em 17 de maio de 2018. Ciclo Mutações – a outra margem da política. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 2018.

LINDSAY, Adam. Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy by Andrew Arato. *Political Studies Review* 15(3), p. 432-433. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, p. 63-93.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge University, 1997.

MANIN, Bernard; PRZERWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 105-138, 2006.

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

MONCLAIRE, Stéphane (coord.). *A Constituição desejada*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 2v.

\_\_\_\_\_. Um processo de longo prazo. P. 153-169. In: DANTAS, Bruno. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>>.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University, 2011a.

\_\_\_\_\_. *The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. *Constellations* Volume 18, n. 2. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2011b, p. 114-123.

TEKIN, Serdar. The politics of founding in focus. *Review Essay*. *Contemp Polit Theory* 18, 2019, p. 129–136 Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/s41296-018-0201-z>>.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy*. Chicago: University of Chicago, 2006a.

\_\_\_\_\_. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, 2006b. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 01 ago. 2017.