

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – DECISO

CAROLINA IAROSZ PACHECO

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL  
CONSTITUINTE 1987-88 E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO  
POPULAR INSERIDOS NA NOVA CARTA

CURITIBA  
2013

CAROLINA IAROSZ PACHECO

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL  
CONSTITUINTE 1987-88 E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO  
POPULAR INSERIDOS NA NOVA CARTA

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Sociais, no curso de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador Professor Doutor Ricardo Costa Oliveira

CURITIBA

2013

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

CAROLINA APARECIDA IAROSZ PACHECO

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL  
CONSTITUINTE 1987-88 E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO  
POPULAR INSERIDOS NA NOVA CARTA

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Bacharel em Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, pela  
seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira

Orientador – Departamento de Ciências Sociais, UFPR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr. Mônica Harrich Goulart

Departamento de Ciências Sociais, UFPR

---

Prof. Dr. Luiz Demétrio Janz Laibida

Departamento de Ciências Sociais, UFPR

## **LISTA DE SIGLAS**

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ANDES - Associação Nacional de Entidades de Docentes de Ensino Superior

CEI - Comunidade de Estados Independentes

CEAC - Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte

CEB's – Comunidades Eclesiais de Base

CBJP - Comissão Brasileira da Justiça e Paz

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EOP – Estruturas de Oportunidades Políticas

MCCE – Movimento Contra a Corrupção Eleitoral

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PL – Projeto de Lei

STF – Supremo Tribunal Federal

TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade.

TRM – Teoria da Mobilização de Recursos

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDR – União Democrática Ruralista

UnB – Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final desta jornada o meu sentimento de gratidão se expande às mais diversas pessoas, amigos, colegas e professores que durante este processo acrescentaram cada um ao seu modo, algo novo, novos olhares, novas perspectivas, a diversidade, a alteridade, os mundos diversos e as diversas formas de ver, sentir e descrever o mundo. A academia foi pra mim ao longo desses anos uma incrível experiência e uma possibilidade de me transformar, de rever meus conceitos e minhas verdades e de me construir como pessoa. A todos aqueles que fizeram parte desse processo, minha enorme gratidão.

Agradeço também ao meu orientador Ricardo Costa Oliveira, pelo ensino, pelo zelo, pela compreensão e principalmente pelos incentivos, os quais me fizeram romper as barreiras que muitas vezes me pareciam intransponíveis.

Agradeço aos meus familiares, pelo amor e pela compreensão, pelos incentivos e pelo apoio, os quais foram de grande importância para que eu chegasse até aqui.

Ao meu marido Adriano Pacheco, a minha imensa e eterna gratidão.

Ao Pedro, meu filho e minha paixão.

## RESUMO

O tema central do presente estudo é a participação popular no processo de redemocratização do Brasil que culminou na convocação de uma assembleia nacional constituinte (1987-1988) e na elaboração da nova carta constitucional em 1988. Trata-se de avaliar em que medida os movimentos sociais, em suas diversas vertentes, contribuíram para a elevação do grau de participação democrática na sociedade brasileira. A hipótese principal é a de que os dispositivos constitucionais de participação popular, consagrados na Carta de 1988, são em si mesmos uma conquista dos movimentos sociais e, ainda que de forma limitada, vêm representando papel importante para o crescimento da participação coletiva na política. De especial relevância neste contexto é a transformação em lei dos projetos de iniciativa popular visando aumentar o rigor sobre os crimes eleitorais como a lei 9.840/99 (Compra de votos) e a Lei Complementar 135/10 (Ficha Limpa).

## **ABSTRACT**

The main theme of this study is the popular participation in Brazil's redemocratization process that culminated in the convocation of a National Constituent Assembly (1987-1988) and the development of a new Constitution in 1988. This is to evaluate in what extent the social movements contributed to raise the democratic participation's level in the Brazilian society. The main hypothesis is that the popular participation's constitutional mechanisms, established in the 1988 Constitution, are themselves an achievement of the social movements, and even limited have posed a major role in the growth of the collective participation in politics. It is particularly important in this context the approval of the popular initiative projects to increase the rigor of electoral crimes as the Law 9.840/99 (vote buying) and the Complementary Law 135/10 ("Ficha Limpa" - Clean Slate).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NUMA PERSPECTIVA TEÓRICA LOCAL: AMÉRICA LATINA - BRASIL.....	22
1.2 BREVE PANORAMA DA ECLOSÃO DOS NOVOS MOVIMENTOS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL. ....	29
<b>CAPÍTULO 2 - OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE 1987-1988</b> .....	<b>36</b>
2.1 A CONVOCAÇÃO DA CONSTITUINTE E DISPUTA ENTRE ATORES PARA GARANTIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO. ....	41
2.3 O PROCESSO CONSTITUINTE, AS EMENDAS POPULARES E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	49
<b>CAPÍTULO 3 - OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR GARANTIDOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>62</b>
3.1 OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: TEORIA E HISTÓRIA..	63
<b>3.1.1 A participação popular por meio do plebiscito</b> .....	<b>65</b>
<b>3.1.2 A participação popular por meio do referendo</b> .....	<b>67</b>
<b>3.1.3 A participação política pela iniciativa popular</b> .....	<b>70</b>
3.2 LEIS DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL .....	73
<b>3.2.1 Lei 11.124/2005 Fundo nacional de moradia popular</b> .....	<b>73</b>
<b>3.2.2 Lei 8.930/1994 dos crimes hediondos</b> .....	<b>74</b>
<b>3.2.3 Lei 9.840/1999 Captação de sufrágio</b> .....	<b>74</b>
3.3 LEI COMPLEMENTAR 135/2010, FICHA LIMPA .....	78
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>82</b>



## INTRODUÇÃO

O tema central do presente estudo é a participação popular no processo de redemocratização do Brasil que culminou na convocação de uma assembleia nacional constituinte (1987-1988) e na elaboração da nova carta constitucional em 1988, a qual contemplou no texto os mecanismos de participação popular direta por meio do referendo, plebiscito e de projetos de Lei de iniciativa popular. Trata-se de avaliar em que medida os movimentos sociais, em suas diversas vertentes, contribuíram para a elevação do grau de participação democrática na sociedade brasileira. A hipótese principal é a de que os dispositivos constitucionais de participação popular, consagrados na Carta de 1988, são em si mesmos uma conquista dos movimentos sociais e, ainda que de forma limitada, vêm representando papel importante para o crescimento da participação coletiva na política. Contempla, ainda, o presente estudo, a argumentação de que os movimentos sociais que lograram impor à Constituição de 1988 os mecanismos de participação popular remontam à década de 1960. São, tais movimentos, o reflexo de mudanças sociais globais que se reproduziram por toda a América Latina e encontraram eco também no Brasil.

Na segunda metade da década de 1980, a intensificação dos movimentos sociais, fundamental para o fim do regime militar, influencia e determina a assembleia constituinte. Nesse processo consolidaram-se, formalmente, importantes avanços sociais, mas deve-se reconhecer que os mecanismos de participação social consagrados nos dispositivos referendo, plebiscito e lei de iniciativa popular foram a grande conquista em termos de alargamento das possibilidades ao crescimento da participação popular nos assuntos políticos. Até que ponto, nos anos que se seguiram à adoção destes institutos, os movimentos sociais puderam valer-se dos mesmos a fim de assegurar a contemplação de suas aspirações nas decisões políticas?

Para responder à questão proposta acima se realiza, primeiramente, uma revisão dos estudos sobre movimentos sociais em nível global, depois em nível regional e local. Os processos de mudança social registrados no Brasil

refletem o que vinha ocorrendo em toda a América Latina. Estes, por sua vez, acompanhavam o que ocorria no resto do mundo. Por fim, reconhece-se que a Constituição adotada pelo Brasil incorporou parte das demandas dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que estes lograram incluir na Carta Constitucional alguns mecanismos garantidores de uma maior participação popular ao longo do processo de construção da democracia. No quarto de século que se seguiu à adoção destes mecanismos, entretanto, verifica-se uma baixa adesão dos movimentos sociais a estes mecanismos. Ainda assim, a transformação em lei, no ano de 2010, de um projeto de iniciativa popular visando aumentar o rigor aos comportamentos dos políticos eleitos e às penas às contravenções é um caso sintomático da participação popular por meio dos mecanismos pressupostos na Constituição de 1988.

A fim de dar conta da compreensão destas mudanças globais e regionais, resgatam-se, aqui, as principais correntes teóricas que enfocaram tais movimentos sociais e busca-se apresentar, de forma sintética, as conclusões a que chegaram os estudos sobre os novos atores e os efeitos de suas ações sobre a realidade social. Desse modo, no primeiro capítulo do presente estudo aborda-se um conjunto de análises teóricas que tentaram dar conta dos novos movimentos sociais numa perspectiva global. A partir de diferentes perspectivas, considera-se a análise dos “novos movimentos sociais” pelos teóricos Alain Touraine e Jünger Habermas. Na análise a partir da Teoria da mobilização dos recursos, destacam-se os teóricos McCarthy e Zald e, ainda sob a ótica da Teoria do processo político, estão Charles Tilly, Sidney Tarrow, Doug McAdam, Jack Goldstone e o italiano Mario Diani. Habermas argumenta que estes novos movimentos acontecem como uma reação à expansão da racionalidade instrumental, que é própria do mundo político-econômico, para o mundo da cultura. Tal expansão é denominada por este autor como a “colonização do mundo da vida”. Assim como Habermas, Touraine também via as demandas destes movimentos como simbólicas e reivindicativas do reconhecimento de sua identidade cultural e de seus estilos de vida. Todavia, a relação entre os movimentos sociais e as dinâmicas político-institucionais foram enfatizadas por Tilly que resgatou a ênfase marxista no conflito, que passava a ser negligenciada em Habermas e

Touraine. Enfatizou, Tilly, a necessidade de compreender as interações estratégicas e a conexão entre a decisão individual e as decisões coletivas.

As elaborações teóricas sobre as novas demandas dos movimentos sociais produziram efeitos sobre os processos históricos que passaram a ser registrados, também, na América Latina. Visando dar conta da revisão teórica sobre os estudos dos movimentos sociais latinoamericanos, elabora-se na segunda seção do primeiro capítulo do presente trabalho, uma análise dos aspectos principais do pensamento acerca das mudanças sociais em nível regional. Uma primeira constatação foi a de que a análise deste fenômeno histórico em nível regional deveria contemplar as especificidades sociais latinoamericanas. Portanto, havia que se questionar o caráter universalista dos modelos de pensamento elaborados para pensar processos específicos a outras regiões do globo. Era óbvio que, assim como o restante do mundo, a América Latina também vivenciava o surgimento de novos atores e de novos tipos de organizações coletivas buscando a realização de seus interesses. No nível acadêmico surgem trabalhos que objetivavam compreender tais processos globais, mas levando em conta as particularidades deste contexto histórico-político a partir de suas demandas e articulações.

A Teoria da modernização que se expandiu nos anos 1950-60 passou a levar em conta os processos de mudança na América Latina por meio de seu método de análise histórica comparada. Mas, ao fazê-lo, comparava as sociedades industrialmente avançadas do norte com as da América Latina assumindo, invariavelmente, um caráter evolucionista resultando, muitas vezes, em conclusões equivocadas e, por essa razão, bastante criticadas. Mas, a realização do seminário *As Classes sociais na América Latina* na cidade de Mérida, no México em 1971, representou um marco no pensamento sobre os movimentos sociais nesse contexto regional. As mudanças metodológicas pressupunham, desde então, novas considerações pragmáticas sobre múltiplas causas e não apenas sobre a monocausalidade do fator econômico e também a ênfase maior sobre os atores sociais (sociedade civil) do que sobre os atores estatais (esfera política).

Touraine, em exposição de ideias apresentada na oportunidade acima, aponta a necessidade do estabelecimento de uma relação teórica entre as categorias classe e movimento social. Sugere, ainda, que se substitua a sociologia da contradição por uma sociologia do conflito. Castells, naquele mesmo momento afirmava que os atores em questão nestes movimentos sociais reivindicavam bens e serviços de uso coletivo. A partir de então, os estudos sobre movimentos sociais passam a contemplar as demandas das populações recém-migrantes para as zonas urbanas, das populações rurais, dos estudantes, os processos desenvolvimentistas e o papel neles desempenhado pelas elites econômicas, governos, partidos políticos, etc.

A Teoria da dependência também deve ser destacada como uma nova forma de compreensão dos movimentos sociais. Ao explicar a dependência e marginalidade dos países periféricos, os teóricos da dependência incorporaram em suas análises, além da dimensão econômica, os aspectos históricos e culturais. Tratou-se, neste contexto, não apenas da modelagem de um novo ponto de vista sobre a questão da pobreza do sul, mas de um novo estilo de pesquisa que demandava, igualmente, pesquisadores com um novo estilo.

Este conjunto de novas formas de pensamento sobre as transformações que contemplavam os movimentos sociais como objeto de análise surgia e se intensificava no mesmo momento em que se intensificava também o controle militar sobre as sociedades nacionais, crescimento econômico combinado com arrocho salarial, crescimento das demandas da classe média por consumo, supressão crescente das liberdades individuais, expansão do ensino superior e da tecnocracia estatal. Destes processos emergem novos atores protagonizando o “movimento social de base” integrado por cidadãos pobres, camponeses, populações urbanas, que se organizavam em torno de questões sobre condições de vida, acesso aos serviços públicos e direitos sociais.

Ao final da década de 1970, estes novos atores lograram enxergar o início da liberação dos sistemas políticos. Os processos de transição à democracia na década de 1980 entre os países latinoamericanos foram marcados pela trajetória particular de cada um. Uruguai e Chile, por exemplo, sempre mantiveram uma tradição democrática e suas experiências pré-

autoritárias também são particulares. Brasil e Argentina, por outro lado, viveram períodos alternados de democracia e autoritarismo e isso influenciou seus processos de transição. A colonização europeia, entretanto, é um traço comum na formação histórica destes países.

No Brasil, especificamente, os movimentos sociais a partir de 1960 buscavam se contrapor aos regimes autoritários e a conquista de liberdades políticas e sociais. O avanço destes movimentos, não obstante a repressão porque passaram durante os anos de exceção, culminou com o estabelecimento de uma assembleia constituinte na segunda metade da década de 1980. Para tratar de tais assuntos realiza-se na terceira e última seção do primeiro capítulo deste trabalho, a revisão de alguns estudos sobre os processos de participação política que incluíam os movimentos sociais.

O processo constituinte que se desenvolveu nos anos de 1987 e 1988 reflete, na realidade, as expectativas frustradas de realização da transição democrática no movimento Diretas-Já ocorrido em 1984. No segundo capítulo deste trabalho analisa-se, já na primeira seção, o ambiente político favorável às reivindicações da sociedade civil propiciado pela distensão do regime autoritário, conforme define Kriesi (1995) e Tarrow (1998) e que possibilitou a eclosão da constituinte. Conforme sintetiza Huntington (1991), não apenas o Brasil, mas diversos países vivenciavam em um mesmo momento processos de reconstrução democrática o que levou este autor a denominar o momento histórico como uma “terceira onda democrática”.

Já em 1971, o antigo partido MDB reivindicava, na Carta de Recife, a instauração de uma constituinte. Em 1980, a OAB igualmente reivindica a elaboração de uma nova constituição por meio da Carta de Manaus. A partir disso, intensificou-se o movimento que reivindicava a eleição direta para presidente da república que chegou a ser discutida por meio de emenda parlamentar apresentada pelo deputado Dante de Oliveira, em 1984, tendo sido a proposta rejeitada pela Câmara dos Deputados. Afinal, diante das pressões sociais acabou-se, em 1984, por se eleger um presidente civil por meio de eleições indiretas que se deram no Colégio Eleitoral formado pelos congressistas à época. No ano seguinte, uma nova legislação determinou,

entre outras coisas, a formação de uma assembléia constituinte. Seu estabelecimento, entretanto, deu-se de forma tensa entre atores políticos que aspiravam às mudanças radicais e os que se esforçavam pela manutenção do *status quo*.

Na segunda seção do capítulo 2 enfocam-se alguns aspectos dessa tensão sobre a natureza da assembléia constituinte. Segundo Benevides (1986), os que se opunham à elaboração de uma nova constituição argumentavam que o momento histórico não traduzia uma ruptura política que justificasse a elaboração de uma nova carta constitucional. Uma ideia corrente à época questionava as limitações sociais para a compreensão do significado de uma constituição. Enfatizava-se o risco da frustração coletiva frente à expectativa de que uma nova constituição poderia resolver todos os problemas nacionais. Nesse contexto discutia-se, por exemplo, se a assembléia constituinte a ser instaurada devia ser exclusiva ou congressual, isto é, se os congressistas eleitos para aquela gestão seriam os próprios constituintes ou não.

Depois de instaurada a assembléia constituinte, uma intensa movimentação de atores sociais diversos se desenvolveu na participação em audiências públicas e na elaboração de emendas populares. Ao longo de 18 meses de trabalho foram apresentadas 122 emendas populares consignadas por mais que 12 milhões de assinaturas. A descrição e análise destes acontecimentos são realizados na terceira seção do segundo capítulo quando se enfoca as emendas populares e as audiências públicas durante o processo constituinte.

A Constituição de 1988 é a primeira a garantir alguns mecanismos de participação popular direta indo além do sistema representativo tradicional. No terceiro e último capítulo do presente trabalho apresenta-se uma descrição destes mecanismos e de como se deu a adoção dos mesmos. É intuito, também, do presente estudo avaliar em que medida a consolidação da democracia no Brasil nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição vigente contempla a participação popular por meio destes dispositivos constitucionais. Desse modo, discute-se, ainda, neste terceiro capítulo a

participação social por meio da formulação de projetos de lei de iniciativa popular. São avaliados os casos em que os projetos originados nos movimentos sociais se transformaram em leis efetivas. Tais foram os casos da Lei 11.124/2005 - que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – e da Lei 8.930/1994 que dispõe sobre os crimes hediondos.

Os dispositivos legais Lei 9.840/1999 (Compra de votos) e Lei Complementar 135/2010 (Ficha Limpa) são também originários na iniciativa popular e guardam semelhança em seus objetivos, pois tratam ambos da inelegibilidade de candidatos condenados em processos judiciais. Em razão de seu caráter eleitoral estes dispositivos legais ligam-se diretamente ao capítulo político da Constituição. Como resultaram da manifestação direta do povo por meio de projetos de iniciativa popular que mobilizaram a sociedade, convém avaliar a força que têm estes mecanismos para o fortalecimento da democracia. Por essa razão, na última parte deste estudo busca-se avaliar os efeitos produzidos por leis destinadas a aumentar o controle social sobre as instituições políticas e criadas a partir da iniciativa popular. Sua relevância democrática se reflete em dois aspectos. Primeiramente, porque as campanhas necessárias à captação de assinaturas para projetos legais de iniciativa popular têm o mérito de envolver e aproximar os cidadãos dos assuntos políticos nacionais em várias cidades e estados. E, depois, quando as leis são aprovadas, mais informados e mobilizados, estes cidadãos tendem a pressionar as instituições para a vigência da matéria legislativa que se originou dos esforços diretos da população. Tal foi o caso da pressão, sem precedentes, durante as eleições de 2012 para impedir a candidatura de políticos judicialmente processados ou condenados.

## **CAPÍTULO 1 - OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO**

As mobilizações sociais que surgiram a partir dos anos 60 no mundo ocidental capitalista, não abrangiam somente as questões sobre condições de vida ou redistribuição de recursos, seu alvo também não era mais a revolução e a tomada do Estado pelo proletariado. Não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas movimentação organizada, solidária e ordeira (ALONSO, 2009)<sup>1</sup>. Os novos confrontos e mobilizações pediam uma reformulação das teorias sobre as ações coletivas, como por exemplo, as teorias que foram inspiradas pela tradição marxista clássica (Barrington Moore e Eric Wolf). “Os novos movimentos sociais”, como passaram a ser denominados e identificados pelos autores da sociologia e da ciência política e até mesmo da antropologia, traziam novas características, proporcionando à academia novos campos de análise sobre as ações coletivas, as quais, com a modernidade tornaram-se complexas, tanto na forma de expressão como em suas motivações. Entre os principais estudiosos desta vertente estão Alan Touraine, Jünger Habermas e Alberto Melucci. Por outra ótica, apontada pela Teoria da mobilização dos Recursos, destacam-se os teóricos McCarthy e Zald e, ainda sob a ótica da Teoria do Processo Político, estão Charles Tilly, Sidney Tarrow, Doug McAdam, Jack Goldstone e o italiano Mario Diani.

Os novos movimentos sociais propunham, também, uma nova forma de atuação, novos discursos, novos anseios (SCHERER-WARREN, 2005)<sup>2</sup>. Estes movimentos passaram a reivindicar qualidade de vida, a igualdade entre os grupos e a aceitação da diversidade na forma de se viver. Inglehard (1971) denominou essas demandas de pós-materialistas, pois viriam a complementar as conquistas já efetuadas em grande parte pelo estado de bem estar.

---

<sup>1</sup> ALONSO, Ângela. *As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate*. In: Lua Nova. São Paulo: CEDEC, n 76, 2009, pp.49-86.

<sup>2</sup> SHEREN – WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.



McCarthy e Zald (1977)<sup>3</sup> desenvolveram, sobre o tema dos movimentos sociais, a teoria que ficou conhecida como a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), aonde considerava que toda forma de mobilização coletiva, longe de ser motivada pelas emoções e/ou pela solidariedade, era resultado de um cálculo racional entre benefícios e custos (ALONSO, 2009)<sup>4</sup>. Diferente do que propunham as teorias funcionalistas e a psicológico-social da Escola de Chicago, propostas principalmente Smelser, Korhnauser, Huntington e Blumer (1969)<sup>5</sup>, que vingaram até o início da década de 60. Blumer foi um dos principais teóricos, em seus estudos sobre os movimentos sociais aplicou as análises do interacionismo simbólico (GOHN, 1997)<sup>6</sup>. O interacionismo simbólico desenvolvido por Blumer na década de 30 utilizava conceitos e princípios básicos extraídos da teoria da psicologia social elaborados originalmente pelo filósofo e cientista social Georg Herbert Mead. A corrente psicossocial, seguia a linha durkheimiana e buscava compreender o comportamento coletivo, modificado pelas ações sofridas pelo processo de modernização (BRANDÃO, 2011)<sup>7</sup>. Para Blumer, os movimentos sociais eram empreendimentos coletivos para estabelecer uma nova ordem de vida, algo que surge de inquietações sociais e são resultados da insatisfação com a vida

---

<sup>3</sup> MCCARTHY, John D. ZALD, R Meyer. Mobilização de recursos e movimentos sociais: Teoria parcial. *American Journal of Sociology*, 1977, 2 de julho: 1212 - 1241.

<sup>4</sup> Ibid., pp.49-86.

<sup>5</sup> BLUMER, Herbert. "Collective Behavior". In: GITTNER, J. B. (ed.). *Review of Sociology: Analysis of a Decade*. New York: Wiley, 1957.

<sup>6</sup> GHON, Maria da Glória Marcondes. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

<sup>7</sup> BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2011.

atual, desejo e esperança de novos sistemas e novos programas de vida. Habermas mais tarde ao estudar os movimentos sociais, retoma a tese central.

A Teoria da Mobilização de Recursos utiliza uma análise teórica herdada de Olson (1999)<sup>8</sup>, o qual acreditava que uma ação coletiva organizada só seria possível mediante a mobilização de recursos materiais e humanos, ou seja, estrutura e financiamento, ativistas e apoiadores, organizados em espaços pré-existentes como associações comunitárias, que seriam bases para a organização dos movimentos sociais. Segundo esta teoria, ainda, a ação coletiva pode ser dividida em duas frentes: as ações institucionalizadas e as não institucionalizadas. As ações institucionalizadas são aquelas que seriam mobilizadas principalmente via competição partidária e grupos de interesse. Para a utilização dos canais políticos convencionais, seria necessária uma quantidade e qualidade de recursos disponíveis a determinado grupo social. Sendo assim, grupos, que não dispõem destes recursos para acessar a esfera institucional, lançariam mão de ações não institucionalizadas por meio da mobilização coletiva. Portanto, os manifestos, passeatas, ações violentas são recursos não institucionais utilizados pelos movimentos para transpor a barreira política institucional. Segundo McCarty e Zald (1996), apesar dos problemas sociais e dos interesses de classe ser constantes, as reações em forma de movimentos sociais eram esporádicas e se fazia necessário observar o processo de mobilização de recursos utilizados pela sociedade para agir coletivamente, como por exemplo, dinheiro, estrutura, contatos, apoiadores, ativistas, entre outros. Estes elementos possibilitariam a organização e a coordenação de outros recursos (BRANDÃO, 2011). Sob a ótica da Teoria dos Novos movimentos Sociais, Touraine (1989) volta-se para a análise de uma nova sociedade moderna a qual denomina pós-industrial. Nessa sociedade pós-industrial, os conflitos são generalizados. Segundo este autor, a chegada da modernidade causou o declínio do sagrado e da tradição, findando com

---

<sup>8</sup> OLSON, Marcur. A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Ed. Edusp, São Paulo – SP, 1999.

isso, também, o sonho de uma sociedade sem classe e sem conflito. Na sociedade do passado, considera Touraine,

[...]todo movimento social, agente de conflito, sempre vinculou sua ação de oposição à imagem de uma comunidade reunificada que permitisse à expansão do homem, o livre desenvolvimento das forças produtivas, a realização da unidade nacional, a defesa do bem comum, etc. (TOURAINÉ, 1989).

A sociedade moderna, pós-industrial passa a ser uma sociedade de massa e os movimentos tornam-se cada vez mais generalizados. O desenvolvimento rápido das informações e das comunicações, característica da sociedade industrial - e que não fazia parte da sociedade industrial - retira do cenário a necessidade dos intermediários, como os partidos políticos, por exemplo.

“Ao transferir o *locus* das lutas sociais para a Sociedade Civil, Touraine inverte o sentido da separação entre a política institucional e não institucional. Os movimentos sociais passam a disputar projetos culturais no interior de um espaço apartado do Estado e do mercado” (BRANDÃO, 2011)<sup>9</sup>.

O autor considera, ainda, que as questões que passaram a ser a base dos conflitos sociais na sociedade pós-industrial giravam em torno de assuntos que até então estavam alheios aos debates sociais, os da vida privada: família, educação, relações sexuais. Estas questões são trazidas a tona por grupos cada vez mais diversos e cada vez mais autônomos:

“O conflito não está mais associado ao um setor considerado fundamental da atividade social, à estrutura da sociedade, ao trabalho em particular; ele está em toda a parte” (Touraine, 1989b, p.13)<sup>10</sup>.

Semelhante a esta linha de pensamento estão Melluci<sup>11</sup> acerca das sociedades complexas (1985) e Offe com a sociedade do serviço (1985). Estes compreendem que os novos movimentos passaram a se organizar em torno de

---

<sup>9</sup> Ibid., p.43.

<sup>10</sup> TOURAINÉ, A. “A intervenção sociológica”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 1, n ° 3, jul. 1982.

<sup>11</sup> MELUCCI, A. *A invenção do presente – Movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

reivindicações não materiais, adquirindo um espaço e uma dimensão simbólica.

Segundo Alonso,

[...]a grande contribuição de Touraine ao debate sobre os movimentos sociais é retomar o conceito até então esquecido de “sociedade civil”, como reino apartado do Estado e do mercado, e no qual a inovação social poderia se configurar. Os movimentos sociais nasceriam na sociedade civil e, portanto portadores de uma nova “imagem da sociedade” tentariam mudar suas orientações valorativas. Os movimentos sociais aparecem, então, como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural. Em vez de demandar democratização política ao Estado, demandariam uma democratização social, a ser construída não no plano das leis, mas dos costumes; uma mudança cultural de longa duração gerida e sediada no âmbito da sociedade civil (ALONSO, 2009)<sup>12</sup>.

Para Habermas (1981)<sup>13</sup>, os novos movimentos sociais surgem como forma de resistência à colonização do mundo da vida. Reações à padronização e racionalização das interações sociais e em favor da manutenção e expansão de estruturas comunicativas, demandando qualidade de vida, equidade, realização pessoal, participação, direitos humanos (HABERMAS, 1981, p.33)<sup>14</sup>. O processo de colonização do mundo da vida, segundo o autor, é um processo no qual a racionalidade instrumental, que é característica da economia e da política institucional, se expande para o mundo cultural. Neste processo a interação e a comunicação intersubjetiva passam a ser empobrecidas pela monetarização das relações sociais e pela burocratização das interações sociais. Tanto para Touraine, como para Habermas, as demandas dos novos movimentos eram simbólicas e buscavam principalmente o reconhecimento de identidades e de estilos de vida. Tilly (1994)<sup>15</sup>, em contraposição às definições substancialistas de Habermas e Touraine, considera que é importante enfatizar

---

<sup>12</sup> Ibid., pp. 49-86.

<sup>13</sup> HABERMAS, Jürgen. *New Social Movements*. Telos, New York, N. 44, 1981.

<sup>14</sup> Ibid., p. 33.

<sup>15</sup> TILLY, Charles. Social Movements as Historically Specific Cluster of Political Performances. In: *Berkeley Journal of sociology: A critical Review*, vol. XXXVIII, 1994, p.1-30.

os processos de interação entre os atores sem se antecipar ao definir quais demandas e interesses fazem parte do que é conhecido como movimentos sociais.

Segundo Alonso, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais foi acusada de se restringir somente ao plano societário, “negligenciando a relação dos movimentos sociais com a dinâmica político-institucional”. Tilly, ao elaborar a sua teoria sobre os movimentos sociais, acaba retomando a compreensão marxista de que o conflito é inerente à nossa sociedade. Segundo ele, entender esse processo descontínuo e dinâmico do conflito e da ação coletiva seria o ponto inicial para se compreender os movimentos sociais. Para tanto, Tilly elaborou um modelo de análise com base no estudo da (inter) ação estratégica. Para ele, as teorias anteriores não davam conta de explicar as conexões entre a decisão individual e as decisões coletivas, assim como, tanto as teorias das ações coletivas, como as primeiras versões da teoria da mobilização de recursos, ao utilizarem modelos individualistas, desconsideraram o principal componente da ação coletiva: as interações estratégicas intra e intergrupos. Segundo Tilly, ainda, é necessário abandonar os modelos estatísticos e as explicações causais, atentando para as interações, buscando desenvolver um modelo onde a ação coletiva pode ser compreendida como uma ação dinâmica dentro de um modelo de interação com atores múltiplos. Nessa mesma perspectiva, Mario Diani, considera que “os movimentos sociais são formados por uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações engajados em um conflito político ou cultural, e baseada no compartilhamento de uma identidade coletiva” (DIANI, 1992)<sup>16</sup>. Diani e McAdam (2002)<sup>17</sup> consideram ainda que as características que tornam estes novos movimentos diferenciados estão no fato de que eles são

---

<sup>16</sup> DIANI, Mario. The concept of social movement. In: *The Sociological Review*, 1992.

<sup>17</sup> DIANI, Mario & MCADAM, Doug. Networks and Social Movements: a research program. In: *Social Movements Analysis: The Network perspective*. Oxford: Oxford University Press.

constituídos por atores formalmente independentes e localizados em contextos específicos, são atores com identidades, valores, crenças e orientações específicas, que também perseguem metas e objetivos específicos, porém estão conectados por meio de diversas formas de cooperação e reconhecimento mútuo, que se estende para além de qualquer manifesto ou campanha.

No caso específico do tema proposto neste trabalho, os movimentos sociais - que se organizaram no Brasil ao longo do período que compreende as décadas de 60, 70 e 80 -, buscavam se posicionar contrários a um regime político autoritário, na busca por liberdade políticas e sociais. Ao mesmo tempo em que a sociedade nacional buscava, como o resto do mundo, reconhecimento quanto a identidades e estilos de vida. O processo social - que culminou na organização da Assembléia nacional constituinte e mais tarde na elaboração de uma nova constituição em 1988 – foi marcado por um período de luta, de protestos, de repressão e violência. Os movimentos passaram a se posicionar numa espécie de “unidade forçada, na qual as pessoas deixam as diferenças de lado para um objetivo comum” (NOBRE, 2013)<sup>18</sup>, a princípio como forma de resistência contra a ditadura, onde a maior expressão dessa unidade se refletiu na campanha das “Diretas já”, repercutindo em um conjunto de ações de conscientização, de resistência, de organização e abertura política para a participação social durante o processo constituinte. Os mais diversos setores envolvidos nestas ações buscavam garantir a inclusão das suas demandas na discussão e, de forma ainda mais concreta, garantir também a inclusão dos respectivos direitos na nova carta constitucional.

### 1.1 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NUMA PERSPECTIVA TEÓRICA LOCAL: AMÉRICA LATINA - BRASIL

Assim como o restante do mundo, a América Latina também vivenciou o surgimento de novos atores e de novos tipos de organizações coletivas que se posicionavam na busca por mudanças políticas e sociais. Na academia surgem

---

<sup>18</sup> NOBRE, Marcos. *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

trabalhos voltados para este fenômeno global levando em conta o contexto histórico e político, suas particularidades, a dinâmica, as articulações e demandas próprias destas sociedades que se expressavam nos movimentos sociais. “No mundo globalizado, o tema sobre os movimentos sociais retoma um lugar central no plano internacional como objeto de investigação por intermédio do movimento antiglobalização, de uma nova perspectiva: como movimento global que rompe as barreiras das nações e se torna não apenas internacional, mas transnacional” (GOHN, 2008)<sup>19</sup>. Os movimentos identitários e culturais ganharam espaço ao lado dos movimentos sociais globais, como a política, a religião, as demandas socioeconômicas e trabalhistas. Assim como as teorias globais, as que restringem seu olhar para as especificidades dos movimentos sociais na América Latina são inúmeras e suas abordagens amplas e diversificadas. A teoria da modernização, que proliferou nos anos de 50 e 60, utilizava o método de análise histórica comparativa para estudar os movimentos sociais, comparando os países de industrialização avançada com os da América Latina. Essa análise recebia uma abordagem evolucionista e, ao mesmo tempo, etapista o que na maioria dos casos resultava em um diagnóstico equivocado. Acerca dos estudos produzidos sobre a América latina no século passado, a professora Scherer-Warren considera que,

As “grandes narrativas” sobre os movimentos sociais na América Latina, baseadas nas teorias de classes, da tradição marxista e nos princípios discursivos da modernidade, enfatizavam tendências universalizantes para os comportamentos coletivos. As explicações para as lutas dicotômicas entre as classes eram reducionistas teleológicas ou previsíveis. Os modelos analíticos foram aplicados de forma generalizada em diferentes situações e contextos. (SHERER-WARREN, 2009)<sup>20</sup>.

Segundo Gohn, no final dos anos 80, Burgwal e Salman (1990)<sup>21</sup> realizou um levantamento bibliográfico sobre o tema dos movimentos sociais

---

<sup>19</sup> GHON, M. G.A. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

<sup>20</sup> Ibid., p. 44.

<sup>21</sup> Apud GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

na América latina no qual encontrou mais de 500 títulos entre estudos, teses e livros. Na produção havia uma predominância de estudos mais empíricos descritivos, seguindo um modelo de análise segundo o paradigma europeu, orientado por duas das suas principais vertentes, na década de 1970 a marxista-estruturalista de Castells e nos anos 80, a corrente teórica dos Novos Movimentos Sociais em suas várias abordagens. Segundo Cardoso, “os estudos sobre os movimentos sociais na América Latina até a década de 70 eram fruto de uma conjuntura intelectual e política bastante específica, coincidem com o avanço do totalitarismo sobre a maioria destes países e sucedem temas típicos da década de 60: a marginalidade e a dependência” (CARDOSO, 1969)<sup>22</sup>. A professora Ilse Scherer-Warren, em seu livro intitulado *Redes de movimentos Sociais*, ressalta que na década de 70 o Seminário de Mérida no México (1971) representou um marco para as reflexões teóricas sobre “As Classes Sociais na América Latina”. Surgiram neste momento novas considerações pragmáticas “do macro ao micro, do geral ao particular, da determinação econômica para uma multiplicidade de fatores, da ênfase na sociedade política para a atenção na sociedade civil, das lutas de classe para os movimentos sociais” (Scherer-Warren, 1993)<sup>23</sup>. Touraine, nesta oportunidade, estabeleceu uma relação teórica entre as categorias de classe e de movimentos sociais e propôs também a substituição de uma sociologia das contradições para uma sociologia do conflito. Neste panorama, as ações podem ser defensivas ou contestatórias, diante da dupla dialética da exploração e da dominação respectivamente. Castells, nesta mesma oportunidade constatou que as lutas e as reivindicações centravam-se principalmente na busca por bens e equipamentos de consumo coletivo. Nesta época, as correntes teóricas, além de recorrerem às teorias clássicas,

---

<sup>22</sup> CARDOSO, Fernando H. *A teoria da dependência ou análise de situações concretas de dependência*. Revista Latino-Americana de Ciência Política, 3: 400-419, 1970.

<sup>23</sup> Ibid., p. 46.



principalmente as gramscianas, contaram ainda com as importantes contribuições dos estudos de Laclau, Casanova, Portantiero e Weffort.

A aplicação das teorias culturalistas e identitárias, da também denominada teoria dos Novos Movimentos Sociais, veio contribuir para os estudos sobre os movimentos sociais latinoamericanos, ao levar em consideração a complexidade simbólica e a orientação política dos agrupamentos coletivos formadores de movimentos sociais. Estes elementos se expressam na diversidade sociocultural em forma de movimentos de gênero, étnico, ecológico, pela paz, pelos direitos humanos, etc. Ao mesmo tempo em que,

[...] houve um avanço teórico pelo entendimento das opressões e discriminações que ocorrem em torno das diferenças socioculturais, houve também perdas pela pouca relevância dada às questões das desigualdades sociais e às raízes históricas da colonização, que incluem e articulam dimensões de múltiplas formas de dominação que vão do econômico ao social, do social ao cultural, do cultural ao ideológico, do ideológico ao político e vice e versa (SHEREN-WAREN, 2009)<sup>24</sup>.

Com o crescente surgimento de novos movimentos, surgia a necessidade de novos modelos de investigação que viessem a valorizar os estudos de caso, buscando qualificar e compreender estes novos comportamentos. Criou-se também a necessidade de estudar os movimentos sociais urbanos e a participação popular que trouxeram à tona os novos atores, articulados de forma independente dos políticos profissionais e dos partidos. Estes atores novos tornavam-se mais numerosos e atuantes, passaram a ser vistos como uma forma autêntica de participação política e que se posicionava de forma democrática dentro dos movimentos sociais, opondo-se às formas autoritárias de políticas públicas. Segundo Cardoso (1984),

[...] os movimentos sociais urbanos se caracterizam principalmente por serem novos, ou seja, distinguem-se dos modelos tradicionais de participação política via partidos políticos e sindicatos e afirmam novas identidades sociais; são formas de luta que se opõem ao Estado, especialmente em países submetidos a regimes autoritários; as manifestações coletivas trazem a cena política uma nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação Cardoso (1984)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 101.

<sup>25</sup> Ibid., p. 121.

Neste período, os grupos populares foram abordados somente como elementos de integração aos processos mais amplos (Gohn, 1997)<sup>26</sup>. Destaca-se também a teoria da dependência elaborada por Cardoso e Falleto (1970)<sup>27</sup> na qual a abordagem trazia a novidade de contemplar as especificidades da América Latina. Segundo essa teoria, o desenvolvimento econômico desta parte do planeta deveria ser visto num contexto global, porém por outra via que se afastava do dilema etapista/dualista da teoria da modernização e do determinismo da teoria do imperialismo, onde tudo era interpretado como uma mera consequência das diretrizes econômicas dos países dominantes. Opondo-se a uma ideia de metodologia universal os novos cientistas sociais, naquele contexto, acreditavam que a possibilidade de explicar a realidade latino-americana dependia da adequação das formas de conhecimento aos problemas específicos regionais. Os métodos tiveram que ser adaptados às situações concretas da região. Em suma, os dependentistas não foram apenas tentando criar um novo ponto de vista teórico, mas também um novo estilo de pesquisa e de pesquisadores (Cardoso e Castells, 1972).<sup>28</sup> A busca pela especificidade proposta pela teoria da dependência levou a um aprofundamento das análises sobre o processo de marginalidade, proporcionando uma releitura e uma análise crítica das várias correntes da

---

<sup>26</sup> GHON, Maria da Glória Marcondes. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

<sup>27</sup> CARDOSO, Fernando H. *A teoria da dependência ou análise de situações concretas de dependência*. Revista Latino-Americana de Ciência Política, 3: 400-419, 1970.

<sup>28</sup> CARDOSO, Fernando H. e CASTELLS, Manuel (1972) *II Seminário Latino Americano para el Desarrollo* (II Seminário Latino-Americano de Desenvolvimento). Buenos Aires: FLACSO.

teoria da marginalidade feita por Kowarick (1987)<sup>29</sup>. A teoria da dependência/marginalidade, apesar de priorizar o fator econômico, recorria também aos fatores como a conformação social, a formação histórica e mesmo cultural para explicar a posição de alguns países frente aos outros. O subdesenvolvimento seria a essência de um crescimento dependente e a marginalidade a sua expressão mais concreta. A marginalidade passou a ser vista então não só como um processo de exclusão, mas também como condição prévia à acumulação. Os centros urbanos se encontravam cada vez mais inchados por populações oriundas do campo, atraídas pelas oportunidades geradas pela industrialização. O campo era o grande fornecedor de mão de obra extra para recompor o quadro de trabalhadores ou completar os ciclos produtivos nos centros urbanos, por meio de contratações informais, mão de obra mais barata que propiciava o aumento dos lucros nos processos produtivos. Neste contexto surgem as principais lutas por meio dos sindicatos que, embora atrelados ao poder estatal, faziam a interlocução entre os trabalhadores da economia formal, os empregadores e o Estado (GOHN, 1997)<sup>30</sup>. Essas populações passavam a residir em áreas e habitações precárias, sem acesso aos serviços básicos de saúde, de transporte, à energia elétrica e ao saneamento. Intensificam-se as grandes favelas às margens dos centros urbanos e fora do “alcance” do atendimento do Estado. É neste contexto que surgem os movimentos urbanos movidos por estas populações marginais, que passam a reivindicar do Estado um direito até então não reconhecido pela lei, como a posse das terras nas áreas habitadas. Também lutam para ser atendidos pelo poder público estatal, enfrentam dificuldades, pois se encontram excluídos dos benefícios urbanos. Castells, em seu estudo comparativo sobre as invasões de terras no Peru, Chile e México, aponta para

---

<sup>29</sup> KOWARICK, Lúcio. Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n° 3, Vol. 1, 1987.

<sup>30</sup> GHON, Maria da Glória Marcondes. *A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo, Petrópolis, Vozes, 1985*

a falta de autonomia destes movimentos frente ao sistema político, segundo o autor:

[...] a principal razão para a dependência dos favelados com relação ao sistema político parece ser a vulnerabilidade de seu *status* como habitantes urbanos [...] Favelados são cidadãos-hóspedes *guest citizens* das metrópoles latino-americanas, como os imigrantes estrangeiros são cidadãos-hóspedes das economias capitalistas avançadas (CASTELLS, 2006)<sup>31</sup>.

A teoria da dependência e da marginalidade estrutural possibilitou um novo olhar para outros processos singulares da realidade latino-americana. A teoria da dependência/marginalidade surge em um momento em que América Latina passava por um período importante de crescimento econômico, controle social pelos militares, arrocho salarial dos trabalhadores, aumentos das demandas de consumo da classe média, supressão das liberdades individuais, expansão do ensino superior e da tecnocracia estatal. Neste contexto de repressão das lutas sociais fortaleceram primeiramente os manifestos contra a exploração dos trabalhadores e depois os clamores pela redemocratização (GOHN, 1997)<sup>32</sup>. Os movimentos sociais (populares) se organizam e buscam atender dupla demanda: o reconhecimento de seus direitos como cidadãos e o suprimento das suas carências. Ao final da década de 1970, os ventos de mudança começaram a soprar sobre a América Latina, um grande movimento de liberação dos sistemas políticos contribuiu para o surgimento de novos atores organizados naquilo que a literatura sobre os movimentos sociais denominou de “movimento social de base”, constituídos principalmente por cidadãos pobres, camponeses, populações urbanas, que se organizavam em torno de questões sobre condições de vida, acesso aos serviços públicos e direitos sociais. Os países latinoamericanos que passaram pelo processo de transição de governos na década de 80 possuíam tipos de autoritarismo diversos, assim como as experiências pré-autoritárias também foram distintas.

---

<sup>31</sup> CASTELLS, M. *A questão urbana*. Trad.: Arlene Caetano. Ed. Paz e Terra. São Paulo, 2006.

<sup>32</sup> GHON, M. G. A. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

Nohlen relata que os países como Chile e Uruguai sempre mantiveram uma forte tradição democrática. Já Brasil e Argentina passaram por momentos alternados entre governos autoritários e democráticos. Existe o caso do Paraguai, por exemplo, cujo desenvolvimento foi marcado pelo autoritarismo (NOHLEN, 1994, p.2)<sup>33</sup>. No entanto, apesar das diferenças ao que diz respeito as experiências políticas e aos processos de transição destes países, eles possuem uma história e algumas características econômicas, sociais e políticas em comum. A formação das suas sociedades e das suas economias foi marcada pelo passado de exploração colonial europeia. Resultando em extrema concentração de renda, endividamento externo e a dependência estrangeira (MARQUES, 2010)<sup>34</sup>.

## 1.2 BREVE PANORAMA DA ECLOSÃO DOS NOVOS MOVIMENTOS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL.

O fim da década de 80 representava um momento de abertura política e, com o processo de transição em curso, a sociedade brasileira reconhecia a possibilidade de se construir uma sociedade com base em um Estado democrático de direito, garantidor de direitos e liberdades individuais, os quais foram restringidos e até mesmo negados durante os longos anos do regime militar no país. Os diversos setores sociais, cada vez mais organizados, buscavam apresentar suas demandas num embate político que veio a culminar com o processo da Assembleia Nacional Constituinte e mais tarde com a aprovação de um novo contrato social, a Constituição de 1988. Os movimentos sociais passaram a perceber a participação política como um dos canais por onde os cidadãos podiam transmitir aos seus representantes as informações sobre seus interesses e preferências, pressionando-os a atenderem suas

---

<sup>33</sup> NOHLEN, Dierter. Investigación sobre la transation. In: *América Latina: enfoques, conceptos, tesis, arbeitpapier*, n 11, Heidelberg: Institut Fur Politische Wissenschaft, Univ. de Heidelberg, 1994.

<sup>34</sup> MARQUES, Tereza C. S. *Transições políticas na América Latina em perspectiva comparada*. Rev. Pensamento Plural. Pelotas - RS, 2010.

demandas (VERBA, SCHOLZMAN E BRADY, 1995)<sup>35</sup>. Através da participação política, os cidadãos alcançam autonomia e passam a disputar espaço na disputa pelos seus direitos. Segundo Gohn (2003, p.30)<sup>36</sup>, a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica e gerando uma cultura política nova. A defesa da democracia participativa a partir dos movimentos sociais como critério legitimador da própria democracia e como canal de manifestações de classes oprimidas é uma necessidade do Estado democrático de direito, bem como uma clara forma de desenvolvimento.

Em 1985, através da Emenda Constitucional n° 25 a Constituição de 1967 (vigente ainda naquele período), suspendeu-se quase todas as restrições à criação de novos partidos políticos, permitindo a reorganização daqueles que tiveram seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, como o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro. Esse evento possibilitou que a Assembleia Constituinte fosse formada dentro de um contexto pluripartidário, expressa também por alianças entre partidos e com atores extraparlamentares. Os movimentos sociais também apresentavam suas reivindicações as quais mais tarde se traduziram em emendas populares na constituinte, sendo levadas adiante por representantes que surgiram durante o processo. Eder Sader, em seu livro “Quando novos atores entram em cena”, destaca o papel dos novos atores e de novas reivindicações que surgiam ao longo deste período, as quais passaram a ser compreendidas como expressão de resistência, autonomia e criatividade e que tinham como alvo questões do cotidiano, como a luta por moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, os direitos das crianças e dos adolescentes, entre outros. As populações atingidas, em alguns momentos,

---

<sup>35</sup> VERBA, S.; SCHOLZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *A participação não é um paradoxo: A visão dos ativistas americanos*. British Journal of Political Science, 25 de janeiro, 1995, p. 1-36.

<sup>36</sup> GHON, Maria da Glória Marcondes. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

eram representadas por organizações privadas, sindicatos, entidades de classe e a Igreja. Em outros, as manifestações reuniam os mais diferentes segmentos sociais, que se diferenciam entre si não só no que diz respeito à categoria de grupo, mas também enquanto perfil político e ideológico, crenças, identidade social, mas que se identificavam momentaneamente visando o resultado comum da ação coletiva. Sader, a partir da obra citada, acredita que nos anos 70 e 80, havia três matrizes discursivas diferentes que orientavam os grupos e organizações. A ideia de Matriz Discursiva de Sader, é similar ao conceito de Quadros Interpretativos de Snow e Benford, o qual também buscava investigar a relação entre o processo cognitivo e coletivo de percepção da realidade frente a impulsos para a ação coletiva (BRANDÃO, 2011)<sup>37</sup>. As três matrizes seriam constituídas: 1) por grupos e organizações do lado liberal da Igreja Católica representado pela Teologia da Libertação; 2) dos grupos de esquerda, depois de desarticulados pela derrota política buscavam novas formas de integração com os trabalhadores e os antigos militares e 3) operários, oriundos de várias organizações revolucionárias de orientação marxista, que passaram a atuar em fábricas, sindicatos e movimentos de bairros. Ao examinar e mapear as abordagens analíticas sobre os movimentos sociais na América Latina em especial no Brasil, a professora Ilse Scherer-Warren utiliza o conceito de “redes de movimentos” buscando verificar as formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo. Cabe ainda dentro do conceito de rede proposto pela autora a ideia de compromissos humanísticos, que permitem a comunicação, articulação, intercâmbio e solidariedade entre os atores sociais diversos. Scherer-Warren observa ainda a influência de alguns movimentos globais de caráter utópicos sobre a América latina, em especial o Brasil, como o movimento feminista, o movimento ecopacifista e o movimento da Teologia da Libertação. Este último, aplicado por um lado mais progressista da Igreja Católica, carregado de um discurso libertário integral e a superação das servidões temporais e injustas (libertação econômica, social, política e cultural) relacionada com a salvação (libertação do

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 102.

pecado), teriam influenciado de forma positiva a ação político-social dos movimentos sociais no Brasil. Reis (2012)<sup>38</sup>, aponta para o importante papel do lado mais progressista da Igreja Católica na rearticulação dos movimentos de luta por justiça no campo, atuando junto a grupos indígenas, posseiros, migrantes, trabalhadores sem-terra, atingidos por barragens. A atuação da Igreja Católica junto aos movimentos sociais no Brasil acabou por dividi-la em dois lados opostos: a ala de esquerda, progressista, responsável pela propagação da Teologia da Libertação já mencionada acima, grande atuante nas lutas sociais, e a ala de direita conservadora, Tradição, Família e Propriedade (TFP) que ficou conhecida como a responsável por organizar a “Marcha com Deus pela Família e pela Liberdade”, que teria sido o grande impulso para o golpe de estado de 1964, conduzindo os militares ao poder. Sobre a posição contraditória dentro da Igreja Católica brasileira Souza relembra, “Não há que esquecer que os conflitos sociais que atravessam a sociedade, também dividem a Igreja e aí refratam o seu aspecto ideológico. Esta é uma instituição inserida na vida social e sujeita a pressões de interesses contraditórios” (SOUZA, 2004, p.81)<sup>39</sup>. Outro setor que representou um importante papel na luta pela redemocratização, respeitando também seu aspecto contraditório de caráter ideológico, foi o da comunicação, vinculada tanto à imprensa oficial como aos meios de comunicação autônomos, rádios comunitárias, sindicatos e outros. Pôde, de forma efetiva, difundir informações e conteúdos contrários ao regime militar, criando também um vínculo entre a população e os movimentos sociais.

A Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, em parceria com Intervoses – Coletivo Brasil de Comunicação Social, lançou em 2006 o livro “Vozes da Democracia: história da redemocratização do Brasil”, obra que apresenta 28 textos escritos por 32 repórteres sobre o papel da comunicação na

---

<sup>38</sup> REIS, Marlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília, Alumnus, 2012.

<sup>39</sup> SOUZA, Luiz A Gomes. As várias faces da Igreja Católica. In: *Estudos Avançados*, vol. 18, n 52, 2004.



redemocratização do país. Os textos relatam as experiências por meio de depoimentos, entrevistas e relatos de resistência coletados em todas as regiões do Brasil, abrangendo os movimentos dos sindicatos dos trabalhadores, comunidades de base da Igreja Católica e movimento de bairros. O livro destaca o papel fundamental dos meios de comunicação, denominados pelo professor Faro, como “suportes comunicacionais” que foram, segundo ele, decisivos para o processo de redemocratização para toda essa rede de movimentos sociais em que se destacam: os vídeos comunitários, as rádios comunitárias e a imprensa alternativa, incluindo neste último caso os jornais sindicais. O professor Faro, em entrevista, relata: “Não tenho dúvidas de que os processos de comunicação cimentaram, por assim dizer, a participação da sociedade civil no processo de redemocratização”.

Somado aos movimentos por moradias esteve o processo de luta pela reforma urbana, o qual foi assumido ainda na década de 60, pelos segmentos mais progressistas da sociedade que passaram a elaborar propostas estruturais para as questões fundiárias, tendo o seu principal foco na reforma agrária. Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil elaborou a primeira proposta de reforma urbana (Observatório Internacional de Direito à Cidade, 2006), no entanto, o golpe militar de 1964 impediu o seu avanço. Nas décadas seguintes, enquanto o regime se desfazia, os temas da reforma urbana reapareciam junto aos movimentos populares de luta por moradias, em bairros e em diversas regiões do país, cada vez mais organizados e mais abrangentes. Sob uma nova conjuntura política, que estava se apresentado ao final da década de 80, os movimentos populares ganhavam mais visibilidade e relevância nas decisões e conduções de políticas sociais. Sobre esta perspectiva, Gohn afirma:

Na prática surgem novas lutas como pelo acesso a terra e por sua posse, pela moradia, invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação dos movimentos dos transportes; surgimento de organizações macro entre associações de moradores; movimento de favelados ou novos movimentos de desempregados; movimentos pela saúde (GOHN, 2007, P.278)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> GHON, Maria da Glória Marcondes. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

As reivindicações passaram a abordar questões mais plurais, como os direitos civis, de gênero, pacifistas e ambientalistas. Os trabalhadores da nova indústria, principalmente localizados na região centro-sul do país a partir da década de 70 e 80 alcançaram expressão política. Em 1980 surge o partido dos trabalhadores (PT) aglutinando diversos setores da esquerda brasileira e opositores à ditadura. Em 1983 nasce a CUT, depois de ter reunido, em um evento na Conferencia Nacional das Classes Trabalhadoras, mais de 5.000 mil delegados no município de Praia Grande-SP. Somados aos movimentos dos trabalhadores também estavam os movimentos das associações de bairros, as associações das donas de casa, os movimentos dos sem-terra, os movimentos ecológicos, os movimentos de mulheres, o movimento estudantil, o movimento negro, os movimentos de moradias, dos profissionais liberais. Como já referido acima, também tiveram grande importância às comunidades de base da igreja católica progressista, as CEB's, que passaram a produzir informações e relatórios quanto aos níveis de analfabetismo, miséria, pobreza rural e urbana (KECK, 1991)<sup>41</sup>.

Lúcia Avelar (2007)<sup>42</sup> considera que os movimentos sociais foram essenciais para a expansão da consciência política do brasileiro que passou a reivindicar mudanças substantivas, no campo da justiça redistributiva. Essas reivindicações aparecem de forma mais concisa via canais institucionais criados para esse fim, como as audiências públicas organizadas em várias partes do Brasil e também em propostas de iniciativa popular encaminhadas à Constituinte. A organização, a estruturação e mobilização dos diversos grupos sociais possibilitaram um amplo campo de discussão ao longo de todo o processo constituinte. Embora muitas falhas tenham sido apontadas ao que diz respeito ao processo e aos resultados da constituinte, os avanços foram

---

<sup>41</sup> KECK, Margareth E. *PT: A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo. Àtica, 1991.

<sup>42</sup> AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio. O. *Participação política*. (orgs.), Sistema Político Brasileiro. 2<sup>o</sup> ed. Campinas: Ed. UNESP, 2007.

consideráveis e resultando em diversas conquistas, tanto na esfera política como na social. A organização e mobilização dos movimentos sociais em torno da Assembleia Nacional Constituinte (1987- 1988) serão abordadas a seguir, assim como os principais atores, tanto os favoráveis como os contrários às demandas sociais apresentadas, os avanços e retrocessos do processo que resultaram na nova Carta Constitucional de 1988.

## **CAPÍTULO 2 - OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE 1987-1988**

A Constituição brasileira de 1988 é um marco na história brasileira. Não só porque ela selava o fim de mais de 20 anos de um governo autoritário, mas também se apresentava como momento oportuno para se iniciar um novo projeto e construção de uma nova cidadania no país. Projeto esse que já vinha sendo delineado por diversos movimentos sociais em todas as regiões do Brasil desde a década de 60. Era um claro momento de transição de governos, todos os setores da sociedade se posicionavam para garantir que esse processo depois de iniciado, viesse a se consolidar.

Após o período mais repressivo da ditadura militar, a sociedade voltou a se organizar, um pouco sob as velhas estruturas organizacionais, mas também de forma a construir novas estruturas que possibilitassem a mobilização e ampliassem a capacidade de ação coletiva. Ao lado dos movimentos tradicionais como os sindicatos, associações de bairros, associações profissionais e religiosas surgem novos movimentos, como o negro, feminista e ecopacifista. Essas reações coletivas só foram possíveis em virtude do ambiente político favorável. Segundo Kriesi (1995)<sup>1</sup>, quando há um aumento de permeabilidade nas instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil - depois que estas enfrentaram crises na coalizão política do poder ou passaram por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade resultando na redução da repressão e do protesto -, a sociedade sente-se segura para voltar a se manifestar.

Segundo Tarrow (1998)<sup>2</sup>, os ambientes favoráveis oferecem uma estrutura de oportunidade política (EOP), onde grupos insatisfeitos podem se

---

<sup>1</sup> KRIESI, Hanspeter. (1995), *New Movements in Western Europe: A comparative analysis*. Minneapolis. The University of Minnesota Press.

<sup>2</sup> TARROW, Sidney. *Power in Movement – Social Movements, collective action and politics*. New York: Cambridge University Press.

organizar para expressar suas reivindicações na arena pública. O processo lento e gradual de abertura política na fase de transição brasileira proporcionou esse espaço seguro para o fortalecimento dos movimentos sociais, multiplicando-se assim, tanto as suas reivindicações como as próprias organizações sociais. Os movimentos sociais naquele momento tiveram um papel fundamental na garantia de uma maior participação popular no processo da constituinte.

A proposta de elaboração de uma nova Constituição para o Brasil começou a ganhar força e foi conquistando mais apoio de políticos, setores privados, movimentos sociais e população em geral ao longo dos anos 70 e 80, tornando inviável qualquer outro caminho que não fosse organizar uma assembleia nacional constituinte para se restabelecer a ordem social, acalmar os ânimos e se implantar um governo participativo e democrático novamente no país. Uma assembleia nacional constituinte é formada por um órgão colegial representativo o qual atuará na elaboração ou reforma do texto constitucional.

Uma nova constituição é, portanto, um novo contrato, o qual, após um longo processo de apresentação dos projetos, debates e discussões. Aquilo que é incorporado ao texto constitucional é legitimado pela concordância entre os constituintes e apresentado à nação. Como explica Comparato (1986)<sup>3</sup>, “na elaboração de um novo texto constitucional ou mesmo no caso de remendos, o governo fica como o Congresso, esperando para obter uma espécie de unção religiosa, para apresentar como legítimo o que foi ungido pela votação constitucional”.

Aquele momento se mostrava oportuno, o Brasil, assim como outros países da América Latina e sul da Europa desde a década de 70, estava passando por mudanças de regimes políticos, fenômeno que ficou conhecido como “transição democrática”. Isso se tornou uma fonte para diversos

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

estudiosos entre eles Samuel Huntington (1994)<sup>4</sup>, o qual apontava o processo como a fase inaugural da “Terceira Onda de democratização”. No Brasil, após a vigência de seis constituições e de um regime de exceção após 1964 criou-se a expectativa de que fosse convocada a Assembleia Nacional Constituinte de forma “exclusiva, livre e soberana” (BENEVIDES, 1992)<sup>5</sup>. Muitos imaginaram que as mais diversas camadas da sociedade pudessem participar e colaborar para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Assim, o que sucedeu foi uma ampla mobilização dos diversos movimentos sociais na disputa pelo caráter que iria assumir a constituinte, pelas garantias de mecanismo de participação, e tantas outras estratégias para evitar que decisões fossem tomadas sem o conhecimento do povo.

O primeiro apelo pró-Constituinte foi lançado em documento de 1971, constando na *Carta de Recife*, elaborada em uma reunião do MDB, partido de oposição que discutia a sua autodissolução como uma forma de protesto contra o regime. A partir desse momento, a proposta de uma campanha nacional pela convocação da Constituinte desenvolveu-se de forma cada vez mais crescente, extrapolando a agenda dos novos partidos criados com o fim do bipartidarismo no Brasil e influenciando vários outros grupos da sociedade civil (VERSIANI, 2010)<sup>6</sup>. Outra proposta como esta a caminho de uma Assembleia Nacional constituinte se deu em 22 de maio de 1980 quando a OAB lançou a “Carta de Manaus” onde se criticava a ideia de remendos constitucionais e se defendia a

---

<sup>4</sup> HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo. Ática, 1994

<sup>5</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1992. *A cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.

<sup>6</sup> VERSIANI, Maria Helena. *Uma república na constituinte (1985-1988)*. Revista Brasileira de História. São Paulo: Volume 30 Número 60, pp. 233-252, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v30n60/a13v3060.pdf>> Acesso: maio de 2013.

realização da Assembleia Nacional Constituinte. Em 15 de novembro, a Câmara Municipal de São Paulo foi palco de um ato em prol da Constituinte que reuniu dezenas de lideranças sociais e partidárias (Folha de São Paulo, 1980)<sup>7</sup>.

A luta pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte se intensificou na campanha pelo voto direto para presidente. A campanha ficou conhecida como “Diretas Já”. O movimento organizou várias passeatas e comícios entre os anos de 1983 e 1984 em diversos cantos do país, quando o povo reivindicava o direito de escolher novamente o presidente da república através do voto direto. Juntaram-se ao movimento entidades de classe e sindicatos, assim como, representantes de diversas correntes políticas. Em 1984, o movimento vislumbrou a possibilidade de se mobilizar abertamente. Foi realizado um grande evento no Vale do Anhangabaú, no centro de São Paulo, na data do aniversário daquela cidade (25 de Janeiro), em que mais de 1,5 milhões de pessoas se reuniram em apoio ao movimento. Participaram do ato os políticos Tancredo Neves, Franco Montoro, Orestes Quécia, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Luiz Inácio Lula da Silva e Pedro Simon, além de artistas e intelectuais.

No mesmo ano o deputado Dante de Oliveira apresentou uma emenda constitucional que visava garantir as eleições diretas no país, mas a proposta foi rejeitada na Câmara dos Deputados. Por fim, a escolha do novo presidente ocorreu por meio de um colégio eleitoral. Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente presidente e vice, foram eleitos de forma indireta em 1985, mas foi à primeira vez, desde 1960, que civis assumiram a chefia do governo federal. A fragilidade daquele momento histórico se agravou com a doença repentina do presidente eleito Tancredo Neves que veio a falecer levando seu vice José Sarney a assumir a presidência. O novo presidente via-se obrigado a enfrentar uma grave crise econômica e social e as pressões dos setores

---

<sup>7</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Oposições realizam ato a favor da constituinte*. São Paulo, 16 de novembro de 1980.

organizados da sociedade civil que clamavam por uma real mudança dos rumos políticos do país.

Em maio de 1985, a nova legislação restabeleceu as eleições diretas para a presidência da república e aprovou o voto para analfabetos, também legalizou todos os partidos políticos. Tornaram-se legais o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B). As eleições para a Assembleia Constituinte foram marcadas para novembro de 1986. Nessa mesma data seriam realizadas também as eleições para o Congresso e para os governos dos estados. Os deputados e senadores eleitos naquela ocasião estariam incumbidos de elaborar a nova Constituição. Em 1986, várias entidades de assessoria dos movimentos sociais e pastorais lançam o Movimento Nacional pela Constituinte, que passa a articular uma série de plenárias e reuniões de trabalho a fim de se elaborar a emenda de iniciativa popular, nas quais estavam presentes pesquisadores universitários, líderes comunitários, representantes de entidades e sindicatos profissionais, os quais formaram um corpo técnico reformista comprometido com a democratização do planejamento e gestão das cidades.

Os movimentos sociais tiveram um grande papel no processo de redemocratização: garantir um maior espaço de participação popular na constituinte. Segundo Quirino e Montes,

O fechamento do sistema político e dos canais tradicionais de participação, de reivindicação e de representação trouxe consigo a emergência, nos movimentos sociais, de uma nova consciência de direitos a serem reivindicados, coletivamente, em oposição aos favores a serem pedidos, e isso se constitui em um fato político novo, dos últimos dez anos, em toda história brasileira, enquanto experiência de massa (QUIRINO E MONTES, 1987)<sup>8</sup>.

Para muitos teóricos o *start* para a intensificação das mobilizações e para um posicionamento mais expressivo frente às ações do Estado se deu com as “Diretas já”, uma frente organizada inicialmente em oposição à ditadura, mas que foi ganhando cada vez mais força e legitimidade, forçando o

---

<sup>8</sup> QUIRINO, Célia Galvão & MONTES, Maria Lúcia. *Constituições brasileiras e cidadania*. São Paulo: Ed. Ática, 1987, p. 26.



Estado a mudar. Os mais diversos interesses naquele momento convergiram para um tipo de unidade denominada, pelo professor Marcos Nobre (2013)<sup>9</sup>, “unidade progressista”, uma unidade forçada onde às pessoas deixam as diferenças de lado para um objetivo comum. Segundo Auad,

O clamor por liberdade e participação despontou uma sociedade mais bem organizada, unida por meio de distintos setores, com projetos políticos diferenciados, o que fez entoar, por toda nação, um discurso unânime de valorização à cidadania, à democracia, à descentralização, à participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns. (AUAD, 2010)<sup>10</sup>

A constituinte passou a ser vista como uma oportunidade para os diversos setores da sociedade debaterem e imprimirem as suas visões e concepções de mundo em busca da construção de uma sociedade democrática.

## 2.1 A CONVOCAÇÃO DA CONSTITUINTE E DISPUTA ENTRE ATORES PARA GARANTIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO.

No processo anterior à Constituinte muito se discutia sobre o caráter que devia ter a Assembleia Nacional Constituinte. Para uns ela deveria ser autônoma, independente, exclusiva. Outros consideravam legítimo que o processo se desse através do Congresso Nacional, mesmo que esse fosse transformado temporariamente, em assembleia constituinte. Segundo Benevides (1986), os que se posicionavam contra a convocação de uma Constituinte (exclusiva, livre, soberana, etc.), argumentavam que não se tratava de uma ruptura social e política para que se justificasse a convocação de uma constituinte popular e que a insistência neste posicionamento, por parte de alguns setores da sociedade, era considerada radical, inviável, formalista e até mesmo autoritária.

---

<sup>9</sup> *ibid.*, p. 20.

<sup>10</sup> AUAD, Denise. *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Disponível em: <[http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05\\_Artigos/DIR\\_PROF](http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF)> Acesso em: 10/05/2013

Portanto, no ponto de vista daqueles que eram contra a uma constituinte popular, essa tarefa deveria ser de exclusiva responsabilidade do Congresso Constituinte eleito, formado por agentes técnicos capazes de dar andamento no processo após terem recebido os poderes constituintes do Presidente da República. Alair Barbosa, assessor parlamentar do Senado na época escreveu um artigo denominado de “Assembleia Constituinte: a expectativa prudente”, onde representava a opinião daqueles contrários a uma constituinte popular. Segundo ele, aqueles que desejam uma constituinte aberta à participação popular, consideravam que uma assembleia restrita ao congresso iria contra os anseios nacionais e populares naquele momento. O autor ainda diz que “quando estes falavam de “anseios populares” ou “anseios nacionais” etc., falava-se por uma espécie de auto-delegação de poderes, pois a grande maioria esmagadora do povo não possuía noção alguma sobre Constituição e assembleia constituinte, os que falam em seu nome lhe atribuem uma vontade que pela via da apuração eleitoral certamente não se verificaria” (BARBOSA, 1986).

Para os que vivenciavam mais de perto o processo, a Constituinte moveu os ânimos tanto daqueles que viam nisso algo excepcional - que promoveria uma nova mentalidade participativa e democrática da sociedade - quanto daqueles que temiam por parecer progressista demais ou porque pressentiam que a euforia se transformaria em desilusão e, conseqüentemente, em prejuízo para a transição democrática. As expectativas em torno da Constituinte foram enormes. Representava para alguns uma possibilidade de mudança política, econômica e social. Se, de um lado o que se esperava era uma transformação radical da sociedade como um todo, do outro o que estava acontecendo não passava de um processo jurídico, organizado e que resultaria numa segura transição política, com mudanças reais e possíveis, sendo desnecessário criar falsas expectativas quanto ao resultado do processo, que por si só já representava um enorme avanço. Os que se diziam “realistas”, tentavam precaver aqueles que com grandes expectativas estavam se enganando e enganando a outros correndo o risco de imensa frustração ao esperar que uma assembleia constituinte popular resultasse em uma

Constituição que solucionaria todos os males da sociedade. Nas palavras de Alaor Barbosa

Aqueles que defendem e preconizam a realização desse tipo de Assembleia Constituinte, expõem-se, portanto, a um risco enorme de frustração. Sem medir a sua responsabilidade, constituem esse risco e a ele expõem toda a sociedade brasileira, ao induzirem-na a mesma espécie de ilusão que se entregam (...). São pessoas evidentemente bem intencionadas, essas que pensam assim. Mas, a boa intenção não assegura que não estejam enganadas. Na verdade, estão enganadas, na medida em que se deixam embalar por palavras ocas (BARBOSA, 1986)<sup>11</sup>.

A enorme quantidade de artigos escritos naquela época retratava a expectativa no momento onde o “povo” iria protagonizar o processo de elaboração do “novo contrato”. Os intelectuais, ativistas e políticos, principalmente de esquerda, demonstravam uma grande esperança: a de que aquele era o momento para definir os rumos da participação democrática no país. Momento este marcado pelo total rompimento com o regime anterior e qualquer coisa que fugisse desta proposta seria rechaçado. As ideias, propostas e anseio por mudanças efetivas estavam expressas nas falas apaixonadas e vibrantes da época. Boa parte destes artigos está organizada no livro *Constituinte, Economia e Política da Nova República*, uma coletânea de artigos produzidos entre setembro e dezembro de 1985, resultante de uma série de reflexões sobre o desempenho do governo da Nova República, como ficou conhecido o período, no campo da política, da economia e da controvertida questão da Constituinte. Entre os autores estão Antônio Kandir, Eder Sader, Fabio Comparato, Guido Mantega, José Álvaro Moisés, Maria Victória Benevides, Marilena Chauí e outros. Comparato, sobre as expectativas de mudanças proporcionadas por uma nova Constituição declarou:

A Constituição seria como a Tábua da Nova Aliança, da “Aliança Democrática”, que subiu ao poder sem romper com o regime passado. [...] Agora, se esse é o objetivo dos homens do poder, o objetivo nosso é muito diferente. Quando nós propugnamos a eleição de uma Assembleia Constituinte encarregada de votar o texto de uma nova Constituição, o que queremos é exatamente essa ruptura. Queremos marcar o fato de que foi ultrapassado um regime já exausto na sua proposta política e nas suas propostas econômicas e sociais. A Constituição que propugnamos seria o marco inicial

---

<sup>11</sup> BARBOSA, Alaor. *Assembleia Nacional Constituinte: a expectativa prudente*. Revista de informação legislativa, vol 23, n 91, p.113-134, jul/set. de 1986.

desse novo regime e, portanto, ela deveria apresentar um esquema de poder diferente. Se é para manter as coisas como estão, nós temos a obrigação moral mais sagrada de lutar pela inexistência de uma nova Constituição. É preciso que fique bem marcado o fato de que se a nova Constituição vai ser feita para manter o mesmo regime que antes era militar-empresarial e agora é empresarial-militar, nós não podemos, de forma alguma compactuar com essa pantomima. É uma chanchada da pior espécie, que tem uns certos laivos de pornochanchada no melhor estilo nacional. A nossa indiferença será interpretada como aplauso. As nossas críticas brandas serão interpretadas como desrespeito. Será preciso (mas é uma utopia boa demais para se realizar) que nós escarrássemos na face esses maus atores (COMPARATO, 1986)<sup>12</sup>.

Nesta mesma direção, Moisés alertava para que os partidos políticos, os movimentos populares e as instituições da sociedade civil não abrissem mão da participação na elaboração da nova Carta Constitucional para garantir seus direitos e evitar que a Constituinte se configurasse numa “farsa” (MOISES, 1990)<sup>13</sup>. Mesmo a despeito das polêmicas e manifestos o governo Sarney decidiu conceder poderes constituintes ao Congresso a ser eleito em 15 de novembro de 1986 dando início a uma polêmica que se estendeu até a promulgação da nova Constituição Federal. Em meio à disputa surgem às primeiras mobilizações da sociedade civil: os movimentos sociais organizaram uma campanha por uma Constituinte exclusiva enviando mais de 70 mil cartas e telegramas destinados ao deputado Flávio Bierrenbach, relator da Comissão Mista encarregada de dar o parecer ao projeto de convocação da Assembleia Nacional Constituinte (Projeto de emenda popular de 28 de julho de 1985).

No dia 15 de outubro, o relator propôs ao governo a realização de um plebiscito no qual se deveria consultar a população sobre as questões mais polêmicas que envolviam o andamento da constituinte, como a realização de uma constituinte congressual ou exclusiva; a eleição dos constituintes juntamente com a dos governadores; o funcionamento de uma comissão legislativa simultânea à Constituinte e a coleta de sugestões para a constituinte

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 121.

<sup>13</sup> MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação*: ensaio sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero e CEDEC, 1990.

por meio das Câmaras Municipais (BRANDÃO, 2011)<sup>14</sup>. O governo e a liderança do PMDB derrubaram o parecer do relator, aprovando o substitutivo do deputado Valmor Giavarina. A proposta do governo visava à organização de uma constituinte congressual formada pelos deputados federais e senadores a serem eleitos no pleito direto previsto para 1986 e também pelos senadores já eleitos em 1982. Esses parlamentares acumulariam então dupla função, legislativa e constituinte, o que iria contra a proposta de uma constituinte exclusiva defendida por uma parcela considerável da população, como também prevaleceu na elaboração da nova carta constitucional, a estrutura bicameral e as distorções eleitorais na proporcionalidade dos representantes de cada estado.

Segundo Aspásia Camargo e Eli Diniz, a decisão por uma Constituinte congressual foi uma estratégia encetada por forças conservadoras, da coalizão de poder formada em torno da ideia da “transição democrática” e do próprio governo, para garantir “não só fortes linhas de continuidade com o regime anterior como o controle sobre a Constituinte” (CAMARGO & DINIZ, 1989 *apud* VERSIANI, 2010)<sup>15</sup>. Ainda sobre esse desenrolar do processo de transição política que envolvia a Constituinte, Moisés (1985) acrescenta, “O mudancismo, ou o que ficou conhecido, entre nós, como a nossa via para a transição democrática, se impôs. Transição com *transação*, segundo entendidos, para garantir uma saída pacífica para o país”. As manifestações contrárias à decisão do governo foram intensas, porém pacíficas e após tensas negociações e impasses no Congresso, foi aprovada, em 27 de novembro de 1985, a formação de uma constituinte congressual.

Ao longo dos anos de 1985 e 1986, foram inúmeros os protestos e manifestações em defesa de uma maior participação da sociedade no processo de redemocratização e de elaboração da nova Constituição. Na luta por uma maior participação popular na Assembleia Constituinte e esperançosos de que

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 57.

<sup>15</sup> Ibid., p. 243.

o governo poderia mudar de ideia, estavam a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); Comissão da Justiça e paz e a Associação Nacional de Entidades de Docentes de Ensino Superior (ANDES); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) todos integrantes do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, formando frente em vários estados do país.

A preparação da campanha das emendas contou com uma banca de coleta de assinaturas na Cinelândia, no Rio de Janeiro, onde mais tarde foi instalado um painel com informações sobre o andamento dos trabalhos na Constituinte. Os atos de coleta de assinaturas se intensificaram nos meses de junho e julho e as estratégias cada vez mais articuladas e direcionadas com ações públicas nas ruas, praças, faculdades, igrejas, rodoviárias, etc. As manifestações Pró-Participação Popular na Constituinte aconteceram também em Belo Horizonte, com coleta de assinaturas na Praça Sete. Em Brasília, o calçadão que liga o Conjunto Nacional à Estação Rodoviária foi tomado por ativistas do Plenário, militantes de partidos políticos e de entidades sindicais coletando assinaturas para 13 emendas populares (GAZETA MERCANTIL, 1987)<sup>16</sup>.

Em Curitiba, foram montadas, no dia 30 de julho, barracas na “Boca maldita” para acolhimento de assinaturas para a Emenda popular sobre as eleições diretas em 1988. O maior número de assinaturas foi recolhido no dia 17 de julho de 1987, quando os movimentos sociais realizaram na Avenida Rio Branco (Rio de Janeiro-RJ) uma manifestação para divulgar 36 emendas populares. Esta manifestação atraiu entre 25 mil (segundo a Polícia Militar) e 100 mil pessoas (segundo os organizadores). A manifestação tinha representantes de sindicatos rurais de Magé, Itaboraí, associações de moradores, professores públicos em greve, marinheiros pedindo a anistia para

---

<sup>16</sup> GAZETA MERCANTIL. *A batalha, nas ruas, pelas assinaturas*. São Paulo, p. 06, 20 de julho de 1987.

os militares e muitos outros grupos. Entre os políticos que participavam da manifestação, estava o deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB); Vladimir Palmeira (PT); e Lysâneas Maciel (PDT); os deputados estaduais Jandira Feghali (PC do B); Milton Temer (PSB); Ernâni Coelho (PT); e Fernando Lopes (PDT); o vereador Sérgio Cabral (PSB) e o ex-deputado Modesto da Silveira (PCB). Também se organizou em busca de seu espaço na Assembleia Nacional Constituinte, o setor empresarial o qual promoveu, em várias regiões do Brasil, manifestações e coleta de assinaturas com o objetivo de apresentar uma emenda popular voltada aos interesses empresariais. Lançaram o “Manifesto pela Liberdade Empresarial” e pretendiam coletar 100 mil assinaturas, mas a emenda n° 82 alcançou, ao fim da campanha, apenas 32.425 assinaturas (JORNAL DO BRASIL, 1987)<sup>17</sup>. Os ruralistas também se organizaram reunindo cerca de 30 mil manifestantes na sua “Marcha Cívica” em Brasília e buscavam chamar a atenção dos 93 constituintes da Comissão de Sistematização que iriam votar as questões agrárias. O grupo ruralista contou com um grau de organização e suporte financeiro que facilitou a mobilização. A UDR patrocinou os custos de transporte, estadia e alimentação de todos, sendo que apenas a entidade nacional gastou em torno de 5 milhões de cruzados na operação (JORNAL DO ESTADO, 1987)<sup>18</sup>.

Os mais diversos grupos se organizaram para criar campanhas nacionais e proporcionar um alto grau de interação entre os movimentos sociais, sindicatos e associações, visando o acompanhamento do processo constituinte. A CNBB e os sindicatos montaram estruturas em Brasília para acompanhar de perto a movimentação e coordenar as ações nos estados. Um grupo denominado de Plenários Pró Participação Popular na Constituinte criou uma associação com este mesmo objetivo, contando inclusive com a colaboração do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da

---

<sup>17</sup> JORNAL DO BRASIL. *Protestos contra a estabilidade reúne 5 mil empresários*. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1987.

<sup>18</sup> JORNAL DO ESTADO. *UDR está chegando*. Brasília, 9 de julho de 1987.

Universidade de Brasília (CEAC – UnB). Segundo Brandão (2011)<sup>19</sup>, uma delegação representando os plenários foi enviada à Brasília para apresentar na instalação da Assembleia Nacional Constituinte à “proposta de princípios gerais visando assegurar a soberania da Constituinte e seu funcionamento democrático, entre as quais a ‘iniciativa popular’ (...) concentrando a atenção na luta pela inclusão da ‘iniciativa popular’ no regimento interno” (MICHELIS *et al*, 1989)<sup>20</sup>. A proposta recebeu o apoio do senador Mário Covas, que após negociações aceitou subscrever a emenda (JORNAL DO BRASIL, 1987)<sup>21</sup>. Covas contou também com a colaboração dos deputados Plínio de Arruda e Brandão Monteiro, os quais assinaram em nome das respectivas bancadas (PT, PDT); o senador assinou a emenda a título pessoal.

Covas acompanhou o representante dos Plenários, Francisco Whitaker, em uma reunião com o recém-eleito presidente da Assembleia nacional Constituinte, Ulisses Guimarães, o qual disse que se comprometeriam com as sugestões dos representantes da sociedade civil, desde que estas fossem apresentadas com pelo menos 30 mil assinaturas. O presidente foi então informado que a proposta já contava com o apoio por escrito de 83 parlamentares do PMDB, 16 do PT, 10 do PD T, 4 do PTB e 3 do PC do B. Neste contexto foi discutida regimentalmente e aprovada a participação popular na Constituinte por meio do instrumento das “emendas populares”. Sendo assim, o artigo 24 do regimento interno da Constituinte estabelecia as chamadas “emendas populares”, segundo o regimento: “Fica assegurada, no prazo estabelecido no artigo anterior, a apresentação de propostas de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas,

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 68.

<sup>20</sup> MICHELIS, Carlos, *et. al. Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

<sup>21</sup> JORNAL DO BRASIL. *Sugestões pedem que cidadão participe*. Rio de Janeiro, p. 03, 28 de julho de 1987.



legalmente constituídas, que se responsabilizaram pela idoneidade das assinaturas” (DIÁRIO NACIONAL DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987).

Segundo Versiani,

A inclusão do instrumento jurídico da emenda popular no regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte foi comemorada como um novo patamar político das relações entre Estado e sociedade. Ao permitir o envolvimento direto dos cidadãos na elaboração da Constituição, a emenda popular não só motivou a mobilização social, mas, também, foi reconhecida como um instrumento de educação política, a asseverar a noção de que o espaço público é um lugar privilegiado do exercício da cidadania (VERSIANI, 2010)<sup>22</sup>.

### 2.3 O PROCESSO CONSTITUINTE, AS EMENDAS POPULARES E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, em sessão presidida pelo presidente do STF, o ministro José Carlos Moreira Alves e com a presença do Presidente da República José Sarney. Na segunda sessão foi eleito como presidente da assembleia o então deputado Ulisses Guimarães. Das eleições de 1986 saíram os constituintes responsáveis pela elaboração da nova Constituição brasileira. Participaram do pleito 30 partidos, destes apenas 12 integraram a Assembleia Nacional Constituinte, o PMDB representava a maior bancada, e junto com o PFL asseguraram quase 80% dos membros da ANC. Os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PC do B e PCB) totalizando 9,5%. Segundo Celina Souza, a ANC foi marcada por um alto grau de heterogeneidade dos constituintes, o que somado ao caráter abrangente da transição política teria, segundo a autora, influenciado os rumos do processo decisório de duas maneiras: primeiro, proporcionando acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores *versus* progressistas e, em segundo, proporcionando acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro decisões que naquele momento não foram acertadas. Segundo a autora ainda, o papel do presidente

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 58.

Ulysses Guimarães, “foi crucial para administrar esse equilíbrio delicado e instável da formação de consenso” (SOUZA, 2001)<sup>23</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte era formada por 559 membros, dos quais 72 senadores e 487 deputados, os quais tinham a responsabilidade de elaborar a nova Constituição. A assembleia então deliberou as regras preliminares para formar uma mesa diretora, as bancadas partidárias e também para regular a elaboração do regimento interno (Resolução ANC nº1, de 6 de fevereiro de 1987). O senador Fernando Henrique Cardoso do PMDB-SP foi designado como relator das regras temporárias e do Regimento Interno. O Regimento Interno foi promulgado em 24 de março de 1987, depois de um longo e tenso período de elaboração. O processo de elaboração da Carta se iniciou com um anteprojeto dos líderes, ao qual foram propostas 949 emendas. O relator apresentou um substitutivo e foi aberto um novo prazo de emendas onde 687 emendas foram apresentadas. Decidiu-se então que a nova Constituição não partiria de um anteprojeto, sendo proposto um organograma pelo qual o projeto iria ser construído por partes, agregadas em capítulos e submetidos a uma sistematização para então, ir ao Plenário.

O anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (“Comissão Afonso Arinos”), esta convocada por Sarney, foi recebido com críticas principalmente pelos setores mais conservadores da constituinte, constituída por parlamentares do PMDB, PFL, PDS e PL, o “Centrão”, como ficou conhecido. O grupo possuía a maioria dos votos (280) e com certa facilidade impediu que o projeto fosse adiante, pois o consideravam “progressista demais”, não sendo nem encaminhado oficialmente à Assembleia Constituinte e tampouco serviu de base para a elaboração da nova carta embora tenha contribuído significativamente para os debates que se seguiram.

---

<sup>23</sup> SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processos Decisórios, Conflitos e Alianças*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n 3, 2001, pp. 513-560.

A mobilização e a grande pressão dos movimentos sociais ao longo do processo - que abrangeu a tramitação do Ato Convocatório, as eleições dos constituintes e os primeiros momentos da Assembleia Nacional Constituinte - foram fundamentais para a introdução dos mecanismos como as emendas populares e as audiências públicas, as quais garantiram uma maior participação popular na discussão. Nessas reuniões foram ouvidos os mais diferentes atores das mais diversas regiões do país. Os movimentos, segundo Brandão, “passaram a se redefinir interna e externamente: nas pautas, estratégias, identidades, articulações com outros movimentos, relacionamento com a mídia, negociações com os partidos e, finalmente, nas relações com a própria sociedade”. (BRANDÃO, 2011)<sup>24</sup>.

Em 7 de Abril de 1987 foram instaladas as comissões da Assembleia Nacional Constituinte: eram oito no total subdivididas em 24 Subcomissões que no prazo de três semanas realizaram cerca de 200 audiências públicas nas quais 974 pessoas representaram as mais diversas categorias sociais e profissionais (CAMARA DOS DEPUTADOS, BRASILIA, 1993)<sup>25</sup>. Era um prazo extremamente curto para as atividades em que os membros das comissões tinham a responsabilidade de realizar audiências públicas, elaborar projetos, abrir prazo de emendas, discuti-los, resolver impasses sobre conteúdos e votá-los. O que resultou ao fim do processo foi um amplo leque de ideias e representações apresentadas pelos depoentes.

No livro “Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A Sociedade na Tribuna”, organizado pelos pesquisadores Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo e José Cordeiro de Araújo, apresenta-se um

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 72.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usa-las*. Brasília: Senado Federal, 1993. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>>. Acesso: maio de 2013.

conjunto de relatos das audiências públicas promovidas pelas subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte. Nesta obra se mostra como foram organizados estes encontros públicos, seus principais integrantes, a mobilização e a participação dos diversos setores da sociedade que puderam apresentar os projetos de emendas, os quais depois de um processo criterioso de análises e debates eram encaminhados aos constituintes.

Segundo os pesquisadores na obra citada, os grupos que participaram destas reuniões eram compostos pelos mais diversos seguimentos sociais tanto da elite política, como também, segundo os autores, os segmentos da não elite, compostos por autoridades dos três poderes da república, juristas, cientistas, economistas, diplomatas, educadores, especialistas, oficiais-generais, clérigos, líderes empresariais e sindicais, lideranças dos movimentos de gênero e raça. Foram ouvidos também representantes de grupos sociais marginalizados ou recém-emergidos como os meninos de rua, homossexuais, empregados domésticos, consumidores, garimpeiros, portadores de deficiência, hansenianos, alcoólicos anônimos, etc. Também participaram como depoentes várias personalidades públicas com reconhecimento histórico e contribuição em distintas áreas do conhecimento como: Paulo Freire, Celso Furtado, Barbosa Lima Sobrinho, Leonel Brizola e tantos outros. Assim como também enriqueceram o debate entidades como: OAB, Associação Brasileira de Imprensa, Sociedade Brasileira de Física, Sociedade Brasileira de Geologia, Confederação Nacional das Associações de Moradores, Associação brasileira de Antropologia, Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, etc.

Ainda segundo Backes (1988)<sup>26</sup>, “A Constituinte ouviu - por intermédio das subcomissões - todos os tipos de elites nacionais assim como uma representação muito forte das não elites. Fez-se uma síntese brilhante do Brasil. Foi o espelho que refletiu, como nunca antes, a diversidade a

---

<sup>26</sup> BACKES, Ana Luiza & Azevedo, Débora Bithiah de (Org). *A sociedade no Parlamento Imagens da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições da Câmara, 2008, p.34.

pluralidade e o rosto completo da nossa sociedade”. Ainda sobre o papel das subcomissões no processo da Constituinte, Florestan Fernandes em um artigo da época escreveu:

Nesta fase, na qual se realiza uma espécie de auditoria do Brasil real, a pressão política desenrola-se no nível das subcomissões, com lances por vezes emocionantes, pungentes e memoráveis. Por várias vias, gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam aos notáveis, que são convidados por seu saber ou lá comparecem para advogar as causas de entidades mais ou menos empenhadas na autentica revolução democrática (FERNANDES, 1988)<sup>27</sup>.

As audiências públicas tiveram um importante papel na relação entre os constituintes e a população. Contribuíram como um instrumento que deu à participação um caráter mais vigoroso que possibilitou criar uma cultura democrática que mais tarde foi incluída no texto constitucional. As audiências públicas desde então passaram a ser função do Ministério Público o qual, apesar de existir desde o Império, a partir daquele momento passou a atuar na tutela dos interesses difusos e coletivos tais como os do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio histórico, do patrimônio turístico, do patrimônio paisagístico, da pessoa portadora de deficiência, da criança e do adolescente, da comunidade indígena e das minorias étnico-sociais. A atuação do Ministério Público, utilizando o mecanismo das audiências públicas, se configurou num importante mecanismo institucional para a sociedade civil, que mesmo de forma esparsa promove as discussões sobre os mais diversos assuntos que envolvem a sociedade brasileira (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> FERNANDES, Florestan. *A percepção popular da Assembleia Nacional Constituinte*. Folha de São Paulo. São Paulo: 11 de abril de 1988, p. A-3.

<sup>28</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A história do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=223](http://www.cnmp.mp.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=223). Acesso em maio de 2013)

Ao final da Constituinte totalizaram dezoito meses de trabalho e amplo debate em que foram realizadas 65.809 proposições e emendas. Através do mecanismo das emendas populares foram apresentadas 122 propostas, somando um total de 12.277.423 assinaturas. Cumpriram os dispositivos regimentais 83 proposições, as quais representavam a assinatura de 10.058.117 eleitores. Considerando que cada eleitor podia subscrever até três emendas, então entre 6% e 18% dos eleitores da época assinaram alguma emenda (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO IBGE, 1986 *apud* BRANDÃO, 2011)<sup>29</sup>. Este mecanismo de iniciativa popular foi usado pelos mais diversos setores da sociedade, atendendo a interesses ideológicos mais variados, refletido a pluralidade e os enfrentamentos presentes na sociedade brasileira (LOPES, 2008)<sup>30</sup>.

Em um estudo produzido pelo Núcleo de Estudos Constitucionais da UNICAMP a pesquisadora Ernestina Gomes de Oliveira aponta que das 122 propostas de “emendas populares”, 18 foram aprovadas integralmente e 49 tiveram algum de seus conteúdos inclusos. Ou seja, a pesquisa demonstra que mais da metade das proposições populares tiveram algum aproveitamento no texto constitucional e foram aceitas de forma integral ou parcial. O que representou a opinião de mais de dois terços dos cidadãos signatários das proposições. As emendas populares contribuíram para aumentar significativamente a mobilização popular por novos direitos, além de funcionar como um fator agregador dos diferentes atores e entidades com interesses diversos. As entidades buscaram se articular com outros movimentos com temáticas similares a fim de criar consenso e apresentar conjuntamente propostas com o mesmo tema.

---

<sup>29</sup> BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2011.

<sup>30</sup> LOPES, Júlio Aurélio Miranda. *A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

Michelis *et al* dividiram, em estudo realizado, as emendas segundo os perfis das entidades que as patrocinavam. Segundo os autores, as entidades religiosas foram as que mais obtiveram êxito: estavam divididas em 25 entidades sendo que 77,6% das suas emendas tiveram mais de 30 mil assinaturas. Também se verificou que entre as 7 emendas apresentadas com mais de 500 mil assinaturas, 5 delas tinham o apoio dos segmentos religiosos. O segmento patronal conseguiu superar a barreira inicial em 19 dos 20 projetos de emendas apresentados e 1 deles teve mais de 500 mil assinaturas. As entidades sindicais foram as mais volumosas, representados em 121 entidades, apresentaram 62 emendas sendo que 42 delas superaram as 30 mil assinaturas e 4 tiveram mais do que 500 mil assinaturas. Os autores também identificaram além dos grupos, as entidades civis que encaminharam emendas, entre elas se destacaram as entidades ligadas aos poderes executivos e legislativos. Destacaram também o baixo desempenho de entidades representantes do movimento estudantil, onde apenas 1 das 5 emendas encaminhadas conseguiu reunir mais de 100 mil assinaturas. Segundo os autores, ainda, este mecanismo, além de ter sido amplamente utilizado pelos movimentos e entidades progressistas, também foi um canal utilizado pelos setores mais conservadores. Como exemplo destacam a emenda n° 098, apresentada pela Sociedade Rural Brasileira para se contrapor às emendas apresentadas pela CONTAG e pelo MST. Tal emenda obteve 43.275 assinaturas em apoio a um projeto mais conservador de reforma agrária.

Fatos, como os descritos acima, demonstram que a Constituinte mobilizou e trouxe à tona as forças antagônicas da sociedade que travaram uma disputa acirrada na tentativa de garantir ou impedir que algumas políticas fossem efetivadas. Neste contexto, a sociedade civil se tornou também um espaço de disputa, de conflito e os mecanismos de participação popular possibilitou que a população interferisse diretamente nos trabalhos e na dinâmica constituinte, intensificando os laços e os compromissos entre a sociedade política e a civil. A disputa foi ideológica e cultural sobre questões concretas no âmbito da sociedade civil, resultou em um intenso controle e pressão social exercida sobre os constituintes que eram cobrados o tempo todo sobre as suas ações. Dessa forma, as diversas caravanas que se deslocaram

a Brasília, os debates com representantes dos movimentos sociais e as reuniões de negociações foram aos poucos se incorporando à rotina da Assembleia Nacional Constituinte. Celina Souza sobre este aspecto acrescenta:

O entusiasmo que a ANC desencadeou, em especial a ampla mobilização popular. Mostra a enorme confiança nela depositada e, portanto, seu alto grau de eficiência. A presença de todo tipo de *lobby*, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação (SOUZA, 2001)<sup>31</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte também foi um processo marcado pela ausência de ações violentas e isso pode ser visto como o reflexo da abertura de canais de interação entre a Constituinte e a sociedade. Esta se organizou e se manifestou utilizando um repertório mobilizado pelos movimentos, que mesmo em momentos de maior tensão, não logrou quebrar a ordem institucional (BRANDÃO, 2011)<sup>32</sup>. Os mecanismos de emendas populares tornaram-se o principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais. Segundo o autor, ainda, optou-se por aproveitar a via institucional aberta pelo regimento interno, priorizando ações por meio das emendas, como as coletas de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e a negociação para a sua aprovação. Outro fator que teria colaborado para uma ausência de ação violenta era a própria fragilidade do momento: a repressão vivida no período de ditadura ainda era muito recente e, embora o uso da força para reprimir manifestações tivesse diminuído naqueles últimos 10 anos, qualquer intervenção das Forças Armadas naquele momento poderia causar uma crise e impedir os avanços da transição democrática. Neste caso, a Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 logrou êxito quanto aos objetivos de acordo com o que explica Faoro sobre o seu papel:

---

<sup>31</sup> Ibid., p.42.

<sup>32</sup> Ibid., p. 77.



[...] as assembleias constituintes são meios preventivos para limitar e controlar o poder, preparando a sociedade para a mudança política, por meio de uma moldura jurídica, exatamente para evitar a ruptura revolucionária. (FAORO, 1986, p.20)<sup>33</sup>.

Ao final do processo da Constituinte concluiu-se que os mecanismos das Audiências Públicas e das emendas populares promoveram a participação popular durante a Constituinte gerando no decorrer do processo uma Estrutura de Oportunidades Políticas (TILLY, 1978)<sup>34</sup>, garantindo também que outros mecanismos de participação popular direta fossem incluídos na nova Carta Constitucional. Segundo Maria D'Alva Kinzo, apesar da Assembleia Nacional Constituinte ter sido amplamente criticada, na época, por causa da sua natureza congressual foi, segundo a autora, “certamente a experiência mais democrática na história constitucional brasileira” (KINZO, 2001, p. 82)<sup>35</sup>.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição brasileira. Recebida em meio a festejos e críticas, aprovada e contestada, a nova Carta Constitucional apresentou muitos avanços e retrocessos e apesar das barreiras impostas pelos grupos mais conservadores, a Nova Carta avançou significativamente na consolidação de alguns direitos civis, políticos e sociais. Questões essenciais foram abordadas e observadas pela nova Carta - resultado das mobilizações populares na fase da constituinte - como os direitos da criança e do adolescente (que foi talvez o conjunto de leis onde as emendas populares tiveram o maior grau de influência), e as vitórias conquistadas pelos povos indígenas que mesmo com toda a pressão e disputa dentro da ANC, conquistaram a supressão do Artigo 26, inciso V do texto pré-Constitucional, que incluía entre os bens do Estado as terras dos extintos aldeamentos; a supressão do art. 271 do Projeto “A” de Constituição, que excluía a proteção específica aos índios “em elevado estado de aculturação”; a vitória sobre o lobby liberado pelas mineradoras e por alguns constituintes que

---

<sup>33</sup> FAORO, Raymundo. *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*. Revista USP, São Paulo, n. 17, mar./abr./maio, 1993.

<sup>34</sup> (TILLY, 1978)

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 82.

buscavam diminuir as áreas indígenas no país; o reconhecimento do direito originário dos índios às terras “tradicionalmente ocupadas por eles, as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para as suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (BRASIL. Constituição (1988) *opus cit.*, p 126); a garantia dos índios do usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em suas terras (Constituição Federal, art.231, parágrafo 2), e a exigência de autorização do Congresso Nacional (com a garantia que as comunidades afetadas sejam ouvidas) para o aproveitamento dos recursos hídricos e para a pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas, assegurando aos índios a participação no resultado da lavra (BRANDÃO, 2011)<sup>36</sup>.

O movimento feminista, apesar da derrota sobre a idade de aposentadoria e no direito ao aborto, também alcançou alguns êxitos, como a licença-maternidade de 120 dias e a licença paternidade de 8 dias. Também foi significativo o movimento em defesa de uma reforma urbana que foi tema da emenda popular n° 63 (com 163.068 assinaturas) o qual conseguiu assegurar o direito a moradia e o usucapião de imóveis rurais e urbanos. Foram também conquistados: a garantia da criminalização do racismo; a proibição explícita da descriminalização da mulher; a aprovação do conceito de reforma agrária e a condenação de latifúndios improdutivos; o direito de voto ao analfabeto e o voto aos maiores de dezesseis anos. Houve também um importante avanço no tema da Seguridade Social (Previdência, Assistência Social e Saúde).

Os trabalhadores também conquistaram muitos avanços, porém diversos artigos não foram ainda regulamentados, o que impossibilitou que os avanços fossem concretizados. Somente agora, mais de 20 anos passados é que a igualdade de direitos dos empregados domésticos estão entrando na pauta de regulamentação.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 125.

Outro ponto de divergência com relação ao resultado do processo constituinte foi o não rompimento com o regime anterior que esteve representado pelas forças mais conservadoras na Constituinte, numa batalha que resultou em inúmeras lacunas e omissões em vários aspectos dos direitos sociais. A esse respeito argumenta Maria D'Alva Kinzo,

[...] dado o contexto social e político no qual se processou a reconstitucionalização do país, o novo estava fadado a conviver com o velho. Este foi o caso do secular problema agrário, que permaneceu quase intocado, e dos militares, que mantiveram a sua prerrogativa de poder intervir, caso solicitado por um dos três poderes, na eventualidade de uma grave crise política. O legado de Vargas foi também reafirmado pela Constituição, na inclinação nacionalista e estatista de algumas cláusulas econômicas e na preservação de muitos traços característicos da estrutura corporativa de representação de interesse (KINZO, 2001, p.08)<sup>37</sup>.

A nova Constituição, segundo Celina Souza também desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Na busca pela legitimação da democracia, os constituintes optaram por duas principais estratégias: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária por estados e municípios. Segundo a autora ainda,

[...] da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruídas em 1988 (SOUZA, 2001, p.513)<sup>38</sup>.

No que se refere à participação popular, Kinzo aponta:

[...] a Constituição representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados a democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de preposição de projeto de lei. (KINZO, 2001, p. 08)<sup>39</sup>.

Portanto, no que tange aos direitos políticos, todo Estado democrático deve contar com normas que assegurem e regulem a participação do cidadão na esfera política. Ou seja, o direito de votar, de ser votado, da cidadania ativa e da cidadania passiva. Nesse sentido, na nova Carta, como já apontou Kinzo,

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 8.

<sup>38</sup> Ibid., p. 42.

<sup>39</sup> Ibid., p. 8.

foram garantidos todos os mecanismos de uma democracia representativa até mesmo aqueles que se referem à democracia direta onde o povo intervém no processo de elaboração legislativa por meio de: iniciativa popular, referendo, plebiscito, veto popular e o orçamento participativo. Além disso, também foi conquistada uma total liberdade de organização partidária. Embora haja várias análises, positivas e negativas, sobre a qualidade e a efetividade dos mecanismos de participação popular na esfera pública, ela se faz presente (mesmo que timidamente) e vem progressivamente crescendo na medida em que os cidadãos se apropriam dos mecanismos de participação popular garantidos pela Constituição em busca da efetivação de seus direitos. Segundo Dalmo Dallari,

A previsão expressa da democracia direta, ao lado da forma representativa. Isso constituiu um avanço importante, pois inúmeras vezes foi recusada a participação direta ou semidireta do povo, sob a alegação de que a Constituição definia o Brasil como uma democracia representativa e por isso o povo só poderia participar através dos seus representantes. (DALLARI, 1984)<sup>40</sup>.

Os mecanismos de participação popular política direta foram temas centrais durante todo o processo constituinte, e tornaram-se uma das principais garantias de um estado democrático de direito. Ao longo do processo algumas medidas foram tomadas para limitar a ação destes mecanismos. O Art. 49, Inciso XV, relega ao Congresso Nacional a competência exclusiva de autorizar referendo e convocar plebiscito (BRASIL, 2013)<sup>41</sup>. Duas outras limitações foram incluídas: a impossibilidade de usar esses mecanismos para gerar modificações no texto constitucional e a impossibilidade de usar o referendo e a iniciativa popular (em plano federal) para vetar ou propor a rejeição de lei ou norma que gere ou contrarie os interesses dos cidadãos. No primeiro caso o cidadão eleitor fica impossibilitado de introduzir mudanças no texto

---

<sup>40</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984.

<sup>41</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em maio de 2013.

constitucional, como acontece na legislação de países como a Suíça e de vários estados norte-americanos. A segunda limitação também tem a função de manter o controle social do poder por parte dos cidadãos. Maria Victória Benevides, ao tratar da participação popular por meio dos canais institucionais em seu livro “A cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular”, suspeita que muito provavelmente os constituintes brasileiros, que aprovaram a adoção dos mecanismos de democracia semi-diretas, o tenham feito na certeza de que dificilmente seriam eles implantados, ainda complementa a autora: [...] no mesmo espírito, aliás, daquela devoção retórica à antiga fórmula presente em nossas constituições desde 1934, de que “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido” (BENEVIDES, 1996)<sup>42</sup>. Segundo a autora ainda, somente a inclusão destes mecanismos na carta constitucional não garante por si só, que sua implementação se dará democraticamente no contexto da cidadania ativa. A professora Benevides, lembra que esse processo é complexo e necessariamente lento, mesmo em países onde estes canais de participação popular já estão de certa forma consolidados, pois se trata de um processo de criação democrática contínua.

Apesar das limitações, o mecanismo de participação popular direta incluído no texto constitucional de 1988 ainda representa um imenso avanço na democracia brasileira. O fato é que, ao longo de mais de 20 anos, foram aprovados, tornando-se lei, apenas 4 projetos de lei de iniciativa popular. Foi realizado apenas um 1 plebiscito em 1993 e 1 referendo em 2005, os quais serão descritos a seguir.

---

<sup>42</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Educação para a democracia*. Lua Nova, São Paulo, n 38.

### **CAPÍTULO 3 - OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR GARANTIDOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

A Carta constitucional de 1988 foi a única, entre as demais, a explicitar a participação popular direta nos negócios do Estado. Suas antecessoras buscavam tão somente a democracia representativa pura, sem prever mecanismos de participação dos próprios representados. A Constituição de 1988 abriu um canal maior para a interação entre sociedade e Estado, sendo assim, o Estado Brasileiro adotou a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, expresso no texto constitucional no seguinte princípio “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, § único). Neste artigo estão implícitos tanto os princípios de soberania popular como os da democracia representativa e da democracia direta. A democracia representativa (indireta) se apresenta pela escolha dos cidadãos dos seus representantes eleitos pelo voto. Já na democracia direta o cidadão faz a sua escolha de forma direta, por meio de mecanismos como o plebiscito, o referendo e na elaboração de projetos de lei de iniciativa popular.

Para Macpherson (1978, p 98-99)<sup>1</sup>, o intuito de se estabelecer uma democracia participativa direta não é a de substituir uma pela outra, mas complementar uma a outra para uma melhor eficiência do governo democrático. O autor, ao esboçar um modelo de democracia representativa, reconheceu que em âmbito nacional o que deve haver é um tipo de democracia representativa e não uma democracia completamente direta. Semelhante a este pensamento está Carole Patman (1992)<sup>2</sup>, que defende a democratização mediante a inclusão de mecanismos de participação direta da sociedade nas

---

<sup>1</sup> MACPHERSON, Crawford Broug. *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro. Zahar Edires, 1978.

<sup>2</sup> PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

questões políticas. Segundo a autora a participação dos cidadãos é concebida, em caráter complementar, como uma maneira de aprimorar a democracia, sem abrir mão da representação. Benevides (1991, p.14)<sup>3</sup>, diz que no caso brasileiro, o sistema democrático se configura em um sistema que pode ser denominado de semidireto, pois é um misto de dois sistemas distintos que se complementam: a representação tradicional (eleição dos representantes no Executivo e no Legislativo, principalmente) e as formas de participação direta (votação em questões de interesse público). Segundo a autora ainda, os mecanismos de participação popular – referendo, plebiscito e iniciativa popular – por meio do sistema representativo semidireto atuam como corretivos necessários à representação política tradicional.

### 3.1 OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: TEORIA E HISTÓRIA

São conhecidos, e utilizados em muitos lugares do mundo, cinco mecanismos de participação popular, sendo eles: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular. No Brasil, somente os três primeiros entraram no texto constitucional, porém a utilização destes mecanismos de participação popular no país ainda é muito baixa. A Constituição Federal de 1988 nos garante o instrumento de participação direta, essa participação pode se dar segundo artigo 14, I a II, no inciso LXXIII, art. 5º, da Constituição Federal por meio: I – Plebiscito, II – Referendo e III – Iniciativa popular. Benevides lembra que apesar da intensa mobilização durante o processo constituinte, uma discussão aprofundada sobre os institutos aprovados não chegou a ser feita.

Após a promulgação da Constituição de 1988, ao longo de 10 anos que se seguiram, este mecanismo não foi utilizado nenhuma vez, com exceção do plebiscito realizado em 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no país. Somente em 1998 foi promulgada uma lei infraconstitucional com o intuito de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular – Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. A expectativa dos doutrinadores,

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 14.

estudiosos do assunto e defensores da democracia era que, a partir daquele momento, as correções feitas por esta lei resultassem em uma maior utilização destes mecanismos. Diversos estudos foram desenvolvidos visando uma maior compreensão sobre a regulamentação infraconstitucional como é o caso do estudo realizado pela professora Maria Victoria Benevides<sup>4</sup>, publicado posteriormente em seu livro *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular* e também o trabalho de José Álvaro Moisés<sup>5</sup>, *Cidadania e participação – Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*, de 1990. No entanto, as expectativas gerais se frustraram e a lei apresentou diversas lacunas não registrando mudanças significativas com relação à participação, “sendo praticamente uma cópia das distorções constitucionais sobre o assunto sem maiores esclarecimentos” (AUAD, 2005)<sup>6</sup>.

Benevides, já naquela época, apontava para uma serie de preconceitos que envolviam a democracia semidireta e voltados para a dúvida quanto a sua real aplicabilidade ou para o receio de que estes mecanismos pudessem enfraquecer o sistema representativo clássico. As questões teóricas, e mesmo ideológicas, que envolvem o assunto, quase sempre vêm acompanhadas de um pré-conceito, em que se vê o povo como não preparado para a democracia representativa e menos para a democracia semidireta. A tímida utilização dos mecanismos também está associada a pouca clareza sobre o que são e para o que serve cada um dos instrumentos. Mesmo entre os intelectuais e acadêmicos, depois dos estudos de Moisés (1990) e Benevides (1991), muito pouco foi produzido a esse respeito, sendo que a grande maioria são artigos e dissertações produzidos quase exclusivamente por pesquisadores da área

---

<sup>4</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1992. *A cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.

<sup>5</sup> MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero e CEDEC, 1990.

<sup>6</sup> Ibid., p. 91.



jurídica. Benevides ainda atribui o baixo entusiasmo, dos cientistas políticos pelo assunto, ao fato de que estes podem considerar o tema como de menor valor, ao contrário dos temas considerados por eles “nobres”, como o da representação, dos partidos políticos, dos sistemas de governo, além dos intermináveis debates sobre o papel do Estado ou sobre os diversos matizes do liberalismo e dos autoritarismos (BENEVIDES, 1992)<sup>7</sup>. Desde a implementação dos mecanismos na nova carta Constitucional, o assunto foi pouco explorado, pouco difundido e menos ainda utilizado. No entanto, a crescente insatisfação da população com o sistema político vigente e com a falta de representatividade tem proporcionado uma retomada pelos diversos setores da sociedade acerca do debate e da reflexão sobre o tema. A seguir, para uma melhor compreensão de cada mecanismo serão abordados os conceitos e aspectos históricos de cada um deles, assim como, na sequência, as experiências vividas no país.

### **3.1.1 A participação popular por meio do plebiscito**

Os objetivos do plebiscito e do referendo encontram-se definidos nos parágrafos do art. 2º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. O plebiscito, segundo Silva (2003, p.94)<sup>8</sup> vem do latim *Plebiscitum*, que operava dentro da República Romana, como a decisão soberana da plebe aprovada no *Concilium Plebis* (assembleia da plebe, do povo), apresentação de uma proposta da plebe sobre alguma medida. O plebiscito, de maneira geral, é uma consulta prévia, um *referendum* consultivo, visto que os cidadãos são convocados anteriormente ao ato legislativo ou administrativo (criação da norma), podendo estes aprovar ou rejeitar a questão que lhe for submetida. Ou seja, o plebiscito é uma consulta ao povo antes da lei ser constituída, sobre qualquer questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos e eventos (BENEVIDES,

---

<sup>7</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1992. *A cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 94.

1996)<sup>9</sup>. A escolha do cidadão é feita por meio de sufrágio universal, direto e secreto (art.14 da CF/1988).

Historicamente, o Plebiscito foi recorrentemente utilizado para a manutenção de um governo no poder e para reforçar estruturas de poder existentes. O plebiscito passou a ser uma arma na mão do executivo - que possui exclusividade na convocação e autorização - o qual buscava a cumplicidade do povo para legitimar as suas ações. Por essa razão este mecanismo passou a ter uma conotação pejorativa, pois acabou por deturpar a democracia por causa da demagogia. Alguns exemplos de plebiscitos utilizados de forma deturpada são: Imperador da França - Napoleão Bonaparte - 1804; Imperador da França - Luís Napoleão Bonaparte - 1852; Anexação da Áustria a Alemanha - Adolph Hitler – 1938, França - General De Gaule - 1962 e 1969. (ÁVILA, 2002, p. 51-2)<sup>10</sup>. Na América do Sul este mecanismo é pouco difundido, no Brasil assim como em vários países europeus o plebiscito tem um enfoque mais voltado a questões territoriais, e foi na maioria dos casos utilizado para essa finalidade.

Existem, no entanto, de acordo com a legislação brasileira vigente, três hipóteses para a realização de um plebiscito. Em primeiro lugar nas questões de relevância nacional, quando é de competência dos poderes executivos e legislativos. A consulta aos cidadãos deve ser convocada mediante decreto legislativo aprovado por um terço dos membros da Câmara ou do Senado. Se o resultado for contrário à resposta submetida a votação, o Congresso não pode deliberar sobre o assunto. Mesmo que esta seja aprovada, o Congresso não está obrigado a transformá-la em lei. Quanto às hipóteses de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, faz-se a convocação do plebiscito

---

<sup>9</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1996. *Educação para a democracia*. Lua Nova, São Paulo, n 38.

<sup>10</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Mecanismos de Democracia Participativa no Direito Brasileiro*. Tese de Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2002.

mediante decreto legislativo aprovado por um terço dos membros da Câmara ou do Senado. A população diretamente interessada deve ser consultada na mesma data e horário em cada um dos estados. Se o plebiscito for desfavorável, a mudança não pode prosseguir. Se o resultado for favorável, as respectivas assembleias legislativas devem ser consultadas sobre a viabilidade. E, no terceiro caso, adota-se plebiscito quando da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Para tanto, realiza-se consulta à população diretamente interessada pela convocação da assembleia legislativa.

Apesar de o Brasil já ter vivido uma experiência de plebiscito anterior à Constituição de 1988, foram somente três casos de utilização deste mecanismo no país. Em 1963, a população foi consultada sobre a continuidade ou fim do sistema parlamentarista de governo, instituído dois anos antes. Era João Goulart o presidente nessa época e através desta medida conquistou, por decisão do povo, plenos poderes, porém acabou deposto pelos militares em um golpe de estado.

Em 21 de abril 1993 foi realizado outro plebiscito em que se questionou o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e optar para ver se o país deveria continuar sobre o regime republicano ou optar pela restauração da monarquia. A escolha popular, como bem se sabe, foi pela forma republicana e presidencialista. Em dezembro de 2011, realizou-se um plebiscito acerca da subdivisão do estado do Pará por meio do qual se pretendia emancipar alguns territórios para a formação dos estados de Carajás e Tapajós. A matéria foi regulada pela Resolução do TSE nº 23.347, de 18/08/2011, a qual dispunha sobre a formação e o registro de frentes para a atuação ao longo do processo plebiscitário. Os plebiscitos se mostram como um importante meio de promover o apoio ou a rejeição da opinião pública acerca de um determinado assunto.

### **3.1.2 A participação popular por meio do referendo**

O referendo é uma consulta popular que ocorre através da votação secreta e direta e tem como objetivo a ratificação popular de uma lei ou norma já editada e criada. Buscava-se através deste mecanismo a confirmação ou

rejeição de determinada lei. Para o referendo acontecer ele deve ser convocado pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados. Segundo Maria Victória Benevides (1991, p.34)<sup>11</sup>, o termo “referendo” origina-se da expressão “*ad referendum*” e tem raízes em cantões suíços, como Valais e Grisons, por volta do século XV, o qual foi implantado na época com o intuito de validar as decisões emanadas das assembleias cantonais perante o povo. A norma é proposta pelo mandatário, porém a decisão pela sua vigência é do eleitor. Seu objeto é matéria normativa, de nível legislativo ou de ordem constitucional, sendo que poderá ser convocado para constituir, revogar, conservar ou modificar as normas.

O início da utilização deste instituto se deu na França ao final do século XVIII, fruto de debates acalorados entre os defensores da democracia direta e os autores do modelo de democracia representativa. Da mesma forma como o plebiscito, em meados do século XIX, a utilização do mecanismo de forma desvirtuada causou certa rejeição pela população, ademais também havia certa confusão entre os dois institutos – referendo X plebiscito. No século XX, o plebiscito passou a ser utilizado na América do Norte e Europa (Benevides, 1991, p 41), onde se passou a utilizá-lo para ampliar a participação popular, ao mesmo tempo em que se consolidava o sistema representativo. Lentamente os outros países passaram a aderir e a incluir o instituto em suas Constituições. Na maioria dos casos o instrumento jurídico ficou somente no texto, sem nenhuma expressão na prática.

No entanto existe alguma experiência sobre a utilização do mecanismo, como a França, que em 1962 recorreu a ele para a reforma de sua Constituição da Quinta República e implantação do regime de governo semipresidencialista, bem como para adoção das eleições diretas ao presidente da república. Na década de 1990, François Mitterrand consultou novamente os cidadãos a se pronunciarem sobre a ratificação de Maastricht, sustentáculo para o sucesso da União Europeia. Por pouco o tratado não foi ratificado pelos franceses, quando 51% da população se mostraram favoráveis. Em 1991, Gorbatchov

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 34.

propôs um referendo na ex-União Soviética para a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Com a posterior ascensão de Yeltsin ao poder e o conseqüente abandono da CEI, por 17 repúblicas, transformando-a na atual Rússia, foram propostas em 1993, outras duas consultas populares: a primeira para a legitimação de Yeltsin e de sua política econômica de cunho liberal e, a segunda, para a aprovação de um novo texto constitucional (AUAD, 2005) <sup>12</sup>.

No Brasil, o referendo sobre as armas, em outubro de 2005, foi o único referendo do país e o único do mundo sobre este tema. Na época o referendo mobilizou a opinião pública, embora os canais de mídia digital não tivessem a amplitude que têm nos dias atuais. A mídia televisiva, jornais e revistas debatiam o tema, chegando a exaltar os ânimos tanto de contrários como dos favoráveis ao desarmamento. Luciana Ballestrin, autora da tese “Com quantas armas se faz uma sociedade civil? O controle de armas de fogo no plano internacional, Brasil e Portugal”, explica que:

A posição dos parlamentares e dos partidos políticos começou a ser disputada principalmente por dois grupos de interesse. De um lado, o grupo representado por diversas organizações da sociedade civil (ONGs, igrejas, associações comunitárias, movimentos populares) que haviam conquistado o apoio de vários artistas, inclusive da Rede Globo. Este grupo argumentava que para diminuir a violência armada epidêmica no Brasil e para construir uma cultura de paz era preciso reduzir a circulação de armas.

Do outro lado, a força maior veio do lobby da indústria armamentista, especialmente da ForjasTaurus (a maior indústria brasileira de armas) e da Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) (a maior produtora de munições do país). A manutenção do *status quo* também era interessante para vários caçadores, colecionadores e desportistas. O apoio e a assessoria internacional para esse outro grupo foram dados pela tradicional Associação Nacional do Rifle dos Estados Unidos. (BALLESTRIN, UFMG, 2010) <sup>13</sup>.

Devido à repercussão foi proposto um referendo para definição do tema. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, foi a maior consulta do mundo: cerca de 125 milhões de pessoas opinaram sobre a comercialização de armas de fogo

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 94.

<sup>13</sup> BALESTRIN, Luciana M. A. *Com quantas armas se faz uma sociedade civil?* Tese de Dissertação de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

no país, deste total 63,94% votaram contra o projeto de desarmamento, 36,06% votaram sim.

Apesar da reprovação do projeto de desarmamento, em dezembro de 2003 já havia sido aprovado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva o Estatuto do Desarmamento – regulado pela Lei 10.826 que “Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), define crimes e dá outras providências”, Ballestrin argumenta que:

O importante é que a aprovação do Estatuto do Desarmamento, devido à ampla mobilização e pressão social, contribuiu para a democratização do campo da Segurança Pública no Brasil. Esse processo tem sido fortemente marcado pela parceria entre diversos segmentos da sociedade civil e diferentes níveis de governo na elaboração e fiscalização das Políticas Públicas de Segurança, especialmente através de Conselhos, Conferências e Caravanas Temáticas. De 2003 para cá, o Ministério da Justiça já recolheu meio milhão de armas - iniciativa estimulada pela Conferência das Nações Unidas de 2001 sobre Comércio Ilícito de Armas de Fogo e prevista pelo Estatuto (Artigo 31) - e o Ministério da Saúde apontou uma queda inédita em dez anos de 12% dos homicídios no país (BALLESTRIN, UFMG, 2010)<sup>14</sup>.

### **3.1.3 A participação política pela iniciativa popular**

A iniciativa popular consiste no direito político titularizado pelo povo. É um mecanismo constitucional que faz parte do processo legislativo, repercutindo na produção da norma legal. Segundo Denise Auad, a iniciativa popular se auto define pelo exercício da soberania popular, ao permitir o acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um projeto de lei submetendo-o a apreciação do poder legislativo desde que tenha cumprido os requisitos legais. Para Maria Victória Benevides:

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade (BENEVIDES, 1992, P.33)<sup>15</sup>.

Segundo os registros históricos o aparecimento da iniciativa popular teria ocorrido no século XIX, nos Estados Unidos, onde foi previsto pela primeira vez

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 55.

<sup>15</sup> Ibid., p. 33.

, em 1898, no estado de Dakota do Sul. No entanto foi o Estado de Oregon, que em 1904, utilizou pela primeira vez a iniciativa popular de forma prática (AVILA, 2002, p.79-83)<sup>16</sup>. O instituto foi incorporado pela Constituição de Weimar a partir de 1919, porém exigia para sua efetivação, a participação mínima de um décimo do eleitorado. Mais tarde a Alemanha também adotou a sua prática por meio da Lei Fundamental de Bonn, com o propósito de modificação do seu território e de seus estados integrantes. A utilização desse instituto para esse fim não é muito comum, normalmente o plebiscito é utilizado para tratar de assuntos territoriais. Na Suíça, o mecanismo é mais utilizado para promover projetos de emenda constitucional do que projeto de lei ordinária. Na Itália, exige-se a assinatura de, no mínimo, 50 mil eleitores para encaminhar um projeto de lei de iniciativa popular. Na Espanha, são exigidas quinhentas mil assinaturas, com firma reconhecida. Na América Latina, países como a Venezuela, Argentina, Colômbia, Equador e Paraguai incluíram a iniciativa popular em suas respectivas Constituições.

No Brasil, ao longo dos mais de 20 anos de promulgação da nova Constituição este mecanismo não foi utilizado com muita frequência. Segundo especialistas são vários os fatores que explicam o motivo para a baixa utilização, como, por exemplo, o número necessários de assinaturas, 1% do total de eleitores distribuídos por pelo menos cinco estados e com não menos do que 0,3% dos eleitores em cada um deles. As restrições na forma da coleta também dificultam o processo e o tornam mais lento. Não é permitida a coleta de assinaturas digitais e no momento das assinaturas o eleitor tem que estar portando o número do seu título de eleitor, o que não é muito comum; também não existe ainda uma regulamentação que viabilize a verificação das assinaturas (como o uso de técnicas de amostragem). Benevides acrescenta ainda,

Devido a complexidade do processo de participação, que engloba redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta de assinaturas, controle de constitucionalidade e aprovação da matéria, o sucesso varia muito, visto que são

---

<sup>16</sup> Ibid., pp. 79-83.

materializadas itens como questões culturais e nível de democratização da informação (BENEVIDES, 1996, P. 157)<sup>17</sup>.

O alto número de assinaturas e a distribuição das assinaturas pelos Estados da federação, com um mínimo de subscritores em cada um deles, pode ser considerada medida positiva. As dimensões geográficas do país aliadas à desigual distribuição da população pelo território poderiam privilegiar projetos elaborados apenas em uma região, comprometidos, portanto com interesses particulares. Para Moisés (1990)<sup>18</sup>, as exigências de todos esses requisitos pode tornar a viabilização da iniciativa popular acessível apenas aos grupos mais organizados da sociedade. Segundo o autor, ainda, estes grupos conseguem utilizar suas estruturas para mobilizar a opinião pública em torno de uma proposta, qualquer que seja o tema. Portanto, para alcançar o apoio não só dos signatários, mas também de boa parte da sociedade, será necessário dispor de recurso humano e material, fora contar com a colaboração de entidades bem estruturadas como os sindicatos, grandes grupos econômicos e todos os tipos de lobbies que possam mobilizar. A falta de recursos e a baixa capacidade de organização são, portanto, fatores limitantes ao encaminhamento de alguma iniciativa que em algum sentido corresponda aos interesses sociais. Segundo esta perspectiva, a iniciativa popular poderia estar falhando uma vez que não consegue atender aos setores menos favorecidos da sociedade. E, para muitos que apreciam a matéria, a iniciativa popular deve ser regulamentada exatamente para proteger os setores menos favorecidos da sociedade, evitando a banalização deste instituto. Hamilton Pereira, poeta de pseudônimo Pedro Tierra, participou das mobilizações populares durante a Constituinte como dirigente nacional do Partido dos Trabalhadores e responsável pelas políticas de Reforma Agrária, em um artigo produzido em comemoração aos 20 anos da Constituinte sobre o mecanismo das emendas de participação popular afirma:

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 157.

<sup>18</sup> Ibid., p. 154.



[...] a escolha do governo brasileiro de trilhar esse caminho – de incorporar a participação popular na formulação das suas políticas de desenvolvimento sustentável – reflete a convicção de que as soluções para os grandes problemas do país passam pelo exercício da Grande Política, incorporam um novo paradigma de participação dos cidadãos. Não se apega às fórmulas tecnocráticas, tão ao gosto dos que, um dia, sonharam uma democracia sem povo (PEREIRA, 2009)<sup>19</sup>.

Mesmo com todos os problemas, a iniciativa popular se constituiu em um mecanismo que pode ser utilizado para o aprimoramento das instituições democráticas, para uma melhor educação cívica, e para a consolidação da democracia participativa no país. É uma alternativa para o desenvolvimento social e político do país podendo assim redefinir o papel da democracia e do Estado Democrático de Direito.

## 3.2 LEIS DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

### 3.2.1 Lei 11.124/2005 Fundo nacional de moradia popular

O primeiro projeto de lei de iniciativa popular foi entregue por um grupo de eleitores à Câmara dos Deputados em novembro de 1991. A proposta tinha como objetivo a criação de um fundo nacional de moradia popular, tendo recolhido cerca de 850.000 (oitocentas e cinquenta mil) assinaturas. Depois de 13 anos de tramitação, foi sancionado pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 16 de junho de 2005. A Lei nº 11.124/2005 institui o acesso a terra urbanizada e habitação digna a população de baixa renda e promove articulação e o acompanhamento para a atuação das instituições e órgãos do setor habitacional. O fundo tem como objetivo somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), e direciona-los para o atendimento das famílias de baixa renda. Segundo o artigo 14 da lei, cabe ao Ministério das Cidades à função de elaborar um plano de habitação de interesse social, estabelecendo diretrizes, prioridades e instrumentos para a implementação da Política nacional de Habitação de Interesse Social e Programas de Habitação de interesse Social.

---

<sup>19</sup> PEREIRA, Hamilton (Pedro Tierra). A participação popular na busca de soluções democráticas duradouras. In: *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2009. Constituição 20 anos de Estado, Democracia e Participação Popular: Cadernos de Textos.

O Fundo Nacional deve ser gerido por um Conselho Gestor de caráter deliberativo e deve ser composto de forma partidária por órgãos e entidades do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil (UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, 2013)<sup>20</sup>.

### **3.2.2 Lei 8.930/1994 dos crimes hediondos**

Embora a Lei n° 8930/1994, conhecido como projeto de Lei Gloria Perez não tenha sido o primeiro projeto de lei apresentado através da iniciativa popular, foi o primeiro a ser aprovado em 1994. Após o assassinato da atriz Daniella Perez em 1992, pelo colega de trabalho Guilherme de Pádua e a esposa, a diretora de novelas brasileiras, e mãe da vítima, iniciou uma mobilização recolhendo assinaturas a fim de modificar a lei e aumentar o *roll* para crimes considerados hediondos - aqueles que não dão direito à fiança, liberdade provisória, anistia ou graça. A partir daí o homicídio qualificado (praticado por motivo torpe ou fútil, ou com crueldade) passou a ser incluído na lei dos crimes hediondos. O caso gerou uma comoção social, principalmente por se tratar de pessoas públicas. A autora coletou mais de 1,2 milhões de assinaturas. Na época, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil possuía 122.101.746 eleitores distribuídos em pelo menos 5 estados e o projeto de lei foi enviado ao Congresso pelo então presidente Itamar Franco sendo aprovado e imediatamente promulgado.

### **3.2.3 Lei 9.840/1999 Captação de sufrágio.**

O projeto de lei tinha por objetivo tornar a compra de votos um crime passível de cassação. Tratava-se de uma tentativa para dar mais condições à justiça eleitoral na tarefa de coibir, com maior eficiência, o crime de compra de votos de eleitores. A compra de votos já era considerada crime pela legislação vigente, porém, a lentidão do processo penal, na maioria dos casos, fazia com

---

<sup>20</sup> UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: *FNHIS, uma história*. Disponível em: <http://moradiapopular.com.br/2012/06/fundo-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-fnhis-uma-historia/> Acesso em: Julho de 2013.

que quase ninguém fosse condenado, podendo o político eleito cumprir todo o mandato. Durante uma conferência da Campanha Nacional dos Bispos do Brasil da Fraternidade em 1996, esse tema foi levantado pelas lideranças eclesiais e foi encomendada uma pesquisa por iniciativa da Comissão Brasileira da Justiça e Paz - CBJP da CNBB. A pesquisa revelou que era usual em todo o país aproveitar-se das carências dos eleitores oferecendo algo em troca do seu voto.

Em 1997, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, organismo sem personalidade jurídica vinculada a CNBB, lançou a campanha “Combatendo a corrupção eleitoral”. Foi também adotada uma metodologia para o desenvolvimento do projeto, o qual envolvia pesquisas de opinião pública e consultas populares (audiências públicas) a fim de identificar os mecanismos mobilizacionais e institucionais que deveriam ser utilizados a fim de lograr êxito (REIS, 2012)<sup>21</sup>.

Em 1998 o Brasil possuía 106.101.067 eleitores, sendo necessária então a captação de 1.601.010 assinaturas de eleitores para que o projeto pudesse ser encaminhado ao Congresso. Em agosto deste mesmo ano deu-se início a coleta das assinaturas e a CNBB passou a contar com uma rede de organizações sociais interessadas no sucesso das iniciativas. Foram mais de 50 organizações, entidades e grupos de movimentos sociais que apoiaram esta iniciativa.

O intento dos organizadores da campanha era o de alcançar um milhão de assinaturas até o final do ano de 1998. Porém o número de assinaturas obtidos no final daquele ano ficou muito longe daquilo que se esperava. Em abril do ano de 1999, o movimento havia conseguido arrecadar apenas metade do número de assinaturas necessárias para a apresentação do projeto. Segundo a avaliação dos organizadores da campanha, diversos fatores combinaram para retardar o alcance das metas propostas inicialmente, tais como as dificuldades normativas e técnicas, resistência à política, o temor a

---

<sup>21</sup> REIS, Marlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília, Alumnus, 2012.

represálias, carências mobilizacionais, a competição com outras agendas e incompreensão de ordem jurídicas. As dificuldades normativas e técnicas fazem referencia principalmente a coleta de assinaturas, onde o número de assinaturas necessárias para a apresentação do projeto tem que representar 1% do total de eleitores. Embora esse numero não pareça muito significativo ele ganha outra proporção quando calculado o total de votantes e o total de eleitores efetivos. Estes espalhados por pelo menos 5 estados. Somado a dificuldade de se coletar as assinaturas, pois a legislação brasileira não permite a coleta de assinaturas por meios eletrônicos e também não fornece nenhum tipo de auxilio na coleta de assinaturas. Os formulários não são disponibilizados pelos órgão públicos. A coleta e os formulários são impressos por voluntários. Há necessidade no ato do preenchimento do formulário de preencher o numero da inscrição do eleitor no cadastro eleitoral. No Brasil o titulo de eleitor é um documento especifico, de uso quase restrito ao exercício do voto. Muitas pessoas não levam consigo este documento, não sendo possível preencher o formulário. Tudo isso torna mais difícil à coleta das assinaturas.

A questão da resistência política apareceu em diversas pesquisas realizadas pelos idealizadores da Campanha Combatendo a Corrupção Eleitoral, as quais revelam que parte significativa da população brasileira não acredita na politica e reage negativamente a qualquer assunto relacionado ao tema. O senso comum da opinião publica sobre a politica no Brasil ainda está ligada a uma função ilícita. Outro problema apresentado no resultado da pesquisa foi o temor à represália, onde alguns dos organizadores da campanha afirmaram ter se deparado com situações onde eleitores se recusaram assinar a petição por receio de sofrerem represálias por parte dos políticos habituados pela prática da compra de votos. Também foram apontadas as carências mobilizacionais - As organizações envolvidas não teriam atingido o potencial máximo de mobilização de suas bases - A própria Igreja Católica, não teria motivado com a mesma intensidade as regiões diferentes do país. A competição com outras agendas também foi apontada pela pesquisa. As entidades e movimentos participantes da iniciativa não poderiam abandonar sua própria pauta de ações para se dedicar exclusivamente da campanha. No

ano de 1998 houve eleições o que gerou certa confusão entre a campanha política e a campanha para a coleta de assinaturas. E por último, aparece a incompreensão sobre o conteúdo jurídico do projeto. Embora em menor impacto, as dúvidas sobre a constitucionalidade do projeto foi outro fator que implicou em resistência. Alguns críticos diziam que o projeto apresentava uma nova hipótese de inelegibilidade, sendo necessária a elaboração de uma lei complementar e não uma lei ordinária, com exigências formais bem mais reduzidas do que aquelas que o projeto propunha.

Em 1999, devido aos escândalos envolvendo vereadores da Câmara de São Paulo, foi criada uma Comissão de Inquérito no âmbito do parlamento local de modo que fosse apurado o envolvimento dos políticos no caso que ficou conhecido como a “Máfia dos Fiscais”. A divulgação das investigações que envolviam corrupção eleitoral em razão da eleição de vereadores por meio de compra de votos levou a uma intensa procura da organização da campanha por parte de novos apoiadores oriundos de toda parte do país. As diversas organizações que apoiaram a campanha decidiram então, lançar uma nova etapa de mobilização. O slogan passou a ser “vamos junto buscar meio milhão de assinaturas que faltam”.

A partir daí o apoio das bases da Igreja Católica aumentou. Enquanto isso a Central Única dos Trabalhadores e sua congênere Força Sindical passaram a fazer coleta de assinaturas em portas de fábricas. A ordem dos advogados do Brasil estimulou as suas unidades locais (seções e subseções) a promoverem a campanha no seu âmbito de atuação. Outras entidades e movimentos passaram a apoiar a campanha. Três meses depois foi atingida a meta da campanha. O projeto de iniciativa popular foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados pelo então deputado Michel Temer, em agosto de 1999, sendo reconhecido oficialmente como um projeto de iniciativa popular e parlamentar. Logo depois de passar por todos os trâmites, foi promulgada a Lei nº 9.840/1999, com a sanção presidencial. Após a aprovação da Lei, a primeira aplicação da regra ocorreu na cidade de Monte Alegre de Goiás, na região Centro-Oeste. O então prefeito e o seu vice perderam o mandato depois de comprovada a corrupção por meio de compra de votos para a obtenção de

vantagens eleitorais. Outros vários casos de cassação se seguiram a partir da nova lei.

### 3.3 LEI COMPLEMENTAR 135/2010, FICHA LIMPA

O projeto de Lei Complementar 135/2010, conhecido como Ficha Limpa, originou-se do projeto de Lei Popular 518/09, alterou os textos da Lei Complementar de nº 64/1990, Lei das Inelegibilidades. A Lei de Inelegibilidades é uma regulamentação da Constituição Federal de 1988, que prevê a perda da probidade administrativa e da moralidade para o exercício de um mandato, considerando a vida pregressa do candidato. A nova lei 135/2010 torna inelegível por oito anos o candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz) mesmo que ainda exista possibilidade de recurso.

O Projeto de lei popular 519/09 teve origem na década de 1990, nos anos de 1997 e 1998 com a campanha “Combatendo a corrupção eleitoral”, organizada pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz - CBJP da Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB. Esse projeto é a continuidade da Campanha da Fraternidade de 1996, organizada também pela CNBB cujo tema era “Fraternidade Política”. O projeto de lei 519/2009 teve vários autores e co-autores e contou com a participação de 44 entidades que aderiram ao movimento. O projeto contou também com uma ampla divulgação midiática - que chamava a atenção do eleitorado à crescente onda de denúncias de corrupção apresentadas no cenário político brasileiro – sendo, então, uma possibilidade para o fim dessa prática por meio de uma lei que poderia barrar a candidatura com base na vida pregressa do candidato.

No entanto o projeto só ganhou visibilidade e foi aprovado por causa de uma intensa campanha nacional pela sua aprovação. A campanha Ficha Limpa foi liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Para ser apresentado à Câmara de Deputados e se tornar uma lei de iniciativa popular era necessário coletar a assinatura de mais de 1 milhão de eleitores ativos, ou seja, o projeto precisaria contar com a adesão de mais de 1% dos eleitores brasileiros. A campanha contou também com a mobilização via internet pelas redes sociais *Twitter*, *Facebook* e pela representação brasileira

do Avaaz.org, uma rede de ativistas para a mobilização global por meio da rede *internet*.

O projeto de lei ordinária de iniciativa popular, o PL 518, foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 2009, com 1,3 milhões de assinaturas presenciais, pelo deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), como autor e com a participação de vários co-autores, parlamentares de diversos partidos, tanto da base aliada ao governo à época (PT, PMDB, PDT) como de partidos da oposição (PSDB, DEM, PDT), ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Por meio da atuação das mais diversas entidades e do forte apelo popular e da imprensa, o PL 518 tornou-se o projeto de lei “Ficha Limpa”. Até a tramitação no Senado Federal foram, ainda, entregues mais 500 mil assinaturas recolhidas por meio da campanha virtual coordenada pela organização não-governamental AVAAZ e mais 300 mil assinaturas recolhidas pelo MCCE. Muito se questionou sobre a constitucionalidade da lei durante a sua tramitação na Câmara dos deputados e no Congresso, várias foram as tentativas de alterar o projeto, amenizá-lo e até inviabilizar a sua aplicação em casos concretos. No entanto, o projeto foi aprovado por ampla maioria, vindo a ser posteriormente, sancionado pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em 04 de junho de 2010 tornando-se a Lei Complementar 135/2010. Antes da “Lei da Ficha Limpa”, o político só ficava impedido de se candidatar quando condenado em última instância na justiça, ou seja, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), após a decisão, confirmou a validade desta lei para as eleições daquele ano (2010). Em decorrência das críticas feitas pelos integrantes do STF, contrários a aplicação da lei naquele pleito, (como os ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio) vários candidatos barrados pela lei entraram na justiça e o processo foi encaminhando ao STF.

O STF se reuniu no dia 22 de setembro, a menos de um mês das eleições seguintes, para julgar a aplicabilidade da “Lei da Ficha Limpa” para o caso de Joaquim Roriz, um ex-senador que renunciou ao cargo em 2007 para escapar de um processo de decoro parlamentar. Roriz, que tentava disputar o governo do Distrito Federal pela quarta vez, teve seu registro impugnado nos

tribunais inferiores. A decisão do supremo neste caso teria repercussão nos demais casos para aquela eleição. No entanto após a fala do relator, o ministro Carlos Aires Brito, que declarou seu voto favorável à aplicabilidade da lei no caso de Roriz, o presidente Cezar Peluzo interrompeu a sessão questionando a falta de análise sobre a constitucionalidade da lei. Após um impasse, o ministro Dias Tofolli pediu vista do recurso, ou seja o julgamento foi interrompido e retomado no dia seguinte, quando a discussão voltou-se para a constitucionalidade da lei e sua aplicação naquele pleito. O resultado que se seguiu, após longas horas de discussão, foi de 5 a 5. Não havia um ministro para desempatar o resultado. Em virtude da aposentadoria voluntária do ministro Eros Roberto Grau, em 2 de agosto de 2010, a vaga ainda não havia sido preenchida. Não tendo o STF dado uma previsão sobre o retorno do julgamento, prevaleceu a decisão do TSE para as eleições de 2010.

No entanto, em 23 de março de 2011 a validade da lei para as eleições de 2010 foi derrubada por 6 votos a 5 no STF. O voto do ministro Luiz Fux, que preencheu a vaga do ex-ministro Eros Roberto Grau, decidiu pela invalidade da lei. Foi decidido também que a Lei teria aplicabilidade nas eleições de 2012, sendo esta a primeira eleição sob a lei da “Ficha Limpa”.



## CONCLUSÃO

A inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição de 1988, como se tentou demonstrar aqui, se deu a partir da mobilização de novos atores engajados na construção da democracia após a vigência de um regime de exceção que perdurou por 20 anos. Os avanços obtidos, entretanto, embora contemplassem a participação popular por meio do plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular, eram limitados pelos obstáculos à sua realização efetiva tais como a quantidade de assinaturas para um projeto de lei ser apreciado pelo Congresso Nacional ou a convocação de consultas populares por decreto legislativo. Em muitos aspectos, o espírito que preponderou na elaboração da nova carta constitucional era o de fortalecer o sistema representativo em detrimento à participação popular. Em certo sentido, conforme ficou demonstrado, para alguns autores, mais do que uma ruptura com o sistema representativo, estes mecanismos expressam um sistema de participação semi-direta.

A transformação em lei do projeto de iniciativa popular que ficou conhecido como Ficha Limpa é, sem dúvida, até o presente momento, a maior expressão do que pode ser feito em termos de democracia direta em consonância com o dispositivo constitucional que assegura a iniciativa popular. Entre 1999, quando foi aprovada a Lei 9.840 que pune com maior rigor os delitos de compra de votos e 2010 quando se aprova a Lei Complementar 135 conhecida como ‘Ficha Limpa’, intensificou-se a mobilização social visando a crítica à corrupção eleitoral. Desde a segunda metade da década de 1990, o engajamento de novos atores sociais ao movimento contra a corrupção eleitoral propiciou não apenas a intervenção coletiva no processo de elaboração de normas que regem a política formal, como também uma maior participação dos cidadãos em denúncias contra delitos eleitorais e pressão social sobre as instituições judiciárias e o aumento da legitimidade dos atos dos ministérios públicos.

As campanhas para mobilização social em torno da aprovação da Lei Complementar 135/10 (Ficha Limpa) trouxe ao primeiro plano da ação política um contingente de cidadãos engajados no debate facilitado pelas redes sociais

que vem se formando a partir das novas mídias eletrônicas em linha. O endurecimento da crítica social aos velhos vícios de uma prática política reconhecida como universal e tradicional combinado às normas jurídicas forjadas no seio social e promulgadas pelas instituições legislativas formais e sob a vigilância direta dos cidadãos fizeram com que nas eleições de 2012 diversos candidatos fossem impedidos de participar do pleito ou, tendo participado, não pudessem assumir os seus cargos após eleitos.

O engajamento social crescente às demandas políticas parece finalmente sinalizar a consolidação da democracia no momento em que, pressionado pelas manifestações nacionais nas ruas em junho de 2013, os congressistas se mobilizam para facilitar e ampliar o acesso à elaboração de projetos de iniciativa popular. Recentemente, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprovou uma proposta de emenda constitucional que reduz para 500 mil o número de assinaturas necessárias para apresentação de projetos de lei ao Congresso Nacional. Na mesma linha, em consonância com as demandas populares, discute-se a aceitação de assinaturas digitais para os projetos de lei de iniciativa popular.

Mais do que as boas leis resultantes da participação popular, o que faz realmente a diferença para a democracia parece ser o efeito que se produz na realidade política institucional pelo engajamento coletivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Ângela. *As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate*. In: Lua Nova. São Paulo: CEDEC, n 76, 2009, pp.49-86.

AUAD, Denise. *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Disponível em: <[http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05\\_Artigos/DIR\\_PROF](http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF)> Acesso em: 10/05/2013

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio. O. *Participação política*. (orgs.), Sistema Político Brasileiro. 2<sup>o</sup> ed. Campinas: Ed. UNESP, 2007.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Mecanismos de Democracia Participativa no Direito Brasileiro*. Tese de Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2002.

BACKES, Ana Luiza & Azevedo, Débora Bithiah de (Org). *A sociedade no Parlamento Imagens da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições da Câmara, 2008, p.34.

BALESTRIN, Luciana M. A. *Com quantas armas se faz uma sociedade civil?* Tese de Dissertação de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

BARBOSA, Alaor. *Assembleia Nacional Constituinte: a expectativa prudente*. Revista de informação legislativa, vol 23, n 91, p.113-134, jul/set. de 1986.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1992. *A cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 1996. *Educação para a democracia*. Lua Nova, São Paulo, n 38.

BLUMER, Herbert. "Collective Behavior". In: GITTLER, J. B. (ed.). *Review of Sociology: Analysis of a Decade*. New York: Wiley, 1957.

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2011.

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em maio de 2013.

CARDOSO, Fernando H. *A teoria da dependência ou análise de situações concretas de dependência*. Revista Latino-Americana de Ciência Política, 3: 400-419, 1970.

CARDOSO, Fernando H. e CASTELLS, Manuel (1972) *II Seminário Latino Americano para el Desarrollo* (II Seminário Latino-Americano de Desenvolvimento). Buenos Aires: FLACSO.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Trad.: Arlene Caetano. Ed. Paz e Terra. São Paulo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A história do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=223](http://www.cnmp.mp.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=223). Acesso em maio de 2013)

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984.

DIANI, Mario & MCADAM, Doug. Networks and Social Movements: a research program. In: *Social Movements Analysis: The Network perspective*. Oxford: Oxford University Press.

DIANI, Mario. The concept of social movement. In: *The Sociological Review*, 1992.

FAORO, Raymundo. *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*. Revista USP, São Paulo, n. 17, mar./abr./maio, 1993.

FERNANDES, Florestan. *A percepção popular da Assembleia Nacional Constituinte*. Folha de São Paulo. São Paulo: 11 de abril de 1988, p. A-3.

GHON, M. G. A. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

GHON, M. G.A. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

GHON, Maria da Glória Marcondes. *A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo*, Petrópolis, Vozes, 1985

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *New Social Movements*. Telos, New York, N. 44, 1981.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo. Ática, 1994

KECK, Margareth E. *PT: A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo. Ática, 1991.

KOWARICK, Lúcio. *Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n°3, Vol. 1, 1987.

KRIESI, Hanspeter. (1995), *New Movements in Western Europe: A comparative analysis*. Minneapolis. The University of Minnesota Press.

LOPES, Júlio Aurélio Miranda. *A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

MACPHERSON, Crawford Broug. *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro. Zahar Edires, 1978.

MARQUES, Tereza C. S. *Transições políticas na América Latina em perspectiva comparada*. Rev. Pensamento Plural. Pelotas - RS, 2010.

McCARTHY, John D. ZALD, R Meyer. Mobilização de recursos e movimentos sociais: Teoria parcial. *American Journal of Sociology*, 1977, 2 de julho: 1212 - 1241.

MELUCCI, A. *A invenção do presente – Movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero e CEDEC, 1990.

NOBRE, Marcos. *Choque de democracia: razões da revolta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOHLEN, Dierter. Investigación sobre la transation. In: *América Latina: enfoques, conceptos, tesis, arbeitspapier*, n 11, Heidelberg: Institut Fur Politische Wissenschaft, Univ. de Heidelberg, 1994.

OLSON, Marcur. *A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Ed. Edusp, São Paulo – SP, 1999.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Hamilton (Pedro Tierra). *A participação popular na busca de soluções democráticas duradouras*. In: *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2009. *Constituição 20 anos de Estado, Democracia e Participação Popular: Cadernos de Textos*.

QUIRINO, Célia Galvão & MONTES, Maria Lúcia. *Constituições brasileiras e cidadania*. São Paulo: Ed. Ática, 1987, p. 26.

REIS, Marlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília, Alumnus, 2012.

SHEREN – WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processos Decisórios, Conflitos e Alianças*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n 3, 2001, pp. 513-560.

SOUZA, Luiz A Gomes. As várias faces da Igreja Católica. In: Estudos Avançados, vol. 18, n 52, 2004.

TARROW, Sidney. *Power in Movement – Social Movements, collective action and politics*. New York: Cambridge University Press.

TILLY, Charles. Social Movements as Historically Specific Cluster of Political Performances. In: *Berkeley Journal of sociology: A critical Review*, vol. XXXVIII, 1994, p.1-30.

TOURAINÉ, A. "A intervenção sociológica". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 1, n ° 3, jul. 1982.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: *FNHIS, uma história*. Disponível em: <http://moradiapopular.com.br/2012/06/fundo-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-fnhis-uma-historia/> Acesso em: Julho de 2013.

VERBA, S.; SCHOLZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *A participação não é um paradoxo: A visão dos ativistas americanos*. *British Journal of Political Science*, 25 de janeiro, 1995, p. 1-36.

VERSIANI, Maria Helena. *Uma república na constituinte (1985-1988)*. Revista Brasileira de História. São Paulo: Volume 30 Número 60, pp. 233-252, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v30n60/a13v3060.pdf>> Acesso: maio de 2013.

**ARTIGOS CITADOS EM JORNAIS**

FOLHA DE SÃO PAULO. *Oposições realizam ato a favor da constituinte*. São Paulo, 16 de novembro de 1980.

GAZETA MERCANTIL. *A batalha, nas ruas, pelas assinaturas*. São Paulo, p. 06, 20 de julho de 1987.

JORNAL DO BRASIL. *Protestos contra a estabilidade reúne 5 mil empresários*. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1987.

JORNAL DO BRASIL. *Sugestões pedem que cidadão participe*. Rio de Janeiro, p. 03, 28 de julho de 1987.

JORNAL DO ESTADO. *UDR está chegando*. Brasília, 9 de julho de 1987.