

# A Constituição cidadã e os legados da ditadura

*The Citizen Constitution and the Legacies of the Dictatorship*

**Daniel Aarão Reis\***

---

## **Resumo**

A Constituição de 1988 no contexto da longa transição da ditadura à democracia. A ditadura e suas tentativas de institucionalização: a Constituição de 1967. As lutas por uma Constituinte soberana. A convocação da Constituinte em 1985: alcance e limites. As eleições de 1986. A trajetória da Constituinte: organização interna, participação dos lobbies e mobilização popular. A Constituição de 1988: inovações democráticas e legados da ditadura. Cidadania social e democrática X centralização do poder e tutela militar. O caráter híbrido da nova Constituição e sua correspondência com o processo de transição “transicional e transaccional”. A incidência da cultura política nacional-estatista. O retalhamento da nova Constituição e seu precoce envelhecimento. A atual crise política e a necessidade de uma nova Constituição.

---

## **Palavras-chave:**

Constituição. Transição. Ditadura & Democracia. Inovações democráticas & Legados ditatoriais.

---

## **Abstract**

The 1988 Constitution in the context of the long transition from dictatorship to democracy. The dictatorship and its attempts at institutionalization: the 1967 Constitution. The struggles for a sovereign Constituent Assembly. The convening of the Constituent Assembly in 1985: scope and limits. The elections of 1986. The trajectory of the Constituent Assembly: internal organization, participation of the lobbies and popular mobilization. The 1988 Constitution: democratic innovations and legacies of the dictatorship. Social and democratic citizenship X centralization of power and military guardianship. The hybrid character of the new Constitution and its correspondence with the “transitional and transactional” transition process. The incidence of the national-statist political culture. The shredding of the new Constitution and its precocious aging. The current political crisis and the need for a new constitution.

---

\* Professor Titular de História Contemporânea da Universidade Federal Fluminense/UFF.

Constitution. Transition. Dictatorship & Democracy. Democratic innovations & dictatorial legacies

A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, apesar de seus limites, contradições e ambivalências, que serão discutidos no presente artigo, encerra uma fase – a da transição da ditadura ao estado de direito democrático.

O estado de exceção, ou seja, a ditadura, desaparecera desde o início de 1979, quando deixaram de ter vigência os Atos Institucionais. É certo que o último general-presidente, João Figueiredo, fora eleito sob os parâmetros da ditadura. Entretanto, desde o início do ano em que ocorreu sua posse, em março de 1979, não mais existiam os instrumentos de exceção típicos de um regime ditatorial. *Ainda* não se estabelecera a democracia, mas *já* não havia a ditadura, sendo esta uma das mais interessantes particularidades da transição brasileira da ditadura para a democracia, cuja segunda e última fase perdurou por quase dez anos.<sup>1</sup>

A Constituição de 1988, sétima na história do país,<sup>2</sup> foi produto de uma longa e contraditória luta, plena de *zigzagues* e só pode ser compreendida, desde sua convocação até o encerramento dos trabalhos, em sua forma e seu conteúdo, no contexto da complexa transição da ditadura para a democracia.

A demanda por uma Constituinte, a rigor, figurava em plataformas de diversas oposições desde a segunda metade dos anos 1960. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) cedo defenderam esta proposta. Mais tarde, em meados dos anos 1970, ela seria também incorporada por organizações de esquerda, até mesmo por algumas das mais radicais, sendo assumida igualmente pelos partidos legais de oposição que se refizeram depois de 1979, como o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido do Trabalhadores (PT), entre outros.<sup>3</sup>

Em fins de 1966 e inícios de 1967, o ditador Castello Branco pretendeu atender a estas demandas. Nomeou uma comissão de notáveis, supervisionada por ele próprio, e incumbiu o Congresso eleito em 1962, mutilado por dezenas de cassações, sem nenhuma representatividade, a

<sup>1</sup> A primeira fase teve início com a abertura “lenta, segura e gradual”, deflagrada após a posse do general Geisel, em março de 1974. Cf. Daniel Aarão Reis, 2013 e 2014.

<sup>2</sup> No império, o país conheceu a Constituição outorgada de 1824. No período republicano, houve mais cinco Constituições: as de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Cf. Cedi, 1992, J.A. de O. Lima et alii, 2013; A. Pilatti, 2008.

<sup>3</sup> Para as estruturas político-partidárias brasileiras, cf. R. Meneguello, 1998; J. Nicolau, 2012.

aprovar, a toque de clarins, uma nova Constituição para a discussão e votação da qual não fora mandatado.

Assim nasceu, no contexto de uma farsa, sem nenhuma legitimidade, a sexta Constituição brasileira.

A empreitada tinha um duplo objetivo: contribuir para a institucionalização da ditadura (seja o que isto pudesse significar) e amarrar o próximo ditador – já “eleito” por um Congresso obediente e encolhido – num quadro legal alheio à sua vontade.<sup>4</sup> Entre não poucos criou-se a ilusão de que a ditadura fora superada, cedendo lugar a um Estado de Direito autoritário.

O engano evidenciou-se em menos de dois anos. Em 13 de dezembro de 1968, a edição do Ato Institucional nº 5 radicalizou novamente a ditadura, reinstaurando o estado de exceção. Vieram depois várias emendas constitucionais, algumas aprovadas pelo Congresso, outras impostas pela ditadura, desfigurando o texto de 1967.

Quando os atos institucionais deixaram de vigorar, em janeiro de 1979, como já referido, o ordenamento jurídico existente parecia uma colcha de retalhos muito mal retalhada – as oposições passaram a designá-lo, com razão, como um “entulho autoritário”.

Cresceu então o movimento por uma nova Constituinte, autêntica, eleita pelo povo, explicitamente mandatada para construir um novo Estado de Direito democrático. Forças políticas mais radicais – e consequentes – propunham como condições prévias, entre outras, o desmantelamento dos aparelhos repressivos (DOI-CODI), a liberdade irrestrita de organização partidária e sindical, o direito de greve.

Havia também controvérsias quanto ao modo de escolha dos constituintes – uma assembleia unicameral, na boa tradição democrática? Um congresso “normal”, mas eleito com poderes constituintes?

O general-presidente e as lideranças políticas que haviam apoiado a ditadura hesitavam. Uma Constituinte poderia “desestabilizar” a transição, conveniente seria esperar por tempos melhores, argumentavam.

Enquanto nada se decidia, novas emendas constitucionais iam-se acumulando, adensando o “entulho autoritário”,<sup>5</sup> confundindo a ordem jurídica.

<sup>4</sup> E. Gaspari, para se referir ao período ditatorial regido por Castello Branco, cunhou a expressão “ditadura envergonhada”. Outros, sem usar a expressão, tendem a amenizar o mesmo período. Trata-se de uma avaliação questionável, pois a ditadura de Castello Branco foi duríssima, dissolvendo partidos políticos, fechando, por um breve tempo, o próprio congresso nacional, cassando direitos políticos e acobertando a tortura. Cf. Elio Gaspari, 2002.

<sup>5</sup> Entre 1979 e 1985, aprovaram-se mais 14 emendas constitucionais, somando às 11 já existentes, elevando seu número para 25. Este alto patamar, em parte, devia-se ao fato de que, numa das emendas impostas pela ditadura (Governo Geisel), em 1977 (pacote de abril),

Os políticos reunidos na chamada “Aliança Democrática”, liderados por Tancredo Neves e José Sarney, comprometeram-se, então, a convocar, uma vez eleitos, uma Assembleia Constituinte.<sup>6</sup>

Apesar da inesperada morte de Tancredo Neves, em 21 de abril de 1985, José Sarney, já investido como presidente da República desde 15 de março, honrou a promessa, enviando ao Congresso Nacional, em 28 de junho, proposta de emenda constitucional, atribuindo ao Congresso a ser eleito no ano seguinte, em novembro de 1986, poderes constituintes.

Houve protestos. O que se propunha, alegava-se, não tinha foros de uma assembleia autêntica, democrática, unicameral. Em vão. O governo, apoiado pelos setores conservadores,<sup>7</sup> citava os precedentes de 1891 e 1945, quando congressos eleitos haviam incorporado simultaneamente o trabalho de elaborar uma nova Constituição e as tarefas legislativas rotineiras. De mais a mais, esta metodologia estaria mais de acordo com a abertura “lenta, gradual e segura”, e negociada, que se desenrolava desde o início do governo Geisel.<sup>8</sup>

Depois de intensa discussão no congresso nacional e na sociedade, a proposta do governo, com modificações, foi aprovada e promulgada como Emenda Constitucional nº 26, em 27 de novembro de 1985.<sup>9</sup>

Ainda neste mesmo ano, e cumprindo outra promessa eleitoral, o presidente José Sarney instituiu a chamada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida pelo nome de seu líder, Afonso Arinos, com a função de construir um projeto que serviria de base, ou de inspiração, para os trabalhos dos constituintes.<sup>10</sup>

As eleições de novembro de 1986, mobilizando 69 milhões de eleitores registrados, resultaram em vitória ampla e arrasadora do

---

o *quorum* para a aprovação deste tipo de emenda fora rebaixado para maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Cf. Cedi, 1992 e J.A.O. Lima et alii, op. cit.

<sup>6</sup> A chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney foi eleita indiretamente, pelo Congresso Nacional, em 15 de janeiro de 1985.

<sup>7</sup> A ditadura, então, mesmo desgastada, dispunha ainda de bases amplas na sociedade brasileira, questão já aprofundada por vários trabalhos acadêmicos, cf., entre outros, G. A.A. Ferreira, 2015; J.M. Cordeiro, 2015; L. Grinberg, 2009; R.P.S. Motta, 2014, 2014a; D. Rollemberg, 2008 e 2010; D. Rollemberg e S.V. Quadrat, 2010.

<sup>8</sup> Para a compreensão do governo Geisel, cf. M.C.S. D’Araújo, 1995 e 2002. Para o processo de abertura, do ponto de vista militar, cf. M.C.S. D’Araújo, C. Castro e G.A.D. Soares, 1995.

<sup>9</sup> No corpo da Emenda Constitucional nº 26, enxertaram-se dispositivos que modificaram – ampliando seu escopo – a Lei de Anistia, de agosto de 1979. Observe-se ainda que, pouco antes, em 10 de maio de 1985, haviam sido legalizados o Partido Comunista do Brasil e o Partido Comunista Brasileiro.

<sup>10</sup> Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. A Comissão foi duramente criticada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e por outros setores progressistas pela suposta intenção de interferir indevidamente na, e questionar a, soberania da Assembleia Constituinte.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).<sup>11</sup> Beneficiado pelo chamado Plano Cruzado, editado pelo Governo,<sup>12</sup> cujos resultados imediatos haviam jugulado a inflação e promovido uma importante redistribuição de renda, o PMDB elegeu todos os governadores de estado, à exceção de Sergipe, que ficou a cargo do PFL.<sup>13</sup>

As eleições para deputados e senadores confirmariam a força do PMDB e a hegemonia da Aliança Democrática (PMDB + PFL). De um total de 489 cadeiras, os dois partidos elegeram 378 deputados (PMDB 260 e PFL 118), ou seja, 77,29% dos escolhidos. Ao lado deles, surgiram 4 partidos de força mediana: PDS (33 deputados); PDT (24); PTB (17) e PT (16). E ainda 5 partidos nanicos: PL (6); PDC (5); PC do B (4); PSB (3) e PCB (3).

Adicionaram-se ainda, para compor o Congresso Constituinte, 72 senadores: 49 eleitos em 1986 e mais 23, eleitos em 1982,<sup>14</sup> quase todos do PMDB ou do PFL.

Aparentemente, o jogo estava jogado. A maioria moderada dos constituintes aprovaria uma Constituição à imagem e à semelhança dos interesses das forças conservadoras.

Mas aquela maioria estava permeada de contradições internas, e a história da Constituinte evidenciaria maior complexidade do que estes números brutos pareciam indicar.

Instalado o Congresso constituinte, em 1º de fevereiro de 1987 e aprovado seu regimento provisório, no dia seguinte, abriu-se uma primeira batalha – a referente à discussão e à aprovação do Regimento Interno dos trabalhos de elaboração da nova Constituição, aprovado apenas em 25 de março. Foi já aí possível verificar que a maioria confortável formada pelo PMDB e pelo PFL não tinha a presumível consistência e homogeneidade políticas.

<sup>11</sup> A emenda constitucional que liquidou o bipartidarismo no país, em 1979, determinou que todas as agrupações políticas deveriam autodenominarem-se “partido”. Desde então, o MDB adquiriu o nome de PMDB. Para as eleições de 1986: Câmara dos Deputados; CEDI, 1992; M.D. Kinzo, 1990; L.M. Rodrigues, 1987; Senado Federal.

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986.

<sup>13</sup> PFL – Partido da Frente Liberal, constituído em 1984 por setores importantes que haviam apoiado a ARENA, partido da ditadura enquanto durou a experiência bipartidária, inaugurada em 1965. Com a reforma constitucional de 1979, abolindo o bipartidarismo, o grosso dos partidários da ARENA fundou o PDS – Partido da Democracia Social. Foi dali que saíram as lideranças que formariam o PFL, em 1984. PFL e PMDB constituíram a Aliança Democrática, que elegeu indiretamente Tancredo Neves e José Sarney em 15 de janeiro de 1985.

<sup>14</sup> Era mais uma das incongruências deste Congresso constituinte – senadores eleitos em 1982, sem nenhum mandato para elaborar a Constituição, participariam, em pé de igualdade, com os congressistas eleitos para elaborar a nova Constituição. Cf. L.M. Rodrigues, op. cit., 1987.

A arquitetura concebida e aprovada para o trabalho dos constituintes previa uma teia complexa de oito Comissões Temáticas (CTs), correspondentes aos grandes títulos da futura Constituição, e de subcomissões (três para cada Comissão Temática). O trabalho destas comissões e subcomissões convergiria para uma Comissão de Sistematização (CS) que prepararia um primeiro projeto, a ser submetido à discussão plenária em dois turnos.

O quadro delineou-se da seguinte forma:

Quadro 1

Comissões Temáticas	Subcomissões
I. Comissão da Soberania dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	I-A – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais I-B – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias I-C – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
II. Comissão da Organização do Estado	II-A – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios II-B – Subcomissão dos Estados II-C – Subcomissão dos Municípios e Regiões
III. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	III-A – Subcomissão do Poder Legislativo III-B – Subcomissão do Poder Executivo III-C – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
IV. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	IV-A – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança IV-C – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

V. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	V-A – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas V-B – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira V-C – Subcomissão do Sistema Financeiro
VI. Comissão de Ordem Econômica	VI-A – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica VI-B – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte VI-C – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
VII – Comissão da Ordem Social	VII-A – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos VII-B – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente VII-C – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias <sup>1</sup>
VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	VIII-A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes VIII-B – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação VIII-C – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

---

Fonte: Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).<sup>15</sup>

O Regimento Interno fixava prazos determinados para o início e fim dos trabalhos de cada subcomissão. Os relatórios afluíam para as Comissões Temáticas e, integrados, avaliados e votados por estas, seriam encaminhados para a Comissão de Sistematização e daí, conformados em um Projeto, para os debates plenários.

As Comissões Temáticas instalaram-se em 1º de abril de 1987. As subcomissões temáticas começaram seus trabalhos em 7 de abril. Já a Comissão de Sistematização, com 93 titulares, instalou-se em 9 de abril.

---

<sup>15</sup> Publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte/DANC, de 25 de março de 1987, p. 874-875, apud J.A. de O.LIMA et alii, 2013, 2 vols. Para os trabalhos da Constituinte, cf. J.A. de O. Lima et alii, op. cit.; J. Nicolau, 1997; A.L. Backes et alii, 2009; e A. Pilatti, 2008.

As subcomissões receberiam sugestões até 6 de maio. Foram formuladas, no total, 9.653 sugestões. Depois de alguns adiamentos, encerraram seus trabalhos no dia 22 de maio, quando entregaram seus relatórios às Comissões Temáticas, que deram início às suas atividades.<sup>16</sup>

Conforme previsto pelo Regimento Interno, as Comissões Temáticas, depois de analisarem mais de 14 mil emendas, entregaram suas conclusões ao relator da Comissão de Sistematização, Deputado Bernardo Cabral, em 17 de junho.<sup>17</sup> Ele teria 10 dias para apresentar seu Relatório, um anteprojeto de Constituição, o que foi, de fato, realizado, em 26 de junho.

O projeto continha 501 artigos e suscitou uma comoção nos meios conservadores, particularmente em suas alas liberal-privatistas, também denominadas de “neoliberais”, que o criticariam duramente, na forma e, principalmente, no conteúdo.

Na forma, por ser extenso demais e prolixo, incluindo no texto constitucional temas e assuntos que seriam, na voz dos críticos, muito melhor tratados em leis ordinárias. Mas os problemas principais derivavam do conteúdo, considerado demasiadamente “populista”, corporativista e estatista, quando não, socializante. O projeto era acusado pelos liberal-privatistas de anacronismo, de ignorar o “ar do tempo”, marcado pelas reformas liberalizantes em todo o mundo, principalmente na Inglaterra e nos EUA, mas também nas sociedades europeias adeptas da social-democracia e da regulação dos mercados. Até mesmo na União Soviética, pátria e referência histórica do socialismo estatista, o reformismo liderado por M. Gorbatchev, desde 1985, fazia acenos à liberdade econômica e críticas à exagerada intervenção do Estado. O mesmo acontecera na China comunista, desde 1978, que abria sua economia aos investimentos internacionais. Tudo isso parecia não ser considerado pelo projeto do deputado Bernardo Cabral que acionava, ao contrário, fantasmas do passado avaliados como enterrados.

Desencadeou-se uma autêntica ofensiva política. Havia uma certa ironia naquele ímpeto, pois muitos grupos de interesse, críticos ao “estatismo”, tinham sido os principais beneficiários do gigantismo estatal construído pelo regime ditatorial, em particular nos governos dos generais Médici e Geisel. Mas é fato que, desde 1974, assustados com este mesmo gigantismo, muitos empresários passaram, progressivamente, a apoiar a abertura liderada por Geisel e outros caminhos no sentido da democratização do país e do enfraquecimento do intervencionismo do Estado na economia e na sociedade em geral.

<sup>16</sup> Para a cronologia e fatos dos trabalhos constituintes, cf. J.A. de O. Lima, op. cit., 2013.

<sup>17</sup> Cf. B. Cabral, 2009.

Tais críticas, contudo, apesar de sua virulência, não obtiveram resultado imediato, mas assediariam, até o fim, o trabalho dos constituintes.

O projeto de Bernardo Cabral recebeu um pouco mais de 5.600 emendas, das quais o Relator se permitiu apreciar apenas 977. Em 9 de julho o Relator entregou, afinal, seu projeto para a consideração da Comissão de Sistematização (CS). Aprovado, com 496 artigos, foi entregue à Presidência da Assembleia que determinou o início dos debates, em primeiro turno (prazo de 40 dias), pelo Plenário do Congresso Constituinte, em 15 de julho de 1987.

A esta altura caberiam algumas observações.

A forma de organização prevista pelo Regimento Interno, em Comissões Temáticas e Subcomissões, parecia engenhosa e descentralizante – e democratizante. No entanto, a definição – fundamental – dos grandes títulos da futura Constituição, que embasou a formação do colar de comissões e subcomissões, tinha sido obra de um pequeno grupo de líderes, entre os quais se destacava a figura de Mario Covas, líder do PMDB. Estudiosos viram ali a marca das Constituições portuguesa e espanhola, recentemente aprovadas, e que tinham também sido fruto de processos de transição pacíficos e negociados. Não era muito evidente a transparência deste processo, mas não houve como questioná-lo ou revertê-lo.

Por outro lado, e em contraste com uma dinâmica aparentemente democrática, cresceu a percepção de que tudo o que fosse substantivo seria resolvido pela Comissão de Sistematização, que alguns começaram a identificar como uma espécie de funil, onde os grandes temas seriam, de fato, decididos. Indagavam-se os mais críticos se uma verdadeira “miniconstituinte” estaria ali tomando corpo.

Em sentido inverso (e contrariando pesquisas de opinião, publicadas imediatamente antes do início dos trabalhos do Congresso constituinte, segundo as quais haveria um grande desinteresse ou mesmo ignorância em relação à discussão da nova Constituição), o fato é que as pautas e os temas debatidos na Constituinte suscitavam interesse e mobilizavam a opinião pública e as principais mídias.

Multiplavam-se grupos de pressão com presença ativa nos corredores do Congresso, fazendo lobby, defendendo seus interesses, cabalando opiniões e votos, além de manifestações públicas que se realizavam nos gramados em volta do Congresso, sem contar milhares de cartas endereçadas aos constituintes. Era grande também a mobilização em torno das chamadas “emendas populares”, facultadas desde que obtivessem 30 mil assinaturas e fossem encaminhadas por, pelo menos,

3 entidades da sociedade civil. No total, seriam apresentadas 122 destas emendas, subscritas por cerca de 12 milhões de assinaturas.

Finalmente, mas não menos importante, importaria mais uma vez assinalar, como acima referido, a insatisfação dos meios conservadores liberal-privatistas. Eles se mobilizaram fortemente e, como se verá, esta mobilização teria certo impacto na elaboração da nova Constituição.

Nos debates plenários, iniciados, como se disse, em 15 de julho, e até 13 de agosto, quando vencia o prazo para a apresentação de emendas, foram apresentadas 20.790 sugestões. Havia ainda a considerar 5.237 emendas transferidas da fase anterior e mais 122 emendas populares. Um trabalho de Hércules. A ser desbastado pelo Relator, que apresentaria um novo projeto à Comissão de Sistematização (CS).

Intensificaram-se, neste período, os lobbies e as pressões de toda a sorte sobre os constituintes. Estimava-se que cerca de 10 mil pessoas transitavam diariamente pelo Congresso apresentando propostas e defendendo interesses de grupos particulares e de corporações privadas e públicas.

Em 26 de agosto, Bernardo Cabral apresentou à CS seu novo parecer (um substitutivo, no jargão parlamentar) ao primeiro projeto. Vinha mais enxuto mas, ainda assim, continha 374 artigos (305 disposições permanentes e 69 disposições transitórias). Abriu-se, então, uma nova rodada de debates na CS, com o recebimento de mais 14.320 emendas<sup>18</sup> e mais a discussão das emendas populares.

Tentando incorporar, ao menos em parte, as novas propostas e sugestões, o Relator apresentou, em 19 de setembro, um novo Substitutivo, com 336 artigos (264 disposições permanentes e 72 disposições transitórias). Abriu-se aí um novo prazo para os constituintes apresentarem requerimentos de “destaques”, ou seja, trechos do texto a serem avaliados e votados em separado. Nada menos que 8.377 destaques foram propostos.

Os debates na CS, cujo término estava previsto pelo Regimento Interno para 8 de outubro, prolongaram-se, no entanto, até 18 de novembro, encerrando-se aí a apreciação dos destaques, num total de 535 votações.

Poucos dias depois, em 24 de novembro, o Projeto de Constituição, chamado Projeto A, foi entregue ao Presidente da Assembleia Constituinte. Continha ele 335 artigos (271 disposições permanentes e 64 disposições transitórias).

O Projeto suscitou críticas de distintos horizontes.

Alguns setores conservadores continuavam a mirar na extensão do texto constitucional, considerado exagerado. A questão merecia

<sup>18</sup> A esta altura, somavam-se, desde o início do processo, 35.111 emendas.

um tratamento “técnico”, mas, a rigor, não se tratava de um problema apenas formal. Muitos interesses – e as grandes corporações privadas e públicas em particular –, queriam garantir suas posições, plasmando-as constitucionalmente, o que faria com que fosse difícil, depois, alterá-las, salvo com maiorias qualificadas de 2/3, problemáticas de alcançar.<sup>19</sup>

No exercício da crítica contundente, continuavam muito ativas, como já referido, as alas favoráveis ao liberalismo-privatista. O que mais incomodava a estes setores era o gigantismo estatal e sua inclinação nacionalista e corporativista, aspectos que seriam mantidos e consolidados no Projeto A, o que confirmava a força da tradição nacional-estatista brasileira, estruturada na base do corporativismo estatal, fundada numa outra ditadura, a do Estado Novo (1937-1945).<sup>20</sup>

A crítica a esta tradição, embora bem posicionada nas grandes mídias de então (imprensa, rádio e TV), não conseguia, porém, arregimentar num bloco unísono as elites econômico-financeiras. Com efeito, o nacional-estatismo articulava um conjunto heterogêneo de forças políticas e de classes sociais, congregando um amplo arco que integrava parlamentares de centro, de esquerda e de direita, incluindo-se aí radicais de distintos bordos.

O Estado hipertrofiado foi consagrado nos Títulos III (Da organização do Estado), IV (Da organização dos poderes) e VI (Da tributação e do Orçamento). Em seus numerosos artigos, estabelecia-se a preeminência da União sobre os estados (particularmente enfraquecidos) e os municípios e a preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário.

Numa outra dimensão, mereceu críticas acerbas de alguns (não muitos) políticos de esquerda, o Título V (Da defesa do Estado e das instituições democráticas): consagraram-se ali o estatuto particular das Forças Armadas (um Estado dentro do Estado?) e a sua condição de tutoras da Lei e da Ordem (Capítulo II do Título V). Curiosamente, estes dispositivos não provocaram reservas dos que clamavam contra o “gigantismo” do Estado.

Os dispositivos a respeito da Ordem Econômica e Financeira (Título VII) foram amplamente favoráveis aos conservadores, especialmente no Capítulo III (Da política agrícola e fundiária e da Reforma Agrária), onde se verificaram, segundo críticas fundadas das esquerdas, retrocessos até mesmo em relação a legislações aprovadas

<sup>19</sup> Para que uma Constituição adquirisse um mínimo de estabilidade, tornou-se uma tradição prever que alterações no futuro só sejam admitidas no texto aprovado com maiorias qualificadas de 2/3 dos representantes eleitos.

<sup>20</sup> Cf. Angela Castro Gomes, 2005 e L.M. Rodrigues, op. cit., 1980.

na época da ditadura (Estatuto da Terra).<sup>21</sup> Entretanto, a manutenção dos monopólios estatais (art. 177) não agradou aos defensores do liberalismo privatista.

Do ponto de vista dos valores democráticos, o Projeto apresentava ambivalências.

O Título II (Dos direitos e garantias individuais), em seus capítulos I (Dos direitos e deveres individuais e coletivo) e II (Dos direitos sociais) contemplava os interesses gerais e, em particular, os das classes populares com o reconhecimento – expresso – dos direitos sociais (Título I, capítulo II). Pela sua amplitude, uma notável inovação na tradição constitucional brasileira.

Também contribuía para uma visão mais ampla da democracia a instauração do Ministério Público (Título IV, capítulo IV), e os direitos consagrados no Título VIII (Da ordem social), como o conceito de Seguridade Social (Capítulo II).

Entretanto, os dispositivos, já aludidos, referentes ao Poder Político e à sua organização e também às Forças Armadas, reforçavam a centralização do Estado. O mesmo se poderia dizer dos dispositivos relativos à ordem econômica e financeira e aos meios de comunicação (Título VIII, capítulo 5), cujo nível de monopolização, demencial, não foi sequer arranhado. O mesmo caracterizava o nacionalismo triunfante, através dos monopólios estatais – nenhuma instituição de controle social foi imaginada ou proposta.

É curioso observar igualmente que a questão do *impeachment* (Título IV, capítulo II), que tantas controvérsias iria, mais tarde, provocar, não atraiu maior atenção nem mereceu debate qualificado. O Plebiscito revogatório nem chegou a ser votado, embora se tratasse de dispositivo conhecido e que permitia apeiar do poder através do voto popular um representante eleito. Parlamentares de todos os bordos não atentaram, ou fingiram não atentar, para uma questão que se tornaria crucial, como se evidenciou no futuro. Mais tarde, como se sabe, o recurso ao *impeachment*, um instrumento visceralmente antidemocrático, seria amplamente invocado, por diferenciadas correntes políticas, o que não impediria, sempre, que os deslocados do Poder por este dispositivo constitucional (des)qualificassem seus adversários e o próprio dispositivo como “golpistas”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

<sup>22</sup> Embora a Constituição de 1988 tenha previsto o impedimento/*impeachment* (arts. 85 e 86), a Lei que o regula é de 1950 (Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950), o que mostra a pouca atenção merecida pelo dispositivo.

Assim, criticado à direita e à esquerda, o Projeto A, apresentado por Bernardo Cabral, enfrentava um ambiente tumultuoso, um mar de tempestades em fins de 1987.

Em função de suas fortes tradições nacional-estatistas, e apesar de um conjunto de críticas, as esquerdas, até porque eram muito minoritárias, mas também nacionalistas, estatistas e corporativistas, tendiam a considerar aceitável o Projeto, embora alguns, sobretudo no PT, o criticassem.

No campo conservador, havia muitas reservas. Mesmo considerando sua heterogeneidade, a verdade é que sua ampla maioria não se concretizara num projeto à imagem e à semelhança de seus interesses. Suas alas liberal-privatistas, em particular, como assinalado, estavam em pé de guerra e exigiam mudanças de fundo no Projeto.

Correspondendo a estas demandas, formou-se, então, uma frente suprapartidária, autodenominada Centro Democrático, o “Centrão”. Constituído por 290 deputados do PMDB (quase metade dos representantes deste partido), do PFL, PDS, PTB, PL e PDC.<sup>23</sup>

A criação do “Centrão” correspondeu a uma crise interna no PMDB de grandes proporções, que acabaria resultando na renúncia do líder, Mario Covas e, mais tarde, agrupando os descontentes com as inclinações fisiológicas do PMDB, na criação do Partido da Social Democracia Brasileira, o PSDB, em junho de 1988.<sup>24</sup>

Depois do recesso dos trabalhos constituintes, entre 18 de dezembro de 1987 e 03 de janeiro de 1988, as atividades foram retomadas, já aí aparecendo, devidamente articuladas, as forças do Centrão. Impuseram a maioria que tinham e, após longos debates, conseguiram aprovar uma reforma regimental, viabilizando a apresentação de novas emendas, e mesmo de Substitutivos, ao Projeto A, de autoria de Bernardo Cabral.

De acordo com estas novas disposições regimentais, abriu-se, a partir de 7 de janeiro de 1988, por uma semana, outro prazo para apresentação de sugestões (emendas ou substitutivos até de títulos inteiros, se fosse o caso). Receberam-se 2.045 emendas.

Em 20 de janeiro, o Relator apresentou seu parecer, configurando-se, na prática, um novo projeto, mas não qualitativamente diverso do anterior. Iniciaram-se os debates mas com uma restrição de peso: nas propostas não acatadas pelo Relator, novos destaques só seriam votados se fossem subscritos por, no mínimo, 187 constituintes. Foram apresentadas 2.227 solicitações de destaque, tendo início os debates e as votações das

<sup>23</sup> As principais lideranças eram José Bonifácio de Andrada (PDS); Expedito Machado e Roberto Cardoso Alves (PMDB); Ricardo Fiúza (PFL) e Gastone Righi (PTB).

<sup>24</sup> Um incidente que contribuiu, em parte, para este desdobramento foi o afastamento, em agosto de 1987, para uma cirurgia cardíaca, de Mario Covas.

disposições permanentes em Plenário (1º turno), encerradas em 1º de junho de 1987.

Os debates e as votações das disposições transitórias ainda durariam até o dia 30 deste mês, produzindo-se um Projeto com 322 artigos (245 disposições permanentes e 77 disposições transitórias). É de se sublinhar que a maioria formada no Centrão não se concretizou num “rolo compressor”, como se supôs em determinado momento. O conglomerado também era atravessado por contradições insanáveis que impediram um comportamento unívoco, em bloco, em boa parte das votações.

Em 5 de julho este Projeto – denominado Projeto B – foi entregue à Presidência da Constituinte. Dois dias depois, iniciaram-se os debates em 2º turno, admitindo-se novas emendas. Tais discussões encerraram-se em 1º de setembro, remetendo-se o Projeto aprovado para uma Comissão de Redação, constituída desde 20 de abril passado, incumbida de depurar aspectos literários e jurídicos do texto.

Ao produto do trabalho desta Comissão de Redação, atribuiu-se o nome de Projeto C e ele seria discutido e votado entre 14 e 22 de setembro, transformando-se no Projeto definitivo, o chamado Projeto D, aprovado por 474 votos, contra apenas 15, com 6 abstenções<sup>25</sup>. O texto final conteria 315 artigos (245 disposições permanentes e 70 disposições transitórias).

Em 5 de outubro de 1988, em sessão solene, seria, afinal, promulgada, publicada e entraria imediatamente em vigor a nova Constituição.<sup>26</sup>

Como já se desenhara desde a apresentação do primeiro Projeto do Relator Bernardo Cabral, em junho de 1987 (o mesmo que, após algumas revisões, converteu-se no Projeto A), em novembro do mesmo ano, a Constituição de 1988 foi um texto profundamente marcado pelas tradições nacional-estatistas, centralistas e verticais. Ao mesmo tempo, integrou compromissos importantes favoráveis às liberdades democráticas e aos direitos sociais, manifestando também, em suas declarações doutrinárias, um viés popular (primado do trabalho, do bem estar social e da justiça social), embora nem sempre concretizado em disposições de aplicação clara e imediata. Finalmente, mas não menos importante, do ponto de vista da ordem econômica e financeira, caracterizou-se por um notável conservadorismo.

<sup>25</sup> Depois de 1.021 votações, que consumiram 20 meses de trabalho.

<sup>26</sup> A Constituição foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) no próprio dia 5 de outubro de 1988.

Um híbrido, uma expressão acabada do processo de transição – *transicional* e *transacional* – por que o país atravessara desde 1974, quando teve início a “abertura lenta, gradual e segura”.<sup>27</sup>

As tradições nacionalistas e estatistas estariam definidas – e consolidadas – nos Títulos referentes à Organização do Estado, à Organização dos Poderes, à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas e da Tributação e Orçamento (Títulos III, IV, V e VI, respectivamente).

Um Estado avantajado, preeminente, regulador, intervencionista, sob mal disfarçada tutela militar.<sup>28</sup> Características elaboradas desde o Estado Novo e reforçadas ao longo dos últimos governos da mais recente ditadura. Um Poder Executivo preponderante, num viés centralista,<sup>29</sup> dispondo de margens consideráveis, mas não absoluto, como nas ditaduras, porque teria de se haver com um Legislativo e um Judiciário que resguardavam também margens importantes de autonomia, sublinhando-se aí a latitude atribuída ao Ministério Público, também com grande autonomia, e que viria, no futuro, a desempenhar importante papel de fiscalização e “contrapeso” no processo político (Título IV, Capítulo IV).

Os compromissos democráticos, ampliados substancialmente com a noção dos direitos sociais, ganhariam contornos mais definidos – e mais nítidos – na consagração dos Princípios Fundamentais e Dos Direitos e Garantias Fundamentais (Títulos I e II). Reforçados, e aprofundados, por parte importante dos dispositivos referentes à Ordem Social (Título VIII), sobretudo no que se refere às suas elaborações doutrinárias (Cap. 1, art. 193)<sup>30</sup> e ao conceito de seguridade social (Cap. 2, arts. 194 e seguintes), complementados, ainda que de forma bem mais genérica pelos dispositivos concernentes à Educação, Cultura e Desporto, ao Meio Ambiente e aos Índios (Caps. 3, 6 e 8, respectivamente).

<sup>27</sup> Transicional porque estabelecido em longa transição. Transacional porque baseado na negociação. Cf. D. Aarão Reis, 2014.

<sup>28</sup> A propósito do papel que a Constituição atribuiria às Forças Armadas, diria o jornalista Jânio de Freitas: “Os militares obtiveram da Constituinte [...] tudo o que dela cobraram. E que, no essencial, reproduz a presença gigantesca que a Constituição da ditadura [alude a de 1967], pela primeira vez, lhe deu como direito constitucional [...]”. In Folha de São Paulo, 6 de outubro de 1988, p. 13-A.

<sup>29</sup> É notável o número de Medidas Provisórias/MPs, um outro legado da ditadura, editadas pelos vários presidentes da República depois da promulgação da Constituição de 1988: 1219. Itamar Franco (uma MP a cada 5,7 dias) e Lula (uma MP a cada 6,8 dias) são os campeões. Não foram computadas as MPs editadas por José Sarney e Michel Temer. Cf. J.A.de O. Lima et alii, 2013.

<sup>30</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, op. cit.

Alargavam também os direitos democráticos, entre outros dispositivos, a extensão, embora facultativa, do voto aos analfabetos<sup>31</sup> e aos maiores de 16 anos; o direito ampliado à informação em relação aos órgãos do Estado (*habeas data*) e; o mandado de injunção, conferindo aos cidadãos o direito de recorrer à Justiça para que dispositivos constitucionais fossem apoiados em leis que os garantissem de fato.

Em contrapartida, embora ligeiramente ampliados, foram mantidos os critérios concernentes à representação política que tinham sido impostos em abril de 1977 pelo general-presidente Ernesto Geisel, enfatizando-se a força dos pequenos estados e dos chamados “grotões” (Título IV, arts. 44 e seguintes)<sup>32</sup> em relação aos estados mais populosos e às grandes cidades e suas regiões metropolitanas.

Ressalvada a relevância atribuída aos direitos sociais, é de se sublinhar, porém, que não foram aprovados dispositivos essenciais no sentido de atualizá-los ou concretizá-los. Em algumas ocasiões, pelo contrário, foram derrotadas propostas que visavam, justamente, concretizá-los, como se evidenciou, por exemplo, na derrota da proposta da jornada de trabalho semanal de 40 horas, reivindicação velha de mais de um século (aprovou-se a semana de 44 horas); a da extinção das horas extras, ou de seu pagamento em dobro (o recurso às horas extras foi mantido, com pagamento de gratificação de 50% em relação à remuneração estabelecida); a da estabilidade no emprego, garantida depois de 10 anos consecutivos no emprego, conforme consagrado na Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943. Sem falar nas propostas de reforma agrária (Título VII, Capítulo 3), cujos dispositivos, como já referido, ficaram aquém de legislações aprovadas pela própria ditadura instaurada em 1964.

Por outro lado, mantiveram-se, do ponto de vista da organização sindical – dos patrões e dos assalariados, e também dos profissionais liberais – as tradições corporativistas, definidas em 1943, no período do Estado Novo, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora neutralizando-se o intervencionismo do Ministério do Trabalho (Título II, Capítulo 2, art. 8º).<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Estimava-se, na época, uma proporção de 25% de analfabetos na população adulta.

<sup>32</sup> O teto de representantes, por estado, foi ampliado de 60 para 70 deputados, mantendo-se, porém, o mínimo de 8 por unidade federativa. A Câmara dos Deputados passou, assim, a contar com 513 deputados, a que se adicionavam os senadores (3 por estado, independentemente do tamanho do eleitorado). Cf. J. Nicolau, 1997.

<sup>33</sup> Também foi mantido o imposto sindical, tendo sido criada ainda a chamada “contribuição sindical” (depois revogada pelo Supremo Tribunal Federal), bases seguras para a reprodução de burocracias sindicais. Só recentemente, como se sabe, revogou-se o imposto sindical, mas é bem possível que ele seja restaurado, ou substituído por algo análogo nos próximos anos, tal a oposição suscitada.

Vale recordar ainda que parte importante dos dispositivos referentes à Ordem Social e aos Direitos Sociais dependia de leis complementares para ganhar substância prática, mas é inegável que o fato de figurarem numa Carta Constitucional representava um novo – e estimulante – patamar do ponto de vista dos valores da Justiça social e das lutas para torná-la uma referência viva na vida cotidiana da sociedade.

Na mesma linha conservadora, “juntos e misturados” com os dispositivos favoráveis aos direitos dos trabalhadores, os referentes à Ordem Econômica e Financeira (Título VII) e à Comunicação Social (Título VIII, Capítulo 5), destacavam-se pelo imobilismo, mantendo e reforçando legados essenciais da ditadura civil-militar, consagrando, em grande medida, um modelo econômico incompatível com os valores democráticos e os critérios de justiça social.

Ulysses Guimarães, no discurso de apresentação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, a denominou de “Constituição cidadã”, afirmando que, através de seus dispositivos, a sociedade passara a prevalecer sobre o Estado. Licenças poéticas? Emocionado, asseverou: “O Brasil mudou”.

Tinha e não tinha razão.

A Constituição de fato encerrou a longa transição à democracia e instaurou um novo Estado de Direito. Um conjunto de dispositivos, alguns notavelmente inovadores, de defesa e garantia de direitos democráticos, políticos e sociais, estavam nela inscritos, embora muitos deles ainda dependendo, para sua efetivação, da aprovação de leis complementares.

À vista destes resultados, o país, de fato, mudara.

Entretanto, como já se constatou, um conjunto não menos importante de tradições manteve-se – e se reforçou. O Estado hipertrofiado, a força, em particular, do poder executivo, a tutela das Forças Armadas, a carência de controle social sobre as instituições, os aparelhos sindicais corporativistas estatais e, em particular, o modelo econômico desigual e perverso, tudo permaneceu incólume, conferindo à Constituição um sentido inegável de reprodução do passado, reiterando a força dos legados do período ditatorial.

Em todos estes aspectos, decisivos, o país não mudara, ou pouco mudara.

Em suma, o país mudou e não mudou.

E é esta ambivalência a marca registrada da Constituição de 1988. As ambiguidades nela contidas são uma expressão autêntica – para o mal e para o bem – do processo de transição da ditadura à democracia no Brasil.

Passados trinta anos, um período inédito na história republicana sob vigência de um regime democrático, a Constituição, ainda uma jovem senhora, apresenta sinais de uma precoce senilidade.

Seu corpo foi talhado e retalhado por emendas em profusão – nada menos que 99 emendas constitucionais foram aprovadas entre 1992 e 2017, sem contar as seis aprovadas em 1994, chamadas “de revisão”, previstas como possíveis pela própria Constituição de 1988.<sup>34</sup> Estas emendas, o mais das vezes, ao invés de diminuir, acentuaram tradições conservadoras, enfraquecendo, neutralizando, quando não suprimindo, dispositivos de defesa das liberdades democráticas e dos direitos sociais.

Em 1992, numa curta introdução à obra do Centro de Documentação e Informação (CEDI) sobre a Constituição,<sup>35</sup> Ulysses Guimarães, citando Aristóteles, e se referindo ao trabalho do legislador, supostamente destinado a “transformar seus concidadãos em homens melhores”, concluiria que “o sucesso ou o fracasso nessa empresa é que determinam [...] a diferença entre a boa e a má constituição”.

As brasileiras e os brasileiros seriam “melhores” hoje do que há trinta anos? Difícil responder. Contudo, na perspectiva do aperfeiçoamento democrático, seria mais fácil dizer que o país está precisando de uma nova Constituição.

Julho, 2018.

**Cronologia:** Da convocação da Assembleia Constituinte à aprovação da nova Carta Constitucional

## 1985

### *Junho*

28. O Presidente José Sarney envia ao Congresso proposta de Emenda Constitucional prevendo a convocação de uma Assembleia Constituinte

### *Novembro*

27. Aprovação da Emenda à Constituição nº 26, determinando que o Congresso eleito em novembro de 1986 assumirá poderes constituintes

<sup>34</sup> Previu-se na Constituição que, após 5 anos, seria possível rever a mesma, por maioria absoluta de votos e não pela maioria qualificada de 2/3.

<sup>35</sup> Cf. Cedi, op. cit. 1992.

## 1986

### *Novembro*

15. Eleições para o Congresso Nacional (com poderes constituintes)

## 1987

### *Fevereiro*

01. Instalação do Congresso Nacional

### *Março*

25. Aprovação do Regimento Interno dos trabalhos da Assembleia Constituinte (AC)

### *Abril*

01. Instalação das Comissões Temáticas

07. Instalação das SubComissões Temáticas

09. Instalação da Comissão de Sistematização (CS)

### *Junho*

14. As Comissões Temáticas enviam seus relatórios à CS

26. Relator da CS encaminha um primeiro projeto para discussão e emendas na CS

### *Julho*

14. O projeto, emendado e discutido na CS, é encaminhado à presidência da Assembleia

15. Tem início a discussão do projeto e a apresentação de emendas em Plenário (prazo de 40 dias)

### *Agosto*

23. Encerra-se o prazo de discussão e de apresentação de emendas em Plenário

26. Considerando as emendas e a discussão, o Relator apresenta à discussão da CS um primeiro substitutivo

### *Setembro*

19. Considerando os debates na CS e as emendas populares, o Relator apresenta um segundo substitutivo

### *Novembro*

18. Encerra-se na CS a discussão do segundo substitutivo

24. Entrega do Projeto de Constituição ao presidente da Constituinte – Projeto A

### *Dezembro*

18. Início do recesso dos trabalho da AC

## **1988**

### *Janeiro*

03. Reiniciam-se os trabalhos da AC

05. Aprovada uma reforma do Regimento Interno proposta por um grupo suprapartidário (Centrão). Permite a eventual aprovação de Substitutivos ao Projeto da CS

07-13. Novo prazo para emendas ao Projeto A

20. Considerando as novas emendas, o Relator apresenta seu parecer

27. Início das votações em Plenário (1º turno)

### *Abril*

20. Instalada a Comissão de Redação para elaborar um texto final

### *Junho*

01. Encerramento das votações dos dispositivos permanentes da Constituição (1º Turno). Iniciam-se os debates sobre as disposições transitórias

30. Encerramento das votações sobre disposições transitórias.

### *Julho*

05. Considerando as votações realizadas, é entregue ao Presidente da AC um novo projeto – Projeto B

25. Início dos debates sobre o Projeto B (2º turno)

### *Setembro*

02. Na madrugada deste dia, encerra-se a votação do 2º turno do Projeto B

14. Apresentação da proposta da Comissão de Redação – Projeto C

22. Votada e aprovada em Plenário a redação final – Projeto D

### *Outubro*

05. Promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil

Recebido em: 22 de julho de 2018.

Aceito em: 05 de agosto de 2018.