

A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro*

João Paulo M. Peixoto**

Antonio Carlos Pojo do Rego***

Sumário: 1. Introdução; 2. A Constituição de 1988 e os obstáculos à liberalização da economia; 3. A revisão constitucional: amplitude, objetivos, obstáculos; 4. Os seis pontos paradigmáticos para a liberalização da economia; 5. Os partidos políticos e a revisão constitucional; 6. Os grupos de pressão e a revisão constitucional; 7. Conclusão.

Palavras-chave: reforma e modernização do Estado; revisão constitucional; liberalização da economia; política *versus* economia; Estado e sociedade civil.

Dicussão do processo de revisão da Constituição brasileira. Dispositivos paradigmáticos considerados obstáculos ao programa de liberalização da economia. Posições adotadas pelos principais partidos políticos. Desempenho dos grupos de interesse na revisão constitucional.

Constitutional revision and the reform of the Brazilian State

The article examines the revision of the Brazilian Constitution unsuccessfully attempted by the Congress in 1993/94. The Constitution is analyzed with a focus on six items which are considered obstacles to economic liberalization (the state monopolies on telecommunications and oil, the definition of national enterprise, the prohibition of foreign investments in mining and health services and interest rate limitation to 12% yearly).

The position taken by the main political parties, both in favor and opposed to the reform, in reference to these six issues is examined. The article also considers the role played by interest groups in the revision process. The political forces which acted in opposition to the constitutional reform are referred to, including the major trade unions organizations, left-wing political parties, state owned enterprises, and civil society organizations. Those in favor of reform were primarily business and industrial organizations. The reasons why the political actors decided not to carry out the revision process, are presented, based on interviews of the legislative leadership.

Neste artigo os autores discutem o processo de revisão da Constituição brasileira que foi levado à cabo, sem sucesso, pelo Congresso Nacional em 1993/94. A Constituição é examinada com ênfase em seis dispositivos paradigmáticos considerados como obstáculos a um programa de liberalização da economia (os monopólios estatais de telecomunicações e petróleo, a definição de empresa nacional, a proibição de investimentos estrangeiros em mineração e saúde e o limite dos juros reais em 12%).

* Uma versão deste artigo, denominada *Glasnot without perestroika: resistance to economic liberalization in revising the Brazilian Constitution*, foi apresentada no encontro anual, da Brazilian Studies Association, realizado em Atlanta, Georgia, EUA, em março de 1994.

** Master of Science (governo comparado) pela London School of Economics and Political Science, PhD candidate (ciência política), na University of New Mexico, chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Professor da UnB. (Endereço: Ass. Parlamentar — MICT — Esplanada dos Ministérios, 6º andar — 70059-900 — Brasília, DF.)

*** Master of Arts (ciência política), pela State University of New York (Albany), PhD candidate (ciência política), na Suny — Albany, assessor técnico da liderança do Partido da Social - Democracia Brasileira (PSDB), Senado Federal.

As posições adotadas pelos principais partidos políticos, a favor e contra a revisão, em relação a estes seis pontos são consideradas. O artigo também trata do papel desempenhado pelos grupos de interesse na revisão constitucional. As forças políticas que se opuseram à reforma incluíram as principais organizações sindicais, os partidos políticos de esquerda, as empresas estatais e outras organizações da sociedade civil. Os atores favoráveis à revisão limitaram-se primariamente às entidades empresariais. As razões que levaram os atores políticos a não realizarem a revisão são apresentadas, a partir de depoimentos de lideranças do Legislativo.

1. Introdução

Ao elaborar a Constituição brasileira de 1988, os constituintes introduziram um artigo que tornava temporário o texto aprovado. Previa esse dispositivo a realização de uma revisão do texto constitucional, que ocorreria cinco anos após a sua promulgação. Tal disposição refletia a experiência constitucional portuguesa, que também incluía a perspectiva de uma revisão, após determinado período de experiência.

A redação dada ao art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi a seguinte: “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Ao se completarem cinco anos da promulgação, ocorrida a 5 de outubro de 1988, a revisão deverá ocorrer no segundo semestre do corrente ano, “após cinco anos”, portanto, da referida promulgação. Como se verifica, a Constituinte não definiu uma data precisa, mas apenas que o processo revisório se realizaria decorridos os cinco anos. Essa ambigüidade tem dado margens a discussões, assim como o fato de o artigo mencionado estar imediatamente após outro, o 2º, que se refere ao plebiscito, com a seguinte redação em seu *caput*: “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”.

Alguns opositores da revisão têm argumentado que haveria uma relação inescapável entre estes dois artigos, e que as mudanças deveriam restringir-se a eventuais adaptações necessárias no texto constitucional, na eventualidade da vitória do parlamentarismo no plebiscito. Com o presidencialismo vitorioso, ainda segundo essa facção, nada mais haveria a reformar na Constituição, encerrando-se o mandato concedido pelo artigo mencionado. Esse argumento, todavia, não se sustenta, na medida em que se tratam de dois artigos diversos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, além disso, a discussão em torno da questão centrou-se, exatamente, na necessidade de se dar a um documento bastante inovador, como a Constituição, a possibilidade de ser testado na prática e, eventualmente, ser modificado em profundidade em face de eventuais problemas de sua aplicação.

É importante notar, nesse contexto, que a Constituição foi recebida com grandes preocupações. Defensores do governo Sarney, inclusive o próprio presidente, afirmaram que ela tornaria o país simplesmente ingovernável. Os argumentos em defesa dessa tese iam desde a alegação de que o texto, montado em modelo parlamentarista, não se encaixava no presidencialismo adotado pelo plenário da Assembleia Nacional Constituinte, até à de que o fim do instituto do decreto-lei inviabilizaria a administração pública num momento de crise.

Essa não era, porém, uma avaliação objetiva. A emenda presidencialista adotada era, de fato, um conjunto de propostas desconexas, mas o resultado final dessa integração a um texto de inspiração parlamentarista era adequado à realidade da votação e à lógica interna do documento. O desaparecimento do decreto-lei não deixou o Poder Executivo totalmente desapaarelhado para enfrentar crises, já que este pode baixar *medidas provisórias* com força de lei, sobre matérias de relevância e urgência, o que garante a agilidade do processo decisório governamental em momentos de crise.

2. A Constituição de 1988 e os obstáculos à liberalização da economia brasileira

A atual Constituição brasileira é um longo documento contendo nada menos de 245 artigos e um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define as regras de transição entre um sistema constitucional e outro que contém mais 70 artigos. A publicação oficial da Constituição se estende por 189 páginas. Diversos problemas graves de estilo e substância têm sido identificados no texto constitucional, inclusive o de que o mesmo é tão cheio de detalhes que dificilmente sobreviveria por muito tempo, diante das condições mutáveis do atual momento mundial. De fato, como já se observou anteriormente, a própria Constituição havia definido que ao completar cinco anos o seu texto seria revisto em profundidade pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Tratava-se, obviamente, do Parlamento eleito no pleito de 1990, que então estaria iniciando a segunda metade de seu mandato. De acordo com Rosenn, “a nova Constituição brasileira, como tantas máquinas modernas, é um exemplo de obsolescência planejada”.¹

Em 1993, a revisão constitucional tornou-se, juntamente com a sucessão presidencial, uma das principais questões políticas. Na opinião da maioria dos observadores, a Constituição de 1988 tornara-se demasiado arcaica para um país que se pretendia moderno. Fora elaborada como uma reação à antiga ordem autoritária, mas se ressentia de haver sido elaborada quando acontecimentos centrais para a evolução do mundo contemporâneo, como a queda dos regimes do chamado “socialismo real”, ainda não tinham ocorrido. Na visão de muitos, era algo que precedera no tempo à queda do muro de Berlim. Enquanto em termos políticos era a antítese do autoritarismo, em termos de agenda econômica a Constituição havia-se revelado excessivamente intervencionista, e mesmo estatizante.

Além disso, a Constituição representava as suspeitas que as principais forças de oposição ao regime de 1964 ainda tinham com referência ao papel do capital estrangeiro no desenvolvimento do país. Como os governos militares se haviam mostrado, na sua maior parte, hospitaleiros ao capital vindo do exterior, os representantes da nova ordem política pós-1985 tinham profundas suspeitas do papel que os interesses estrangeiros desempenhavam na economia e na política brasileira.

Essa atitude de preocupação com o papel do capital estrangeiro passava à ação, todavia, no momento em que a maior parte dos países em desenvolvimento, inclusive os do antigo bloco soviético, agia agressivamente para abrir suas economias e atrair investidores internacionais. Assim, o tratamento dado pela Constituição ao investimento estrangeiro, em especial a diferenciação de tratamento entre a empresa brasileira e a empresa

¹ Rosenn, Keith S. *Brazil's New Constitution: an exercise in transient constitutionalism for a transition society*. Trabalho apresentado no Constitutional Law Committee, XXVII Conferência da Inter-American Bar Association, Cartagena, Colômbia. p. 14.

brasileira de capital nacional, era visto como importante obstáculo ao crescimento econômico. A Carta incluía uma série de medidas econômicas ultranacionalistas e estatizantes, inclusive com a definição de monopólios estatais (petróleo, energia nuclear e telecomunicações) que claramente preocupavam a comunidade financeira internacional e que limitavam o investimento estrangeiro no país.

3. A revisão constitucional: amplitude, objetivos, obstáculos

A Constituição de 1988, a “Constituição cidadã”, na definição de Ulysses Guimarães, pretendeu encerrar o período de excessiva preponderância do Poder Executivo na formulação e implementação de políticas públicas. Devia encerrar com a longa tradição de uma “presidência imperial”, que culminara no regime da Emenda nº 1, outorgada em 1969 pelos ministros militares. A Constituição deveria restaurar os poderes de que o Congresso Nacional dispusera durante o regime da Constituição de 1946, adequando-a aos novos tempos, quando o Legislativo se apresenta como o Poder legítimo por excelência. Não deveria existir, todavia, uma “hipertrofia do Legislativo”, análoga à hipertrofia do Executivo no regime militar, mas a definição precisa de um Poder ágil, moderno e capaz de enfrentar a crise na qual se debate a sociedade brasileira.

Diante desse quadro constitucional, restava saber qual seria a amplitude a ser alcançada com a revisão. O disposto no § 4º. do art. 60, que trata das chamadas cláusulas pétreas, disposições insuscetíveis de alteração através de emenda constitucional, foi objeto de muitos debates durante a revisão. Isso não ocorreu porque se pretendesse modificar essas cláusulas, mas porque a limitação do âmbito da revisão por tais dispositivos era um dos problemas centrais a serem discutidos. O parágrafo tem a seguinte redação:

“§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I — a forma federativa de Estado; II — o voto direto, secreto, universal e periódico; III — a separação dos Poderes; IV — os direitos e garantias individuais”.

Desde o primeiro momento, esperava-se que tais cláusulas fossem o limite efetivo da revisão, e não, como era proposto pelo PDT, inclusive através de uma ação no Supremo Tribunal Federal, que se alterasse a Constituição apenas na hipótese de vitória do parlamentarismo no plebiscito sobre a forma e o sistema de governo realizado em 1993. Em relação a essa questão o prof. José Affonso da Silva, membro da Comissão de Revisão Constitucional do PSDB, considera que a reforma deveria ser ampla, limitada apenas por uma questão de consenso das elites e de setores organizados da sociedade, não em função das cláusulas pétreas. Imaginava-se, naquele momento, que a grande arena de debates da revisão seria, como efetivamente foram, os dispositivos da ordem econômica.

Apesar das ações judiciais tentadas pelos adversários da revisão, a questão não seria decidida nos tribunais, mas no debate político no Congresso. Em 7 de outubro de 1993, o Pleno do Supremo Tribunal Federal cassou liminar concedida pelo ministro Marco Aurélio Farias de Mello no mandado de segurança nº MS 21754-5, suspendendo a eficácia do procedimento formalizado na sessão do Congresso Nacional, onde ocorrera a leitura do projeto de resolução que versava sobre os trabalhos da revisão constitucional.

Essa decisão do STF abriu caminho para a instalação dos trabalhos revisionais, ocorrida à noite daquele mesmo dia. Assim, desde o início, a questão regimental mostrou-se central. De fato, o despacho do ministro Marco Aurélio concedendo liminar no mandado de segurança impetrado pelos deputados Luiz Salomão, Hélio Bicudo, Miguel Arraes e

Aldo Rebelo se baseou numa questão regimental: havia ou não em plenário o número de deputados e senadores necessário à leitura do Projeto de Resolução na sessão do dia 22 de setembro? Mais adiante, em seus argumentos finais, o ministro relator defende-se da crítica da intromissão nos assuntos *interna corporis* do Congresso Nacional.

Em última análise, a questão levantada no despacho do ministro era da eventual inobservância do regimento, que feriria o direito dos parlamentares em verem o regimento respeitado. Mais ainda, ela girava em torno de um procedimento técnico (o uso do painel eletrônico para a aferição do *quorum*).

Todos os demais ministros votaram pela cassação da liminar e pelo indeferimento, no mérito, do mandado de segurança. Seu argumento básico foi o de que tratava-se, sim, de uma questão interna do Poder Legislativo, que não havia direito subjetivo violado pelas decisões da Mesa do Congresso Nacional e que a doutrina bicentenária da separação de poderes devia prevalecer sobre a vontade da parte derrotada no plenário do Congresso em recorrer ao Judiciário da decisão da maioria. De fato, na sessão de 29 de outubro, nada menos de 270 deputados haviam votado a favor do Projeto de Resolução que marcava o início dos trabalhos para 6 de outubro, enquanto 60 deputados votaram contra. Não parecia haver dúvidas, naquele momento, de que havia maioria favorável à revisão. Os fatos porém iriam mostrar que essa maioria não se importaria em relação à votação das matérias objeto de apreciação pelo Congresso.

O Supremo decidiu então mais do que uma liminar ou um mandado de segurança: posicionou-se firmemente quanto à independência dos poderes e a capacidade de cada um decidir, internamente, as questões referentes ao seu funcionamento. Pode-se argumentar, inclusive, que, ao fazê-lo, o STF também se pronunciou de forma oblíqua sobre uma outra questão que tem preocupado muito os ministros — a possibilidade de a revisão acolher propostas da instalação de mecanismos de controle externo do Poder Judiciário. Ao enfatizar a doutrina da separação dos poderes, o Supremo teria mandado um recado sutil ao Legislativo: esta é uma “rua de mão dupla”.

Finalmente, no dia 13 de outubro, foi lido o Projeto de Regimento Interno de autoria do relator-designado, o deputado Nelson Jobim. Essa proposição, o Projeto de Resolução nº 1, de 1993-RCF, dispõe sobre o funcionamento dos trabalhos de revisão constitucional e estabelece normas complementares específicas. Iniciou-se, então, o prazo de cinco dias para apresentação de emendas ao regimento, segundo o disposto nas normas complementares baixadas pelo presidente do Congresso Nacional, senador Humberto Lucena.

Envolvida desde logo numa série de controvérsias, devido à acirrada oposição ao processo, empreendida pelos partidos de esquerda, a revisão se instala em um ambiente muito diferente daquele que antecedeu à instalação da Assembleia Nacional Constituinte. Enquanto em relação à Constituinte havia um consenso nacional quanto a sua necessidade e legitimidade, a revisão se inicia combatida por organizações importantes da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a maior parte do movimento sindical etc.

Nessa direção, aliás, caminha o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS) ao analisar as causas do insucesso da revisão.² Argumenta ele que a radicalização ideológica e o corporativismo que se verificaram dentro e fora do Congresso, aliados às posições

² Declarações feitas durante reunião com a bancada do PSDB.

ideológicas de algumas bancadas, impossibilitaram o estabelecimento de uma agenda mínima negociada. Ao contrário, a discussão focou-se no aspecto mais polêmico da revisão: a ordem econômica. Estabelecido esse cenário, segundo o deputado, a revisão não teria outro destino senão o fracasso.

Assim, a primeira diferença básica entre o regimento que agora está sendo discutido e aquele da ANC foi que o atual está sendo concebido num clima de enfrentamento. Como vimos, existe um claro questionamento da legitimidade da própria reunião revisora. Em contraste com isso, as discussões do início da ANC ligavam-se basicamente à questão de quem dela deveria participar, não se ela deveria se realizar. É oportuno lembrar, por exemplo, que uma das questões fundamentais no momento inicial da Constituinte era se os senadores eleitos em 1982 e com mandato até 1990 deveriam ou não participar dos trabalhos, já que não haviam sido eleitos em 1986 com mandato constituinte específico. Essa comparação também foi feita pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE), que entendeu o fracasso dos trabalhos como resultado do desinteresse demonstrado pela sociedade em relação ao tema da revisão constitucional, a qual parecia muito mais preocupada com as punições dos parlamentares atingidos pela CPI do Orçamento. Algo muito diferente aconteceu, segundo Inocêncio, durante a Assembléia Constituinte, quando a sociedade participou intensamente do desenrolar dos trabalhos. Na verdade, ainda segundo o deputado, o desinteresse do próprio Congresso foi fruto dessa falta de sintonia. Além disso, a fragilidade do Congresso e a sua baixa credibilidade temporária tornaram-no impotente para realizar a tarefa.³

Outra questão que de certa forma antecedeu ao reconhecimento dos senadores foi definir se haveria uma constituinte específica, eleita para esse fim, ou se a Assembléia funcionaria paralelamente ao Congresso Nacional. Em ambos os casos, a decisão foi eminentemente política e se baseou no pressuposto de que a transição para a democracia no Brasil bem como, aliás, todas as passagens de regime em nosso país haviam sido soluções negociadas entre militares e civis, e que não se cogitava numa ruptura da ordem jurídica e institucional vigente. A Constituinte foi congressional (a *Folha de S. Paulo* continuou se referindo a um "Congresso Constituinte"), os senadores eleitos anteriormente tiveram os seus mandatos reconhecidos e os embates em torno do regimento, embora apaixonados, nunca resvalaram para o confronto.

A situação agora é diferente, e a proposta de regimento compilada pelo deputado Nelson Jobim reflete esse fato muito claramente. O regimento foi profundamente marcado por essa circunstância de origem. Segundo o deputado Ibsen Pinheiro, escolhido relator do Projeto de Regimento, a idéia básica era "propiciar celeridade aos trabalhos, com base na seletividade das matérias".⁴ O objetivo da revisão deveria ser seletivo, já que não se cuidava de escrever uma nova Constituição, mas de identificar os pontos que se haviam mostrado negativos até então e alterá-los. Segundo o deputado Ney Lopes (PFL-RN), o autoritarismo embutido no regimento e o estilo do relator, deputado Nelson Jobim, foram fatores determinantes para que a maioria dos congressistas se alienasse dos trabalhos revisionais, gerando uma apatia inviabilizadora.⁵

De qualquer modo, a questão da celeridade era um dos pontos centrais para o processo de revisão, já que este seria realizado às vésperas de um novo período eleitoral. Isto,

³ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

⁴ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

⁵ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

evidentemente, era de ser esperado, já que neste final de século no Brasil ou se está em ano eleitoral ou num ano anterior a um ano eleitoral.⁶ Era impossível evitar que o processo revisor se confrontasse com esta realidade. De qualquer modo, a data-limite para o final dos trabalhos deveria ser dada pelo calendário eleitoral, em especial o prazo para desincompatibilização dos candidatos, definido como 2 de abril de 1994. Encerrando-se em 31 de maio, a revisão ainda se estendeu por dois meses além daquela data.

Assim, o prazo final foi dado por uma circunstância política. Como era impossível a revisão ainda não se ter encerrado num momento em que a maioria dos congressistas estava se preparando para disputar uma eleição, esse limite era praticamente inamovível. Seria possível, embora não muito provável, a revisão terminar antes, mas ela dificilmente poderia terminar depois disso. Como efeito dessa premência de tempo, um dos componentes básicos do regimento era o mecanismo da votação das preferências, isto é, aquele dispositivo que se decide votar antes de algum outro. É claro que existiria uma “ordem natural” da revisão, definida pela ordem numérica dos artigos da Constituição, mas a votação das preferências iria estabelecer uma hierarquia política do que era considerado mais urgente e relevante, subordinado sempre à decisão do plenário.

Segundo o regimento, podia apresentar propostas de emendas qualquer parlamentar ou representação partidária com assento no Congresso Nacional. Nas versões anteriores do regimento, incluía-se entre os que dispunham dessa prerrogativa o presidente da República — o que foi retirado na versão aprovada, sob a alegação de que o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que os “membros do Congresso Nacional” e apenas eles teriam a atribuição de revisar a Constituição. Na verdade, essa limitação visava tão-somente a reduzir a possibilidade de o governo atuar na votação da revisão. Por outro lado, a capacidade de o Executivo apresentar emendas era consistente com a noção da apresentação de emendas populares (um dispositivo não-controverso mas que também não se coaduna com uma leitura estrita do art. 3º), ou a possibilidade de apresentação de emendas por conjuntos de assembleias legislativas.

De qualquer modo, o PSDB apresentou emenda ao regimento incluindo o presidente da República entre os que poderiam apresentar proposta de emenda ao processo de revisão constitucional. Isso era adequado, na medida em que o titular do Poder Executivo detém tal atribuição no processo ordinário de alteração do texto constitucional, definido no art. 60 das disposições permanentes da Constituição. Não havia por que não incluí-lo entre os que, ao amparo do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderiam efetivamente modificar o texto constitucional. Isso acabou não ocorrendo, todavia, já que a emenda não foi aprovada pelo plenário.

Ao contrário do presidente, poderiam ser apresentadas emendas populares, subscritas por no mínimo 15 mil eleitores, em listas organizadas por pelo menos três associações, podendo cada eleitor subscrever, no máximo, três propostas. Outra forma de apresentação de proposta de emenda era através do voto de três ou mais assembleias legislativas, deliberando, cada uma, pela maioria de seus membros.

⁶ De fato, em 15 anos, a partir de 1985, o Brasil teve ou terá, até o ano 2000, nada menos do que 11 eleições, assim distribuídas: 1985 (eleições para prefeitos das capitais e dos municípios de segurança nacional), 1986 (eleições de governadores, senadores e deputados), 1988 (eleições para prefeitos e vereadores), 1989 (eleição para presidente da República), 1990 (eleições de governadores, senadores e deputados), 1992 (eleições para prefeitos e vereadores), 1993 (plebiscito sobre a forma e o sistema de governo), 1994 (eleição para presidente da República, governadores, senadores e deputados), 1996 (eleições para prefeitos e vereadores), 1998 (eleições de governadores, senadores e deputados) e 2000 (eleições para prefeitos e vereadores).

As propostas de emenda e as emendas a elas apresentadas seriam votadas em dois turnos por deputados e senadores reunidos em sessão unicameral. A unicameralidade, isto é, o somatório dos votos de deputados e senadores, era uma questão fundamental, objeto de grande resistência por parte de alguns senadores, como Josaphat Marinho (PFL-BA) e Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE). Argumentavam eles que tal prática, por reduzir drasticamente o papel do Senado Federal, na verdade estaria comprometendo uma das chamadas “cláusulas pétreas” da Constituição, por tender a eliminar o sistema federativo.

Nesse particular, é interessante observar que, na fase de redação ao Projeto de Constituição, antes de seu segundo turno de votação em 1988, foi sugerida uma alteração da redação do art. 3º para substituir “sessão unicameral” por “sessão conjunta”, seguindo a mesma forma dada, por exemplo, na votação dos vetos presidenciais. Essa alteração foi negada, com o argumento de que o que se desejava era exatamente uma reunião unicameral, com votação de senadores e deputados como um único corpo legislativo, e não como ocorre no caso do veto, com a Câmara e o Senado reunidos em sessão conjunta, mas votando em separado.

Outra questão importante era a da promulgação parcial dos dispositivos objeto de alteração — uma questão controversa, inclusive do ponto de vista jurídico. Todavia, como não se estava elaborando uma nova Constituição, mas o Congresso se engajava num processo que é em tudo semelhante ao da emenda constitucional, a promulgação parcial de dispositivos era possível e não foi contestada pelo Supremo.

Trata-se de um mecanismo opcional, não o método normal de promulgação previsto no regimento, a promulgação em globo. Era algo, portanto, que deveria ser utilizado em casos especiais, como a questão tributária, que deve ser decidida ainda em 1993 para poder entrar em vigor no ano seguinte. Todavia, esse mecanismo só foi usado para a promulgação antecipada do Fundo Social de Emergência, que permitiu o equilíbrio das contas públicas para o lançamento do plano de estabilização econômica.

Em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, o relator Nelson Jobim defendeu a necessidade e a constitucionalidade do rito sumário de promulgação.⁷ Segundo Jobim, a visão de que o rito sumário fosse inconstitucional tinha origem em “leituras estranhas à Constituição brasileira”. De fato, a Constituição portuguesa — de onde, aliás, o dispositivo da revisão constitucional foi trazido — determina que “as alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão”, que será promulgada pelo presidente da República (art. 286, nº 2). No Brasil, argumenta Jobim, “a opção foi outra”, e “quem tem a competência constitucional de revisar tem o poder de disciplinar os seus procedimentos”. O deputado Nelson Jobim afasta liminarmente o argumento de que a “Constituição é um todo orgânico”, que sensibilizou os senadores José Paulo Bisol e Josaphat Marinho em debates no plenário do Senado. Segundo ele, as constituições “se compõem de diversos subconjuntos temáticos que não dependem um dos outros para sua existência e eficácia”.

Restava assegurar-se o Congresso da posição do Supremo Tribunal Federal. Houve consultas informais e os ministros não se mostraram, em sua maioria, avessos à idéia. De qualquer modo, definida essa possibilidade no regimento, seria possível aos que discorressem dela recorrer ao STF e ao Tribunal, responder à questão de ela se tornar premente com a necessidade de promulgação antecipada de algum texto votado.

⁷ Jobim, Nelson. As dúvidas do rito sumário. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 15 out. 1993. p. 2. Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

Quanto à data de encerramento dos trabalhos revisionais, inicialmente, a proposta do deputado Nelson Jobim continha um dispositivo determinando que os trabalhos teriam uma data de término, embora ele não tivesse definido qual seria ela, por falta de acordo entre os partidos favoráveis à revisão. Existiam propostas para fixá-la em 31 de dezembro ou 31 de janeiro. Segundo líderes que apoiaram a revisão, um dos problemas com a data seria que com a sua inclusão no regimento estaria fixado, para os partidos contrários, um horizonte preciso para a obstrução, sendo que só seria necessário obstruir até aquela data, passada a qual o trabalho se encerraria obrigatoriamente.

Finalmente, a grande questão política durante o período que marcou o início dos trabalhos revisionais foi qual seria efetivamente a posição dos chamados “contras”, os partidos e organizações da sociedade civil que se opunham radicalmente ao processo de revisão do texto constitucional. Em primeiro lugar, os partidos de esquerda estabeleceram tentativas de negociação com o relator com vista a realizar o que eles entendiam como a “democratização” do regimento. O objetivo das alterações propostas foi entendido, na verdade, como dar aos “contras” melhores condições para obstruir o processo. Assim, os partidos majoritários não as aceitaram. Para as lideranças dos partidos que apoiavam a revisão, concessões só iriam dificultar a tarefa, e só seriam feitas se a esquerda concordasse em votar contrariamente a tópicos aos quais se opunha, mas aceitasse participar do processo. Esse acordo foi tentado até o final da revisão, sem qualquer sucesso.

A 20 de outubro de 1993, com a revisão em andamento, se inicia o que seria a pior ameaça a esse processo: o escândalo do orçamento. Instalada nessa data a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar o envolvimento de parlamentares com o desvio de verbas públicas realizados no âmbito da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, fica desde logo evidente que a CPI vai, no mínimo, atrasar de forma importante os trabalhos da revisão constitucional.

A CPI é presidida por um dos parlamentares mais respeitados do Congresso, o senador Jarbas Passarinho (PPR-PA). O seu vice-presidente é o deputado Odacir Klein (PMDB-RS) e tem como relator o deputado Roberto Magalhães (PFL-PE).

A CPI é o pretexto que os “contras” estavam esperando para justificar, aos olhos da opinião pública, a acusação de falta de legitimidade alegada para que o Congresso não mude a Constituição. Embora a maioria dos parlamentares continue afirmando que deseja a manutenção das atividades da revisão,⁸ os líderes partidários, atentos ao que fica evidenciado como o centro das atenções da opinião pública, decidem mantê-la em ritmo lento durante os trabalhos da CPI.⁹

É oportuno lembrar que o senador Passarinho não considerou, em seu depoimento, a CPI como fundamental para o fracasso da revisão, e sim “as manifestações que ocorreram no interior do Congresso, vaiando e molestando parlamentares (...) intimidando os intimidáveis”. Segundo ele, a responsabilidade se deve à “atuação de uma minoria obstrucionista, agindo de maneira implacável, às vezes até com a conivência involuntária da Mesa, que chegou até ao insulto pessoal ao presidente do Congresso”.¹⁰

Os partidos articulam adiamento para evitar a “influência” da CPI, enquanto a falta de *quorum* emperna os trabalhos da revisão.¹¹ Já não há dúvida de que a CPI vai esvaziar

⁸ *Folha de S. Paulo*, 20 out. 1993. *Cademo Brasil*, p. 1-10.

⁹ *Jornal de Brasília*, 20 out. 1993. p. 4.

¹⁰ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

¹¹ *Folha de S. Paulo*, 20 out. 1993. *Cademo Brasil*, p. 1-7.

a revisão, dando um descanso aos “contras”. Em 26 de outubro, menos de uma semana, portanto, após o início das investigações e com a oposição tumultuando a sessão de leitura do regimento, o relator, deputado Ibsen Pinheiro, um ex-presidente da Câmara já envolvido no escândalo, usa o seu discurso para fazer um desabafo sobre as denúncias que o atingem. A relação CPI/revisão deixa de ser meramente de conflito de espaço político e passa a relacionar-se com figuras-chave que vão sendo envolvidas na CPI. A revisão continua, afirma otimista o *Jornal da Tarde*, segundo o qual os trabalhos da CPI do Orçamento não prejudicam o andamento do processo.¹² No mesmo dia, porém, a *Folha de S. Paulo* considera que mais importante do que revisar a Constituição é “revisar a prática política”. O jornal considera que a desmoralização do Congresso Nacional impõe que se suspenda a revisão.¹³

No início de novembro tudo que parece possível é a realização de uma “revisão mínima”. Ninguém mais acredita que ela comece em dezembro, menos ainda que possa ter a amplitude imaginada antes do estouro do escândalo do orçamento. Se houver revisão, ela será restrita, quase mínima — pensam as lideranças que ainda cuidam do assunto. A CPI do Orçamento está atrasando os trabalhos da revisão ao desviar para si as atenções dos parlamentares e da opinião pública.¹⁴

Malgrado a aprovação do regimento e o início anunciado dos trabalhos, os problemas criados pela CPI do Orçamento não cessam de criar obstáculos à revisão. O deputado Inocêncio Oliveira, preocupado com a imagem da instituição que dirige, afirma que a reforma só vai começar em janeiro. O presidente da Câmara acha que é preciso esperar o fim da CPI do Orçamento e as cassações de mandatos. Isso, evidentemente, só se iria completar após o final do processo revisor, em maio de 1994.¹⁵ Na verdade, o prazo da CPI torna-se um dos principais fatores de irritação para os defensores da reforma.¹⁶

O Congresso tenta um acordo que permita salvar a revisão. O PMDB, com suas principais lideranças atingidas, inclusive o seu líder na Câmara Genebaldo Correia e o ex-presidente Ibsen Pinheiro, admite o imenso desgaste ocorrido e busca uma saída para a crise. Em 9 de novembro surge a primeira vítima das pressões políticas para viabilizar o processo de revisão através da retirada dos elementos comprometidos com o escândalo: o deputado Ibsen Pinheiro, envolvido pelas denúncias da CPI do Orçamento, renuncia à relatoria do regimento, enquanto o Congresso procura retomar os trabalhos. No mesmo dia, o Congresso tenta outra vez votar o regimento que é finalmente aprovado em clima tenso.

Malgrado a aprovação do regimento e o início anunciado dos trabalhos, os problemas criados pela CPI do Orçamento não cessam de criar obstáculos à revisão. O presidente da Câmara dos Deputados Inocêncio Oliveira, preocupado com a imagem da instituição que dirige, afirma que a reforma só vai começar em janeiro. Considera que é preciso esperar o fim da CPI do Orçamento e as cassações de mandatos. Isso, evidentemente, só se iria completar após o final do processo revisor, em maio de 1994.¹⁷

¹² *Jornal da Tarde*, 28 out. 1993. p. 4.

¹³ *Folha de S. Paulo*, 25 out. 1993. Caderno Debates, p. 1-3.

¹⁴ *Jornal da Tarde*, 4 nov. 1993. p. 8.

¹⁵ *O Estado de S. Paulo*, 17 nov. 1993. p. A8.

¹⁶ *O Estado de S. Paulo*, 2 dez. 1993. p. A4.

¹⁷ *O Estado de S. Paulo*, 17 nov. 1993. p. A8.

Ao mesmo tempo em que essas dificuldades são reconhecidas pela liderança da instituição, os partidos não conseguem obter acordo sobre a revisão. PMDB e PFL não chegam à definição da agenda mínima de votações. Os líderes tentam, sem sucesso, atrair os “contras” para a revisão — tentativa que continuará infrutífera até o final dos trabalhos.¹⁸

A CPI encerra sua missão com a apresentação do relatório do deputado Roberto Magalhães, em 21 de janeiro de 1994. Logo em seguida, no entanto, iniciam-se os processos de julgamento de parlamentares citados, inclusive o de Ibsen Pinheiro, Genebaldo Correia (ex-líder do PMDB) e Ricardo Fiúza (ex-líder do PFL). Não parece haver dúvida de que a investigação das próprias entranhas do Congresso — que “corta a própria carne”, na expressão do presidente da CPI, senador Jarbas Passarinho —, havia ferido de morte o processo revisional.

4. Os seis pontos paradigmáticos para a liberalização da economia

A seguir examinaremos seis pontos que consideramos paradigmáticos das alterações propostas no texto constitucional que, se aprovadas, levariam a uma efetiva liberalização econômica e reforma do Estado no Brasil. Ocioso é dizer, evidentemente, que nenhum desses dispositivos foi alterado durante o processo de revisão.

O critério para a escolha desses pontos foi a sua predominância no debate pela imprensa e no Congresso revisor. Todos estão ligados às questões relativas à ordem econômica e são os seguintes: os monopólios estatais das telecomunicações e do petróleo, a definição de empresa brasileira, a participação das empresas estrangeiras no setor mineral, a participação do capital estrangeiro no setor de saúde e a limitação da taxa de juros a 12%.

Monopólio estatal das telecomunicações (art. 21, XI)

O primeiro desses pontos era o monopólio estatal das telecomunicações definido no art. 21, XI, da Constituição. Segundo esse artigo, à União compete: “XI — explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidade de direito privado, através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”.

Em consequência, entre os setores da economia em que o governo federal tinha permissão de atuar de forma monopolística estava a totalidade dos serviços de telecomunicações. Dado o texto constitucional vigente, o máximo que o governo poderia fazer em termos de liberalização do setor era permitir que o mesmo fosse explorado por empresas, desde que o controle acionário destas fosse detido por órgãos estatais. A Constituição sancionava as práticas já existentes no setor. Desde a criação, durante o regime militar, da *holding* estatal do setor, a Telebrás e a Embratel, o governo federal e o de alguns estados, como o do Rio Grande do Sul, passaram a operar as companhias telefônicas, daí retirando,

¹⁸ *Folha de S. Paulo*, 17 nov. 1993. Caderno Brasil, p. 1-9.

com pouquíssimas exceções, a iniciativa privada.¹⁹ Agora, essa política passava a ser engessada na própria Constituição.

Quando a revisão se inicia, parece evidente que o monopólio das telecomunicações deverá sofrer mudanças, pois nada menos de 68% dos parlamentares querem algum tipo de modificação no setor, enquanto 34% querem a privatização.²⁰ Os grandes partidos dão uma demonstração de união quanto à revisão constitucional. A maioria quer o fim do monopólio estatal do petróleo. Tal posição, todavia, é ambígua. Num levantamento da posição do Congresso acerca do monopólio do petróleo, com dados de uma pesquisa do Datafolha feita junto aos parlamentares, 58% afirmam ser contra a privatização da Petrobrás.²¹

Os parlamentares ditos conservadores se unem para propor a quebra dos monopólios, sendo que a bancada do PPR define prioridades para os trabalhos. Os revisionistas parecem ter motivos de júbilo: a maioria dos parlamentares pesquisados pela imprensa afirma querer o fim do monopólio. A pesquisa mostra que o Congresso já admite mesmo a quebra do monopólio nas telecomunicações.²² Não apenas os conservadores procuram dar seguimento ao processo, a centro-esquerda também se mobiliza. O deputado José Serra, líder do PSDB, lista quatro pontos essenciais na revisão: sistema político eleitoral, organização sindical, reforma fiscal, tributária e previdenciária e monopólio estatal.²³

Os diversos grupos de *lobby* se enfrentam desde o início da revisão. Em outubro é apresentada uma proposta das multinacionais alemãs sobre o processo revisional, sendo que as empresas de capital alemão instaladas no Brasil desejam que sejam alterados 15 dispositivos da Constituição.²⁴ Ao mesmo tempo, o *lobby* pró-monopólio reage com a apresentação de nada menos de 400 emendas às propostas revisionais já apresentadas, suprimindo ou modificando as propostas que ameaçam os monopólios.²⁵

Na grande imprensa, capitaneada pelo *O Estado de S. Paulo*, desenvolve-se uma campanha em prol da revisão: é preciso fazer a reforma, afirma o jornal em fins de novembro. Os reacionários não podem impedir que se reveja a Constituição só porque foi instalada a CPI do Orçamento.²⁶ Um cronograma tenta conciliar os trabalhos da CPI com a revisão da Carta, e bem ou mal os prazos vão sendo cumpridos.

Desde 1988, o texto constitucional a respeito da ordem econômica fazia saber que o Brasil não abriria seu mercado de telecomunicações à iniciativa privada, já que tal medida dependeria de uma alteração na própria Constituição do país. Mesmo que algum governo chegasse ao poder com uma agenda privatizante, seriam necessárias modificações na Carta Magna para que ele pudesse pôr em prática tal programa.

O efeito dessa condicionante nos investidores nacionais e internacionais não se fez esperar. O monopólio estatal era visto como permanente e inviolável a quaisquer discussões, num momento em que a queda dos investimentos estatais gerava uma queda da qualidade dos serviços e uma defasagem tecnológica que a enorme propaganda institucio-

¹⁹ Existem algumas companhias telefônicas em que a participação da Telebrás é minoritária; a principal delas é a Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC), que atua na região do Triângulo Mineiro.

²⁰ *Folha de S. Paulo*, 10 out. 1993. Caderno Brasil, p. 1-11.

²¹ *Folha de S. Paulo*, 10 out. 1993. Caderno Brasil, p. 1-10.

²² *Jornal da Tarde*, 6 dez. 1993. p. 10.

²³ *Correio Braziliense*, 6 jan. 1994. p. 4.

²⁴ *Folha de S. Paulo*, 13 out. 1993. Caderno Brasil, p. 1-9.

²⁵ *Correio Braziliense*, 7 jan. 1994. p. 2.

²⁶ *O Estado de S. Paulo*, 24 out. 1993. p. A.3.

nal das empresas estatais atuantes no setor não podia esconder. Ao mesmo tempo, a televisão brasileira continuava a crescer, baseada na liderança exercida no mercado pela Rede Globo, que continuava a deter uma fatia desproporcionalmente grande do mercado. Isso fazia aumentar o receio de que a abertura do monopólio estatal pudesse significar que o setor passaria a ser controlado por um grupo privado excessivamente poderoso, com efeitos danosos sobre a política do país. Para mudar ou manter a dependência das telecomunicações em relação ao Estado, desenvolveram-se os mais atuantes *lobbies* durante o processo de revisão constitucional.

Monopólio estatal do petróleo (art. 177)

Um ponto importante, intensamente debatido durante a revisão constitucional, foi o que determinou a definição, em nível constitucional, do monopólio estatal do petróleo, exercido pela Petrobrás. De 1954, ano em que foi votada a lei que criou a empresa e o monopólio, até a promulgação da Constituição de 1988, tal monopólio foi definido em lei; depois de 1988, todavia, tornou-se parte da Carta Magna, *constitucionalizando-se* — o que evidentemente, dificultou sua alteração.

Nos anos 80 e 90, diversos países da América Latina que tradicionalmente se mostraram preocupados com o papel dos investimentos estrangeiros, como o México e a Argentina, haviam-se colocado na vanguarda de um movimento mundial no sentido de atraírem tanto capitais como tecnologia de ponta para reformar sua economia. Sob a presidência de Carlos Menem, a Argentina chegara a privatizar sua empresa estatal que exercia o monopólio da exploração e do refino do petróleo, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Ao mesmo tempo, no Brasil, a *Carta brasileira havia convertido o monopólio em mandamento constitucional*.

Esse monopólio foi aumentado para incluir os “riscos e os resultados destas atividades”, ficando a União proibida de conceder qualquer tipo de participação em espécie ou em valor na exploração de petróleo ou de gás natural, exceto naquilo que estava definido pelo art. 20, § 1º. Esse dispositivo trata dos *royalties* que a Petrobrás deveria pagar aos estados e municípios produtores pelo petróleo encontrado em seu território. O monopólio estatal só podia admitir parceiros também estatais.

Definição de empresa nacional (art. 171)

Outro assunto extremamente importante devido a sua natureza simbólica foi a definição de empresa nacional dada pelo art. 171 da Constituição. De acordo com um observador, o “tratamento constitucional do investimento estrangeiro era altamente controverso, e poderia mesmo retardar o crescimento econômico do país”.²⁷ De fato, um dos efeitos da nova Constituição foi agir contrariamente às tentativas dos diversos governos desde 1988 para atrair capital estrangeiro. Embora certos aspectos de nossa economia, como taxas positivas de juros muito acima dos níveis mundiais tivessem contribuído para

²⁷ Rosenn, Keith S. Op. cit., p. 27.

a entrada de capitais estrangeiros, o consenso era de que tais recursos se destinariam ao mercado financeiro e não às aplicações produtivas.

O dispositivo que trata das empresas estrangeiras é o art. 171, que tem a seguinte redação:

“Art. 171. São consideradas:

I — empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II — empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I — conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II — estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do ‘caput’ se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional”.

O texto inclui na Constituição uma regulamentação específica sobre o investimento estrangeiro no país — um assunto extensamente debatido durante a Assembleia Constituinte. A diferença de tratamento entre empresas de capital estrangeiro e empresas de capital nacional até então se limitava a alguns poucos setores da economia, em especial áreas consideradas estratégicas, principalmente a de informática.²⁸ Na realidade, o conceito jurídico usado pela Constituinte foi importado quase que literalmente da chamada Lei de Informática.

Participação de empresas estrangeiras na atividade mineradora (art. 176, § 1º)

Outra questão importante era a proibição constitucional de que companhias estrangeiras investissem em mineração em solo brasileiro. De acordo com a Constituição, todos os recursos minerais são definidos como pertencentes à União, e sua exploração deveria ser realizada apenas por empresas de capital nacional, ou por indivíduos de nacionalidade brasileira.

O texto que trata dessa questão é o seguinte:

“Art. 176.

²⁸ Baaklini, Abdo I. & Rego, Antonio Carlos Pojo do. O Congresso e a política nacional de informática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 22(2), abr./jun. 1988.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o 'caput' deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas".

Como resultado da aprovação desse dispositivo, de cuja defesa participaram ativamente as organizações profissionais dos geólogos e engenheiros de mineração, o resultado prático foi uma enorme fuga de capitais do setor mineral brasileiro. A produção mineral foi fortemente impactada por tal decisão, com a restrição do investimento privado no setor mineral. Num momento em que todas as economias latino-americanas estavam em processo de abertura, com o objetivo de atrair capitais de risco, a nova Constituição foi um fator importante para a marginalização do Brasil como foco de atração de novos investimentos.

Participação do capital estrangeiro na área da saúde (art. 199, § 3º)

Ainda outro ponto em que os adeptos da revisão dispuseram-se a atuar na área econômica foi a questão da participação de empresas estrangeiras no setor de saúde. Essas empresas foram proibidas de ali atuar, pela Constituição, o que é no mínimo estranho, na medida em que o investimento público em saúde havia caído de US\$80 por habitante, em 1980, para apenas US\$41 atualmente. Sem condições de investir numa área de custos crescentes, o Estado assiste hoje à total deterioração do setor.

A proibição está vazada nos seguintes termos:

"Art. 199.

§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País salvo nos casos previstos em lei."

A questão era pelo menos estranha, na medida em que, como vimos, o setor saúde, no Brasil, como em todas as partes do mundo, tem grande necessidade de investimento, nacional ou estrangeiro.

Limitação das taxas de juros reais em 12% (art. 192, § 3º)

Finalmente, uma outra questão foi incluída em nossa lista, a que trata da proibição de que qualquer pessoa ou empresa cobre juros superiores a 12% reais por ano. Normalmente, podemos considerar que leis sobre usura não fazem muito sentido econômico, na medida em que, se algo na economia tem suas taxas fixadas pelo mercado, esse algo tem sido as taxas de juros. Fora do mundo islâmico, o Brasil é um dos poucos países onde a usura é condenada como crime e a Constituição e as leis tratam dessa questão. Ao que tudo indica, graças a um ex-deputado, empresário em São Paulo, que, premido por contas não-pagas, decidiu vingar-se dos bancos.

A redação do dispositivo, parte do art. 192, é a seguinte:

"§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar".

Apesar de este texto fazer parte da Constituição, e como a indicar que ele não fazia muito sentido, o Congresso não aprovou, em seis anos, qualquer lei que determinasse a aplicação desse dispositivo.

5. Os partidos políticos e a revisão constitucional

Como é evidente, os principais partidos brasileiros desde logo deixaram clara a sua posição quanto à questão de revisão constitucional. Os partidos de oposição tinham posturas diversas em relação ao tema. O PT parecia disposto a influir no processo, principalmente porque considerava que seu candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, seria eleito e necessitaria determinadas reformas no aparato de Estado a fim de viabilizar seu governo. Todavia, pressionada pelos grupos de interesse que atuam no seio do partido, a direção nacional do PT exigiu que seus parlamentares sequer apresentassem emendas ao processo revisional. Desde o início, apesar do sentimento de alguns de seus líderes, como o deputado José Genoíno, o PT posicionou-se firmemente entre os “contras”.

Assim, o embate sobre as questões regimentais influenciou nos trabalhos da revisão ainda mais do que a divergência sobre o regimento interno e sua posterior alteração pelo “Centrão” teria definido os rumos da Assembléia Constituinte. De certa forma os ritos e mecanismos do processo legislativo e a articulação de forças políticas deram forma à não-realização da revisão em 1993/94.

Inicialmente, podemos examinar aquilo que se apresentava como a agenda do PT, do PDT e dos outros partidos de esquerda para o processo revisional. Foram eles que a imprensa desde logo denominou de “contras”. Esses partidos consideravam que não deveria haver revisão constitucional, pelo menos não imediatamente. No caso do PT, qualquer modificação, caso viesse a acontecer, somente deveria ser promovida pelo novo Congresso, dentro de um esquema de eleição de um novo presidente da República. O argumento central era de que a revisão só deveria ser realizada por quem tivesse real legitimidade para fazê-lo.

Os parlamentares do partido desde cedo têm problemas quanto a sua participação no processo. Em novembro, parece à imprensa que as dificuldades diminuíram e que os deputados do PT poderão participar da reforma da Carta, como afirma a *Folha de S. Paulo*.²⁹ No dia seguinte, *O Globo*, defensor do processo, rejubila-se por o PT ter decidido participar da revisão constitucional.³⁰ Essa informação, porém, é no mínimo prematura: a direção do PT impõe o boicote total ao processo e proíbe os parlamentares do partido de apresentarem emendas.³¹ A direção nacional decide que o partido só poderá participar das sessões da revisão para obstruí-las.

Tanto o deputado Aloisio Mercadante (PT-SP) como o senador Marco Maciel (PFL-PE) cada um fiel a sua posição ideológica, argumentam muito proximamente para explicar a não-revisão. Ambos alegam a indisposição para negociar, o ano eleitoral e a CPI como pontos fundamentais para o fracasso do processo.

²⁹ *Folha de S. Paulo*, 24 nov. 1993. p. 1-8.

³⁰ *O Globo*, 25 nov. 1993. p. 9.

³¹ *Folha de S. Paulo*, 29 nov. 1993. Caderno Brasil, p. 1-9.

Como não poderia deixar de ser, na medida em que muitos parlamentares petistas consideram necessária a revisão até para viabilizar um possível governo Lula, a proibição de apresentação de emendas divide o PT. Sua bancada parlamentar, ressentida com a posição autoritária da direção partidária, rebela-se contra a imposição do diretório nacional. A revisão constitucional provoca uma nova crise no interior do partido. Alguns parlamentares procuram subterfúgios para poderem participar. O deputado José Genoíno, um dos defensores da reforma dentro do partido, por exemplo, consegue vencer a censura do PT à revisão com a ajuda de alguns “padrinhos”: as suas 77 propostas serão apresentadas por parlamentares de diversos partidos.³²

O PDT estava decidido desde o início a bloquear o processo de modo radical. Essa posição era coerente com a adotada por Leonel Brizola em relação ao programa de privatizações e pretendia dar a sua candidatura à Presidência da República um posicionamento de defesa das denominadas conquistas sociais da Constituição de 1988. O partido apresenta uma visão ainda mais radical do que a do PT sobre o assunto, contestando aquilo que se apresentava como necessário à modernização da economia como nada mais do que um golpe desfechado em nome dos interesses do capital estrangeiro e de grupos privados nacionais.

Entre os partidos favoráveis à revisão, o PFL (Partido da Frente Liberal) apresentou uma agenda de mudanças que deveriam ser implementadas, coerentemente com o programa do partido. A liderança do PFL foi sem dúvida a mais consistente na defesa do processo de revisão constitucional, embora não tenha sido capaz de trazer sua bancada a Brasília para romper o bloqueio representado pelos contras. Entre as mudanças do texto constitucional propugnadas pelo PFL estavam a redução do papel do Estado na atividade econômica e a alteração no tratamento dado ao capital privado nacional e estrangeiro, em busca de maior eficiência e novos investimentos. Além disso o partido propunha redução do monopólio estatal nos setores estratégicos e abertura de novas áreas ao capital privado. O item seguinte continha a simplificação do sistema tributário, a redução da carga tributária sobre as atividades produtivas e, finalmente, a eliminação de todas as restrições sobre exploração do subsolo.

O PPR (Partido Progressista Reformador), o antigo partido de apoio ao regime de 1964, embora tenha defendido intransigentemente a revisão, na prática participou da obstrução ao processo, a partir do momento em que sua liderança não se via capaz de viabilizar alguns dos pontos do seu programa de liberalização da economia.

Entre os partidos de centro-esquerda que apresentaram uma agenda de alterações na Constituição, estava numa posição de destaque o PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira), que teve como uma de suas principais figuras o então ministro da Fazenda do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso. A bancada do partido, porém, mostrou-se dividida quanto a muitos pontos das propostas apresentadas por sua liderança.

Em estudos realizados antes do início da revisão, o partido decidiu analisar um conjunto de proposições que, a seu ver, transcendiam à questão econômica e passavam por temas institucionais, como um novo pacto federativo, com a nova definição das tarefas dos estados federados, das relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da representação parlamentar, da reforma do Poder Judiciário (que incluía a questão da

³² *O Globo*, 11 dez. 1993, p. 8.

competência das diversas instâncias e o controle externo), da segurança pública (com a unificação das polícias, novo papel das forças armadas) e da comunicação de massas.

Na área social e trabalhista o partido defendia o contrato coletivo de trabalho e reformulação do imposto sindical e o fim da unicidade sindical. Na seguridade social, pregava-se a reforma do sistema de previdência, inclusive com revisão da questão da aposentadoria por tempo de serviço e, principalmente, das chamadas aposentadorias especiais.

Especificamente no setor econômico, pretendia-se debater em profundidade a função do Estado na economia, que incluía, mas não se limitaria, ao fim dos monopólios. As questões da privatização e das taxas de juros e do tratamento do capital estrangeiro, com a definição de empresa nacional fizeram parte do conjunto de emendas apresentadas pelo partido, além da revisão do orçamento e da reforma do sistema tributário. Na área político-institucional, o PSDB pretendia realizar uma reforma eleitoral profunda, alterando a proporcionalidade da representação, introduzindo o voto distrital e modificando, com vistas a limitá-la, a atual liberdade de criação e funcionamento dos partidos políticos.

Talvez o indicativo das razões que levaram ao fracasso o processo revisional tenha sido as posições adotadas pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) em relação à revisão. O maior partido em número de representantes na Câmara e no Senado estava totalmente dividido quanto à questão. Embora algum dos defensores mais atuantes do processo estivessem nos seus quadros, o PMDB, atingido na sua liderança maior no escândalo da Comissão do Orçamento, foi extremamente ausente e omitiu-se do processo. É significativo que o autor do Projeto de Regimento tenha sido o deputado Genebaldo Correia, e o seu relator, o deputado Ibsen Pinheiro, dois dos principais líderes do partido e ambos afastados em consequência do escândalo da CPI. Não tendo, na verdade, como definir uma posição do partido quanto aos temas paradigmáticos apresentados. Os peemedebistas estavam tanto entre os mais aguerridos defensores da revisão, como o deputado Germano Rigotto (RS), quanto entre seus críticos, a exemplo do Senador Cid Sabóia de Carvalho (CE).

6. Os grupos de pressão e a revisão constitucional

Para que examinemos o fenômeno dos grupos de pressão (ou grupos de interesse) em relação à revisão constitucional, é importante que se estabeleça inicialmente uma distinção conceitual entre o que tem sido denominado de as três arenas importantes da *polis*: a sociedade civil, a sociedade política e o Estado.³³

Por um lado, temos o Estado, uma unidade de decisão e ação que procura exercer controle político sobre a totalidade da nação. Para tanto, o Estado age por intermédio dos instrumentos a seu dispor, principalmente o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território.³⁴ Não há discordância entre os estudiosos do período pós-64 no Brasil quanto ao fato de o Estado se encontrar à época, se não controlado, pelo menos fortemente influenciado pela corporação militar. Alfred Stepan argumentou que os militares haviam criado, no período, um novo conceito de profissionalismo, que enfatizava

³³ Stepan, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. p. 9.

³⁴ Weber, Max. *Politics as a Vocation*. In: Pizzorno, Alessandro (ed.). *Political sociology*. London, Penguin, 1971. p. 28 (Trad. brasileira: Ciência e política, duas vocações. São Paulo, Cultrix, 1972).

Posicionamento dos partidos sobre os seis itens paradigmáticos

Dispositivos	PT*	PSDB	PFL	PPR
1. Monopólio das telecomunicações (art. 21, XI)	manutenção do monopólio estatal	elimina exigência de controle estatal para a exploração dos serviços de telecomunicações, possibilitando a transferência do controle acionário para a iniciativa privada. Prevê normas preservando a livre concorrência	extingue monopólio estatal, permite a empresas privadas prestarem serviços de telecomunicações mediante outorga	quebra do monopólio, permitindo que empresas privadas explorem serviços de telecomunicações mediante concessão
2. Monopólio do petróleo (art. 177)	manutenção do monopólio estatal	elimina monopólio, exceto na pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás	extingue monopólio, permite concessões a empresas privadas	quebra do monopólio: pesquisa, refino, importação e exportação podem ser realizados por empresas privadas
3. Definição de empresa nacional (art. 171)	manutenção do texto atual	elimina o conceito de empresa brasileira de capital nacional	considera empresa brasileira a que é constituída sob leis brasileiras e que tem sede e administração no país	elimina dicotomia, toda empresa organizada segundo as leis brasileiras e com sede e direção no Brasil é considerada empresa brasileira
4. Mineração (art. 176, §1º)	manutenção do texto atual	elimina exclusividade de pesquisa e lavra por brasileiros e empresas brasileiras de capital nacional	suprime proibição da participação de empresa estrangeira na pesquisa e lavra de minérios	permite que todas as empresas brasileiras atuem na pesquisa e lavra de minério, mesmo que controladas por capital estrangeiro
5. Participação do capital estrangeiro na saúde (art. 199, §3º)	manutenção do texto atual	suprime a vedação da participação do capital estrangeiro na área de saúde, afirmando que não há por que manter essa reserva de mercado	suprime a vedação da participação do capital estrangeiro na área de saúde	suprime o dispositivo
6. Taxa de juros reais limitada a 12% a.a. (art. 192, §3º)	manutenção do texto atual	suprime, afirmando que o dispositivo constitui enorme restrição à condução da política econômica	suprime: as taxas devem ser fixadas pelo mercado	

*Programa de governo do PT (*Folha de S. Paulo*, 3 fev. 1994. p. 1-10).

tanto a proteção do Estado quanto as ações mais especificamente administrativas que tinham como objeto o desenvolvimento econômico.³⁵

De outro lado, temos a sociedade civil, onde os movimentos sociais e as organizações de todas as classes sociais procuravam organizar-se para defender seus interesses em face do Estado. É justamente nessa arena da sociedade civil que surgem e atuam os grupos de pressão.³⁶ Por último, a sociedade política, organizada para buscar e, se possível, efetivamente exercer o controle sobre o Estado. Trata-se de uma instância intermediária, composta das instituições formalmente políticas.

A explicitação do conceito de grupos de pressão se deu mais claramente nas tentativas desenvolvidas nos EUA após a II Guerra Mundial. Procurou-se produzir uma ciência política que se afastasse da ênfase, até ali existente, no estudo comparativo das instituições políticas. O propósito manifesto da nova corrente era fazer com que a disciplina se debruçasse sobre o comportamento efetivo dos atores políticos, e não mais no estudo de suas intenções, ou daquilo que eles deveriam fazer.

Gabriel Almond foi um dos que participaram dessa tentativa de estabelecer uma abordagem funcionalista para a ciência política.³⁷ Segundo Almond, a política pode ser entendida como um sistema composto de insumos, processamentos e produtos. Essa abordagem, que também é desenvolvida por David Easton,³⁸ procurou basear seu instrumental teórico na recém-enunciada Teoria Geral dos Sistemas.

Podemos definir, no contexto dessa abordagem, grupos de pressão como organizações que exercem funções de articulação dos interesses manifestos de grupos na sociedade, com vistas a influenciar a formulação e a execução de políticas públicas. Tais grupos, em geral, estão preocupados em influenciar tão somente uma área específica de política pública.

Já os partidos políticos procuram agir sobre toda uma gama de propostas para a ação de governo, voltando-se para a apresentação de um programa que atende a um conjunto de reivindicações bem mais amplo. Aos partidos é fundamental apresentar-se como representantes de uma versão socialmente aceita de “bem público” ou “bem comum”. Procuram eles desempenhar a função de agregação de interesses diversos, articulados (apresentados) pelos grupos de interesses em um nível que permita a formação de coalisões políticas viáveis.

Essa abordagem nos dá uma idéia da hierarquia desses dois conceitos, propondo-se uma estruturação entre ambos os fenômenos, na qual os grupos de interesses (representando interesses específicos e corporativos) formariam a base de um sistema representativo do qual os partidos seriam as “correias de transmissão” em face do governo.

O Brasil possuiu, no passado recente, o que já foi chamado de um sistema partidário *sui generis*.³⁹ O movimento partidário que então surgiu, o MDB, buscou suas raízes na sociedade civil e não no Estado. Quando esse partido foi chamado a assumir as responsabilidades de governo, com a transição do regime militar para um regime civil a agremiação

³⁵ Stepan, Alfred. *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven, Yale University Press, 1973.

³⁶ Stepan, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Op. cit., p. 11.

³⁷ Almond, Gabriel A. Introdução. In: Almond, Gabriel A. & Coleman, James S. (eds.) *A política das áreas em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

³⁸ Easton, David. *Uma teoria da análise política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

³⁹ Cardoso, Fernando Henrique. Conferência na Universidade de Columbia, 12 nov. 1986. Ver também On the characterization of authoritarian regimes in Latin America. In: Collier, David (ed.). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1979.

continuou se sentindo liberada para atuar como oposição, ou, pelo menos para produzir um discurso oposicionista. Isso colocou problemas fundamentais para a sua ação na formulação de políticas públicas, na medida em que os elementos permanentes do Estado (burocracia civil e militar) obtiveram uma margem de manobra em situação de crise. Essa ambigüidade do PMDB, que deve ser objeto de maiores estudos pelos que analisam a transição brasileira, é um dos elementos que dificultaram esse processo.

As associações, sindicatos e demais entidades da sociedade civil organizada desenvolveram-se muito durante o período final do regime autoritário. Com a abertura e a redemocratização foi necessário dotar o Estado de uma organização que refletisse o grau de articulação que a sociedade civil atingiu nos últimos anos. Escrevendo sobre a transição para a democracia no Cone Sul da América Latina, Alfred Stepan aponta para o fato de que tanto o Estado quanto a sociedade civil se fortaleceram no Brasil dos anos 80.⁴⁰ Não tivemos aqui, como na Argentina, uma situação na qual tanto o Estado quanto a sociedade civil perderam parcelas significativas de poder. Aqui ambos os pólos foram capazes de expandir sua área de atuação. As organizações mais efetivas, porém, sempre foram as que agiram no interior do Estado, utilizando-se de seu poderio e posição estratégica para exercer uma influência com características paraestatais sobre o conjunto da sociedade.

As entidades de funcionários, principalmente das empresas estatais, atuando a partir do aparato do Estado, foram sem dúvida as mais atuantes no processo revisional. A facção anti-reformista era composta das empresas estatais, representadas por suas associações de empregados, como as da Petrobrás e Telebrás, apenas para citar as mais ativas. Todas opuseram-se à revisão, chegando mesmo a pagar anúncios nos jornais e na televisão contra a sua realização, por considerar que ela representava uma tentativa de vender o patrimônio público a preço vil aos interesses estrangeiros e do capital nacional.

Segundo o senador Passarinho, o *lobbyism*, especialmente das estatais poderosas, convenceu ou tirou o ânimo de muitos parlamentares que, em resposta a questionários, mostravam-se absolutamente convencidos da necessidade de reduzir o papel atual do Estado, pejado de estatismo.⁴¹ Passarinho debita ainda ao “ano eleitoral a falta de coragem de muitos, que receavam o patrulhamento nas suas bases”, área em que a atuação dos sindicatos ligados às estatais sempre foi extremamente eficaz.

A revisão, em especial no que toca à privatização e à desregulamentação da economia, feririam de morte esse controle. A reação foi inevitável e, pelo menos até o momento, venceu em toda a linha.

7. Conclusão

Nosso objetivo neste trabalho foi mapear o conjunto das forças políticas brasileiras que se posicionaram a favor e contra a revisão constitucional e tentar explicar sua atuação dentro do quadro. Como verificamos anteriormente, entre as forças que se opuseram à reforma estavam quatro grupos principais.

O primeiro destes foi a estrutura sindical, que com uma única exceção, a Força Sindical, posicionou-se contrariamente à revisão. A mais militante nessa posição foi sem

⁴⁰ Stepan, Alfred. State power and the strength of civil society in the Southern Cone of Latin America. In: Evans, Peter et alii (eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985. p. 332.

⁴¹ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

dúvida a CUT (Central Única dos Trabalhadores), acompanhada nesse caso pela CGT (Central Geral dos Trabalhadores). Em termos da CUT, tal posicionamento era claramente definido a partir da militância dos sindicatos ligados ao setor público, extremamente importantes na CUT, e que desde logo sentiam que a revisão punha em risco, através da possibilidade de privatizações, a sua posição de ascendência no controle do aparelho do Estado.

Outra força importante foram os partidos de esquerda, entre os quais o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista), além de outros partidos menores, como o PC do B (Partido Comunista do Brasil) e o PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado), uma dissidência de esquerda do PT. É estranho que esses partidos se tivessem oposto à versão final da Constituição aprovada em 1988, por considerá-la como resultante de um acordo com a direita. Como vimos um dos mais poderosos grupos anti-reforma era formado pelas empresas estatais, representadas por suas associações de empregados que se opuseram de forma radical ao processo.

Finalmente, um outro grupo foi formado de organizações da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outras. O principal argumento dessas entidades era de que a reforma poderia ameaçar os direitos sociais e econômicos incluídos na Constituição.

Segundo o senador Êlcio Álvares (PFL-ES), numa análise macropolítica, a revisão inviabilizou-se principalmente por que os “contras” viam no seu sucesso uma ameaça a uma candidatura já posta. Antecipando a sucessão presidencial, eles procuraram inviabilizar algo que, vindo a acontecer, melhoraria substancialmente a economia brasileira, e conseqüentemente auxiliaria o governo e seus partidários na campanha presidencial de 1994.⁴²

O campo político favorável à reforma era um grupo muito menos estruturado, e que apresentou desde logo interesses divergentes. Na verdade, enquanto os “contras” necessitavam ser apenas isto, isto é, ser contrários à revisão, os “a favor” precisavam unir-se em torno de algum projeto ou proposta daquilo que queriam ver aprovado. Em primeiro lugar, havia o governo federal, que considerava que o país deveria ter uma nova ordem constitucional para viabilizar a reforma do Estado brasileiro. Na direção oposta a esse ponto de vista, um dos partidários da revisão, o ex-ministro Delfim Neto, considera que a realização desta implicaria turbulência política e social, na medida em que “revisão é igual a redistribuição de renda, que significa beneficiar alguns e prejudicar outros”, atitude esta sempre difícil num ano eleitoral.⁴³

Apesar de o presidente Itamar Franco ter-se mostrado um defensor relutante da reforma constitucional, por achar que era assunto do Poder Legislativo, a equipe econômica do governo, em especial o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, posicionou-se em defesa da revisão usando os mesmos argumentos que cada um dos titulares do Executivo haviam utilizado desde 1988: a Constituição, com o seu federalismo deturpado, que transferiu receitas da União para estados e municípios, sem transferir os encargos correspondentes, havia arruinado o governo federal e tornado o país “ingovernável”.

⁴² Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

⁴³ Depoimento prestado aos autores pelo parlamentar.

O Ministério da Fazenda considerava que iria necessitar da revisão para reduzir o tamanho do Estado e, portanto, eliminar as causas básicas do déficit público e da inflação. Ao mesmo tempo seria um componente fundamental para o êxito a longo prazo de qualquer plano de estabilização da economia. Sem a revisão, os planos desse tipo sofreriam sempre de uma fraqueza inerente às tentativas de controlar os gastos públicos sem o concomitante controle dos encargos. Para tanto seria preciso um novo “pacto federativo”, estabelecendo-se um sistema que transferisse ao mesmo tempo receitas e encargos para os estados.

Um segundo elemento favorável foram as organizações empresariais, que se concentraram em questões como o incremento das privatizações, a reforma tributária, investimentos estrangeiros e o fim dos monopólios. Entre as entidades-chave para tal posicionamento estavam a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e a CNI (Confederação Nacional da Indústria). Uma série de grupos específicos foram formados para efetivar um *lobby*, sobre a revisão, entre eles o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Comunicações, formado para defender a privatização do setor de telecomunicações.

Quando examinamos a revisão, podemos verificar que o Brasil perdeu, novamente, uma importante oportunidade de reverter um caminho que se demonstrou cada vez mais difícil de ser trilhado, o do desenvolvimento econômico alavancado pelo setor estatal. A revisão não se ter realizado talvez tenha sido um dos principais equívocos deste final de século em nosso país. Enquanto a abertura política dos anos 80 foi a nossa *glasnost*, não nos mostramos capazes de dar-lhe seqüência com a nossa versão da *perestroika*.

A história tem sido generosa com o Brasil. A revisão constitucional de 1988 foi uma chance que o país teve de acompanhar a nova ordem econômica e política mundial, reduzindo o tamanho do Estado e concentrando sua atuação nas áreas em que este está precipuamente vocacionado para atuar (educação, saúde, segurança, por exemplo), e nas quais tem atuado mal em nosso país. Com o encerramento dos trabalhos sem que a revisão se realizasse efetivamente, essa oportunidade foi totalmente desperdiçada. Resta agora saber se outras oportunidades virão e se o país e seus dirigentes terão condições de olhar para o futuro, ao invés de repetir eternamente erros do passado.

Diferentemente do que se propaga, as condições políticas e econômicas do Brasil exigem que a reforma do Estado venha a ser vista como estratégia de desenvolvimento. Além disso, afinal, o interesse público não repousa sempre necessariamente nas mãos do Estado, pois muitas vezes é encontrado no choque de interesses conflitantes da sociedade civil.