

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

Daniela Farias

**A CRENÇA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ESTADO IDEAL:
uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988.**

**Maringá-PR
2011**

Daniela Farias

**A CRENÇA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ESTADO IDEAL:
uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História. (Área de concentração: Política, Movimentos Populacionais e Sociais. Linha de Pesquisa: Instituição e História das Ideias).

**Maringá-PR
2011**

Daniela Farias

**A CRENÇA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ESTADO IDEAL:
uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História. (Área de concentração: Política, Movimentos Populacionais e Sociais. Linha de Pesquisa: Instituição e História das Ideias).

Orientador: Prof. Lupércio Antônio Pereira

**Maringá-PR
2011**

Daniela Farias

**A CRENÇA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ESTADO IDEAL:
uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lupércio Antonio Pereira (orientador)
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Sezinando Luiz Menezes
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Maurílio Rompatto
Faculdade Estadual de Educação, Ciência e Letras de Paranavaí

Maringá, 25 de agosto de 2011

F224c Farias, Daniela.

A crença na institucionalização de um estado ideal: uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988 / Daniela Farias. – Maringá : Universidade Estadual de Maringá – UEM, 2011.

106 f.

Orientador: Prof. Dr. Lupércio Antônio Pereira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá

- UEM.

"Caminhante, são tuas pegadas
o caminho e nada mais;

Caminhante, não há caminho,
se faz o caminho ao andar.

Ao andar se faz o caminho
e ao voltar a vista atrás
se vê a senda que nunca
se há de voltar a pisar.

Caminhante, não há caminho;
somente marcas no mar"

(Antonio Machado)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha família, amigos e aos meus empregadores, que, ao longo desta caminhada, acreditaram em mim e sempre me apoiaram.

Expresso meu agradecimento especial à orientação sempre segura e competente do meu orientador, Professor Doutor Lupércio Antonio Pereira, por suas valiosas contribuições ao meu trabalho e também por sua compreensão e paciência mediante minhas limitações.

Agradeço aos professores do Programa de Mestrado do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá, por seus ensinamentos preciosos que, em grande parte, contribuíram para o meu crescimento intelectual.

FARIAS, Daniela. *A CRENÇA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM ESTADO IDEAL: uma análise do processo de elaboração do texto constitucional de 1988*. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Maringá: Maringá, 2011.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de elaboração do texto constitucional da Carta Magna de 1988, ressaltando o debate constituinte entre as duas principais correntes ideológicas existentes no país, desenvolvimentistas e liberais, especificamente nos temas da Ordem Econômica da Constituição. Para tanto, está fundamentado na teoria da Escola Austríaca de Economia, tendo por base as obras de Friedrich August Von Hayek. O estudo faz uma crítica ao pensamento dos constituintes, especificamente quanto aos conceitos de positivismo jurídico, planejamento econômico e engenharia social, impregnados no texto constitucional. No primeiro capítulo se faz uma breve introdução das origens e fundamentos filosóficos das Constituições liberais modernas até o século XX, quando a concepção de Constituição mínima e liberal vai passar por uma transformação. No segundo capítulo, faz-se uma recapitulação do contexto histórico do processo de redemocratização do Brasil, que culminou no apelo de elaboração de uma nova Carta Constitucional. No terceiro capítulo serão analisadas as formas e encaminhamentos da Constituinte, desde a escolha de como seria o processo de elaboração do texto até a forma como os trabalhos foram conduzidos. Por último, analisa-se a ideia-força dos constituintes observadas nas defesas de emendas e artigos publicados nos jornais da época.

Palavras-chave: Constituição, liberalismo, desenvolvimentismo, positivismo, engenharia social.

**BELIEF ON A IDEAL STATE INSTITUTIONALIZATION:
an analysis of the drafting process of 1988's Constitution.**

ABSTRACT: This paper aims to analyze the process of the 1988's Magna Carta text construction, underlining the constitutional debate between the two main ideologies in the country, developmentalist and liberal, particularly on issues of Constitution economic order. To this end, its fundament was the theory of the Austrian School of Economics, based on Friedrich August von Hayek. The study criticizes the thought of the legislators, specifically about the concepts of legal positivism, economic planning and social engineering, steeped in the constitutional text. In the first chapter there is a brief introduction of the origins and philosophical foundations of modern liberal constitutions until the twentieth century, when the concept of minimal and liberal Constitution will suffer a transformation. In the second chapter, there is a recapitulation of the historical context of the democratization process in Brazil, which resulted in the appeal of drawing up a new constitution. In the third chapter, ways of constitutional and referrals will be analyzed, from the choose of its process of text drafting to the way the work was conducted. Finally, the force idea of the Constitution writers was examined, through the defenses of amendments and articles published in newspapers.

Keywords: Constitution, liberalism, developmentalism, positivism, social engineering.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPITULO I	
1 A CONTRIBUIÇÃO DAS REVOLUÇÕES LIBERAIS	12
1.1 Em nome da liberdade	17
1.2 Constitucionalismo inglês e a ideia de supremacia da Lei	18
1.3 Constitucionalismo americano e a ideia de federação.....	20
1.4 Constitucionalismo francês e a ideia de soberania popular.....	21
1.5 Século XX: das Constituições Mínimas à busca das garantias sociais	22
1.6 Conclusão	28
CAPÍTULO II	
2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO ALÉM DO SEU PROJETO	30
2.1 Avanços e recuos no processo de transição do regime: o papel de Geisel e Figueiredo... 30	30
2.2 Política econômica: do milagre à realidade.....	35
2.3 A redemocratização pela via eleitoral	39
2.4 O despertar da sociedade civil e o consenso oposicionista	48
2.5 Conclusão	55
CAPÍTULO III	
3 A CONSTITUINTE DE 1988: FORMAS E ENCAMINHAMENTOS	56
3.1 Os caminhos da Constituinte	56
3.2 Primeiro desgaste: o caráter da Constituinte	60
3.3 A composição ideológica	62
3.4 A comissão dos notáveis	66
3.5 Segundo desgaste: a aprovação do Regimento Interno	68
3.6 O peso das ideias populares na elaboração do texto constitucional	69
3.7 A engenharia constitucional: comissões e subcomissões.....	76
3.8 Conclusão	79
CAPITULO IV	
4 O DEBATE: LIBERAIS X DESENVOLVIMENTISTAS	80
CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS.....	102

INTRODUÇÃO

Nos últimos 22 anos, muitos pesquisadores, principalmente da área jurídica, vêm realizando estudos sobre a Constituição Federal de 1988. Poucos, porém, são os estudos historiográficos sobre o assunto. O presente texto tem como objetivo contribuir para a historiografia política e econômica, através da análise do processo de elaboração do texto da Carta Magna de 1988, ressaltando o debate constituinte entre as duas principais correntes ideológicas existentes no país, desenvolvimentistas e liberais, especificamente nos temas da Ordem Econômica da Constituição.

A fundamentação teórica escolhida é a da Escola Austríaca de Economia, tendo por base as obras de Friedrich August von Hayek (1899-1992). O economista e filósofo político dedicou anos de sua vida ao estudo das origens, evolução e essência do constitucionalismo moderno. Seu pensamento sobre a temática está reunido em duas obras: Fundamentos da Liberdade (1960) e Direito, Legislação e Liberdade (1973-76-79). A crítica que se faz ao pensamento dos constituintes tem como premissa os conceitos de Direito, lei, democracia e ordem espontânea da sociedade, postulados pela Escola Austríaca, em contraponto ao conceito de positivismo jurídico, planejamento econômico e engenharia social.

É preciso entender que a história do constitucionalismo encontra-se muito dispersa na historiografia moderna, especificamente na historiografia sobre o liberalismo, e que há uma ligação entre o nascimento do ideal constitucional com a evolução do liberalismo. Por este motivo, no primeiro capítulo será feita uma breve introdução das origens e fundamentos filosóficos das Constituições liberais modernas até o século XX, quando a concepção de Constituição mínima e liberal vai passar por uma transformação. Essa transformação não ocorreu somente no Brasil, mas também em diversos países do mundo. A concepção de Estado Liberal foi substituída pela ascensão do Estado Social, ou seja, a ideia de que não bastava alcançar a liberdade jurídica, mas era preciso alcançar a igualdade econômica. O ápice desta tendência no Brasil se deu, justamente, no processo de elaboração da Carta de 1988.

No segundo capítulo, faz-se uma análise do contexto histórico do processo de redemocratização do Brasil, que culminou no apelo de elaboração de uma nova Carta Constitucional. Considera-se fundamental desenhar o contexto histórico da redemocratização do Brasil para se compreender o cenário político e econômico da sociedade, pois sem o seu entendimento não será possível entender o processo constituinte em sua complexidade. Parte-se da breve recapitulação dos governos dos dois últimos presidentes do país, responsáveis por

levar a cabo o processo de abertura política e redemocratização. Percorrem-se os projetos e dificuldades deste processo de transição que culminaram em uma série de acontecimentos não previstos pela cúpula militar, como o caso do resultado das eleições a partir de 1974, o consenso oposicionista que foi se formando e ganhando peso, abarcando, inclusive, setores de base de sustentação do regime militar, a participação popular, e a engenharia partidária e política que foi se desenhando ao longo do tempo, como forma de levar a cabo a transição, cuja materialização seria a elaboração de uma nova Constituição para o país.

No terceiro capítulo, analisam-se as formas e encaminhamentos da Constituinte. A saga do processo constituinte que se iniciou em 1987 foi um período longo de deliberações, quando foram tomadas importantes decisões de impacto nacional, muitas vezes antecedidas por difíceis negociações, principalmente as que diziam respeito à ordem econômica e social. Será feita uma análise de como se deu a escolha do processo de elaboração do texto, desde a convocação, até a forma como os trabalhos foram conduzidos. Será possível ver que a ausência de um projeto prévio levou à criação de 24 subcomissões e oito comissões temáticas, que confluíam os trabalhos para a Comissão de Sistematização, tornando o processo constituinte, nas palavras de Roberto Campos, em uma espécie de *happening* assembleísta, ou, como os próprios constituintes classificaram, de uma estratégia para “construir a aeronave em pleno voo”.

Outra característica altamente relevante e que teve um peso muito grande sobre a formulação do texto final foi, sem dúvida, a participação popular. O Regimento interno da ANC permitiu não só o envio de sugestões, mas a possibilidade de elaboração de emendas, desde que as mesmas somassem 30 mil assinaturas. Em plena redemocratização da sociedade, a possibilidade de participação popular abriu caminho para canalização das mais altas expectativas da sociedade.

Por último, analisa-se a ideia-força dos constituintes, observadas nas defesas de emendas e artigos publicados nos jornais da época. Será visto que a polarização das duas principais correntes ideológicas, que ocorre desde os anos 30, se intensifica neste período: de um lado, a corrente que defende o liberalismo econômico como forma de progresso, cabendo ao Estado apenas o papel de articulador; de outro, a corrente desenvolvimentista, que prega a intervenção do Estado na economia, para implementar a industrialização no país e fazer “justiça social”. Esta polarização pode ser facilmente percebida na fala dos parlamentares, ao defenderem suas emendas e ao proferirem seus discursos. O resultado de todo esse longo processo, com forte carga psicológica e emocional, foi a confecção de um texto híbrido, em muitos aspectos contraditórios.

CAPITULO I - A CONTRIBUIÇÃO DAS REVOLUÇÕES LIBERAIS

Ao redor de dois pontos candentes gira toda a vida do gênero humano: o indivíduo e a coletividade. Compreender a relação entre ambos, unir harmoniosamente essas duas grandes potências que determinam o curso da história, pertence aos maiores e mais árduos problemas com que a ciência e a vida de defrontam. Na ação, como no pensamento, prepondera ora um, ora outro dentre esses fatores (JELLINEK apud BONAVIDES, 1980, p. 1).

A frase acima, escrita pelo jurista alemão Georg Jellinek, considerado pelo também jurista brasileiro Paulo Bonavides como o grande renovador da Teoria Geral do Estado, expressa a grande problemática da filosofia política - a questão dos limites e proximidades entre o indivíduo e a coletividade. De uma maneira geral, o homem sempre tentou entender como deveria se organizar, qual o seu papel no mundo como indivíduo e como parte da coletividade. Destas reflexões resultaram diferentes doutrinas e teorias políticas.

A liberdade é uma ideia que sempre esteve presente na história da humanidade e determinadas ideias se destacam e prevalecem por longos períodos, sendo chamadas ideias-força, pois são capazes de associar o aspecto intelectual com a ação, impulsionando os rumos da História. Convém, primeiramente, tratar do conceito de liberdade e o seu entendimento entre os antigos e os modernos. Benjamin Constant (1767-1830) foi um dos grandes teóricos que percebeu com muita clareza e profundidade a diferença que a liberdade representou para os antigos, em contradição ao que veio representar para os modernos. Em seu discurso proferido no *Athenée Royal* de Paris, em 1819, intitulado *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, o teórico assim descreve o que era a liberdade para os homens na antiguidade:

Esta consistia em exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania toda, de deliberar em praça pública, a respeito da guerra e da paz, concluir com os estrangeiros tratados de aliança, votar as leis, pronunciar os julgamentos, examinar as contas, os atos, a gestão dos magistrados, fazer ou comparecer na frente de todo o povo, pô-lo em acusação, condená-lo ou absolvê-lo; mas, ao mesmo tempo que havia isso, que os antigos nomeavam liberdade, admitiam eles, por compatíveis com esta liberdade coletiva a submissão completa do indivíduo à autoridade do conjunto (CONSTANT, 1985, p.10).

Corroborando a análise de Constant sobre a liberdade para o homem da antiguidade, o historiador Fustel de Coulanges assim descreve as condições em que vivia o homem na *polis* grega:

A Cidade foi fundada por uma religião e constituída tal como uma Igreja. Daí a sua força, daí também a sua onipotência e o império absoluto que a

religião exerce sobre os seus membros. Numa sociedade organizada sobre tais princípios, a liberdade individual não podia existir. O cidadão estava submetido em todas as coisas, sem reserva alguma, à Cidade; pertencia-lhe inteiramente. A religião que criara o Estado e o Estado que cuidava da religião apoiavam-se mutuamente e aparentavam um só corpo; estes dois poderes associados e confundidos formavam um poder quase sobre-humano, ao qual a alma e o corpo estavam igualmente subjugados (COULANGES apud BONAVIDES, 1980, p. 151).

É possível constatar através destas descrições que o conceito de liberdade para os antigos é muito diferente do conceito que teve para os modernos e, ainda tem, até os dias atuais. Para os antigos, a liberdade individual não tinha sentido, pois o homem só se realizava na medida em que estava inserido em uma coletividade. O cidadão entregava-se inteiramente ao soberano para poder participar das decisões. Esta era a forma mais sublime de participação. Na verdade, o indivíduo renunciava à sua independência privada para conservar a sua importância política perante o Estado, através da participação direta no poder. Vale ressaltar que essa participação direta só era possível devido ao número de habitantes de uma região ser bem menos numeroso e também aos territórios serem muito menores do que no Estado Moderno.

Aristóteles (384 - 322 a.C.) em sua obra mais famosa, “Política”, viu na *polis* o ambiente adequado ao desenvolvimento das aptidões humanas. Caberia ao Estado a função de assegurar a felicidade e a virtude. Para ele o homem é um animal político que, por natureza, se associa em comunidade. Aristóteles também foi o primeiro a conceber três formas de governo: monarquia, aristocracia, democracia. Considerou que a melhor forma de governo seria um regime misto, na qual a virtude das três formas se complementaria e se equilibraria.

Como se vê, a própria organização grega em cidades – a *polis* – contrapõe-se ao mundo privado e estimula os indivíduos a participarem da coisa pública. Segundo Châtelet (1985), o pensamento político tem sua origem na Grécia, influenciado pelo pensamento de Platão e Aristóteles. Posteriormente, os romanos souberam institucionalizar as ideias elaboradas pelos gregos de uma forma eficiente, dando formação à República e ao Império Romano.

Ainda, segundo o autor, essa concepção grego-romana vai sofrer mudanças com o advento do cristianismo e do Islã, ambos de caráter monoteísta, devido a uma grande mudança nas ideias e nos costumes das sociedades antigas. Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino se tornaram os grandes pensadores da época e também os formuladores da teocracia, justificando o poder temporal através do poder de Deus. Para os pensadores da Idade Média, o Estado seria apenas uma etapa de preparação dos homens para o Reino de Deus (CHÂTELET, 1985, pp. 29-32).

Ao longo do tempo, alguns fatores foram contribuindo para a mudança de concepção sobre o significado da liberdade. Segundo as análises de Benjamin Constant, a primeira mudança diz respeito ao crescimento da população e ao aumento da extensão dos territórios. “A extensão de um país diminui a importância política que cabe em divisão a cada indivíduo”, a influência pessoal de cada um foi se transformando em um elemento quase imperceptível da vontade social que imprime ao governo a sua direção. Outra mudança se deu com o fim da escravidão, pois retirou a população livre do puro lazer, colocando-a no mundo trabalho, tirando, portanto, seu grande tempo livre para as coisas públicas.

Em terceiro lugar, o comércio trouxe uma nova rotina para os cidadãos, que começaram a se voltar muito mais para as questões de cunho pessoal, ocupando-se de suas empresas. O comércio inspirou nos homens um vivo amor pela independência individual, pois ele é capaz de prover as necessidades e satisfazer muitos desejos dos indivíduos, sem a intervenção do Estado (CONSTANT, 1985). Neste sentido, a liberdade vai adquirindo um novo significado. Agora, liberdade:

É para cada um o direito único nas leis, não poder nem ser parado, nem detido, nem posto à morte, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer a sua opinião, de escolher a sua indústria, e de exercer ou dispor da sua propriedade, de abusar mesmo; de ir, de vir sem estar a obter a permissão, e sem estar a dar conta dos seus motivos ou as suas diligências. É, para cada um, o direito de reunir-se a outros indivíduos, quer para conferir sobre os seus interesses, quer para professar o culto que ele e os seus associados preferem, quer simplesmente para preencher os seus dias ou as suas horas de maneira mais conforme com as suas inclinações, às suas fantasias. Por último, é o direito, para cada um, de influenciar a administração do Governo, quer pela nomeação de todos ou certos funcionários, quer por representações, petições, pedidos, que a autoridade é obrigada mais ou menos tomar em consideração (CONSTANT, 1985, p.18).

O autor alerta que o fato de o indivíduo renunciar totalmente ao direito de participação no poder político é um grande perigo. Nos Estados modernos, devido à massa tão numerosa e território mais vasto, não é possível que o indivíduo participe tão direta e ativamente do governo. É pela representação que eles são chamados ao governo: pela escolha de representantes. Neste aspecto, segundo o autor, terão grande importância as instituições para educação política do povo, não deixando que o indivíduo se afaste por completo do poder através do sufrágio, permitindo que o mesmo exerça a fiscalização dos governantes.

Conforme observado por Châtelet (1985), a partir dos séculos XVII e XVIII os teóricos políticos se empenharam em uma reflexão mais racional sobre a liberdade do indivíduo e a sua relação com o poder e o Estado. Neste período começam a surgir dúvidas sobre o significado ético e social desse poder exorbitante desta instituição (CHÂTELET, 1985, p. 43). Muitos pensadores têm, ao longo do tempo, refletido sobre o Estado e suas teorias tentam explicar quais as necessidades e os caminhos que levam os indivíduos a se organizar em sociedade. Qual o papel do Estado? Qual a seria a sua forma mais ideal e como deveria ser a sua relação com o indivíduo?

É preciso entender primeiro o processo pelo qual os homens, após conquistar a liberdade, abriam mão da mesma liberdade a uma autoridade. Essas indagações levam ao que se conhece como a teoria do contrato social. O contrato social estabelecido entre as pessoas que vivem em uma mesma sociedade evidencia o fato de que os indivíduos abrem mão de certos direitos para um governo a fim de garantir esses mesmos direitos e também de obter as vantagens que só uma ordem social poderia lhes dar.

A ideia chave defendida por pensadores como Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1178) é a de que, na ausência de uma ordem social estruturada, os homens estavam entregues a um estado de natureza, ou seja, um estado em que suas ações estariam soltas, limitadas apenas por sua ação e consciência.

Para Thomas Hobbes, o mal estava na natureza egoísta do ser humano: o homem era o lobo do homem. Se não lhe colocasse um freio, o mesmo viveria em permanente estado de guerra, por isso defendia um governo autoritário e absoluto. Hobbes advoga a necessidade de um Leviatã para proteger e proporcionar segurança aos cidadãos. Segundo sua concepção:

Dado que o estado de natureza é insuportável, dado que o desejo de poder e o desejo de viver (e de viver em paz) se contradizem, então surge a capacidade deliberativa própria ao homem que comanda de construir uma instância superior, cujo fim é impor uma ordem que elimine a violência natural, que substitua a guerra de todos contra todos pela paz de todos com todos (HOBBS apud CHÂTELET, 1985, p.51).

Para John Locke, o principal mal do estado de natureza era o fato de o indivíduo não poder dispor de liberdade para desfrutar do direito de propriedade. Locke afirma que os homens se juntam em sociedades políticas e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades e sua segurança através de uma lei comum que pudesse ser entendida por todos os homens.

O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade. Para este objetivo, muitas condições faltam no estado de natureza: Primeiro, falta uma lei estabelecida, firmada, conhecida, recebida e aceita mediante consentimento comum, como padrão do justo e injusto e medida comum para resolver quaisquer controvérsias entre os homens; porque, embora a lei da natureza seja evidente e inteligível para todas as criaturas racionais, entretanto os homens, sendo desviados pelo interesse bem como ignorantes dela porque não a estudam, não são capazes de reconhecê-la como lei que os obrigue nos seus casos particulares (LOCKE, 1977, p. 83).

Ao contrário de Hobbes, que advogava um soberano absoluto, Locke pregava que o poder do governo deveria ser limitado. Caso abusasse desse poder, o contrato deveria ser quebrado e os indivíduos teriam o direito de se rebelar.

Por outro lado, Jean Jacques Rousseau sustentou no Contrato Social que a soberania pertence ao povo, que livremente transfere seu exercício ao governante através de um contrato que estabelecem entre si. Segundo ele, somente vivendo sob um contrato o homem seria capaz de alcançar uma civilidade e até uma moral.

A passagem do estado natural ao estado civil produziu no homem uma mudança considerável, substituindo em sua conduta a justiça ao instinto, e imprimindo às suas ações a moralidade que anteriormente lhes faltava. Foi somente então que a voz do dever, sucedendo ao impulso físico, e o direito ao apetite, fizeram com que o homem, que até esse momento só tinha olhado para si mesmo, se visse forçado a agir por outros princípios e consultar a razão antes de ouvir seus pendores. Embora se prive, nesse estado, de diversas vantagens recebidas da Natureza, ganha outras tão grandes, suas faculdades se exercitam e desenvolvem, suas ideias se estendem, seus sentimentos se enobrecem, toda a sua alma se eleva a tal ponto, que, se os abusos desta nova condição não o degradassem com frequência a uma condição inferior àquela de que saiu, deveriaabençoar incessantemente o ditoso momento em que foi dali desarraigado para sempre, o qual transformou um animal estúpido e limitado num ser inteligente, num homem (ROUSSEAU, 1999, p. 12).

Ambos teóricos concordavam que o contrato social justificava-se pelo interesse de cada indivíduo de entrar em acordo com os demais para estabelecer um governo comum. Então pode-se entender que o contrato social é mais que um fenômeno político. Ele ultrapassa esse campo e acaba por dizer respeito à essência do homem, nos seus apelos fundamentais de pertencimento e sua necessidade de segurança.

Montesquieu (1689-1755) não vai falar propriamente do contrato social, mas vai dar sua importante contribuição no que se refere à limitação do poder estatal. A Teoria da Tripartição dos Poderes Estatais já havia sido formulada por John Locke, cerca de um século

antes, mesmo que de forma ainda pouco elaborada, mas coube a Montesquieu o inegável mérito de sistematizá-la. De sua reflexão sobre o espírito das leis, ele induz uma nova classificação dos regimes políticos, assegurando uma separação dos poderes, revelando-se uma solução institucional para a liberdade política (CHÂTELET, 1985, pp. 61-62).

1.1 Em nome da Liberdade

Uma revolução muitas vezes acontece primeiramente na maneira de pensar e depois se reflete na forma de agir. A partir do século XVII, filósofos e escritores fizeram germinar a semente do movimento político social baseado no desejo de liberdade inerente à natureza humana. Estas concepções fomentaram inúmeras revoluções que eclodiram na Europa e na América. A liberdade como ideia-força promoveu uma revolução cultural e intelectual na história do pensamento moderno, o Iluminismo, e também inspirou as revoltas políticas contra as monarquias européias absolutistas e o poder absoluto da Igreja.

Importante entender que as transformações provocadas por essas revoluções foram lideradas pela burguesia que emergia frente ao desmoronamento do feudalismo. Sua luta contra as velhas instituições do Antigo Regime, a tirania dos reis, os privilégios de uma nobreza e um alto clero parasitário e todas as demais tradições que dificultavam o desenvolvimento da economia, resultou em uma organização social totalmente diferente, que até então o mundo conhecia. Karl Marx observa em uma das suas obras que:

As revoluções de 1648 e 1789 não eram revoluções inglesa e francesa, eram revoluções de estilo europeu. Não representavam a vitória de uma determinada classe da sociedade sobre o antigo sistema político, mas a proclamação de um sistema político para a nova sociedade europeia. Eram o triunfo da burguesia, mas o triunfo da burguesia correspondia então ao triunfo de um novo sistema social, à vitória da propriedade burguesa sobre a propriedade feudal, do sentimento nacional sobre o provincianismo, da concorrência sobre o corporativismo, da partilha sobre o direito da progenitura, do domínio do proprietário de terra sobre o domínio de quem era proprietário por obra e graça da herança feudal, das luzes sobre a superstição, da famílias sobre os brasões, da indústria sobre o ócio épico, do direito burguês sobre os privilégios medievais. A revolução de 1648 era o triunfo do século XVII sobre o XVI, a revolução de 1789 era a vitória do século XVIII sobre o século XVII. Estas revoluções exprimiram com maior evidência as necessidades do mundo da época do que as necessidades dos países onde ocorriam, a França e a Inglaterra (MARX apud CERQUEIRA, 1993, p. 18).

Mas a liberdade não era apenas a individual. Ela estava agora em um contexto mais amplo. Tratava-se da concepção de liberdade coletiva, cujo fundamento refere-se não apenas

ao indivíduo, mas ao cidadão. O livre arbítrio de cada indivíduo, baseado em uma escolha racional, possibilitaria ao cidadão escolher que tipo de sociedade desejaria para si e para os outros, a partir da vontade geral.

1.2 Constitucionalismo inglês e a ideia de supremacia da Lei

Foram os ingleses os primeiros a institucionalizar as garantias individuais. Esta tão importante descoberta do homem moderno, na sua luta contra a tirania do absolutismo medieval, abalando de forma irremediável a teoria do direito divino dos reis, começou a ser contestada desde 1215, através da Carta Magna do Rei João Sem Terra.

Segundo Hayek (1985), o conceito moderno de liberdade surge na Inglaterra no século XVII. No início era um efeito apenas secundário de uma luta pelo poder e não o resultado de uma busca deliberada, mas que, ao longo do tempo, foi se consolidando e seus benefícios foram sendo assimilados e reconhecidos (HAYEK, 1983 p. 182). A Inglaterra passou então a cultivar e aprimorar a liberdade individual e dar forma às instituições e tradições baseadas na liberdade, o que acabou servindo de modelo para o mundo, tendo sido assim por mais de dois séculos.

Na Idade Média, antes do absolutismo, havia a concepção predominante de que o Estado não pode criar ou fazer leis, ou mesmo violar a lei, porque Deus era a única fonte da lei. Foi somente a partir do século XVI que a monarquia criou para si poderes absolutos, que destruíram as liberdades medievais. Foi por este motivo que a Inglaterra empreendeu sua luta contra a corrupção do governo ilimitado, pois, para os ingleses, a única supremacia legítima era a da lei.

Para Marcelo Cerqueira (1993), a própria estrutura política da Inglaterra propiciou o avanço da consciência jurídica e da compreensão teórica das condições constitucionais da liberdade. Na Inglaterra, os estamentos viviam como grupos políticos e não como meros estratos sociais. O Estado, desde muito cedo, foi juridicamente constituído da seguinte forma: Rei, Câmara dos Lordes, Câmara dos Comuns e Magistratura. Esses grupos se uniram na luta contra um inimigo comum, o absolutismo, e na defesa das garantias individuais (CERQUEIRA, 1993, p. 89).

Para o autor, sem a luta inglesa em defesa destes direitos, o mundo não teria alcançado o patamar jurídico como se tem hoje. Direitos tão básicos para nós contemporâneos precisaram percorrer um longo caminho até se firmarem como garantias individuais universais:

Ninguém pode ser sujeito a prisão ou privado de seus bens ou colocado fora da lei ou exilado ou, de qualquer modo, molestado, senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país (Magna Carta, 39). “Seja qual for a sua categoria ou condição, ninguém pode ser expulso das suas terras ou da sua morada, nem detido, preso, deserdado ou morto, sem que lhe seja dada a possibilidade de se defender em processo jurídico regular” (Petição de Direito, IV). “ Ninguém pode ser obrigado a contribuir com qualquer dádiva ou a pagar qualquer taxa ou imposto sem consentimento do Parlamento” (Petição de Direito, VIII). “ Os súditos têm direito de petição perante o rei e são ilegais todas as prisões ou processos por causa do exercício deste direito” (Declaração de Direitos, nº 5). “A liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser sujeitos a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o Parlamento” (ibidem, nº 9). “ Não devem ser exigidas cauções demasiado elevadas, nem aplicadas multas excessivas, nem infligidas penas cruéis e aberrantes” (ibidem, nº 10). “São ilegais todas as dádivas e promessas de multas e confiscos antes de ser proferida sentença condenatória” (ibidem, nº 12) (MIRANDA apud CERQUEIRA, 1993, p. 12).

Desta forma, os grupos políticos britânicos romperam com as estruturas jurídicas medievais e inauguraram um sistema jurídico de garantias dos indivíduos e um sistema parlamentar com a divisão de poderes, o que mais tarde iria inspirar Montesquieu. Mais ainda: inspirou a revolta da sua própria colônia na luta para a libertação, que por sua vez iria inspirar a Revolução Francesa (CERQUEIRA, 1993, pp. 91-92).

Uma das premissas básicas do direito inglês deste período é que a lei é soberana e não pode ser retroativa. A pergunta era como garantir esse ideal de soberania das leis. Chegaram à conclusão de que era preciso uma Constituição escrita e que era necessária a separação dos poderes. Essa foi a base para a codificação da Doutrina Whig, que teve influência decisiva durante o século seguinte.

1.3 Constitucionalismo americano e a ideia de federação

Também a liberdade foi o motor ideológico que uniu as 13 colônias americanas na luta contra o domínio inglês. Os americanos sonhavam com a liberdade em relação à Inglaterra, não somente devido às condições de rivalidade comercial existentes com as empresas metropolitanas que impediam a burguesia de alcançar seus objetivos, mas havia, principalmente no espírito do homem americano, o forte ideal de independência (CERQUEIRA, 1993, p. 92).

Os fundadores dos Estados Unidos eram imbuídos da tradição britânica de liberdade. A reação americana à arbitrariedade do parlamento britânico, que autorizava representantes seus a aprovar qualquer lei que julgasse conveniente, foi recebida com horror pela colônia, que considerou traição à Magna Carta, pois isso destruía a essência de tudo aquilo por que seus antepassados britânicos haviam lutado.

Iniciou-se e então um movimento para garantir a liberdade individual. Os americanos, amparados pela revolução *whig* de 1688, lutaram contra o parlamento arbitrário e resolveram reconstruir as bases dos fundamentos *whigs* através da elaboração de uma “Constituição Permanente”, essencial para o governo de uma nação livre. Eles já estavam familiarizados com documentos que definiam os poderes do governo, a exemplo do documento de Mayflower e os Estatutos coloniais.

Para Cerqueira (1993), o próprio sistema de colonização inglês desenvolvido na América do Norte possibilitou a criação de formas políticas associativas e a instauração de mecanismos de liberdade. Os colonos tinham certa liberdade para fazer as suas leis, desde que estivessem em conformidade com as leis da Inglaterra, promovendo uma autonomia das colônias em relação à metrópole. A singularidade desse sistema levou à revolução no momento em que a Inglaterra não respeitou o que, para os colonos, influenciados pelas próprias instituições inglesas, era premissa básica: o direito de participar das decisões políticas (CERQUEIRA, 1993, p. 94).

Jean Touchard (1959) vê na Declaração de Independência, redigida por Thomas Jefferson, um desejo de justificar a revolta das colônias perante o tribunal das nações, afirmando que os homens possuem certos direitos inalienáveis: a vida; a liberdade; a busca da felicidade. O papel do governo consiste em preservar estes direitos naturais; se falha nesta missão, os governados têm o direito de se insurgir. Percebe-se que todos estes princípios se encontravam em Locke, mas não tinham sido afirmados com tanta veemência (TOUCHARD, 1959, pp. 16-18).

Com este pensamento, os americanos instituíram pela primeira vez no mundo ocidental uma República Federativa Presidencialista, aprovada por uma Constituição, baseada na autonomia dos três poderes, o que serviu de modelo e inspiração para a Revolução Francesa e depois para o mundo.

Para Hayek (1983), os onze anos que transcorreram entre a declaração de independência e a estruturação da Constituição Federal foram para os 13 novos estados um período de experimentação do constitucionalismo. A Declaração de Direitos antecipou a maioria dos princípios que haveriam de inspirar a Constituição Federal. A Declaração de Virginia foi modelo, pois já continha a proibição de leis retrógradas, monopólios e concessões perpétuas, separação dos poderes, invocação dos principais fundamentos do governo e de uma sociedade livre (HAYEK, 1983 p. 213).

A descoberta americana foi que a garantia não está na separação do poder, mas na limitação do poder. Então, descobriram o federalismo, ou seja, um governo nacional fortalecido ante a crescente prerrogativa dos legislativos estaduais. Segundo Acton (apud HAYEK, 1985, p. 218) “o sistema federalista limita e restringe o poder soberano porque divide e concede ao governo apenas certos direitos deferidos”.

Hayek (1985) avalia que o modelo americano de constitucionalismo não contém toda sabedoria em matéria de Constituição, mas os princípios gerais que norteiam a Constituição Americana dos EUA são mais importantes que suas características particulares.

1.4- Constitucionalismo francês e a ideia de soberania popular

Duzentos anos de absolutismo afetaram significativamente as tradições de liberdade na maioria dos países europeus, mas na França isso foi mais forte. A reação ao absolutismo na França foi diferente da Inglaterra ou mesmo na América. A Revolução Francesa foi, segundo Hobsbawn (2003), diferente de todas as revoluções que a precederam e a seguiram, pois foi uma revolução social de massa, e foi incomensuravelmente mais radical do que qualquer levante comparável. Tamanha foi a sua influência na concepção de Estado, que assim Hobsbawn a analisou:

Foi a França que fez suas revoluções e a elas deu suas ideias, a ponto de bandeiras tricolores de um tipo ou de outro terem-se tornado o emblema de praticamente todas as nações emergentes, e a política europeia (ou mesmo mundial) entre 1789 e 1917 foi em grande parte a luta a favor e contra os princípios de 1789, ou os ainda mais incendiários de 1793. A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática

para a maior parte do mundo. A França deu o primeiro grande exemplo, conceito e o vocabulário do nacionalismo. A França forneceu os códigos legais, o modelo de organização técnica e científica e o sistema métrico de medidas para a maioria dos países. A ideologia do mundo moderno atingiu as antigas civilizações que tinham até então resistido às ideias europeias inicialmente através da influência francesa. Esta foi a obra da Revolução Francesa (HOBSBAWN, 2003, pp. 71-72)

A poderosa máquina administrativa centralizada na França foi o fator diferencial. O país tinha um corpo de administradores profissionais que governavam o povo: a burocracia. Para combater essa poderosa máquina administrativa, os liberais queriam implantar o Estado de Direito. Montesquieu foi um deles que trouxe o ideal do constitucionalismo inglês, mas foi Rousseau o grande influenciador do Direito francês. Sua teoria da vontade geral foi predominante e se sobrepôs ao Estado de Direito.

Mas, para Hayek (1985), a Revolução criou objetivos frustrados, pois não ampliou a liberdade porque se criou a ideia de que, como finalmente o poder tinha sido colocado nas mãos do povo, todas as salvaguardas contra o abuso do poder se haviam tornado desnecessárias. Pensava-se que a instauração da democracia impediria automaticamente o uso arbitrário do poder. Não obstante, os representantes eleitos pelo povo logo mostrariam que estavam muito mais preocupados com que os órgãos executivos atendessem aos seus objetivos do que em proteger o povo contra o poder executivo. A Revolução não alterou o poder das autoridades administrativas e o princípio da separação de poderes fortaleceu ainda mais os poderes administrativos.

1.5 Século XX: das constituições mínimas à busca das garantias sociais

A partir do século XX as constituições passaram a expor explicitamente, em seus textos, um capítulo destinado à ordem econômica. Segundo Paulo Bonavides (1980), esse fato passou a ocorrer devido à mudança de concepção quanto ao direcionamento do Estado. No auge do liberalismo econômico, do *laissez-faire*, o Estado não interferia na economia, deixando que a “mão invisível” de Adam Smith guiasse o mercado. Após a primeira guerra mundial, uma nova filosofia dominou a concepção econômica, a da intervenção estatal. Por conseguinte, foi necessário que o Estado criasse mecanismos capazes de controlar a economia.

Para entender a mudança de concepção em relação ao papel do Estado, é necessário compreender que o período foi marcado por duas grandes guerras mundiais. Segundo o

historiador Arno Meyer (1987), assim como a Revolução Francesa não significou a destruição total do antigo regime, todo o progresso econômico, político e científico propiciado pelas revoluções inglesa, francesa e industrial, não foi suficiente para pôr em prática os ideais do humanismo iluminista e das instituições republicanas democráticas. Segundo ele, o período pré-guerras estava impregnado com resquícios do Antigo Regime, como o sentimento belicoso de uma nobreza falida e a ambição de uma nascente burguesia, que não conseguiu romper com a tradição medieval baseada nos preceitos de ostentação e glória. Meyer enfatiza que a força desse estado mental arcaico foi um dos grandes fatores que levou a Europa a desencadear a maior barbárie que a humanidade conheceu.

Na avaliação de Hobsbawm (2003), o colapso econômico vivenciado pelos países após a Primeira Guerra Mundial simbolizou um forte abalo para o capitalismo, fato que causaria inúmeras repercussões na política, na economia e na mentalidade de toda uma sociedade da época. A princípio, muitos analistas acreditavam que a crise seria de breve duração e que, após pequenos ciclos, a economia continuaria crescendo, sem afetar os princípios fundamentais do capitalismo, como o liberalismo e o livre comércio. No entanto, não foi isso o que aconteceu.

Ainda segundo Hobsbawm (2003), os problemas econômicos gerados pela crise mundial contribuíram para agravar os conflitos entre as classes sociais. Em várias partes do mundo, a sociedade queria soluções imediatas para seus problemas, tanto as elites como a população em geral eram favoráveis à formação de governos fortes, centralizados e autoritários, pois acreditavam que somente assim conseguiriam resolver o problema da indisciplina social e reconstrução da ordem econômica. Desta forma, ideias políticas como estas levaram ao recuo das democracias liberais, abrindo espaço para os regimes totalitários e economias planificadas (HOBSBAWM, 2003, p. 259).

Neste contexto, têm ascensão as ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946). Em sua obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro”, escrita em 1936, estabeleceu os pontos fundamentais da teoria econômica que leva o seu nome. A teoria keynesiana teve como proposta básica revisar as teorias liberais lançadas pelo teórico Adam Smith.

Analisando os níveis de consumo e os investimentos do governo, Keynes chegou à conclusão de que o Estado deveria aplicar grandes somas de capital na realização de investimentos que aquecessem a economia de modo geral, além de conceder linhas de crédito a baixo custo, garantido a realização de investimentos do setor privado. Desta forma, os níveis de emprego aumentariam e garantiriam que o mercado consumidor desse sustentação real a

toda essa aplicação de recursos. Suas ideias foram empregadas por vários governos, inclusive os EUA, durante muitos anos.

Os governos entenderam que era preciso assumir um compromisso com o crescimento econômico, a fim de assegurar a existência do capitalismo. Segundo Hobsbawm (2003), os governos realizaram uma espécie de casamento do liberalismo econômico com a democracia social. Esse “casamento” tinha como objetivo garantir que os novos produtos tivessem mercado certo, mantendo o ritmo de consumo entre a população. A estratégia foi promover o pleno emprego para a classe trabalhadora e oferecer segurança para os riscos de doença, desemprego e aposentadoria o chamado *Welfare State*. A famosa fórmula Keynesiana perdurou durante 30 anos (HOBSBAWN, 2003, p. 265).

O modelo do *welfare state* não tardaria para entrar em crise. Segundo os especialistas em economia, a crise se deu devido a um esgotamento da capacidade do Estado em continuar financiando-o. Entre os principais motivos analisados por Hobsbawm (2003) está o esgotamento do ciclo de inovações dos produtos, devido a uma grande massificação do consumo dos bens duráveis. Chegou-se a um determinado ponto que ficou difícil promover tantas inovações nas tecnologias e produtos já existentes, o que acabou saturando o mercado.

Para manter o ritmo de crescimento era preciso manter a produção em constante evolução. Isso demandava mais capital por trabalhador, uma vez que os apelos sindicais exigiam um aumento no salário e os custos não podiam ser repassados aos consumidores na mesma medida, sem contar que houve, no período, um aumento da competição entre as empresas em escala mundial.

Com a reconstrução das indústrias que haviam sido devastadas com as guerras em todo o mundo industrializado, houve a crescente concorrência entre os países, diminuindo com isso a margem de lucro das empresas. O principal dos fatores foi o aumento crescente das despesas públicas. As receitas do capital foram diminuindo em cada Estado, na medida em que foi crescendo a internacionalização da economia. Em outras palavras, as receitas foram se internacionalizando, enquanto as despesas se concentravam nacionalmente. Ficou, portanto, cada vez mais difícil para o Estado manter o *welfare state*.

Importante ressaltar que o compromisso com o crescimento econômico assumido pelos governos dos EUA fazia parte de um planejamento de governo e, por isso, não foi cogitada a mudança na sua constituição. Acredita-se ser essa uma diferença básica de entendimento e respeito aos poderes institucionais de uma constituição. Porém, nem todos os países tinham essa mesma premissa e diante da crise, mudaram sua concepção do Estado, nascendo daí o Estado Social de Direito, que rompe com a tradição das constituições políticas

e reflete o declínio da concepção de Estado Liberal puro, abstencionista quanto às questões de ordem econômica.

As primeiras constituições a apresentar essa característica foram a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. No Brasil, percebe-se essa tendência a partir da Carta de 1934, quando o constituinte previu, no seu artigo 115, que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é assegurada a liberdade econômica” (BRASIL, 1934).

Como avalia Paulo Bonavides (1993), nas constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1988, domina no ânimo do constituinte uma vocação política, típica de todo esse período constitucional, de disciplinar no texto fundamental aquela categoria de direitos que assinalam, segundo ele, o primado da Sociedade sobre o Estado, reconciliando o indivíduo com o Estado, cujo modelo básico deixava de ser a instituição abstencionista do século XIX, refratária a toda intervenção e militância na esfera dos interesses básicos (BONAVIDES, 1993, p. 368).

Conforme a teoria constitucionalista, o Estado Social de Direito tem como premissa básica, além das garantias previstas no Estado Liberal, como a liberdade, a propriedade e a segurança, também a previsão dos direitos que os constitucionalistas chamam de direitos fundamentais de segunda dimensão: intervenção direta do Estado na sociedade e na economia, procurando ser o Estado o grande provedor da sociedade; regulação da relação capital/trabalho; garantia da propriedade, desde que obedeça à sua função social. O Direito Constitucional, nas palavras de Bonavides,

[...] deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma do Estado. Tem tamanha força na doutrina constitucional vigente que vincula o legislador, tanto o que faz a lei ordinária nos Estados-membros e na órbita federal, como aquele que o círculo de autonomias estaduais emenda a Constituição ou formula o próprio estatuto básico da unidade federada. Na presente fase da doutrina, já não se trata em rigor, como assinalou Leibholz, de uma igualdade “perante” a lei, mas de uma igualdade “feita” pela lei, uma igualdade “através” da lei (BONAVIDES, 1993, p. 376).

Trata-se, portanto, de um positivismo normativo acentuado, que credita que é o Estado o grande produtor e provedor da igualdade fática. O objetivo funcional dos direitos sociais básicos, assinalada já por inumeráveis juristas do Estado Social, é realizar a igualdade na sociedade, “igualdade niveladora”, fugindo das concepções abstratas ou formais do Direito liberal.

Hayek (1985) descreve essa mudança de concepção como sendo o declínio do Direito. Para ele, a soberania das leis começou a declinar em detrimento da concepção de que o Estado era o soberano e não as leis. Essa mudança começou na Alemanha, e a partir dela se expandiu para o mundo. Para este autor, Estado de Direito significa uma limitação de toda legislação, ou seja, o Estado deve fazer parte também dessa limitação, não tendo, portanto, poderes ilimitados para legislar o que bem entender.

O Estado de Direito, portanto, não é uma norma legal, mas uma norma que diz respeito àquilo que a lei deve ser, uma doutrina metalegal ou um ideal político. Será efetivo somente enquanto o legislador se sentir limitado por ele (HAYEK, 1985, p. 249).

Esta mudança em relação ao entendimento de Estado de Direito ocorreu primeiramente na Alemanha. Como disse Hayek, “assim como ocorreu com grande parte da doutrina socialista, as teorias do Direito que subverteram a ideia de supremacia da lei tiveram origem na Alemanha e de lá se difundiram para o resto do mundo” (HAYEK, 1985, p. 248). Segundo a sua análise, isso aconteceu devido às ideias difundidas pelos intelectuais alemães fortemente influenciados pelo historicismo e pelo positivismo. O positivismo combateu fortemente a teoria de Direito natural, e em seu lugar implantou a concepção de que as leis deveriam ser postas racionalmente, com vistas à execução de um plano para a sociedade, dando poderes ilimitados ao legislador.

Segundo Bonavides (1993), a familiaridade do Brasil com o pensamento jurídico da Alemanha é relevante e efetiva. Recorrendo ao campo jusfilosófico, em que essa influência conhece, talvez, o seu mais elevado grau, será encontrada na área específica dos estudos constitucionais a formação germânica poderosamente representada e manifestada pelos juristas brasileiros.

Por isso há tanta discussão entre juristas e políticos sobre a inserção da ordem econômica no texto constitucional, se ela é própria da Constituição ou se é tema para a legislação ordinária. Celso Ribeiro Bastos esclarece que a matéria constitucional é de difícil demarcação, ou seja, ela não tem proibições específicas e lembra:

A vida econômica tem as suas leis próprias. Por isto é muito frequente as normas constitucionais sobre o assunto não terem a mesma eficácia que possuem em outras áreas do direito. Por exemplo, o dizer que a ordem econômica está voltada para o desenvolvimento não significa que a economia vá, necessariamente, crescer. Este fenômeno depende de ingredientes metajurídicos: disponibilidade de capitais, tecnologia abundante, espírito de trabalho e poupança etc. (BASTOS, 1988, p. 7).

Ainda segundo o professor de Direito Público, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹, as Constituições que tratam da ordem econômica com detalhes são do tipo prescritivas, ou seja, enunciam preceitos de comportamentos. É um tipo que tende a refletir a conjuntura política e social do momento, muito diferente das Constituições do tipo principiológicas, como a norte-americana, a alemã e a japonesa, que apenas enunciam princípios em seus textos (MOREIRA, 1991). Ao contrário de Bastos, Eros Roberto Grau², não vê uma contradição, mas uma forte tendência do constitucionalismo moderno de inserir nas Cartas a intervenção do Estado para garantir a justiça social (GRAU, 1990). Até mesmo Paulo Bonavides, ardente defensor do Estado Social, faz algumas reflexões acerca da efetividade de tais leis:

Até onde irá, contudo, na prática essa garantia; até onde haverá condições materiais propícias para traduzir em realidade o programa de direitos básicos, formalmente postos na Constituição, não se pode dizer com certeza. É muito cedo para antecipar conclusões, mas é tarde para asseverar que, pela latitude daqueles direitos e pela precariedade dos recursos estatais disponíveis, sobretudo limitados, já se armam os pressupostos de uma procelosa crise (BONAVIDES, 1993, p. 373).

Destaca-se que na Constituição de 1988 este aspecto de ênfase na Ordem Econômica e Social se tornou ainda mais forte devido à grande expectativa popular e pressão dos diversos grupos políticos. Havia no país uma demanda social reprimida por anos de autoritarismo e a questão econômica foi vista como estratégica para a justiça social.

Mas o que é justiça social? Para Hayek (1985), esse conceito é o argumento mais utilizado no debate político, pois atrai reivindicação de ações governamentais em benefício de grupos específicos. O autor observa que praticamente não há oposição ao termo, que foi amplamente adotado por professores e pregadores da moral. A dedicação à causa da justiça social como seu principal meio de expressão de emoção moral, se tornou uma espécie de atributo distintivo do homem bom, e o sinal reconhecido da posse de uma consciência moral.

Foi por acreditarem que algo como a “justiça social” poderia ser assim alcançado que as pessoas confiaram ao governo poderes que este não pode agora recusar a empregar para atender às reivindicações do número sempre crescente de grupos de pressão que aprenderam a se valer do "abre-te sésamo" da justiça social (HAYEK, 1985, p. 86).

Hayek (1985) acredita que essa crença tem fundamento em várias causas e mostra uma série de repercussões. A principal delas é que os governos ditatoriais fazem da justiça

¹ Doutor e Professor de Direito. As suas obras estendem-se por vários ramos do Direito Público.

² Doutor e Professor de Direito Econômico.

social a sua maior propaganda, pautada em razões pouco nobres; é considerada uma crença de que o ser que a promove é bom e digno; apresenta-se como uma ilusão fantástica que leva os indivíduos a acreditarem que uma grande transformação na sociedade acontecerá transferindo para os governantes poderes que esses não detêm.

O que ocorre nas tentativas de implantar-se a justiça social, é que grupos ou associações tentam reverter as ordens existentes criando outras com propósitos pré-fixados. Dessa forma, a concepção de justiça social se transformou numa simples desculpa às inúmeras pressões efetuadas por grupos ou associações para exigir prerrogativas que só a eles beneficiam. Tentativas dessas espécies causam mais injustiças, visando apenas à obtenção de benesses aos seus integrantes, aumentando os privilégios de uns e causando dificuldades para outros, desestimulando aqueles que se esforçam para que a ordem social permaneça desejável. Converte-se numa ação desintegradora, pois gera desavenças entre interesses de outros grupos, que não contam com a mesma força corporativista.

1.6 Conclusão

Pode-se considerar que o movimento constitucional é herdeiro das revoluções liberais e do contrato social, fruto da necessidade de se limitar o arbítrio dos reis. Havia uma ideia-força presente nos povos de transformar o Estado através da escrita de leis, substituindo as Ordenações Reais e as leis consuetudinárias. Era preciso dar um caráter formal às conquistas das revoluções.

Uma constituição, segundo Ferdinand Lassalle³, é mais que uma simples lei, é mais firme, mais imóvel que uma lei comum, é a lei fundamental da nação. Por ser uma lei fundamental, ela é que dá sustentação as demais leis do país, ou seja, dá seu fundamento, além de ser a base e o limite do governo. Uma Constituição representa, por assim dizer, algo de sagrado para o espírito dos povos (LASSALE, 1985).

Uma Constituição possui uma força ativa que coloca todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sob sua tutela. Essa força ativa, segundo Lassalle, nasce das aspirações e necessidades políticas, econômicas e ideológicas da sociedade, com poder de influir em todas as leis e determinar que elas sejam como são. Em síntese, a constituição, para esse autor, é nada mais que a soma dos interesses, que ele chama de fatores reais do poder,

³ Economista alemão, contemporâneo de Marx e Engels.

que regem um país, escritos diplomaticamente e sutilmente em um papel, que, a partir de então, possuem força jurídica superior às outras.

A constituição não é prerrogativa exclusiva dos tempos modernos. A maioria dos países, de um modo ou de outro, sempre possuiu sua Lei Maior, pois não é possível imaginar uma nação onde não tivessem existido os fatores reais de poder, quaisquer que eles fossem. É preciso, contudo, entender que a constituição, com força e poder como detém hoje, é fruto das revoluções liberais e que, somente a partir da experiência inglesa, americana e francesa, foi possível aos Estados alcançarem uma racionalidade e patamar jurídico capaz de fazer suas constituições expressivas e representativas de um Estado de Direito.

Além dos célebres documentos redigidos nos períodos que antecederam ou sucederam as revoluções, como o *Bill of Rights* (1689) na Inglaterra, A Declaração de Independência (1776), nos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) na França, ambos os países também elaboram suas constituições. Pode-se encontrar o embrião deste constitucionalismo na Magna Carta de 1215. Nela já estão presentes os elementos essenciais deste moderno constitucionalismo: limitação do poder do Estado e a declaração dos direitos fundamentais da pessoa humana, posteriormente se melhor elaborada na Constituição Americana e Francesa, fazendo destas constituições modelos para os demais países.

A primeira concepção de Estado de Direito surgiu da relação paradoxal entre a liberdade do indivíduo e a limitação desta liberdade pelo Estado, cuja função é assegurar o direito de liberdade contra o abuso da liberdade. Neste sentido, as Constituições modernas nasceram com a missão de equilibrar os interesses do indivíduo com os interesses da coletividade, a fim de que um não interfira demasiadamente no outro, o que já foi um grande e incontestável avanço para a época.

Já a segunda concepção de Estado de Direito surgiu no entre-guerras, inspirada pelo positivismo e historicismo alemão, cuja missão é de, além de equilibrar os poderes, também promover a justiça social, igualando os homens política, social e economicamente. Como se poderá ver, esta segunda concepção de Estado de Direito vai prevalecer no Brasil, especificamente na elaboração da Constituição de 1988.

CAPÍTULO II

2. O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO ALÉM DO SEU PROJETO

O presente capítulo pretende analisar um acontecimento relevante da história política brasileira. Um processo iniciado dentro do próprio regime, cuja ideia era conduzi-lo de forma lenta, segura e gradual, sem provocar grandes mudanças estruturais na sociedade. A hipótese geral deste trabalho caracteriza a transição política como um processo, que embora tivesse a intenção de ser conduzido e controlado, acabou gerando uma série de eventos espontâneos que transcenderam o seu projeto original.

Para a consecução do objetivo apresentado, o capítulo está subdividido em seções. Na primeira seção, serão apresentadas sucintamente as principais motivações e características do regime autoritário e seu plano de empreender a transição de forma controlada. Na segunda parte, será abordada a questão de como as decisões econômicas são fatores influentes no processo e como a tentativa de controlá-las acabou por fazer com que ela adquirisse formas totalmente incontroláveis. Por último, descreve-se como a abertura eleitoral evidenciou fatores não controláveis pelo governo. Tratar-se-á também do processo de despertar da sociedade civil, como e por quais motivos muitos atores, que antes apoiaram o regime, de repente, se mobilizaram contra.

2.1 Avanços e recuos no processo de transição do regime: o papel de Geisel e Figueiredo.

Em linhas gerais, é possível dizer que o período do regime militar no Brasil foi longo - 21 anos -, porém, não foi estático e linear, mas mutável. Ao longo desse período, o regime não manteve um caráter idêntico a si mesmo, tendo sofrido várias configurações e arranjos institucionais, de acordo com a conjuntura e os rumos que cada governo imprimiu ao processo, ora recuando em relação à abertura, ora avançando na transição do mesmo.

A historiografia nos apresenta que os principais motivos dos militares para justificar a ditadura foram fortalecer o Estado, neutralizar as tensões sociais, suprimir o dissenso político e alcançar um elevado crescimento econômico. Por conta do alcance desses objetivos, os militares expandiram seus papéis para instâncias administrativas, que antes eram de caráter apenas civil, preenchendo cargos, planejando, conduzindo, criando métodos e tentando controlar a dinâmica do Estado (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 77).

Para Velasco e Martins (2008), as variações do caráter do regime, ora rumo à abertura, ora regredindo ao estado de exceção, serviram para viabilizar a conservação do próprio poder autoritário. Para eles,

É forçoso reconhecer que o regime, apesar de ter-se tornado agudamente autoritário em diversos momentos, não só nunca chegou a atingir os graus extremos de intensidade registrados em outros países capitalistas periféricos (Chile, Argentina), como até mesmo assumiu, em certas oportunidades, características próximas às da normalidade republicana, tal como essa expressão é contemporaneamente entendida. As idas e vindas do regime foram, ademais, facilitadas pelo fato de que nunca se chegou a implantar um conjunto plenamente estruturado de instituições autoritárias, respaldado por uma ideologia ambígua, frontalmente avessa a compromissos com o credo liberal-democrático (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 9).

Como se vê, os autores enfatizam que no país não se chegou a implantar um conjunto plenamente estruturado de instituições autoritárias devido a uma ideologia ambígua da nossa política. Essa observação dos autores diz respeito ao funcionamento de algumas instituições do regime democrático em meio à ditadura como, por exemplo, eleições. O fato é que a abertura política pode ser vista como um processo resultante da percepção dentro das próprias Forças Armadas sobre a inviabilidade de continuar desempenhando papéis fora da sua alçada, principalmente na administração do Estado em meio às diversas mudanças econômicas e sociais ocasionadas pelo processo de urbanização.

Segundo René Armand Dreifuss (2008), o que se tem em mente pelos militares é liberar-se progressivamente, e sem choques, dos papéis assumidos excepcionalmente e de reencontrar-se nas funções consideradas legítimas pela categoria militar. Esse processo de abertura do regime começa com a ala mais liberal das Forças Armadas, que vai criar estratégias para prosseguir com a liberalização. Uma dessas estratégias será planejar um processo de sucessões no poder, através de transmissões do cargo executivo aos seus quadros confiáveis e tentar buscar apoio na sociedade civil. Estas sucessões no poder seriam pela via eleitoral, por isso, os autores atentam para o caráter ambíguo do regime (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 174).

Segundo Thomas Skidmore (1988), o “monstro” do Serviço Nacional de Informações, criado pelo Golbery do Couto e Silva, precisava ser detido e, para tanto, seu próprio criador vai articular uma manobra social de abertura do sistema, com o objetivo último de institucionalizá-lo”. Essa manobra estratégica, como foi citada acima, consistia em um processo controlado de transmissões do cargo executivo aos seus quadros confiáveis e

tentar buscar apoio na sociedade civil. Na primeira das sucessões de poder, em atendimento à essa estratégia, assume o governo o General Ernesto Geisel (SKIDMORE, 1988, p. 344-345).

Geisel assume tendo pela frente grandes desafios. Em março de 1974, no seu discurso de posse, anunciou sua intenção de conduzir o processo de distensão. Sua aspiração era atenuar gradativamente o regime de exceção através do que denominou de “imaginação política criadora”, capaz de instituir, quando fosse oportuno, salvaguardas eficazes dentro do contexto constitucional. Apesar dessas garantias, Skidmore (1988) enumera os principais desafios que o Governo haveria de enfrentar para levar a cabo seu projeto. Segundo ele, Geisel precisaria manter o apoio militar e, ao mesmo tempo, controlar os subversivos, conduzir o retorno à democracia e manter altas taxas de crescimento. O primeiro dos desafios era manter o apoio da maioria dos militares e, ao mesmo tempo reduzir o poder da chamada linha dura, ou seja, a ala radical de militares que estava ligada à rede de tortura que funcionava sob o comando do Exército. Esses militares tinham suspeitas dos planos do novo governo em relação à liberalização política.

Geisel e Golbery concordavam que ainda havia subversivos no Brasil, mas sabiam que as forças de segurança eram um foco de oposição à liberalização e acreditavam que elas estavam superestimando a ameaça subversiva para promover seus interesses políticos. Eles teriam que prosseguir devagar, de modo que o governo não fosse surpreendido desarmado diante da subversão. Não queriam dar oportunidade à linha dura de acusar o governo Geisel de "brando" com a esquerda (SKIDMORE, 1988, p. 320).

Geisel precisava convencer os militares de que seu papel frente à política nacional estava em parte cumprido. Deviam então, retornar aos quartéis para o exercício de suas funções legítimas. Porém, a questão que se colocava para o governo era como passar gradualmente do autoritarismo absoluto, expresso em documentos como o AI-5 e a Lei de Segurança Nacional, para um sistema mais aberto, juridicamente legal e democrático. A resposta para essa questão exigia um estudo muito cuidadoso por parte do governo. Era preciso criar uma estratégia de descompressão de um sistema político autoritário para um democrático. Abriu-se então um debate entre a cúpula do governo, intelectuais e estudiosos, com o objetivo de encontrar caminhos considerados seguros para a redemocratização do país (SKIDMORE, 1988, p. 322).

Ainda no governo Médici, Samuel Huntington esteve no Brasil, a pedido do Ministro Leitão de Abreu, para empreender um estudo a respeito do processo de redemocratização brasileiro. O resultado desse estudo foi escrito em um texto intitulado "Métodos de Descompressão Política". No documento, Huntington explica que “o relaxamento dos

controles num sistema político autoritário poderia ter um efeito explosivo no qual o processo escaparia ao controle de quem o iniciou”, razão pela qual ele sugere dar prioridade máxima à institucionalização. O estudo recomendava ainda que o governo brasileiro estudasse atentamente o sistema de partido único do México, de administração de uma sucessão tranquila (SKIDMORE, 1988, p. 323).

Huntington considerava que a experiência da transição brasileira era “o mais impressionante exemplo de democratização introduzida de cima, por uma elite militar que reconhecia a necessidade de abertura”. Tudo o que Geisel e seus apoiadores pretendiam era evitar o confronto direto com a linha dura, para não ocasionar uma recompressão, ou seja, uma reação contrária que pudesse levar a uma situação de autoritarismo mais forte.

Geisel parecia empenhado em realizar a liberalização e conter as forças de tortura, comprometendo-se, inclusive, com o Cardeal Arns, de São Paulo, conhecido crítico do governo por suas frequentes violações dos direitos humanos. Mas claro, tudo segundo seu controle, pois as pressões, segundo ele, "servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão, tal como se requer, para chegar-se a um clima de crescente polarização e radicalização intransigente, com apelo à irracionalidade emocional e à violência destruidora. E isso, eu lhes asseguro, o governo não o permitirá" (GEISEL apud SKIDMORE, 1988, p. 334).

Como se vê pela sua declaração, Geisel e seus alinhados foram firmes neste posicionamento de controlar o processo de abertura política e, neste contexto, a questão da sucessão do governo tornou-se primordial. A escolha de João Batista Figueiredo à presidência da República foi um projeto traçado com cuidado desde o início do governo Geisel. Caberia ao seu sucessor dar continuidade a abertura política.

João Batista de Oliveira Figueiredo assume o governo em 1979 e encontra um país em apuros, com aumento contínuo no preço do petróleo, dificuldades para exportar e dívida externa crescendo perigosamente. No início do governo, segundo Skidmore (1988), a inflação era de 40 por cento. Em 1981 subiu a 90 por cento e, ao fim do mandato, já havia ultrapassado os 200 por cento. Recebeu o governo devendo 40 bilhões de dólares e saiu devendo mais de 100 bilhões. Mas seu maior desafio era político. Caberia a ele manter a coesão e a articulação para não perder as rédeas do processo de redemocratização (SKIDMORE, 1988, p. 448-52).

Logo ao assumir, Figueiredo afirmou seu compromisso de continuar com o processo de redemocratização. Uma de suas primeiras medidas foi encaminhar o projeto que concedia anistia ampla e irrestrita não só para os chamados "subversivos", como também para os elementos que faziam parte do aparelho repressor, impedindo, assim, que uns e outros fossem

julgados pelos atos que praticaram. A Lei de Anistia, sancionada em 1979, beneficiou, de um lado, milhares de brasileiros banidos e despedidos de sua cidadania, que, assim, puderam voltar à pátria, mas também beneficiou grande número de agentes de repressão do sistema. Logo em seguida extinguiu o AI-5 e empreendeu a reforma política dos partidos em 1981. Esta reforma, que será detalhada mais adiante, vai ser fundamental no processo de transição (SKDIMORE, 1988, pp. 422-426).

Assim como Geisel, Figueiredo também teve que enfrentar a resistência da linha dura e em seu governo aconteceu um dos eventos mais violentos do regime e um dos que mais peso teve para a cúpula administrativa. Peso maior do que teve a morte de Herzog⁴ no governo Geisel. Trata-se da explosão da bomba no Riocentro.

Conforme avalia Dimenstein (1985), a bomba que detonou no dia 30 de abril de 1981 no estacionamento do pavilhão de exposições do Riocentro, onde milhares de pessoas assistiam a um show de música popular, matou um sargento, feriu gravemente um capitão do I Exército e quase implodiu o projeto de abertura política inaugurado no Governo Geisel.

Esse fato alterou o delicado metabolismo do Presidente Figueiredo, que perdera com a morte do Senador Petrônio Portela seu principal executivo político e, logo em seguida, perderia o chefe do Gabinete Civil, Ministro Golbery do Couto e Silva, que saiu porque ficou inconformado com a paralisia do Presidente ante o episódio. Golbery entregou-lhe uma carta onde defendia uma punição rigorosa para todos os envolvidos no atentado terrorista (DIMENSTEIN, 1985, p. 18).

Porém, observa Dimenstein (1985) que Figueiredo não tomou partido para evitar atritos com a linha dura, deixando o inquérito correr à solta por conta do Exército, sem usar sua influência. A apuração do inquérito inocentou os dois militares que conduziam a bomba. Na observação de Dimenstein (1985, p. 17), “aquele Figueiredo destemido que falava em arrebrantar quem pusesse em risco seu propósito de redemocratizar o país, nada fez”. O Presidente conformou-se em nada fazer, salvo providenciar a remoção discreta e silenciosa de alguns elementos da linha dura do regime para distantes quartéis do interior do Nordeste.

Para o autor, essa omissão do Presidente quase acabou colocando em risco o andamento da reabertura política, Ele cita em sua obra que Golbery do Couto e Silva,

⁴ - Alguns estudiosos do período como SORJ e ALMEIDA (2008), SKIDMORE (1988), apontam a morte de Vladimir Herzog como um fato de caráter instigador de revolta popular que levaria à uma série de reações da sociedade civil. O jornalista morreu no dia 25 de outubro de 1975 em virtude das torturas sofridas no DOI-CODI, em São Paulo. Segundo os autores, o assassinato de Herzog comoveu a opinião pública devido ao fato de ser ele, não militante clandestino, mas um cidadão comum, jornalista de prestígio. Herzog havia atendido voluntariamente à convocatória do organismo policial para depoimento, aparecendo morto no dia seguinte.

ministro-chefe da Casa Civil, conhecido por sua habilidade estratégica, perdeu a paciência e demitiu-se do cargo, diante da passividade do Presidente, chegando a desabafar: “O Figueiredo que ajudei a fazer Presidente não foi esse que governou o país nos últimos anos do seu mandato”, declarou Golbery (apud DIMENSTEIN, 1985, p. 18). O ministro foi substituído por Leitão de Abreu, mais próximo à "linha-dura". Se não fosse a enorme repercussão do atentado do Riocentro, que gerou forte clamor popular, o projeto de reabertura teria sido comprometido. A manifestação popular ajudou a retrainir as forças de repressão.

Conforme avalia Dimenstein (1985), as atitudes do Presidente Figueiredo foram criando situações de crise dentro da sua equipe e na classe política. Sua personalidade impulsiva e vacilante marcou o perfil da sua administração e refletiu de forma aguda sobre o processo de escolha do seu sucessor - de longe, o mais complexo, ilógico e surpreendente.

O grande problema é que não havia comando, unidade, coesão e articulação dentro do Governo. O Presidente não queria se aborrecer e evitava examinar problemas e questões que pudessem atormentá-lo. A consequência direta da omissão de Figueiredo era o clima de conflito entre seus auxiliares mais próximos. O resultado foi que o Presidente, pela força do cargo que exercia, foi o mais importante agente ativo e passivo de todo processo. A sucessão se fez a partir dele, apesar dele, com ele e contra ele (DIMENSTEIN, 1985, p. 20).

Aos poucos, Figueiredo foi afastando de seu convívio não só o vice, como todo o bloco de apoio que ele representava. Os fatos envolvendo os destemperos do Presidente Figueiredo foram se sucedendo de tal forma que culminaram na dissidência do PDS, na formação da Aliança Nacional e na escolha de Tancredo como candidato da oposição para as eleições indiretas para Presidente. Para entender melhor como se chegou ao processo de eleições indiretas para Presidente da República em 1985, é preciso detalhar um pouco mais como os partidos e a sociedade se organizaram no período. Mas antes, é preciso retomar algumas questões de caráter político-econômico para contextualizar melhor quais eram as grandes dificuldades e necessidades dos governos e da sociedade.

2.2 Política Econômica: do milagre à realidade

A década de 70 foi marcada por uma série de acontecimentos importantes na vida econômica e política brasileira. Como se pode ver, na esfera política iniciava-se a distensão e o relaxamento dos rigores do autoritarismo, com vistas ao processo de redemocratização e, na esfera econômica, um dos desafios do regime militar era manter altas taxas de crescimento.

Para isso, era necessário criar medidas para fazer com que continuasse o "milagre" econômico, além de fazer com que houvesse uma melhoria na distribuição de renda, para não ocasionar uma reação popular.

Embora, como foi observado anteriormente, no final da década de setenta o mundo começava a dar sinais de exaustão do modelo estatizante. No Brasil, este modelo vai espelhar fortemente naquele que foi o último grande plano econômico do ciclo desenvolvimentista em termos de repercussão e envergadura, O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no governo Geisel.

Na avaliação de Guido Mantega (1997), este foi, provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal de que se tem notícia no país, e que transformou significativamente o parque industrial brasileiro, com a implantação de um pólo de insumos básicos e de bens de capital (MANTEGA, 1997, p. 3).

O Plano Nacional de Desenvolvimento foi caracterizado por projetos de investimento público de larga escala, considerados por muitos como megalomaníacos, como o complexo hidrelétrico de Itaipu na fronteira Brasil-Paraguai, a siderúrgica Açominas em Minas Gerais, o programa nuclear e a Ferrovia do Aço. A meta era alcançar autossuficiência em energia e aumentar as exportações (SKIDMORE, 1988, p. 405).

Pode-se considerar que o II PND foi um programa econômico estritamente desenvolvimentista, que só ampliava a já considerável participação do Estado brasileiro na economia, o que fez de Geisel um dos governos mais intervencionistas do ciclo militar. Como salientou Guido Mantega (1997), a orientação do II PND estava sob a responsabilidade de João Paulo dos Reis Velloso, no Ministério do Planejamento, enquanto o dia a dia da gestão econômica estava a cargo de Simonsen, no Ministério da Fazenda. Segundo ele, os economistas, tecnocratas do governo apontavam duas saídas: uma era a opção pela ortodoxia, ou seja, controlar a inflação nos moldes sugeridos pelo FMI, mas isso acarretava recessão. A outra era a manutenção de altas taxas de investimento. Geisel optou pela segunda opção (MANTEGA, 1997, pp. 6-10).

Em sua pesquisa, o autor observou que para manter as altas taxas de crescimento econômico o governo se baseava na expansão acelerada do setor de bens de consumo duráveis, mas esta alternativa encontraria limites internos e externos. Internamente, havia o problema da oferta, que se tornou muito maior que a demanda devido ao enorme crescimento de todo o complexo industrial de bens duráveis de consumo, que, após alguns anos, começou a dar sinais de saturação. Externamente, problemas do balanço de pagamentos e a crise do sistema financeiro oriundos do primeiro choque do petróleo. Assim, Mantega ressalta:

Quando, em março de 1974, o general Emílio Garrastazu Médici entregou a faixa presidencial para o seu sucessor, a era do “milagre econômico” já estava chegando ao fim. Depois de cinco anos de um crescimento fulgurante, o cenário econômico começava a ser turvado por uma série de problemas, que iriam se avolumar nos próximos anos. A inflação abandonava a sua trajetória descendente e voltava a subir, impulsionada por um aquecimento de quase todos os setores da economia brasileira. Porém, era no *front* externo que apareciam com mais eloquência os limites do modelo econômico em vigor. O choque do petróleo de fins de 1973, elevava substancialmente, não só os preços do petróleo e de seus derivados, como também da vasta gama de matérias-primas, bens intermediários e bens de capital, cujas importações massivas alimentavam o *boom* brasileiro. O resultado apareceria no balanço de pagamentos de 1974, que apresentaria um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e um déficit em conta corrente na casa dos US\$ 7,12 bilhões (MANTEGA, 1997, p. 30).

Thomas Skidmore (1988) ressalta que, diante deste quadro, o que salvou o Brasil não foram os programas desenvolvimentistas, mas o ingresso contínuo e maciço de capital estrangeiro, principalmente empréstimos. Segundo sua pesquisa, em 1978, por exemplo, o ingresso líquido foi de US\$7 bilhões. No fim de 1978, por isso mesmo, a dívida externa era de US\$ 43,5 bilhões, mais que o dobro do nível de três anos atrás. Para ele, os problemas se agravaram ainda mais no governo Figueiredo, que herdou uma grave crise econômica, recessão, dívida externa, com a inflação passando dos 40%. Este clima suscitou uma série de revoltas trabalhistas, pois confusas mudanças nas fórmulas de indexação serviram apenas para alavancar novas exigências de negociação (SKIDMORE, 1988, p. 403).

Para tentar contornar os problemas econômicos, o Ministro do Planejamento do governo Figueiredo, Mario Henrique Simonsen, vai propor medidas ortodoxas, ou seja, desacelerar a economia, pois, segundo sua avaliação, a crescente pressão sobre o balanço de pagamentos não deixava ao Brasil outra opção, haja vista a taxa de inflação subindo dos 40 por cento em 1978 (SKIDMORE, 1988, p. 418).

O mesmo autor avalia que o posicionamento do referido Ministro só o fez tornar-se mais impopular, porque os estrategistas do governo, o MDB, a oposição, a sociedade, enfim, ninguém aceitava que o “milagre” havia chegado ao fim. A verdade era que, após 11 anos de ininterrupto crescimento econômico, eram poucos os que se achavam preparados para acreditar que era preciso mudar a estratégia econômica para que o Brasil não fosse colhido por uma inflação galopante e por grave crise cambial. Diante da pressão e da impopularidade, Simonsen renuncia e seu lugar será ocupado por Delfim Neto (SKIDMORE, 1988, pp. 418-419).

Tudo o que a sociedade queria ouvir era que o crescimento continuaria. Delfim, ao assumir, vai contentar toda a sociedade reassumindo o compromisso de continuar trabalhando para que o “milagre” continue. Sua primeira medida foi dar andamento ao III Plano Nacional de Desenvolvimento: 1980-1986, elaborado ainda na segunda metade de 1979, quando Simonsen ainda era Ministro. Em resumo, o III PND ignorava o processo inflacionário e o desequilíbrio externo, como se o país pudesse escolher entre continuar crescendo ou não, independentemente da conjuntura externa (SKIDMORE, 1988, p. 420).

Delfim vai optar pela maxidesvalorização da moeda, mas essa estratégia não deu certo porque, segundo Skidmore (1995, p. 422), “a jogada do ministro não lhe foi favorável, porque as forças por trás da inflação e o déficit na balança de pagamentos estavam profundamente enraizados na estrutura da economia brasileira e em suas relações com a economia mundial”. Em 1980 a inflação chegou a 110%. O governo havia criado um desincentivo para poupar, fato que não era para causar surpresa quando o balanço de pagamento começasse a piorar. Delfim abandonou o projeto de prefixação das desvalorizações e indexação dos reajustes e revogou a estratégia de crescimento acelerado. O PIB acusou declínio e o governo optou, ao invés de reduzir as importações, aumentar os empréstimos externos para financiar o déficit em conta corrente (SKIDMORE, 1988, p. 450).

Segundo os dados apresentados pelo autor, todos os empréstimos eram feitos na esperança de que o país obterias as divisas necessárias para pagá-los. A elite do país acreditava que o Brasil não podia “permitir-se” uma recessão, crença cuidadosamente espelhada no III Plano Econômico de Delfim. Para Skidmore (1988), o desfecho dessa escolha foi que o governo não conseguiu controlar as forças econômicas e se viu diante da triste realidade: o crescimento econômico, meta consensual da elite, acabara. O Brasil se transformou em mais um suplicante das boas graças do FMI. Uma das vantagens dos governos militares a partir de 1967 fora sua relativa autonomia em matéria de decisões econômicas. Durante 15 anos eles não tiveram necessidade do FMI, mas a crise da dívida acabou com isso (SKIDMORE; 1988, p. 452).

O problema a ser enfrentado era a necessidade de pagar a dívida, ou melhor, os juros da dívida. Essa necessidade tornou-se meta principal e subordinou todas as demais: PIB, produção industrial, emprego, bem-estar social. Figueiredo assinou uma carta de intenções com o FMI em janeiro de 1983, pela qual o Brasil se comprometia a cumprir metas especificadas de política fiscal e monetária, cambial e tarifária. Em resumo, o Brasil deveria seguir agora os ditames de seus credores.

As exigências do FMI já eram conhecidas e seguiam o modelo clássico e ortodoxo, como reduzir a taxa de expansão da base monetária, apertar o crédito, diminuir o déficit do setor público, fazer desvalorizações mais frequentes, eliminar subsídios e restringir aumentos salariais. Evidentemente que isso fez com que a popularidade do Presidente e de seu Ministro caísse por terra. A sociedade se indignou diante do fato e os sentimentos nacionalistas da sociedade se exaltaram. A maioria achava que o país não precisava honrar suas dívidas, pressionando o governo a decretar moratória (SKIDMORE, 1988, pp. 459-60).

2.3 A redemocratização pela via eleitoral

É preciso recuar um pouco no tempo para contextualizar as mudanças ocorridas no processo eleitoral do Brasil e lembrar que, como apontado por Velasco e Martins (2008), o regime, apesar autoritário, não se radicalizou, como em outros países, e acabou assumindo características próximas às da normalidade republicana (VELASCO e CRUZ, 2008, p. 9).

Uma dessas características era a de manter eleições, mesmo que indiretas, para escolha dos cargos políticos. Fazia parte da estratégia do governo militar e também dos líderes da ARENA promover eleições para vencê-las de forma contundente, o que daria legitimidade ao governo. Em 1974, era exatamente este o objetivo do governo e de seu partido. Tanto que, além da campanha publicitária realizada pelo governo ressaltando a importância de a população votar, foi liberada a utilização do rádio e da televisão para a campanha eleitoral.

O governo e seus estrategistas estavam certos da vitória da ARENA, por isso se empenharam em realizar tudo para que a vitória do partido fosse assegurada pelo voto. Nesse sentido, Thomas Skidmore (1988) expressa a subestimação por parte do governo sobre as eleições:

De quando em quando os revolucionários moderados subestimavam o alcance da oposição eleitoral ao governo militar. Este falso senso de segurança talvez lhes fosse transmitido pelos líderes da ARENA, confiantes demais em seu sucesso nas próximas eleições para o Congresso. No início de outubro poucos eram os observadores políticos bem informados capazes de apostar contra uma esmagadora vitória da ARENA (SKIDMORE, 1988, p. 335).

Não somente o governo não contava com uma virada do partido da oposição, mas a própria oposição, bem como a sociedade civil, não tinha muito certo os rumos que suas articulações iriam tomar. Em outras palavras, foi o próprio regime autoritário que produziu sua derrota.

Ao longo dos anos, foi se formando uma oposição ao regime que ainda não estava definida e representada. O MDB se forma e ganha corpo, justamente para articular e consolidar essa oposição e, em pouco tempo, se transforma na principal expressão organizacional da oposição liberal ao regime. Sua força vai advir da sua facilidade de atrair a confiança e lealdade das camadas populares urbanas e atuar como aglutinador simbólico capaz de absorver até mesmo os eleitores de outros partidos, como o antigo PTB e demais partidos e movimentos que se dirigiam aos setores mais populares (REIS, 2009, p. 82).

Neste contexto, as eleições em 1974 representaram muito mais um plebiscito sobre o governo. O clima social, agravado pela repressão e a política de distribuição de renda profundamente desigual, culminou em uma participação inesperada e muito desfavorável ao governo. Essa insatisfação popular manifestada nos resultados das eleições de 1974 se repetiria em 1976, 1978 e 1982, fazendo com que o processo de abertura adquirisse uma dinâmica própria que foi muito além de uma estratégia inicial concebida pelo governo (SKIDMORE, 1988, p. 336).

A vitória do MDB⁵ nas eleições de 1974 foi marcante, porque instigou e consolidou de forma contundente o ideário oposicionista ao regime autoritário. O fato mais intrigante é que esse ideário oposicionista não foi planejado, mas surgiu de uma ordem espontânea no seio da sociedade.

Não se notou, em uma palavra, o ressoar de um diálogo democrático de maiores proporções envolvendo o embate dos diferentes grupos, categorias, setores e classes em que se desdobra uma sociedade tão complexa como a nossa. A ninguém foi dado saber o que pensam, o que querem e o que propõem os banqueiros, os industriais, as empresas estrangeiras, os comerciantes, os fazendeiros, os trabalhadores da cidade e no campo, os militares, os estudantes, a “classe média”, as minorias raciais, as mulheres, ou qualquer outra categoria social capaz de ter um ponto de vista específico sobre os problemas do dia e as grandes questões do futuro. Nem sequer os burocratas ou a chamada “burguesia estatal” sentiram-se na obrigação ou revelaram qualquer interesse de vir a público para expressar o seu pensamento, não obstante nosso destino coletivo. Não foi à toa, portanto, que o melhor “slogan” do partido oposicionista dissesse apenas: “Vote no MDB. Você sabe por que”. Supunha-se, assim, e com razão, que cada descontente teria o seu pequeno, pessoal, intransferível, secreto e incomunicado “porquê”, capaz de tudo explicar, na intimidade de cada ego, sem que fosse

⁵ O MDB quase dobrou sua representação na câmara baixa (o número de cadeiras tinha sido aumentado de 310 para 364), saltando de 87 para 165; a ARENA caiu de 223 para 199. Embora a ARENA tivesse obtido a maioria dos votos para deputados federais, com 11,87 milhões contra 10,95 milhões, esta margem empalidecia em comparação com as eleições de 1970, quando o partido oficial ganhou por 10,9 milhões contra 4,8 milhões. O resultado no Senado não foi menos dramático. A representação do MDB subiu de 7 para 20, enquanto a ARENA caiu de 59 para 46. Na votação para senador (o melhor indicador da opinião nacional, por ser a eleição majoritária), o MDB fez 14,6 milhões de votos contra 10 milhões da ARENA. A esmagadora vitória do MDB surpreendeu até os seus mais otimistas estrategistas (SKIDMORE, 1988, p. 337).

preciso explicar nada a ninguém mais. Desses motivos individuais brotaram decisões solitárias que se converteram em votos, por sua vez, singulares. Ora, a participação política é justamente o oposto disso. Como disse Alessandro Pizzorno: “ela é a expressão do pertencimento a grupos sociais: quanto maior é o senso de envolvimento coletivo, tanto maior é o grau de participação política” (LAMOUNIER e CARDOSO, 1978, p. 115).

De repente, cada indivíduo percebeu que seus votos poderiam modificar o panorama político. O MDB, por sua vez, também foi pego de surpresa e mesmo os militantes de esquerda, que até então zombavam das eleições e recomendavam o voto nulo, foram tomados pelo entusiasmo de usar as eleições para pressionar o governo.

Em "O Balanço da Campanha" (MARTINS apud LAMOUNIER e CARDOSO, 1978, pp. 77-126), Carlos Estevam Martins faz uma análise bastante crítica sobre o resultado geral e significado das eleições de 1974. Ele observa as características intrínsecas do processo eleitoral, definindo eleições como um "píffio acontecimento". Segundo sua análise, o processo eleitoral de 1974, foi carente de quatro condições fundamentais que caracterizam um regime democrático autêntico: representatividade, liberdade, igualdade, participação e nível ideológico.

Para os líderes do partido, a vitória mostrava que o povo reconhecia o MDB como o partido legítimo da oposição. Para a maioria, as eleições haviam refletido que faltava apoio à "Revolução" e, principalmente, revelou as falhas da ARENA como representante do partido do governo (SKIDMORE, 1988, p. 338).

A Revista Veja, em matéria publicada em 20 de novembro de 1974, anunciava que na sexta-feira das eleições havia sido enterrado um Brasil que, “sob a torrente de votos provocada pelos candidatos do MDB ao senado, ficaram velhas as crendices e preconceitos da política nacional. [...] A Arena, mesmo apoiada por seus governadores eleitos em 22 Estados, não mais conseguiu justificar a certeza de que ao partido do governo estão sempre reservadas as vitórias” (REVISTA VEJA, 1974).

Esse clima de mudança por meio da participação política foi o resultado mais significativo da vitória do MDB. O partido havia focado sua campanha na questão das liberdades civis, da justiça social e na denúncia de infiltração estrangeira na economia do Brasil, fato que considerava como um processo de desnacionalização do país. Em artigo publicado na Folha de São Paulo em 24 de maio de 1979, Fernando Henrique Cardoso, faz uma avaliação da campanha e chega à seguinte conclusão:

Não é só o MDB que “flutua” numa sociedade que começou a movimentar-se, mas não tem ainda os passos firmes do andarilho. É todo o sistema

político que perdeu contato com a base. Esta, nos últimos 15 anos, manifestou-se quase que exclusivamente durante o período eleitoral (e nem sempre e nem toda). Agora se agita em reivindicações, se improvisa em lideranças, tateia a si mesma na busca de identidade. Quando olha para a política para ver se está refletida nela, encontra espelhos meio foscos, salpicados aqui e ali de pontos que deixam entrever uma relação entre quem olha e o que vê, mas sem nitidez. É essa a busca das raízes: a quem o MDB representa? A todos e a quase ninguém: depende de quem no MDB e em que momento. E depende também do estado do corpo social: às vezes na letargia de quem não crê possível, mas gostaria que fosse, partes imensas da sociedade jazem sem articulação para propor a mudança e espiam quietas as piruetas políticas dos que falam generosamente em seu nome, mas não têm as asas sustentadas pelo apoio ativo das massas; outras vezes — como nas greves — segmentos ágeis da sociedade avançam anos-luz e desenharam meteoricamente o perfil do futuro, deixando o setor político à margem e boquiaberto com tanta reserva de energia não canalizada de modo sistemático para a luta política (GRAEFF, 2008, p. 72).

Diante de tamanha evidência, os estrategistas de Geisel sentiram-se pressionados e reagiram com uma nova onda de repreensões e torturas. Para conter o avanço da oposição, Geisel foi obrigado a intervir e, em abril de 1975, anunciou uma série de importantes reformas constitucionais, que ficaram conhecidas como "pacote de abril", todas visando direta ou indiretamente tornar a ARENA imbatível nas próximas eleições.

Como apontado por Bernardo Sorj (2008), cansados dos desmandos autoritários, a contrarreação da sociedade não tardaria. Apenas cinco dias após o anúncio do Pacote de Abril, o Conselho Federal da OAB aprovou por unanimidade uma nota de repúdio à atitude do governo, condenando-a por desfigurar o Estado de Direito. Na nota, solicitavam o fim do AI-5 e uma ampla reforma constitucional a ser feita por uma assembleia constituinte eleita especialmente para esse fim. Se não bastasse essa nota, um grupo de estudantes e professores da Faculdade de Direito do largo de São Francisco, em São Paulo, saíram à rua solenemente vestidos de beca, para fazer o enterro simbólico da Constituição (SORJ e ALMEIDA, 2008 p. 81).

Os resultados, até certo ponto imprevisíveis, da eleição de 1974, contribuíram para emergência dos partidos políticos, até então confinados à escuridão do regime autoritário e trouxe à tona a urgência de uma reformulação político-institucional. O governo teve provas do crescimento do sentimento de oposição em relação ao regime e agiu rapidamente para conter o crescimento desse sentimento.

Skidmore (1988) aponta que os estrategistas do governo resolveram que o melhor, em curto prazo, era dissolver o sistema bipartidário e promover a criação de múltiplos partidos, aproveitando os próprios partidários do MDB, com intuito de fragmentar e

enfraquecer a oposição. Também planejavam manter as forças do governo dentro de um único partido. Como o nome ARENA saiu desgastado e com a imagem comprometida das eleições de 1974, resolveram mudar a sigla, para dar a ideia de um novo partido. Desta forma, o governo manteria assim o seu controle, seja pela divisão dos votos da oposição ou pela formação de uma coalizão com os elementos mais conservadores do partido adversário (SKIDMORE, 1988, p. 427)

Esta tarefa vai ficou a cargo do governo Figueiredo, que em 1979 levou a cabo uma reforma partidária extinguindo o sistema bipartidário. A ARENA (Aliança de Renovação Nacional), partido do governo, e O MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido oficial de oposição, foram dissolvidos e em seu lugar criaram-se seis novos, dos quais cinco sobreviveram. A antiga ARENA reagrupou-se como PDS (Partido Democrático Social). O MDB passou a ser PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), mantendo o uso dos termos "democrático" e "brasileiro".

Conforme observado por Margareth Kek (2008), outros partidos surgiram posteriormente, como o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PT (Partido dos Trabalhadores) e também o PP (Partido Popular). Cabe avaliar resumidamente o surgimento de outros partidos de oposição, dissidentes ou não do MDB.

O novo PTB era uma pálida cópia do seu antecessor de antes de 1964 e suas perspectivas não pareciam ser de longa sobrevivência, embora contasse com alguns bolsões de apoio disseminados através do país. Brizola fundou então o seu Partido Democrático Trabalhista (PDT). À esquerda dessas duas agremiações políticas surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT), liderado por Lula. Fechando o círculo, surgiu o Partido Popular (PP) a mais irônica de todas as legendas, já que era liderado por conhecidas figuras do estabelecimento, como Magalhães Pinto (banqueiro) e o veterano político Tancredo Neves (SKIDMORE, 1988, p. 429)

Se por um lado, a oposição almejava o direito à criação e à agremiação em partidos políticos, livres das imposições do regime, por outro, essa fragmentação partidária teria suas consequências. Fabio Wanderley dos Reis analisou criticamente, em vários artigos publicados em jornais do país ao longo de mais de vinte anos, os quais reuniu no livro “Tempo presente: do MDB a FHC (2009)”. Em resumo, Reis (2009) enfatiza que o país empreendeu uma engenharia institucional partidária sem bases ideológicas verdadeiras e fundamentadas, servindo para confundir ainda mais o eleitorado que, mesmo no sistema bipartidário, já fazia confusões. Com o multipartidarismo, essa confusão ideológica seria ainda maior.

Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, 13/6/82, Reis faz um alerta para as consequências do multipartidarismo:

Quanto aos chamados pequenos partidos, não é muito o que se pode dizer a partir da rala presença de PTB e PDT na cena política atual. Apesar do efeito perturbador ao menos marginal que certamente terão sobre o eleitorado popular, em função da mensagem trabalhista que em princípio compartilham com o PT, é altamente duvidoso que o charme político das reminiscências já algo empoeiradas a que atualmente se reduz o seu apelo venha a seduzir parcelas significativas dos amplos setores jovens do eleitorado. Resta o PT, para o qual as características do eleitorado popular, conjugadas às circunstâncias do surgimento do partido, colocam claro dilema: ser um partido de proselitismo “pedagógico” de longo prazo, que busque precisamente *transformar* esse eleitorado em hostes de seguidores politicamente lúcidos e aguerridos, empenhados nas causas dos trabalhadores; ou tratar de beneficiar-se eleitoralmente, em termos mais imediatos, da forte atração que a legenda do PT parece ter tudo para exercer sobre os setores populares do eleitorado (REIS, 2009, p. 13).

Os novos e velhos partidos enfrentaram-se em 1982 nas eleições para os governos estaduais, Câmara dos Deputados e para um terço do Senado, também Prefeituras e Câmaras de Vereadores da maioria dos municípios. As eleições de 1982 foram as primeiras em dezessete anos de regime autoritário, a que traria também uma série de “casuísmos”. Para não perder o controle do processo eleitoral, o governo instituiu o chamado Pacote de Novembro, em 1981, que favorecia nitidamente o PDS. O pacote instituía que todos os partidos concorressem obrigatoriamente a todos os seis cargos em disputa e estabelecia o voto vinculado, isto é, a nulidade no voto dado a candidatos de partidos diferentes. O eleitor teria que votar em candidatos de um mesmo partido para vereador, prefeito, deputado estadual, governador, deputado federal e senador, sob a pena da anulação do voto.

A grande engenhosidade desta medida governamental a favor do seu partido estava no fato de que o candidato a governador, onde o governo tinha a maioria de aliados, puxaria os votos para o partido nos outros cinco níveis. Estas foram, sem dúvida, barreiras prejudiciais aos partidos recém-criados, que ainda não tinham tido tempo para lançar nacionalmente suas organizações.

Segundo Arturi (2001), mesmo diante de tantos casuísmos, mais uma vez o resultado geral do pleito mostrou que as eleições podem sempre ter resultados imprevisíveis. Em 1982, os resultados foram satisfatórios para os dois lados, pois o PDS fez mais governadores e ficou com a maior bancada na Câmara dos Deputados, mas a oposição, no caso o PMDB, também teve bom desempenho, elegendo 09 governos estaduais. Observa-se com isso, que o sistema eleitoral ainda se encontrava polarizado entre dois partidos: PDS (antiga ARENA) e PMDB. Mas, sob um ponto de vista mais abrangente, esta eleição deu uma vitória política expressiva às oposições e foi diretamente responsável pela perda do controle do processo de transição

pelo regime, o que geraria a crise da sucessão presidencial, a campanha das “Diretas Já”, a cisão no PDS e, finalmente, a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 1985 (ARTURI, 2001, p. 19).

O resultado das eleições balançou as bases do Governo militar e refletiu diretamente na questão da sucessão presidencial. Era perceptível que o governo estava perdendo as rédeas sobre a transição política. A responsabilidade do presidente aumentava a cada dia. Figueiredo vacilou e relutou em decidir-se por um candidato militar aceitável para a eleição presidencial indireta de 1984. Ao ser pressionado, abdica do controle sobre a escolha de seu sucessor e deixa órfã a sucessão. “As discordâncias que encontrei levaram-me à conclusão de que não poderia apontar nome que reunisse todos os sufrágios ou, pelo menos, a sua grande maioria”, declarou João Figueiredo (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 12).

Durante algum tempo, Figueiredo jogou com as indicações de candidatos. Ele estimulava uns, vetava outros e, ao mesmo tempo, não queria ninguém. Se ele teve alguma preferência, esta não era clara. É possível que ele tenha usado esta tática para confundir aliados e adversários, jogando uns contra os outros. Os mais próximos chegaram à conclusão de que, na verdade, seu objetivo era conseguir a prorrogação de seu mandato presidencial. Não somente isso: Figueiredo sonhava que o povo aclamasse por sua permanência (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 30).

Como lembrado por Margarete Kek (2008), esse não era o projeto do PDS, não era essa a missão que Geisel havia lhe conferido, resultando na divisão no partido governamental, que levou à escolha do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, como seu candidato, culminado na vitória da chapa da coalizão de oposição, integrada por Tancredo Neves e José Sarney, nas eleições presidenciais indiretas (KEK, 2008, p. 46). Assim, em julho de 1984,

[...] as rachaduras condenavam o edifício do PDS - um prédio bem construído, mas antigo, que sediou a Aliança Renovadora Nacional e, em dezembro de 79, foi remodelado para sediar o Partido Democrático Social (uma Arena purificada dos infieis, como queria o recém-eleito Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo; o maior partido do Ocidente, como o identificara o piauiense Francelino Pereira, antecessor de Sarney na presidência do Partido do Governo). Uma legião de aplicados malufistas insistia, contudo, em emassar as fissuras, escorar as colunas do prédio, para pintá-lo, mais tarde, com as cores do seu candidato (DIMENSTEIN et al., 1985, p. 93).

Porém, o nome de Maluf não era bem aceito pela maioria dos políticos, inclusive dentro do próprio partido. A cúpula política entendia que o candidato deveria ser resultado de um consenso. Como Figueiredo não lançou nenhum nome, o consenso virou dissenso dentro

do PDS. Aureliano Chaves, vice de Figueiredo, foi uma das vozes mais discordantes dentro do PDS, juntamente com José Sarney, Marco Maciel, entre outros, selando um pacto anti-Maluf e, em seguida, se desligaram do PDS. Os dissidentes do PDS, liderados por Aureliano Chaves, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e José Sarney formaram um novo partido, o PFL (Partido da Frente Liberal), que se juntou ao PMDB, numa “Aliança Democrática”, para apoiar Tancredo Neves. Político experiente, resolveu ele próprio negociar a transição do regime. Seu lema era a conciliação e assim, à moda mineira, lenta e gradual, construiu sua candidatura à sucessão. Graças a uma obra de engenharia política, em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral votou em nome dos milhões de eleitores brasileiros e elegeu Tancredo Neves por 480 votos contra somente 180 dados ao adversário Paulo Maluf.

A Revista Veja publicou matéria em 23 de janeiro de 1985 (A oposição chegou lá), reproduzindo o discurso de Tancredo Neves, que deixava clara a ideia-força que conduziria o processo de transição política a partir de então:

No sábado, em Ouro Preto, ao comemorar o 21 de abril ao pé da estátua de Tiradentes, o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, repetiu a frase do alferes Joaquim José da Silva Xavier: "Se todos quisermos, haveremos de fazer deste país uma grande nação". Em seguida argumentou que "só encontraremos a saída para conflitos irreversíveis se as forças que representam o poder e a sociedade civil souberem conter as suas posições de radicalismo, que levam a confrontos desiguais e funestos". O governador mineiro arrematou com uma advertência: "Há momentos na vida dos povos em que eles não se podem dar ao luxo da divisão e das retaliações. Se divididos em facções afrontadas, estarão praticando o trágico exercício da desagregação nacional". Para o clima tenso criado em Brasília, o discurso de Tancredo é um grande aceno à conciliação e a entendimentos que, necessariamente, passarão pela mudança na lista dos nomes que disputam pelo governo e pela ortodoxia do PDS a sucessão presidencial. O primeiro indício de que isso acontecerá surgia na sexta-feira, em Brasília, quando o presidente nacional do PDS, José Sarney, e o líder do governo, Néelson Marchezan, informavam claramente que, segundo eles, as candidaturas do ministro do Interior, Mário Andreazza, e do deputado Paulo Salim Maluf, os candidatos mais fortes pelo atual sistema de sucessão presidencial indireta, terão de ser retiradas do caminho das flores (REVISTA VEJA, 1985).

A ideia-força era, portanto, a conciliação. Havia o receio de que o país entrasse numa crise política imprevisível. Tanto o governo quanto o PDS perceberam o perigo e chegaram à conclusão de que o governador mineiro Tancredo Neves, do PMDB, seria a pessoa mais indicada para participar, dali em diante, dos entendimentos capazes de impedir, após a rejeição das diretas já, a criação de um impasse político na sucessão presidencial.

Foi uma vitória carregada de simbolismo. Como se sabe, Tancredo Neves foi hospitalizado na véspera de sua posse e veio a falecer sem assumir a Presidência, causando uma comoção pública sem precedentes no país. O seu vice-presidente, José Sarney, assumiu o governo em meio a um clima de desconfiança, pois todas as expectativas de mudança estavam voltadas para a pessoa de Tancredo Neves. Sarney era marcado como membro do regime militar e sua dissidência ainda não era vista como confiável.

A eleição de 1986 foi a primeira eleição geral da Nova República, quando foram escolhidos os novos governadores, senadores (duas vagas), deputados federais e estaduais. Este pleito foi muito importante para o processo de redemocratização, pois selecionou a maioria dos responsáveis pela redação da nova Constituição. Esta eleição foi favorecida, pois a partir dela foram removidas a proibição de coligação; a necessidade de os partidos lançarem concorrentes para todos os cargos e a utilização do voto vinculado. Outras medidas foram significativas, como a legalização dos partidos comunistas; a autorização para que novas agremiações fossem criadas e a eliminação da fidelidade partidária.

Em 1986, o PDS já estava enfraquecido devido à sucessão presidencial e grande parte do seu espaço foi ocupado pela dissidência que formou o PFL. Também obtiveram representação PCB, PCdoB e PL, os quais, somados a PDT, PTB e PT, totalizaram nove legendas no parlamento. Desta forma, 30 legendas disputaram as eleições de 1986. Quatro anos antes, eram apenas cinco (LAMOUNIER, 1989, p. 115).

Ficou evidente que a maioria dos partidos era extremamente frágil, sendo que o grande destaque ficou por conta do PMDB. O partido foi extremamente favorecido pelo sucesso do Plano Cruzado, além de ainda ser identificado como o grande partido opositor do regime autoritário. O PMDB conquistou a maioria das cadeiras de deputado federal, senador e fez 22 dos 23 governadores. O PFL ficou com a segunda maior bancada. Juntos, PMDB e PFL concentravam quase 80% do Congresso Constituinte.

2.4 O despertar da sociedade civil e o consenso oposicionista

Tão lento quanto o processo de reabertura do regime, foi também o processo de despertar da sociedade civil. Mediante todo o contexto de repressão política que predominou no país durante o período, assistiu-se a uma revitalização das manifestações da vontade popular. O que se observou foi que o regime militar prolongado, ao mesmo tempo em que suprimiu o descontentamento da sociedade civil por meio da repressão de organizações autônomas e de ações políticas e ideológicas dos setores populares, acabou por instigar o renascimento desses mesmos grupos.

Conforme observação de Eduardo Graeff (2008), em vez de um capitalismo excludente e de cidades mais inchadas por um terciário miserável, os anos 70 trouxeram à cena (pelo menos em alguns países) uma camada popular mais participante. Setores sociais tradicionalmente excluídos da política passaram a se organizar para reivindicar maior igualdade, sentindo-se parte deste sistema político, embora sua parte mais fraca. Nenhuma crescente exclusão era visível e não aumentava a distância entre os "marginalizados" e os "integrados". E isto ocorria, pelo menos em alguns países da América Latina, em condições especialmente difíceis. Durante este período, instalaram-se regimes militares que, rompendo abruptamente com os sistemas político-democráticos, proscreram todas as organizações ligadas às classes populares. Apesar deste contexto tão negativo de reorganização do Estado e da sociedade, passado o período de maior repressão assistimos a uma revitalização das manifestações da vontade popular (GRAEFF, 2008 p. 338).

Por todos os cantos foram surgindo lentamente movimentos não institucionalizados, como associações de bairros e comunidades de base, até mesmo grupo dentro das próprias Forças Armadas, que compartilhavam da mesma insatisfação em relação ao regime (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 148).

A observância da condição em que se encontravam permitiu a criação de uma identidade coletiva e abstrata que foi aumentando com o passar do tempo. O sentimento de pertencimento à comunidade mobiliza e dá força e voz ao grupo. Percebe-se então que os maiores fatores agregadores do espírito coletivo são a emoção e a subjetividade (GRAEFF, 2008, p. 339).

Esse sentimento de pertencer, que reúne pessoas com interesses comuns, como o movimento de mulheres, negros, índios, estudantes, tem sua base na cooperação entre aqueles que, real ou imaginariamente, compartilham os mesmos problemas. Neste caso, pouco importa se existem diferenças de nível econômico entre os participantes. O denominador

comum da sociedade civil brasileira na época era a aspiração pelo Estado de Direito e a defesa das liberdades democráticas. Evidente que cada grupo possuía interesses específicos, mas, a princípio, como observa Almeida (2008), todos os relatos disponíveis mostram que o papel fundamental destes "organizadores" era a divulgação e expansão de movimentos sociais.

A Igreja fornece uma rede de contatos, um espaço democrático de discussões e um mínimo de proteção, que a torna um elemento imprescindível nesta nova realidade. Também a imprensa tem, sem sombra de dúvida, uma função crucial, porque a eficácia dos protestos populares depende muito da divulgação. Além da Igreja, grupos de profissionais oferecem assessorias técnicas valiosas. O movimento de loteamentos clandestinos, por exemplo, não existiria sem o apoio voluntário de alguns advogados. Arquitetos, professores e médicos também colaboram com grupos populares, desejosos de dar sentido político ao seu saber profissional. Este é um fato novo, que resulta, por um lado, da consciência do poder controlador do saber, e por outro, do desejo de alargar a presença popular na política. A generalizada descrença nos partidos e a valorização da prática política direta criaram entre os técnicos o desejo de oferecer seus conhecimentos para alargar o espaço de autonomia dos movimentos sociais. E os exemplos que conhecemos confirmam estas boas intenções. Entre o assistencialismo e a militância, os profissionais encontraram seu campo de ação (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 338).

O aumento da violência contra os cidadãos subversivos fez com que a Igreja Católica assumisse um papel de destaque na luta contra a repressão e a tortura e na defesa dos direitos humanos, transformando-se em uma das mais importantes instituições de oposição à ditadura militar.

Para se compreender melhor esta postura da Igreja Católica, que não se esqueça, apoiou o golpe de 1964, é necessário levar em consideração importantes mudanças internas dentro da instituição ocasionadas devido às novas diretrizes do II Concílio do Vaticano, realizado entre 1961 e 1962 em Roma. No Brasil, as mudanças nas diretrizes pastorais e teológicas da Igreja vai começar nos anos do governo Médici, com a instituição da emergente CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) e o rápido crescimento das (CEBs) Comunidades Eclesiais de Base (SKIDMORE, 1988, p. 338).

A adoção de novas diretrizes pastorais se deu em um contexto onde estavam ocorrendo muitas mudanças sociais que afetaram diretamente a Igreja. Era perceptível que sociedade brasileira se encontrava em franco processo de modernização e o país se desenvolvia rapidamente, deixando para trás seu passado agrário para se tornar urbana e industrializada e, diante destas mudanças sociais, a Igreja Católica passou a enfrentar a escassez de padres seculares, provocando uma "crise de vocações" dentro da instituição. Era muito preocupante a concorrência de outros credos religiosos, principalmente o

protestantismo de massa, o espiritismo e a umbanda, enquanto que o sacerdócio deixava de ser um atrativo para os jovens.

Foi preciso então que a Igreja se adaptasse às mudanças que estavam ocorrendo. Foi assim que surgiram as CEBs, que ofereceram uma fase de experiências pastorais que levou a instituição eclesiástica a se envolver com os mais variados setores, segmentos e classes sociais que surgiram com o processo de modernização social.

Estas novas diretrizes da Igreja Católica foram muito bem sucedidas. As CEBs multiplicaram-se pelo país, criando uma rede de ativistas. A instituição tinha a seu favor o fato de ser a única que podia levantar a voz contra o regime militar e mobilizar milhares de pessoas. Por este motivo, era vista como a grande defensora dos direitos humanos e protetora dos pobres, sendo considerada a Igreja mais progressista do mundo. Assim como a Igreja, muitos advogados no Brasil apoiaram o golpe de 1964. Não só 64, mas muitos golpes no Brasil sempre encontraram advogados dispostos a fornecer uma justificação jurídica para a tomada do poder. Semelhante ao sentimento de revolta e indignação em relação ao abuso dos direitos humanos que acometeu os membros da Igreja Católica nos anos Médici, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foi outra tradicional instituição que se tornou ativa adversária do governo militar.

Em 1974, a convenção tinha por lema "O Advogado e os Direitos do Homem". Como consequência, a instituição lançou uma campanha para educar o público sobre a importância para cada cidadão dos direitos fundamentais legais e políticos. A meta perseguida pela OAB era a restauração do habeas-corpus, a revogação do AI-5 e a anistia. A curto prazo, o máximo que a campanha podia fazer era convencer o público de que os governos militares pós-1964 eram ilegítimos porque a Constituição que outorgaram não resultou de uma assembleia constituinte eleita pelo povo, como o foram as constituições adotadas após os golpes de 1889, 1930 e 1945. Com sua firme posição, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) se organizava para minar as bases do regime autoritário (SKIDMORE, 1988, p. 365).

Um dos motivos principais para a mobilização civil contra a ditadura foi a longa vigência do AI-5, altamente contrastante com as promessas governamentais no sentido da abertura política. A luta da OAB era em defesa do estado de Direito. O Pacote de Abril, em 1977, provocou uma reação da Ordem dos Advogados, manifestada no seguinte pronunciamento:

Impõe-se aos advogados brasileiros, por força da lei, da natureza de sua missão social e das suas tradições, defender a ordem jurídica, a Constituição da República e as instituições democráticas. No cumprimento desse dever, a

Ordem dos Advogados do Brasil tem firmemente denunciado à nação a crescente desfiguração do Estado de direito através de atos de força que amesquinham as instituições nacionais. Nenhum limite se autoimpôs ao chamado poder revolucionário. Dispensa-se o Congresso Nacional da função de legislar. Procede-se à reforma do Poder Judiciário, sem se ouvirem os advogados, que a própria lei reconhece indispensável à administração da justiça. As decisões mais graves são tomadas por um pequeno grupo de pessoas, ungidas pela confiança dos detentores de poder. Em busca de uma legitimidade, já agora inexistente, invocam-se os altos interesses da nação, exatamente para contrariá-los [...]. A Carta da Nação, que já nos foi outorgada por uma Junta Militar, nos idos de 1969, permanece obrigada a coexistir com os atos de exceção de maior hierarquia, com ela incompatíveis [...]. O Brasil vive, na verdade, um período obscurantista da sua história constitucional, caracterizado por uma crescente distonia entre os atos do governo e a vontade da nação, isolada na planície dos desertados do poder [...]. Ao reafirmarem a sua crença na necessidade de reimplantação do Estado de direito, os advogados brasileiros, conscientes de suas responsabilidades perante a nação, insistem na revogação imediata do Ato Institucional nº 5, e em uma ampla reformulação constitucional, a ser empreendida por assembleia constituinte, integrada por representantes especialmente eleitos pelo voto popular, direto e secreto (FILHO, Alberto Venâncio. Notícia histórica da Ordem dos Advogados do Brasil (1930-1980), Rio de Janeiro, Folha Carioca Editora p. 189-90)

Como se vê, a instituição começou sua investida contra o que entendia como sendo uma ordem jurídica ilegítima, ou seja, o regime autoritário criado por atos arbitrários como o AI-5. Esse estado de exceção precisava ser substituído pelo Estado de Direito, entendido como ordem jurídica legítima. Para implantar o estado de Direito, era necessário revogar o AI-5 e restabelecer o *habeas-corpus*. Mas, nada disso estaria completo sem o que consideravam como coroamento da democracia, a convocação de uma assembleia constituinte livre e soberana para redigir uma nova e legítima ordem constitucional para o Brasil.

A repressão atingia a mídia televisiva e radiofônica de forma severa, através de órgãos censuradores. Com medo das ameaças de perda de suas concessões e anunciantes, os proprietários dos veículos de comunicação se viam limitados para fazer oposição ao governo. A imprensa escrita, por sua vez, também era censurada, mas de forma mais branda, porque alguns jornais do país tinham um grande prestígio e influência sobre a opinião pública, especialmente sobre a classe média. Para o novo governo, era interessante certa liberalização da imprensa, Em janeiro de 1975, Geisel aboliu a censura para O Estado de S. Paulo e o Jornal da Tarde (SKIDMORE, 1988, p. 368).

O governo Geisel tinha consciência do papel básico da imprensa. O ideal era que esse papel estivesse dentro das diretrizes do projeto de abertura proposto, o que nos leva a intuir que boa parte da grande imprensa foi, de certa forma, instrumentalizada pelos interesses políticos do grupo de Geisel. Com o avanço da linha dura, a imprensa vai se tornar uma aliada do projeto de abertura de Geisel, na tentativa de neutralizar as áreas mais radicais do governo. A imprensa contribuiu imensamente para o processo de abertura política através dos veículos tradicionais e, principalmente, dos semanários políticos, veículos de profunda convicção política, criados com o objetivo maior de fazer contestação ao governo.

Outro segmento de destaque e relevância no processo foi o surgimento do novo sindicalismo no país. Até 1978, o sindicalismo brasileiro foi marcado por seu caráter corporativista, pautado pela organização estatal iniciada na era Vargas. Obrigados a trabalhar dentro da estrutura existente nos sindicatos e vinculados ao Estado, os operários concentravam suas discussões apenas nos principais problemas que se apresentavam no ambiente de trabalho e não em questões políticas. Somente a partir de 1978 é que se vão notar mudanças substanciais no caráter do sindicalismo brasileiro. Maria Hermínia Tavares de Almeida observou:

As mudanças na escala e nas vigas mestras do sindicalismo brasileiro ocorreram na surdina e foram responsáveis pelo desdobramento não imaginado de um processo de desenvolvimento e modernização capitalista, que triplicou o operariado industrial e concentrou-o em grandes unidades fabris; que criou, multiplicou e diversificou oportunidades de emprego para as camadas médias assalariadas e que revolucionou as relações de trabalho no campo, formando um extenso setor de novos proletários. Na verdade, a expansão do contingente de sindicalizados, até 1978, não pode ser atribuída à existência de um movimento sindical ativo, combativo e capaz de proporcionar vantagens substanciais para seus seguidores. Ao contrário, em boa medida aquela expansão ocorreu em período no qual não existiu movimento sindical, mas tão somente sindicatos cerceados, controlados, enfraquecidos, forçados ao silêncio por sucessivos governos autoritários (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 287).

As novas lideranças sindicais, que tiveram sua primeira e mais autêntica expressão no dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP), queriam se desvencilhar da ingerência estatal no mundo do trabalho, consagrada na própria legislação da era Vargas. Sua proposta não aceitava mais a fixação pelo governo dos reajustes anuais de salário. Foi em São Bernardo do Campo que foi gestado o novo sindicalismo que representaria a moderna classe operária brasileira, formada pelos trabalhadores das grandes empresas automobilísticas. Sua base de reivindicações pregava a negociação coletiva entre sindicatos e empregadores, sem a

mediação de organismos estatais. Para torná-la possível, exigiu a volta ao direito irrestrito de greve e à liberdade e autonomia sindicais, cerceadas pela legislação que impunha a tutela do Ministério do Trabalho entre as entidades de classe. Maria Hermínia Tavares de Almeida pontua que:

O novo sindicalismo traduzia em demandas por maior autonomia o anseio profundo de afirmação de uma identidade operária, forjada na experiência do degredo político e de uma cidadania social de segunda classe, que convivia com o florescimento de uma sociedade de consumo. Seu lastro social foi um importante estrato da nova classe trabalhadora industrial, multiplicada pela expansão econômica vertiginosa, concentrada em grandes unidades de produção, jovem e, portanto, sem a memória das derrotas passadas; pouco escolarizada, mas bem informada, graças à própria difusão dos meios de comunicação de massa (SORJ e ALMEIDA, 2008, p. 294).

Esse novo operário, conforme observado por Maria Hermínia Tavares de Almeida (2008), sem o trauma das derrotas passadas, pouco escolarizado, mas bem informado, vai entrar em cena. Assim, em maio de 1978, em uma ação inédita na história do ativismo trabalhista, sob o comando de Luis Inácio da Silva (Lula), 2.500 metalúrgicos do subúrbio industrial paulista de São Bernardo do Campo cruzaram os braços, após terem batido relógio ponto, e se recusaram a ligar suas máquinas em reivindicação à reposição salarial pós-1973. Esse fato ficou conhecido como “greve branca”. Foi grande a notoriedade alcançada pela tática de “greve branca” do Sindicato dos Metalúrgicos, projetando Lula como grande líder trabalhista. O sindicalismo uniu-se às demais instituições civis que exigiam reformas (SKIDMORE, 1988, p. 397).

Fica claro que a sucessão de greves gerais e de greves por categorias e empresas, que atingem as mais diversas expressões da classe trabalhadora e uma série de manifestações eram reflexos de um Brasil que clamava por democracia política e social.

Neste contexto de reivindicações operárias, surgirá o Partido dos Trabalhadores. Segundo Skidmore (1988), era a primeira vez que um partido podia reivindicar uma presença sólida na classe operária e propor um programa que traduzisse com clareza essa representação. Isso não significou, porém, que outros partidos não tivessem, em suas bases, operários, mas que o vínculo que o PT estabeleceu entre o partido e os trabalhadores foi diferente. O Partido dos Trabalhadores surge então de um contexto de transição política, sendo marcado pela experiência única de surgir dentro dos marcos da ditadura militar e da iniciativa de sindicalistas no interior do sindicalismo oficial, tendo como base o meio operário e os movimentos sociais

Do lado dos empresários, o que se percebe é que a grande crise econômica, ocasionada pela queda dos preços do petróleo e a situação inflacionária da economia brasileira, somada à onda de greves que se sucederam, vai deixar a classe extremamente contrariada. O milagre econômico havia dado sinais de desgastes. Somente uma economia em constante crescimento poderia sustentar suas empresas e negócios. O apoio da classe empresarial ao regime caía por terra, pois não era esse o cenário prometido. Tinham medo da entrada de competidores estrangeiros.

O que se observa é que, no final dos anos 70, havia sido construída uma poderosa imagem de consenso oposicionista sobre a necessidade da democratização por todos esses grupos, que se uniram em torno de uma “oposição” comum através dos seus discursos e dos eventos aos quais escolheram dar ênfase especial.

A “Oposição”, nessa versão ampliada, incluía elites econômicas e políticas dissidentes, a Igreja Católica, movimentos sociais, estudantes e, finalmente, o operariado; sua imagem era, assim, a imagem de toda uma sociedade, da “sociedade contra o Estado”. As diferenças entre esses grupos eram minimizadas em nome da unidade da oposição (KEK, 2008, p. 66).

Em linhas gerais, é possível constatar que o declínio do poder militar produziu um conjunto, até certo ponto desordenado, de expectativas e esperanças conflitivas entre os brasileiros, que passou cada vez mais a assumir uma aparência política, produzindo um fermento que alguns autores chamaram de “a explosão da sociedade civil”. Em seu imaginário, só estaria concluído com a posse de um governo civil e a redação de uma nova Constituição.

Um fato vai representar o acender da pólvora desta “explosão da sociedade civil” e desencadear o desfecho de todo esse longo processo de transição do regime. Trata-se da Campanha para a eleição direta para presidente, que, constitucionalmente, estava prevista para ser indireta. Esta campanha vai ter iniciativa formal do deputado federal Dante de Oliveira (PMDB/MT). Dante protocolou na Câmara dos Deputados um projeto de emenda constitucional que previa alterações importantes nas regras da eleição para presidente da República, transformando em diretas as eleições presidenciais. Sua ideia espalhou-se pelo país, arrebanhando milhões de pessoas, transformando-se na maior campanha de mobilização popular que o país já conheceu.

A campanha pelas “Diretas Já”, foi liderada pelos partidos de oposição ao regime autoritário (PMDB, PDT, PTB e PT), cujo mote era o restabelecimento de eleições diretas à Presidência da República. Porém, ela foi muito mais que isso; foi a oportunidade de

reivindicação de toda uma sociedade. A Revista Veja descreve, em matéria publicada em 25 de abril de 1984 (O caminho das flores), a força e abrangência que a campanha Diretas Já havia alcançado no país:

Nesta quarta-feira escreve-se em Brasília um dos momentos decisivos da maior campanha popular já vista na História do país. O Congresso Nacional votará a emenda Dante de Oliveira, que prevê o imediato restabelecimento da eleição direta para a escolha do presidente da República, sob condições de extrema singularidade. Salvo em maio de 1888, quando se votou o fim da escravatura, jamais o Parlamento brasileiro se reuniu para deliberar sobre um assunto depois de ter recebido tão claras manifestações da opinião pública. No chão da Praça da Sé e do Vale do Anhangabaú, em São Paulo, na Avenida Afonso Pena, em Belo Horizonte, e na Candelária, no Rio de Janeiro, vários milhões de pessoas gritaram: "Diretas Já!". Percorrendo-se os grandes comícios ou mesmo as mais mirradas manifestações de pequenas cidades, onde as pessoas simplesmente se vestiam de amarelo para mostrar que querem votar para presidente, e votar agora, sente-se que aconteceu no Brasil em 1984 algo semelhante àquilo que fez o poeta Carlos Drummond de Andrade escrever, em 1945, que "uma flor nasceu na rua!" (REVISTA VEJA, 1984)

Um grande número de entidades da sociedade civil participou da campanha das "Diretas Já". Ela serviu como espécie de catalisadora de reivindicações dos mais diversos grupos: partidos, estudantes, mulheres, sindicatos, operários, igrejas. Todos esses grupos tinham suas demandas específicas, mas que se convergiram naquele momento para uma causa.

A tão sonhada emenda Dante de Oliveira não foi aprovada por falta de apenas 22 votos. A maior campanha popular já ocorrida no país sofreu com a votação a sua maior derrota, mas nem tudo havia se acabado. O fato é que a emenda Dante de Oliveira e suas multidões provocaram uma transformação no eixo central da política brasileira, na medida em que despertou na população o desejo de mudança e o gosto pela mobilização política.

2.5 Conclusão

O processo de redemocratização do país pode ser considerado um processo de ordem espontânea da sociedade. Mesmo que se diga que foi desde o começo conduzido e tutelado pelos militares, não se pode deixar de entendê-lo como sendo um processo maior, não controlável, fruto das forças dinâmicas sociais que direcionaram até mesmo a ação destes. Uma instituição é, muitas vezes, produto de intenções inesperadas. Há fatos que produzem instituições que transmudam sua inspiração. Por exemplo, os anos de autoritarismo, acabaram

por produzir instituições avessas à sua própria causa, como é o caso da reação democrática, a chegada da oposição ao poder e a própria Constituição de 1988.

Foram muitas as variáveis que confluíram para o desfecho da reabertura política. Como observa Hayek, não é possível determinar os aspectos particulares do movimento de cada instituição, grupo ou indivíduo em sua totalidade, somente se podem destacar alguns fatos e conjunturas principais, como a economia, a política e algumas diretrizes sociais, mas estas conjunturas, como uma ordem espontânea, “serão sempre uma adaptação a um grande número de fatos particulares que ninguém conhecerá em sua totalidade” (HAYEK, 1985, p. 42).

Neste sentido, entende-se que o processo de transição para a democracia foi além de seu projeto original. O que se observa, e que também é um dos objetivos deste trabalho, é mostrar que, uma vez conquistado o direito de liberdade, a sociedade vai substituí-la por um planejamento detalhado de conduta política, social e econômica, marcados na letra da Constituição de 1988, sem levar em consideração que todo o planejamento excede seu projeto original, por uma quantidade de variáveis que não se pode controlar.

CAPÍTULO III

3. A CONSTITUINTE DE 1988: FORMAS E ENCAMINHAMENTOS

3.1 Os caminhos da Constituinte

Para entender o processo constituinte em todo o seu significado é preciso também se debruçar sobre o movimento que o precedeu e, em algum grau, o gerou, ou seja, o processo de redemocratização no Brasil, que se iniciou na década de 70, com a ascensão do general Ernesto Geisel à presidência da República.

No campo político o processo de redemocratização brasileira se deu de forma lenta e gradual e foi marcado por uma sucessão de eventos pontuais logo no início da década de 1970. No que concerne ao movimento em prol da convocação de uma nova Constituição, Carlos Micheles (1989) destaca que em 1971 foi elaborada a Carta do Recife, pregando a convocação de uma Constituinte, em um momento em que parte da oposição legal propôs a autodissolução do MDB, como forma de reação ao regime. Em 1977, a crise provocada pelas medidas do Pacote de Abril levou o MDB a oficializar a convocação de uma constituinte como prioridade da oposição legal. Esse objetivo foi crescendo e ultrapassando

o âmbito partidário, através da realização de seminários e atos públicos pró-constituinte (MICHELES et al., 1989, pp. 19-20).

Em 1981, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) decide assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados, que ficou conhecido como Congresso Pontes de Miranda sobre a Constituinte. Em 1982, os eleitores puderam ir às urnas para eleger seus governos estaduais e, em 1984, teve início a campanha denominada de “Diretas Já”, em defesa da eleição direta para presidente da República. Como mencionado no capítulo anterior, a campanha teve adesão popular de diversas camadas da sociedade, principalmente a da elite política do país.

Em 1985 foi lançado o Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, realizado em Duque de Caxias/RJ, envolvendo a participação de milhares de pessoas. Em São Paulo foi criado o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, marcando de forma contundente a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional.

A participação popular marcou o desenvolvimento da Constituinte desde o princípio. Entidades da sociedade civil de todo o país haviam começado a organizar-se já durante a tramitação da emenda constitucional que convocava a assembleia, em 1985. Uma das organizações mais atuantes foi o Plenário, ou Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte, que acompanhou o trabalho de elaboração da Constituição em todas as suas fases. Na abertura dos trabalhos, o Movimento Pró-Constituinte mandou representantes a Brasília para pressionar pela inclusão de formas de participação popular, sendo imediatamente recebidos pelo presidente recém-eleito da Assembleia. Importantes conquistas foram inscritas no Regimento, como a possibilidade de apresentação de emendas populares, a realização de audiências públicas, a defesa das emendas populares por representantes da sociedade. Esses avanços refletiam o ascenso dos movimentos sociais no país, que, na década de 80, revelaram grande pujança (BACKES et al., 2009, pp. 71-72)

Como se observa, estes eventos notáveis só estariam concluídos através da elaboração de uma nova Constituição, pois os principais grupos de pressão acreditavam que sem uma nova Carta o processo de redemocratização não estaria completo. A proposta de uma nova Constituição surgia também como medida necessária à remoção do “entulho autoritário” e construção de uma nova cidadania.

A partir dessas iniciativas, multiplicaram-se os comitês e plenários por todo o país, que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte, com o objetivo de estimular a participação popular no processo constituinte, contando sempre com o apoio da Ordem dos

Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), alguns setores da Igreja Católica, instituições científicas públicas e privadas, entre outros (MICHELES et al., 1989, p. 37).

A campanha “*Diretas Já*” merece um destaque especial, pois transformou-se no maior movimento de massas da segunda metade do século XX no Brasil e ativou a sociedade. Com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, que causou impacto imediato de decepção e recuo para a opinião pública, a solução de um presidente civil, oriundo de partido de oposição ao regime, com possibilidades de ser eleito através do Colégio Eleitoral, renovou expectativas e abriu o caminho para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Vitorioso no Colégio Eleitoral no dia 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves, no discurso proferido na ocasião, aborda como um dos temas centrais a questão da Constituinte:

A primeira tarefa de meu governo é a de promover a organização institucional do Estado. Se, para isso, devemos recorrer à experiência histórica, cabe-nos também compreender que vamos criar um Estado moderno, apto a administrar a nação no futuro dinâmico que está sendo construído. Sem abandonar os deveres e preocupações de cada dia, temos de concentrar os nossos esforços na busca de consenso básico à nova Carta Política. Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao Poder Constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a Lei Fundamental do país. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios e aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo. Daí a preocupação de que ela não surja no açodamento, mas resulte de uma profunda reflexão nacional. Os deputados constituintes, mandatários da soberania popular, saberão redigir uma Carta Política ajustada às circunstâncias históricas. Clara e imperativa em seus princípios, a Constituição deverá ser flexível quanto ao modo, para que as crises políticas conjunturais sejam contidas na inteligência da Lei (BACKES et al., 2009, p. 23).

Tancredo Neves foi hospitalizado na véspera de sua posse e veio a falecer sem assumir a Presidência. O seu vice-presidente, José Sarney, assumiu o governo e manteve o compromisso de convocar a Constituinte, propondo-a através de uma emenda à Constituição então vigente, precedida de uma iniciativa do Congresso Nacional de remover os chamados “entulhos autoritários”.

Carlos Micheles (1989) aponta que movimentações como estas acabaram por possibilitar a criação de mecanismos voltados para a ampliação da participação da população nas decisões, combinando democracia representativa com instrumentos de democracia

participativa. A convocação e os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ocorridos nos anos de 1987 e 1988, devem ser vistos como um capítulo especial deste processo. Deste o momento em que foi convocada a Constituinte, iniciou-se um grande debate e polêmica, que duraram até a promulgação do texto constitucional.

Outro contexto importante que influenciou diretamente no clima pré-constitucional foi a conjuntura política e econômica da época. A eleição dos constituintes ocorreu em clima de euforia pelo Plano Cruzado, um ambicioso e popular conjunto de medidas de estabilização econômica, o que deu ao principal partido governante, o PMDB, uma esmagadora vitória, fazendo, sozinho, a maioria dos constituintes.

Thomas Skidmore (1988) observa que, no governo Sarney, a situação econômica continuava tão grave quanto no governo de seu antecessor Figueiredo. A dívida externa chegava à casa dos 105 bilhões de dólares e a inflação tinha disparado, chegando a 18% ao mês, em média. Ao assumir o governo, Sarney declara:

Eu, sem o desejar, sem ter tido tempo para preparar-me, tornei-me o responsável pela maior dívida externa sobre a face da Terra, bem como a maior dívida interna. Minha herança incluiu a maior recessão da nossa história, a mais alta taxa de desemprego, um clima sem precedentes de violência, desintegração política potencial e a mais alta taxa de inflação da história do nosso país – 250 por cento ao ano, com a perspectiva de atingir mil por cento”. (SARNEY apud SKIDMORE, 1988, p. 501).

Conforme notado pelo autor, a inflação era uma realidade que precisava ser enfrentada. Assim, a equipe econômica do governo vai propor um plano que chamou de “choque heterodoxo”. Para enfrentar esta crise e conter a corrida inflacionária, em fevereiro de 1986 o governo lançou o Plano Cruzado, que estabelecia o congelamento de preços e promovia uma reforma monetária e reajustes do salário mínimo.

Segundo ele, a estratégia de diminuir a inflação durou pouco tempo, pois o Ministro Funaro e sua equipe de jovens economistas não previram o comportamento da população. O planejamento era voltado para criar uma crença na estabilidade da moeda, mas a ação humana é algo imprevisível e incontrolável e a população começou a consumir em excesso. Devido ao aumento do consumo, começaram a faltar mercadorias. O tabelamento levou muitos empresários a esconder produtos, para forçar o aumento dos preços. Diante da falta de mercadorias, algumas de primeira necessidade, fornecedores começaram a praticar o ágio. A principal crítica era a de que o congelamento tinha sido feito sem a devida correção dos salários, trazendo prejuízos aos trabalhadores.

O Plano Cruzado teve sucesso por pouco tempo, o suficiente para tornar o PMDB vitorioso na maioria das urnas em 1986, elegendo a maioria absoluta dos parlamentares e a quase totalidade dos governadores. Quando o governo resolveu reajustar o preço das tarifas públicas como água, luz, gás, gasolina, álcool e de vários outros produtos, os reajustes foram mal recebidos pela população que se sentiu enganada pelo governo, fato que aumentou ainda mais o sentimento de revolta da sociedade.

Depois do fracasso do Plano Cruzado, foi lançado o Plano Bresser, em 1987, seguindo as mesmas premissas, como o congelamento de preços, mas sem sucesso. A inflação continuou crescendo e a produção caiu, provocando queda na atividade econômica e aumento do desemprego. Por isso, em matéria de economia, alerta Skidmore (1988):

Os economistas com posições mais "realistas", tanto da direita quanto da esquerda, afirmam que a democracia nos países em desenvolvimento leva à prática de políticas desprovidas de "solidez". Uma das razões, dizem, é que os políticos procuram atender às exigências imediatas da população e favorecem o consumo em detrimento dos investimentos, prejudicando assim o desenvolvimento futuro. Dilema semelhante muitas vezes ocorre no que se refere à inflação. Os políticos planejam suas medidas (sobre taxas de câmbio, taxas de juros reais, salários reais, tarifas de empresas de serviços públicos etc.) mais para agradar poderosos grupos de pressão do que para manter os preços, os salários e as taxas de juros no ponto ótimo de relacionamento para os desejados índices de crescimento (SKIDMORE, 1988, p. 531).

A popularidade do governo caiu e o mesmo não encontrava apoio no Congresso. Desta forma, não promoveu medidas estruturais na economia, concentrando-se apenas em contornar a inflação. Em 1987, o Brasil anunciou a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa.

Neste contexto, os principais grupos sociais ganham ainda mais força e credibilidade da opinião pública. Igreja, Ordem dos Advogados do Brasil, sindicatos e imprensa vão desencadear um processo de pressão e participação, fazendo *lobby* para incluir suas reivindicações no texto constitucional. Era o tudo ou nada de uma sociedade ávida por direitos e garantias.

3.2 Primeiro desgaste: o caráter da Constituinte

A primeira grande polêmica em torno da convocação da constituinte começou com o modelo que foi escolhido. Micheles (1989) relembra que uma “constituinte exclusiva” era o modelo sugerido por organizações como a OAB e muitos pensadores brasileiros, por

significar uma ruptura com o *status quo* e pelo desejo de que o poder constituinte originário se manifestasse sem as amarras e práticas já estabelecidas na função legislativa ordinária. Iniciou-se um grande debate em torno da questão do caráter da constituinte, ou seja, se seria uma assembleia constituinte exclusiva ou do cumprimento das funções constituintes pelos membros do Congresso (senadores e deputados) que seriam eleitos de acordo com o calendário e regras regulares, ou uma constituinte congressional (MICHELES et al., 1989, p. 20).

A opinião da sociedade se dividiu quanto ao caráter da Constituinte. Uns acreditavam que ela deveria ser autônoma e independente, ou seja, a eleição de membros exclusivos para esta função; outros aprovaram a conversão do Congresso Nacional em Assembleia Constituinte. Veja o trecho da Carta de Goffredo Telles Junior:

Afirmamos que razões poderosas justificam a referida proibição. Parece-nos necessário insistir na profunda diferença existente entre a missão atribuída pelo povo aos legisladores do Congresso Nacional e a missão por ele atribuída aos legisladores da Assembleia Constituinte. No Congresso Nacional, os legisladores fazem as leis reguladoras das relações comuns entre os homens, em sua vida quotidiana. Fazem as leis que procuram atender às conjunturas de cada tempo, de cada lugar, de cada grupo social. Tais leis, sendo conjunturais, podem ser revogadas e substituídas por outras leis conjunturais, em razão das mutáveis exigências da vida. Para a proposição e defesa dos projetos dessas leis, o que se exige do legislador, como requisito essencial, é que ele seja fiel intérprete dos interesses que tais leis visam reger. E este é o motivo pelo qual um analfabeto, pela sua competência nos ofícios de sua categoria de trabalho, e pela sua fidelidade aos interesses que ele representa, pode ser eventualmente, nas matérias específicas de sua vivência, um parlamentar eficaz e um bom deputado. Na Assembleia Constituinte, porém, os legisladores fazem uma só lei. Esta lei é um Estatuto; é o Estatuto de uma importantíssima instituição – da instituição chamada Governo. Como todos sabem, tal Estatuto é o que se denomina Constituição do Estado (TELLES apud MICHELES et al., 1989, p. 26).

Venceu a escolha por uma constituinte congressional. O presidente José Sarney propôs e o Congresso Nacional aprovou que os constituintes seriam os deputados e senadores eleitos em pleito já previsto. A eleição parlamentar de 1986 passou a ser, pelo ato convocatório, eleição de um corpo legislativo regular, mas com poderes especiais para elaborar, em assembleia unicameral, uma nova Constituição. Esta decisão pode ser vista como mais um fator desmotivador ou frustrante para o entusiasmo e a participação da população, devido ao apelo que a “constituinte exclusiva” exercia sobre movimentos populares e opinião pública.

Em 1º de fevereiro de 1987, em sessão presidida pelo presidente do Superior Tribunal Federal, ministro José Carlos Moreira Alves, instala-se formalmente a Assembleia

Nacional Constituinte. A sessão solene teve a presença do presidente da República, José Sarney com direito a pompas oficiais. O presidente do STF fez o único pronunciamento da sessão solene. Num trecho, lembrou aos constituintes e à opinião pública:

São candentes de verdade estas palavras de Loewenstein: “A massa do povo é suficientemente lúcida para reclamar um mínimo de justiça social e de segurança econômica. Porém, nem a mais perfeita Constituição está em situação de satisfazer essas aspirações, por mais pretensioso que possa ser o catálogo dos direitos fundamentais econômicos e sociais. **A Constituição não pode solver o abismo entre a pobreza e a riqueza.** [...] Srs. Constituintes: Na feitura de uma Constituição, as questões são múltiplas, e as dificuldades várias. Resolvê-las com prudência e sabedoria é o grande desafio que se apresenta a esta como a todas as Assembleias Constituintes. Os olhos conscientes da nação estão cravados em vós. A missão que vos aguarda é tanto mais difícil quanto é certo que, nela, as virtudes pouco exaltam, porque esperadas, mas os erros, se fatais, estigmatizam. Que Deus vos inspire. (BACKES et al., 2009, p. 25).

Seu alerta não foi bem compreendido, ou simplesmente, foi ignorado pelos nossos constituintes e pela opinião pública, que não conseguiram, no decorrer do processo, discernir entre o real e a ilusão.

A segunda sessão da ANC, através do voto do Plenário, definiu a questão de ordem sobre o direito de voto na Constituinte dos senadores que integravam o terço do Senado Federal com mandato remanescente das eleições de 1982 e também a eleição do seu presidente. Em relação ao voto dos senadores, havia uma discussão levantada por Plínio Sampaio (PT/SP) quanto à participação dos senadores eleitos em 1982, mas que não receberam delegação direta do povo, constituindo, segundo suas palavras, “afrenta à legítima representatividade constituinte”. Após manifestação das lideranças partidárias, a Assembleia fez sua primeira votação e manteve os senadores de 1982 como constituintes (LOPES, 2008, p. 27).

Ainda, segundo o relato de LOPES (2008), em seguida passaram à eleição do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Concorreram o deputado Ulysses Guimarães PMDB/SP e o deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ). Com 425 votos, contra 69 votos, foi eleito Ulysses Guimarães. Ulysses era o presidente da Câmara dos Deputados e do PMDB, partido majoritário na época e havia se destacado imensamente como principal líder da Campanha Diretas Já.

Ao abrir a sua primeira sessão como presidente (a terceira do processo), Ulysses Guimarães, que fez uma manifestação enfática e emocionada na qual consta uma de suas várias afirmações que marcaram a história do processo constituinte: Srs. Constituintes, esta

Assembleia reúne-se sob um mandato imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A nação quer mudar, a nação deve mudar, a nação vai mudar (BACKES et al., 2009, p. 25).

3.3 A Composição Ideológica

A reforma partidária executada no governo Figueiredo propiciou o surgimento de inúmeros partidos políticos. Esta medida acabou provocando uma fragmentação partidária, como bem observado por Fabio Wanderley dos Reis (2009). Para ele, as consequências dessa fragmentação seriam o surgimento de partidos sem bases ideológicas verdadeiras e fundamentadas, embora todos pregassem a bandeira da mensagem trabalhista.

Lembre-se que a composição da Assembleia Nacional Constituinte foi originária da eleição de 1986, quando foram eleitos os novos senadores e deputados federais. Em 1986 já havia sido legalizada atuação do partido comunista e havia a autorização para novos partidos políticos. Assim, obtiveram representação o PCB, PCdoB e PL, os quais, somados a PDT, PTB e PT, totalizaram seis legendas no parlamento. Com a participação de 30 partidos no processo de eleição, no dia 15 de Novembro de 1986, foram eleitos e empossados os 487 Deputados Federais e 49 Senadores, sendo que 23 Senadores haviam sido eleitos em 1982. No total, 559 constituintes participaram do processo de elaboração da nova Carta Constitucional (LAMOUNIER et al., 1989, p. 115).

Ficou evidente que a maioria dos partidos era extremamente frágil, sendo que o grande destaque ficou por conta do PMDB. O partido foi extremamente favorecido pelo sucesso aparente do Plano Cruzado, além de ainda ser identificado como o grande partido oposicionista ao regime autoritário. Mas há que se atentar para uma observação importante, destacada por Fleischer (1988). Segundo sua análise:

O dado mais surpreendente desta análise é que a maior bancada nesta Assembleia Constituinte não é o PMDB de hoje, mas, em termos de 1979, a Arena (o então “maior partido do ocidente”). Nada menos do que 217 Constituintes tiveram passagem por esta legenda, que apoiou o regime militar antes de 1980 (FLEISCHER, 1988, p. 31).

O PMDB possuía uma posição de destaque na bancada do Congresso. Era composto por nada mais nada menos que 305 deputados e senadores, o que representava 54,6% do total de constituintes. Roberto Campos (1994) ironiza dizendo que o PMDB era “um partido

ônibus”, porque abrangia um amplo espectro ideológico, mas com nítida predominância das correntes nacionalistas e populistas (CAMPOS, 1994, p. 1187).

A composição final de constituintes, eleitos no pleito de 1986 apresentava um quadro ideológico heterogêneo. O Jornal A Folha de São Paulo publicou uma matéria indicando, através de um quadro comparativo, a concentração das ideologias dos parlamentares:

Quadro 1 - Quem é quem na constituinte

FOLHA DE SÃO PAULO						
<i>OS ELEITOS</i>						
QUEM É QUEM NA CONSTITUINTE						
Centro domina a Constituinte						
A IDEOLOGIA DOS PARLAMENTARES						
	Esquerda	Centro Esquerda	Centro	Centro Direita	Direita	Total
AC	-	3	4	2	2	11
AL	2	3	4	2	1	12
AP	-	1	2	1	-	4
AM	-	3	3	3	2	11
BA	8	9	10	5	10	42
CE	1	3	8	7	6	25
DF	2	3	4	2	-	11
ES	3	3	5	2	-	13
GO	1	2	10	4	3	20
MA	1	5	9	4	2	21
MT	-	3	4	2	2	11
MS	-	1	6	3	1	11
MG	5	12	26	12	1	56
PA	1	4	7	7	1	20
PB	-	4	5	4	2	15
PR	1	10	8	13	1	33
PE	3	6	6	9	4	28
PI	-	-	4	6	3	13
RJ	7	13	14	10	5	49
RN	-	1	5	2	3	11
RS	3	12	13	6	-	34
RO	1	1	2	3	4	11
RR	-	-	-	2	2	4
SC	2	3	5	5	4	19
SP	11	20	12	11	9	63
SE	-	1	5	4	1	11
	52	126	181	131	69	559

Pela observação do quadro acima, pode-se constatar que estavam presentes todas as ideologias: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. Porém, na prática, o que prevaleceu, segundo LOPES (2008), foi a predominância do chamado “centro”, enquanto grupo isolado. A esquerda e centro-esquerda totalizaram 178 parlamentares e a direita e centro direita 200. A diferença entre as duas tendências era muito pequena. Portanto, o centro seria o grande balizador do processo. Julio Lopes esclarece:

Além das posições ideológicas dos membros individuais da Assembleia, também cabe precisar a orientação dos partidos representados, o que importa para a avaliação das tendências veiculadas pelas lideranças das bancadas. Assim, a alocação que me parece mais apropriada, segundo o equacionamento dos dois temas citados (a democracia política e a propriedade privada) pelos programas partidários, é a seguinte: à esquerda o PT, o PDT, PSB, o PC do B, o PCB e a tendência MUP (Movimento de Unidade Progressista), interna ao PMDB; à centro-esquerda e as tendências peemedebistas (cuja principal liderança política foi o senador Mário Covas) de ampliação à participação política além do voto e que conferem obrigações sociais à propriedade privada; ao centro as tendências peemedebistas (cujas principais lideranças foram o deputado Luiz Henrique e o presidente do partido) que admitem participações extra-eleitorais e obrigações sociais quando compatíveis com o exercício ordinário do voto e da propriedade privada, o PTB e o PDC; à centro-direita as tendências peemedebista (cuja principal liderança foi o deputado Roberto Cardoso Alves) que toleram as participações diretas na política e obrigações sociais na propriedade somente como imperativos excepcionais de ordem pública, o PFL e o PL; e a direita o PDS (LOPES, 2008, pp. 46-47).

O autor ressalta ainda que não havia modalidades extremadas, nem de esquerda nem da direita. Isso suscitou esperança no sentido de que o centro seria o fator de equilíbrio na aprovação das emendas em leis. Este grupo era formado por uma parcela dos parlamentares do PMDB, pelo PFL, PDS e PTB. O que aconteceu, porém, foi que o grupo se dispersou mediante a pressão da opinião pública.

No início dos trabalhos da Constituinte, o centro se desconcentrou e perdeu espaço. Terminado o projeto da Comissão de Sistematização, o Centro se agrupou e virou “Centrão”, mas nem assim chegou a se concentrar como força política dominante. Cumpriu um papel aquém de suas reais potencialidades e desproporcional a suas responsabilidades históricas. E como o “Centrão” não se centrou, por faltar-lhe unidade doutrinária e coesão de propósitos, as forças conservadoras do estatismo, embora incrivelmente enxertadas de oportunistas, de demagogos e de ideólogos, fizeram prevalecer e até agravar-se o status quo, alardeando um pretense “progressismo” que troca um arremedo de benesses sociais a curto prazo por um regresso econômico e conseqüentemente também social, a médio e longo prazo (MOREIRA NETO, 1991, p. 377).

Como mencionado por Moreira Neto (1991), este grupo vai articular-se internamente em torno da questão do projeto de reforma do Regimento Interno da Constituinte, de forma a permitir alterações significativas no trabalho elaborado pela Comissão de Sistematização. Por não concordarem com o sistema de aprovação das emendas, o “Centrão” uniu forças e conseguiu influir decisivamente na regulamentação somente em alguns dos resultados de votações importantes.

3.4 A Comissão dos Notáveis

Antes mesmo das eleições, o então Presidente José Sarney convocou uma comissão de membros renomados da sociedade para comporem uma Comissão de Estudos Constitucionais. Esta comissão, conhecida como a Comissão dos Notáveis⁶, foi instituída por decreto do presidente José Sarney, a 18 de julho de 1985, instalada a 20 de agosto daquele ano, sob a presidência do jurista Afonso Arinos de Melo Franco.

Como observa Carlos Chagas (1989) no prefácio do livro *Os Notáveis Erros dos Notáveis* (1989), a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais tinha como objetivo “desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da nação, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte”. Não era para os notáveis prepararem um anteprojeto acabado e arrumado, mas eles não resistiram à tentação.

Durante o tempo que funcionou, mais de um ano, a Comissão realizou várias audiências públicas e recebeu sugestões de entidades e cidadãos. Em 18 de setembro de 1986, concluiu sua tarefa. Segundo Afonso Arinos,

Este trabalho, documento redigido por homens comuns, resume a Esperança e a Fé de nosso Povo. Esta Fé e esta Esperança, como expressões fortes e afirmadoras, têm seu chão em uma realidade povoada de espantos. Somos, como povo, e em nosso tempo, o medo e a coragem que o vence; a miséria e a ostentação que a humilha; as enfermidades que nos dizimam e o amor que nos multiplica. Em cada homem e em cada mulher deste povo há um herói que não se sabe herói, e que, no círculo do cotidiano, vive as mais duras sagas, decifra os enigmas e doma as esfinges. Dele recolhemos a ira dos injustiçados e a inteligência dos criadores, o conselho sereno dos céticos e as iluminadas rotas da Utopia dos visionários. Depois de ouvi-lo, cabe-nos sugerir a construção de um Estado que responda à vontade expressa nas ruas, naqueles meses densos de emoção, em que se consolidou, na bravura e na alegria, no sacrifício e na ternura, a transição democrática. O povo quer que a Nação se erga, orgulhosa, sobre os alicerces e pilares da honra. Para isso, em cartas, em memoriais de petição, nos encontros, nos debates, na imprensa, ele nos instou a que propuséssemos uma ordem jurídica aberta, um

⁶ Membros da comissão de estudos constitucionais: Afonso Arinos de Melo Franco, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Alberto Venâncio Filho, Jorge Amado, Antonio Ermírio de Moraes, Josaphat Ramos Marinho, Barbosa Lima Sobrinho, José Afonso da Silva, Bolívar Lamounier, José Alberto de Assumpção, Candido Antonio Mendes de Almeida, José Francisco da Silva, Celso Furtado, José Meira, Cláudio Pacheco, José Paulo Sepúlveda Pertence, Cláudio Penna Lacombe, José Saulo Ramos, Clóvis Ferro Costa, Laerte Ramos Vieira, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Edgar de Godoi da Mata-Machado, Luís Pinto Ferreira, Eduardo Mattos Portella, Mário de Souza Martins, Evaristo de Moraes Filho, Mauro Santayana, Fajardo José Pereira Faria, Miguel Reale, Padre Fernando Bastos de Ávila, Miguel Reale Júnior, Floriza Verucci, Odilon Ribeiro Coutinho, Gilberto de Ulhoa Canto, Orlando M. de Carvalho, Gilberto Freyre, Paulo Brossard de Souza Pinto, Reverendo Guilhermino Cunha, Raphael de Almeida Magalhães, Helio Jaguaribe, Raul Machado Horta, Helio Santos, Rosar Russomano, Hilton Ribeiro da Rocha, Sérgio Franklin Quintella, João Pedro Gouveia Vieira, Walter Barelli.

sistema democrático de Direito e modernos instrumentos de administração política. A Nação, fatigada dos desencontros, deseja a Paz que se assente na Liberdade e na Justiça, e seja garantida por instituições fortes e duradouras. Praza a Deus que este Papel sirva à Cidadania, no amplo debate que a convocação da Assembleia Nacional Constituinte abriu à Nação, e contribua para o encontro de uma ordem constitucional digna dos que lutaram para a reconquista do regime democrático. Ao entregá-lo, os Membros da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais agradecem a distinção que mereceram e asseguram ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República os votos de felicidade pessoal e de êxito na Chefia do Estado. Brasília, 18 de setembro de 1986. (BRASIL, 1986).

Contudo, a Comissão Afonso Arinos, foi alvo de críticas de todos os lados. O texto foi acusado de estatizante, socializante, xenófobo e prolixo pelas alianças governistas. Mas, para ala intitulada “progressista”, o documento apresentava um avanço para as conquistas populares (PRADO, 1989, p. 4). Conforme critica do autor, que foi um dos membros desta Comissão, o texto apresentado era:

[...] preconceituoso, porque se preocupou em demasia com o passado, obstinando-se em contrariá-lo; casuístico, porque nos seus quase 500 artigos, tudo prevê e tudo regula; elitista, porque extrapola sua função previamente prevista de simples repositório de estudos e sugestões para apresentar-se como um modelo de texto constitucional pronto e acabado. Utópico, porque está desvinculado do Brasil real; demagógico, porque exacerba expectativas distributivistas sem levar em conta a oportunidade, dosagem e disponibilidade dos meios. Socializante, porque, a pretexto de realizar a justiça social, restringe e esclerosa a liberdade da iniciativa econômica e sacrifica a propriedade privada; estatizante, porque reforça e expande exagerada e desnecessariamente os poderes do Estado; xenófobo, porque discrimina empresa, tecnologia e capital estrangeiro (PRADO, 1989, p. 6).

Para o autor, estas características que aponta como sendo defeitos do texto, não foram elaboradas por acaso, mas pela deliberada intenção de provocar uma mudança radical na sociedade brasileira a partir do condicionamento constitucional.

Por fim, o texto final da Comissão foi rejeitado pelo Presidente, que sofria a pressão do Congresso, pois os constituintes entendiam que um pré-projeto Constitucional não tinha valor democrático, porque não havia sido formulado pelos representantes do povo. O Presidente José Sarney justificou que a Constituinte é livre e soberana para elaborar o seu próprio projeto e o Executivo não pode interferir no trabalho do legislativo. Ney Prado (1989), porém, acredita que este argumento teve a nítida intenção de não agredir Afonso Arinos, mas na verdade, sua atitude deixou clara sua decepção com o texto final do anteprojeto.

A ala “progressista” queria que Sarney voltasse atrás quanto à sua decisão, pois queriam transformar o texto em roteiro básico para os Constituintes. Tanto que fizeram a distribuição de exemplares do anteprojeto para tornar seu conteúdo conhecido, publicando um quadro comparativo do texto do anteprojeto com a Constituição vigente (PRADO, 1989, p. 4).

Esta tentativa acabou dando resultado, pois, mesmo não tendo, afinal, funcionado como um anteprojeto oficial, sobre o qual se iniciaria o processo constituinte, o documento serviu para subsidiar vários dos relatórios das subcomissões e comissões temáticas, bem como orientou autores de emendas, tendo influenciado o texto da Constituição em vários pontos. Enfim, no entender de Micheles (1989), “a Comissão foi perdida em grande parte pelo oficialismo e ganha pela sociedade. Ou melhor, virou o tal ‘sal da terra’, apesar das generalizadas resistências que cercaram o seu nascimento” (MICHILES, 1989, p. 35).

3.5 Segundo desgaste: a aprovação do Regimento Interno

O Regimento Interno de uma casa legislativa é essencial para o seu funcionamento, é o que dá a definição das “regras do jogo”: normas para a apresentação das propostas, para a condução dos trabalhos, para as decisões. No caso do regimento Interno da Constituinte, sua elaboração foi uma verdadeira batalha de interesses e as “regras do jogo” não foram respeitadas durante os trabalhos da ANC.

Passadas as eleições, o Congresso eleito tratou de elaborar seu Regimento Interno para nortear as ações dos constituintes na elaboração da carta constitucional. A elaboração do Regimento Interno foi tensa e longa e deu mostras do quanto de dificuldade encontrariam na elaboração do texto constituinte. O texto elaborado pelos líderes partidários partiu de um anteprojeto com nada mais, nada menos, que 949 emendas,.

Após intensas discussões, o Regimento Interno foi promulgado em 24 de março de 1987. As grandes polêmicas na elaboração regimental diziam respeito à soberania da Assembleia Nacional Constituinte, a compatibilização da elaboração constitucional com as atividades congressuais ordinárias, a forma de tramitação e votação do Projeto de Constituição e a participação dos cidadãos e da sociedade no processo.

A delicada questão da soberania da ANC e seu poder sobre a própria transição política foi delimitada por uma declaração no preâmbulo do Regimento e pela possibilidade de apresentação de “Projeto de Decisão”, para sobrestar qualquer medida que viesse a ameaçar os trabalhos ou a soberania da Constituinte (BACKES et al., 2009).

Outra solução negociada resolveu a questão da prioridade para os trabalhos constituintes em relação às competências e atividades da Câmara e do Senado. Foram feitas alterações regimentais no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, reduzindo suas atividades ordinárias, inclusive com a suspensão dos trabalhos das Comissões Permanentes – ressalvadas as Comissões Parlamentares de Inquérito e as Especiais. Foi dada absoluta prioridade à Constituinte em termos de agenda e espaços.

A característica principal deste Regimento foi a abertura à participação popular através das chamadas “emendas populares”, conforme se vê no Artigo 24:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: [...] (BRASIL, 1987).

Assim, a população podia mandar suas sugestões aos constituintes, por meio de suas entidades representativas, como Sindicatos, Câmaras de Vereadores etc. Todas as sugestões colhidas foram enviadas às Comissões de Sistematização, para apreciação dos constituintes. As chamadas emendas populares, art. 24 do Regimento Interno, deveriam ser subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores e com a responsabilidade de três entidades associativas. Cada cidadão teve o direito de subscrever até três propostas de emenda ao Projeto de Constituição.

3.6 O peso das ideias populares na elaboração do texto constitucional

Durante o processo constituinte, surgiram bancadas suprapartidárias, organizadas em torno de interesses específicos. Defesa do nacionalismo, de questões trabalhistas, ambientais, religiosas, de direitos das crianças, dos negros, dos índios, entre outros, levaram parlamentares de diferentes origens a se unir em frentes e grupos parlamentares. O sindicalismo se fez presente em passeatas, manifestações, em um período em que as greves foram muito frequentes. Houve paralisações de natureza estritamente política, com demandas relacionadas com a elaboração da Constituição. Um exemplo é a greve dos funcionários da Embratel, em outubro de 1987, em defesa do monopólio estatal das telecomunicações (o assunto era tema de uma emenda popular) (MICHELES et al., 1989, pp. 64-65).

Encontram-se nas palavras de Ulysses Guimarães, no discurso de promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988, a constatação entusiasmada de que o povo se fez presente na elaboração do texto da Carta Magna.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (Ulysses Guimarães. Fonte: arquivo da Câmara dos Deputados).

Este foi, sem dúvida, um marco na história política do país. Contudo, o processo que conduziu a participação popular na elaboração do texto constitucional não pode ser considerado livre de contestações.

É necessário lembrar que a Igreja Católica teve um papel de destaque no processo de mobilização popular, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs influenciaram a organização de trabalhadores em sindicatos, e a constituição de inúmeras associações de moradores, comunitárias, ONGs etc.

O movimento dos trabalhadores, formada pelos operários das grandes empresas automobilísticas, tinha por base de reivindicações a negociação coletiva entre sindicatos e empregadores, sem a mediação de organismos estatais. Para torná-la possível, exigiu a volta ao direito irrestrito de greve e a liberdade e a autonomia sindicais.

Também a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que pregava a luta pela defesa dos direitos humanos, foi outra tradicional instituição atuante na constituinte. A imprensa também contribuiu imensamente para o processo de abertura política, ao tornar públicas todas essas reivindicações.

Após exaustivos debates, o regimento da ANC garantiu o direito à emenda popular (art.24) e a possibilidade de apresentação de sugestões e de audiência públicas nas subcomissões temáticas. O regimento interno da Constituinte estabeleceu que cada emenda popular deveria ser subscrita por, no mínimo, 30 mil eleitores, entendendo que essa é a média de votos de cada parlamentar. Além da possibilidade de participar das emendas, subscrevendo suas assinaturas, o cidadão podia encaminhar diretamente ao Congresso cartas com suas sugestões para a elaboração do novo texto constitucional. Estas cartas ficaram conhecidas como “cartas cidadãs”.

Foi durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 que a participação popular no Brasil atingiu um estágio como nunca havia atingido. Também foi

neste período que o debate esquentou e se manifestaram as variadas tendências ideológicas das personalidades envolvidas no processo. Através dos artigos produzidos para os principais jornais do país, jornalistas, juristas e políticos das mais variadas tendências manifestavam suas convicções.

Em matéria publicada em 03 de abril de 1987 no Jornal Folha de São Paulo, Seção Tendências e Debates, Florestan Fernandes, manifestava sua opinião entusiasmada acerca da participação popular:

A iniciativa popular desmistifica a representação em sentido liberal e força o parlamentar a sair de sua pele. Ela quebra pelo menos o teor imobilista e ritual de um entendimento enviesado do mandato, que confere ao parlamentar a facilidade de confundir a sua voz e o seu querer, com a voz do povo e os interesses dos representados, em regra esquecidos até as próximas eleições” [...]aos poucos os intermediários desaparecem e os de baixo ultrapassam a exclusão e a substituição, impondo-se como os agentes do seu querer coletivo e os verdadeiros protagonistas da nova historia [...] O processo constituinte abre novas portas para todos e sinaliza o fim de uma era histórica odiosa (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987-).

Outro renomado Constituinte, o jurista e professor Miguel Reale, também no mesmo Jornal (Seção Tendências e Debates, 18 de novembro de 1986. Artigo: Populismo constitucional e partido único), mas com uma opinião muito mais cética, assim se pronunciou a respeito da hipótese levantada de plebiscito prévio para a aprovação do texto Constitucional:

Há quem proclame a necessidade de mais direta presença do povo na elaboração da nova Constituição, havendo quem pretenda que ela, antes de entrar em vigor, deveria ser aprovada por plebiscito popular. Tais atitudes só podem resultar do desconhecimento de que a Constituição é a mais difícil e trabalhada das leis, [...] Evitemos perigosos excessos, tomados de renitente iluminismo [...] Tudo somado, os que reclamam direta e universal participação popular, fazem-no visando alcançar planos oblíquos destinados a obter, através da Constituição, a execução de programas específicos de governo, quando não a alteração do regime vigente à sombra de propaganda maciçamente dirigida (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986).

Como se pode constatar através das declarações acima, o recurso da participação direta da população no processo político não foi uma questão que congregou a aprovação da unanimidade. A questão da participação direta do cidadão comum não é tão simples assim, pois envolve velhos dilemas como a descaracterização, a cooptação, a falta de preparo político etc.

Mesmo Boaventura Santos (2005), um defensor da participação popular, reconhece que as práticas da democracia participativa não estão imunes aos perigos da

descharacterização. Segundo Boaventura, a participação pode apresentar vulnerabilidades e ambiguidades em seu processo. Para ele, as práticas que visam diminuir o cânone político participativo podem ocorrer através de diversas formas: pela burocratização da participação; pela reintrodução de clientelismo sob novas formas; pela instrumentalização partidária; pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas (SANTOS, 2005, p. 72).

No caso do uso das emendas populares no processo constituinte de 1987, pode-se perceber a forte manipulação dos partidos políticos e das instituições mais organizadas sobre a participação do cidadão comum. Também se pode constatar que nem sempre houve qualidade na participação. É difícil mensurar até que ponto aqueles documentos, que contêm milhões de assinaturas, significaram uma forma de participação real dos cidadãos comuns.

Roberto Cardoso Alves, Deputado pelo PMDB na época, assim analisou o processo de participação popular em artigo publicado em 16 de agosto de 1987, intitulado Participacionismo e Democracia:

Como terá sido "vendida" a proposta para cada um dos populares signatários, nas ruas, nas filas de ônibus, nos estádios, junto aos supermercados, em lugares de concentração ou vias de grande trânsito? Imagine-se, por exemplo, a hipótese de alguém ser abordado na rua com a indagação: "O senhor é a favor dos índios?" Fácil será a obtenção de uma resposta afirmativa do interpelado, porquanto, em sã consciência, ninguém é contra as populações indígenas, ninguém as considera inimigas. Daí ser muito fácil, a partir daquela pergunta, conseguir uma assinatura de "apoio" aos índios na Constituinte — não passando pela leitura, pelo interesse (ou pelo tempo) do signatário questões pormenorizadas do texto da proposta (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1987).

Em artigo publicado na Folha de São Paulo, o então Deputado pelo PT, Francisco Whitaker Ferreira assim avaliou as emendas populares: "Na verdade, estamos diante de uma nova forma de ação política que conquistou espaço por obra de sua própria força, e que carrega consigo grandes potencialidades para a educação política e para o aperfeiçoamento democrático" (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987).

Durante o processo constituinte, foram registrados mais de 12 milhões de assinaturas, subscrevendo um total de 122 emendas populares. Segundo dados da assessoria da Comissão de Sistematização da Constituinte e pelos técnicos do Serviço de Processamento de Dados do Senado, publicados no Jornal O Globo em 3 de julho de 1988, verifica-se que as propostas populares tiveram mais êxito do que as propostas dos parlamentares. "os constituintes apresentaram 64.058 emendas, das quais 17.375, ou 27 por cento, foram aproveitadas. Já das

122 emendas populares, 43 (ou 35 por cento) conseguiram passar, inteiras, ou em fusões com outras propostas, ao novo texto Constitucional” (JORNAL O GLOBO, 1988). Confira quais foram os temas mais populares:

Quadro 2 - Temas mais populares

Tema	Quantidade de Entidades	Total de assinaturas
Preservação do SESI, SENAI, SENAC E SESC	05	1.617.767
Reforma agrária	06	1.616.466
Direitos da criança	03	1.350.211
Educação para todos	09	1.168.776
Direitos do trabalhador	05	974.604
Redivisão territorial	05	829.323
Institutos de previdência	04	437.950
Participação popular	02	367.049
Aposentadoria	07	349.223
Saúde	03	156.045
Eleições diretas	02	146.041
Paranormalidade	02	113.674
Livre iniciativa	02	102.425
Transporte coletivo	02	55.360
Habitação	01	32.231

Fonte: Jornal do Brasil. 16/08/1987 - Carmem Kosak

Depois da divulgação oficial do número de assinaturas que cada proposta obteve surgiu uma surpresa. As emendas populares que previam a reforma agrária, promovidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras entidades perderam o primeiro lugar para a emenda que garante a preservação dos serviços de aprendizagem comercial e industrial, representados pelo Sesi, Sesc, Senai e Senac. As propostas relativas à saúde, educação, direitos do trabalhador, transporte coletivo e habitação coletaram muito menos assinaturas, mas, por questões de estratégias políticas, não deixaram de ser inseridas no texto constitucional.

Também, através da análise das “cartas cidadãs”, observa-se que elas congregam interesses variados. Algumas apresentam preocupação de ordem política e socioeconômica nacional, mas muitas registram apenas solicitações de cunho individual, como pedidos por assistencialismo, emprego, cargos políticos, com vistas somente à conquista de ganhos pessoais.

Na releitura de jornais da época, encontra-se uma matéria, não assinada, do Jornal do Brasil, que apresenta um panorama completo e muito bem descrito desta fase dos trabalhos constituintes:

Terminaram as audiências públicas nas 24 Subcomissões da Constituinte. Durante um mês, corredores e plenários do Congresso fervilharam, com gente vinda de todos os pontos do país, representando os pensamentos mais diversos, para debater com os constituintes, que enfrentaram um ritmo de trabalho intensíssimo, com o expediente começando muitas vezes às 8h30 e terminando às dez da noite. O esforço, segundo a maioria dos deputados e senadores, valeu a pena. “A sociedade sabe o que quer desta nova Constituição”, resumiu o senador Dirceu Carneiro (PMDB-ES). Passaram pelas salas das subcomissões ministros, banqueiros, empresários, centrais sindicais, cientistas, associações de moradores, estudantes, índios, gerais, domésticos, artistas, ministros do STF, representantes de partidos, grupos gays, garimpeiros, latifundiários e sem-terras, mutuários do BNH, paraplégicos, delegados de polícia etc. Em centenas de audiências públicas, a Constituinte tomou um banho de Brasil (JORNAL DO BRASIL, sd).

De outra parte, como já referido, os incidentes acontecidos, os exageros cometidos e o clima de insegurança causaram preocupações e reações. Como demonstração destas, cita-se a seguir trecho de uma nota inserida na primeira página do Jornal O Globo, edição de 18 de junho de 1987, já na fase das comissões, com o sugestivo título de “A voz da baderna”:

O trabalho das Comissões Temáticas da Assembleia Constituinte foi perturbado, em alguns casos gravemente, por uma pressão inidônea e antidemocrática. Ela começou nos corredores e se instalou nas galerias, onde grupos organizados gritavam e vaiavam sem cessar. Houve momentos em que os manifestantes jogavam moedas contra os parlamentares, acusando-os de corrupção; houve episódios de agressão física a espectadores pacíficos; houve, em suma, baderna. Certamente a isso não se ousará dar o nome de democracia participativa. Pelo contrário: a vontade imposta por baderneiros é a de uma minoria – escassa minoria, que tenta se fazer maior pela força do grito. A voz que o tumulto tenta calar é a do povo, expressa pelo voto e personificada em representantes livremente eleitos. A necessidade de proteger o livre debate parlamentar de influências espúrias faz com que os parlamentos das mais adiantadas democracias do mundo exerçam rígido controle sobre as suas galerias. São lugares de ingresso rigidamente controlado e nos quais qualquer manifestação, por mais discreta que seja, significa expulsão imediata. Não se confunde o privilégio de assistir ao trabalho legislativo com a presunção de dele participar, pelo estímulo ou intimidação (JORNAL O GLOBO, 1987).

Fica evidente que houve uma experiência participativa dos cidadãos brasileiros neste período. As instituições mais organizadas saíram vitoriosas no sentido de estarem mais aptas à pressão e reivindicação de suas necessidades, mas nem sempre essas necessidades faziam parte de um projeto político mais amplo, com vistas para toda sociedade.

Esta experiência comprova que este novo espaço aberto à expressão e reivindicação popular não significou, de imediato, uma verdadeira conscientização social. Mas, bem ou mal,

essa experiência nos deixou o seu legado que pode ser facilmente percebido através da letra que compõe o texto constitucional, principalmente nos textos da Ordem Econômica e Social.

Diante deste fato, é possível perceber que a democracia foi confundida com participacionismo. Para Hayek (1985), são duas coisas muito diferentes. O autor assevera que na democracia atual, o conceito de soberania popular, muitas vezes é confundido com governo ilimitado e ilimitável. Por isso, alerta que quando a democracia é vista dessa forma, a tendência é que ele degenere em demagogia. Segundo o autor, nas democracias de seu tempo, “um mesmo organismo representativo estabelece as normas de conduta justa e dirige o governo”, essa ideia do modelo contemporâneo de “instituição democrática liberal, pode levar necessariamente à transformação gradual da ordem espontânea de uma sociedade livre em um sistema totalitário posto a serviço de alguma coalizão de interesses organizados” (HAYEK, 1985, p. 117).

Hayek, entretanto, pretende mostrar que essa transformação não deriva da democracia enquanto tal, mas é “resultado daquela forma específica de governo com poderes ilimitados com a qual a democracia passou a ser identificada” (HAYEK, 1985b, p. 41). O diagnóstico hayekiano da decadência da democracia, que ele denominou de democratismo, se revela através do seguinte resultado: a democracia tornou-se um sistema que favorece a formação de grupos de interesses que, por sua vez, batalham por privilégios privados e mais poder.

O Regimento interno da ANC previa a participação popular, inclusive a defesa de suas sugestões em plenária. Diariamente, o povo transitava pelo Congresso, que abriu suas portas a aproximadamente cinco milhões e quatrocentas mil pessoas que por ele circularam livremente entre fevereiro de 1987 e julho de 1988. As galerias viviam repletas. Representantes dos mais diversos movimentos tomavam os corredores, os salões e os gabinetes e acompanhavam atentamente as discussões e votações. Os mais variados grupos organizados faziam *lobby* de suas reivindicações junto aos constituintes. Usavam bandeiras, faixas, camisetas com slogans de campanhas específicas, manifestações artísticas, bonecos, cartazes e adesivos compunham os signos das manifestações para dar visibilidade às suas demandas. Esses grupos, por sua vez, eram formados pelas mais diferentes personalidades e lideranças políticas, sociais e culturais, que se uniam para exercer pressão sobre os constituintes e destacar as lutas que apoiavam.

Na tribuna, com as inúmeras questões de ordem apresentadas em cada sessão, a discussão parlamentar permeou os 19 meses da Constituinte. O debate se fez além dos espaços definidos no Regimento. Na tribuna, nos corredores e em Plenário, em entrevistas ou pronunciamentos na TV, as ideias e propostas foram debatidas e examinadas, defendidas e

criticadas. O debate e a defesa das propostas produziram forte apelo emocional, alterando, em muitas situações, a tendência das votações.

3.7 A Engenharia constitucional: comissões e subcomissões

A ideia de um anteprojeto havia recebido críticas na opinião pública e sua negação constara do compromisso de diversos constituintes na campanha. O primeiro ponto resolvido foi que não se partiria de anteprojeto. Assim, foi estabelecido um organograma pelo qual o projeto iria sendo construído por partes, agregado em capítulos e submetido a uma sistematização para, somente então, ir ao Plenário. Os passos previstos foram vinte e quatro Subcomissões Temáticas, cada uma cuidando de um tema ou subtema e elaborando os dispositivos a seu respeito (BACKES et al., 2009).

Os grupos foram organizados tendo por base o Regimento Interno da ANC 1987 que estabeleceu a seguinte estrutura organizacional ⁷:

Grupo: Plenário e Mesa;

Oito Comissões temáticas, que se subdividiram em vinte e quatro subcomissões, uma Comissão de Sistematização e uma Comissão de Redação:

I Comissão da Soberania e 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 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 de 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:

⁷ - Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal – série formulários contendo sugestões dos cidadãos referente ao texto da futura Constituição 1986-1987(www.camara.gov.br)

- 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 Finança:**
- V.a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas;
 - V.b Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;
 - V.c Subcomissão do Sistema Financeiro.
- VI Comissão da Ordem Econômica:**
- VI.a Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
 - VI.b Subcomissão da Questão Urbana e Transportes;
 - VI.c Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e 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.
- 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.
- IX Comissão de Sistematização
- X Comissão de Redação

As 24 Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, instaladas em 7 de abril de 1987, iniciaram as reuniões de audiência pública a partir do mesmo mês e começaram a discutir seus relatórios em meados do mês de maio. Portanto, em torno de apenas três semanas, foram realizadas as cerca de 200 reuniões, sendo ouvidos, simultaneamente, os mais diferentes setores da sociedade brasileira (BACKES et al., 2009, p.15).

Percebe-se que a desconsideração de qualquer anteprojeto inicial pulverizou e fragmentou os trabalhos, levando os constituintes a aventurarem-se por experiências inéditas. As Subcomissões em que se dividiu a Assembleia Nacional Constituinte apresentaram muitas diferenças entre si: em algumas o debate foi técnico, dominado por especialistas; em outras,

elas se tornaram palco para a exposição de reivindicações nunca antes expostas no Parlamento (BACKES et al., 2009, p.16). Os constituintes foram distribuídos entre as 24 Subcomissões. Cada uma delas deveria ter 21 membros titulares. Todavia, na prática, variaram entre 17 e 25, devido à necessidade de se contornar preferências pessoais, confluindo em 63 membros titulares para cada Comissão que reunia os membros de suas respectivas três Subcomissões. Cada Comissão ou Subcomissão teve uma Mesa Diretora e um relator. A poderosa Comissão de Sistematização tinha a previsão de 89 integrantes – 49 próprios mais os presidentes e relatores de Comissões e Subcomissões. Porém, chegou a 93 titulares, devido à necessidade de se garantir a presença de todos os partidos. O Professor Julio Viana Lopes (2008) observa:

O fracionamento de suas discussões em subcomissões e comissões e, principalmente, a opção pela indefinição de um projeto global prévio, ou de temas gerais prévios pelo Plenário, imprimiu uma dinâmica centrífuga à elaboração constitucional (LOPES, 2008, p.42).

Na prática, o processo enfrentou resistências e a reação do chamado “Centrão”, agrupamento de constituintes descontentes que foi triunfante na alteração regimental para reforçar a possibilidade de o Plenário inovar sobre o texto oriundo da Comissão de Sistematização.

O professor Julio Viana Lopes, em sua obra *A Carta da Democracia* (2008), sustenta que o ambiente de confrontação política e ideológica suscitado pela emergência vitoriosa do “Centrão” teve que ser superado pelos constituintes, diante da ameaça de paralisia decisória. Em um determinado momento começaram a surgir “buracos negros”, que, segundo o jargão dominante, “designava a situação em que não havia propostas com maioria absoluta no plenário” (LOPES, 2008, p. 15).

As respostas para esse impasse iminente, em sua análise, partiram de duas ações políticas empreendidas pelos constituintes. Por um lado, a partir da negociação em torno das votações em plenário entre lideranças da comissão de sistematização, formada pelo regimento interno inicial. Por outro lado, houve a iniciativa de um grupo políticos centristas de afastar-se dos setores à direita e à esquerda, para que suas propostas ganhassem a condição de produzirem consensos políticos.

Celso Ribeiro Bastos (1988) também considerou um erro pulverizar os trabalhos constituintes em múltiplas subcomissões, que eram obrigadas a trabalhar sem que tivesse havido qualquer aprovação prévia de diretrizes fundamentais. Segundo ele,

Isto conduzia necessariamente as subcomissões a enveredarem por um trabalho detalhista, minucioso e, o que é mais grave, receptivo a reclamos e pleitos vindos de todos os rincões da sociedade [...] Os parlamentares eram inexperientes e despreparados para a tarefa constitucional e não resistiram a assumir um papel de mero despachantes, diante de interesses de toda sorte. Tornaram-se advogados destes pequenos interesses e nisto pretendiam ver legitimado a sua condição de constituinte (BASTOS, 1988, p. 335).

O resultado de todo esse longo processo, com forte carga psicológica e emocional, foi a confecção de um texto híbrido, em muitos aspectos contraditórios. Muitas dessas contradições se deram à própria escolha de como seria o processo de elaboração do texto, desde a convocação, até a forma como os trabalhos foram conduzidos. O fato de os constituintes serem políticos eleitos para o mandato de parlamentares e não exclusivamente para a Constituinte propiciou que os mesmos estivessem mais interessados nas suas bases eleitorais do que com a aplicabilidade do texto que estavam construindo. Ficava muito fácil transformar demanda popular em lei. Afinal, quem, no calor dos fatos, iria querer contrariar a opinião pública?

3.8 Conclusão

O processo constitucional foi uma grande tentativa de fazer engenharia social através das leis. Desde a sua convocação, passando pelo desgaste em torno da escolha de uma assembleia congressual, pela polêmica da elaboração do seu regimento interno, até chegar ao modelo das comissões e subcomissões, nota-se uma tendência positivista e uma crença na eficácia dos planejamentos econômicos condicionados pela engenharia social.

CAPITULO IV

4. O DEBATE: LIBERAIS X DESENVOLVIMENTISTAS

A imprensa, de uma forma geral, voltou seu foco ao processo constituinte, desde seu início em 1986 até muito depois da promulgação do texto constitucional. Antes, com ênfase nas negociações dentro das comissões de sistematização e depois, voltada à enorme repercussão que o texto teve no país. Não faltaram depoimentos, opiniões, críticas, elogios, análises técnicas, especulações, discursos políticos vindos dos mais variados profissionais e dos mais variados segmentos da sociedade.

Para ilustrar o quanto foi tenso o processo de emendas e votação, reproduz-se abaixo a opinião de alguns dos principais nomes da Constituinte, a começar pelo líder do PMDB no Senado, Fernando Henrique Cardoso e o Deputado Antônio Delfim Neto (PDS-SP), publicados no Jornal O Globo em 06 de março de 1988. Para o ex-Ministro da Fazenda, Delfim Neto:

A Constituinte especializou-se em aprovar sonhos que se transformarão numa dura realidade quando a sociedade entender que o Estado não existe como afirmam os "progressistas", e que será ela a arcar com as despesas das benesses, todas muito justas, que o plenário vem ofertando à Nação brasileira. [...] Alguém já indagou à população se está interessada em pagar mais impostos? [...] É realmente intrigante verificar a coragem que a ignorância produz. Suspeito pela profunda ignorância que tenho da Economia e da realidade brasileira que o brasileiro não resiste mais ao desejo de pagar cada vez mais impostos (JORNAL O GLOBO, 1988a).

O Senador Fernando Henrique discorda e reconhece que os avanços no título da Ordem Social terão que ser pagos por alguém, isto é, vão onerar a sociedade. Mas acha que a Constituinte cumpriu seu papel ao estabelecer princípios que permitirão resgatar a dívida social de que falava o Presidente Tancredo Neves. Segundo ele:

Recuar seria tomar a mesma posição dos que consideraram a adoção da CLT uma tragédia, ou previram a derrocada da economia brasileira se fosse decretado o fim da escravidão. O Governo e o Congresso terão agora missão importante a cumprir, evitando que o empresariado siga a lei do menor esforço e simplesmente repasse aos preços os custos de avanços sociais, como o pagamento de mais um terço do salário para o trabalhador em férias. (JORNAL O GLOBO, 1988a).

Mais adiante em seu depoimento, Fernando Henrique sintetiza toda a ideia-força presente no pensamento dos políticos que participaram do processo constituinte, desde a

democratização até o enlace final, que foi a promulgação da Carta Magna. O sociólogo reconhece que muitas das reivindicações não deveriam constar de uma Constituição, e sim de lei ordinária. Mas justifica: “num país com a nossa desigualdade social e cheio de descrença, acaba-se pensando que, colocando algo na Constituição, terá mais chances de ser respeitado e cumprido”. Mas, se o texto não ficou ideal do ponto de vista técnico, se não foi possível fazer uma síntese como se gostaria, tem um mérito que merece ser ressaltado, na opinião do Senador:

É o resultado de uma negociação, representa um pacto político, é um momento de afirmação das forças políticas do país, que com isso conseguiram a legitimação popular para a Constituinte. A nova Constituição não é apenas um texto politicamente possível, mas também o desejável para conduzir o país ao seu futuro, sem traumas (JORNAL O GLOBO, 1988a). .

Os discursos políticos sobre as qualidades e defeitos da Constituição remetiam a universos de crenças relacionados ao papel do Estado, tanto na política, quanto na economia. Em relação ao papel do Estado na economia, é interessante retornar aos anos 50 no Brasil para se entender o debate que se travou entre desenvolvimentistas e liberais. Segundo Bielschowisky (1988), em meados dos anos 50 observa-se um avanço na produção industrial do país e com ela a ideia de que somente através da industrialização seria possível alcançar o progresso econômico e autonomia nacional. Para Moreira Neto:

O processo de desenvolvimento, capitaneado pelo Estado, preconizado para arrancar as nações do atraso, era invariavelmente endógeno e suportado nas seguintes premissas: 1- autonomia nacional, através do protecionismo e o estímulo à substituição de importações; 2- investimentos nacionais na infraestrutura econômica, substituindo a escassez da poupança interna e a suspeitada poupança externa pela poupança estatal; 3- incremento da tributação para fazer face às novas demandas de capital (MOREIRA NETO, 1991, p. 367).

Esse pensamento exerceu uma forte influência nos rumos político e econômico do país. Neste contexto, o Estado surge como a grande salvaguarda da nação, assumindo uma importância fundamental na economia e na sociedade, com forte missão de promover e alavancar o processo de industrialização do país. Enquanto os liberais afirmavam que a insuficiência de capital estrangeiro e de técnica nacional tornava imprescindível ao país o capital estrangeiro, especialmente em setores que exigiam enormes recursos, os desenvolvimentistas e socialistas tinham medo do imperialismo. Para eles, as empresas estrangeiras só sabiam explorar o país, efetuando remessas de lucro aos seus países de origem.

Em matéria publicada no primeiro caderno de política do jornal Folha de São Paulo, em 24 de abril de 1988, Roberto Campos e Severo Gomes deram entrevista ao jornal revelando suas expectativas e concepções em relação ao texto constitucional e ao papel do Estado, especificamente na economia. Perguntado a Roberto Campos quais eram suas expectativas em relação ao texto final da Constituição, ele assim responde:

Eu desejaria um texto menos intervencionista do que qualquer um dos apresentados. O da Comissão de Sistematização é uma catástrofe. Dá a um governo, que não sabe nem a dimensão de sua receita e o número de funcionários que tem a responsabilidade de formular planos globais, regionais e setoriais. E isto num momento em que países de economia de comando socialista estão reconhecendo a incapacidade governamental de planejar uma economia moderna, caracterizada pela enorme variação dos desejos do consumidor e pela exigência de criatividade nos setores de alta tecnologia (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988).

Mais adiante, o jornal questiona se o entrevistado concordava que havia setores onde deveria haver intervenção estatal e Campos responde:

É indispensável em áreas como a educação, saúde e saneamento. Quanto às áreas estratégicas, a definição é imprecisa. Na defesa, claro que o Estado tem papel fundamental. Em infraestrutura, no entanto, não há porque pensar em estrutura monopolista. Lembremos que, ao contrário do que se diz, o Estado não foi o herói da industrialização brasileira. A paulista, por exemplo, resultou das divisas do café, do trabalho dos imigrantes, que trouxeram tecnologia, e da Light & Power canadense, que construiu a rede de energia elétrica no Rio e em São Paulo. O restante da infraestrutura foi também criada por capitais privados: ferrovias e portos. O Estado, por demagogia tarifária, depois inviabilizou estas empresas, tanto nacionais quanto estrangeiras, e passou a ser o herói industrial (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988).

O mesmo questionamento foi feito ao Deputado Severo Gomes, a fim de contrapor suas ideias às de Roberto Campos. Segundo Severo Gomes,

A presença do Estado na economia brasileira faz parte da história. O Brasil hoje é a oitava economia do mundo ocidental porque houve um projeto de desenvolvimento e industrialização do país que passava pela ação do Estado, desde a usina de Volta Redonda até programas da indústria de bens de capital. Temos uma indústria moderna em setores importantes para o nosso desenvolvimento e o Estado teve um papel fundamental. Ignorar isto é ignorar a história do Brasil. A definição de empresa nacional tem que guardar algumas características para que realmente o controle decisório seja nacional. Empresas constituídas no país são todas, mas tem aquelas que, além do controle acionário em mão de brasileiros, têm efetiva capacidade decisória também com brasileiros. Isto porque o Estado entrega determinados setores e deseja que a empresa nacional esteja ali, como nos

casos da navegação, da imprensa, microcomputadores, faixa de fronteira e assim por diante (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988).

Mais uma vez, Antônio Delfim Neto vai assumir forte crítica aos rumos econômicos que a Constituição estava desenhando. O constituinte chegou a proclamar que a Constituição estaria na “contramão da História”:

Não se pode deixar de reconhecer que o Estado é um importante fator produtivo, mas não podemos ter ilusões. Os economistas descobriram os defeitos do mercado e pensaram que o Estado poderia corrigi-los. Foram ingênuos quando imaginaram o Estado como um tirano esclarecido, um ditador benevolente, com duas características importantes, a onisciência e a onipotência. Hoje, na Constituinte, sinto que muita gente ainda partilha dessa esperança, que era comum nos anos 50, mas não está mais na ordem do dia. Na verdade, esta ideia do Estado Providencial está na contramão da História", disse ele. [...] os economistas já aprenderam que o Estado não é ditador benevolente, nem é onisciente. Frequentemente os métodos usados para corrigir as falhas do mercado introduzem falhas ainda maiores. Mas como o governo pensa que as falhas são do mercado, elas servem para estatizar ainda mais. O governo, a cada falha própria, exige participação maior e reduz os graus de liberdade da sociedade civil. Como as falhas são grandes e crescentes, a tendência é a estatização aumentar até chegarmos ao Estado absoluto, onde, por definição, aquelas propriedades se beneficiariam. Mas a História recente mostrou que, quando o Estado é absoluto, está longe de ser benevolente e onisciente, ficando apenas onipotente. Para evitar isso é preciso permitir que a Nação procure seus caminhos para a realização de uma economia razoavelmente eficaz dentro de um regime de razoável liberdade (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1987).

Em outras palavras, o economista defende que o papel do Estado deve se limitar a atender a sociedade em suas necessidades, para que ela atinja as suas finalidades gerais, enquanto o indivíduo deve ser responsável para atingir suas finalidades pessoais. Tem que haver um equilíbrio entre os poderes do estado e os poderes da sociedade. O papel de uma Constituição é exatamente o de dividir equilibradamente esses poderes, para não sobrecarregar nem um, nem outro.

Como se vê, são duas concepções muito divergentes sobre o mesmo assunto. Duas correntes antagônicas sendo defendidas no intuito de conseguir espaço na letra da lei. Para os desenvolvimentistas, o Estado tem poderes para alavancar o progresso e acabar com a pobreza, a miséria e até a infelicidade humana. Para os liberais, o progresso tem suas próprias exigências de escala, comunicação, ciência, tecnologia, capitais, mercado e deixam de ser temas políticos, permitindo que as sociedades se integrem de forma mais rápida e mais eficiente do que poderiam fazê-lo os tratados e protocolos de cooperação.

Os constituintes tinham em mente que era necessário criar meios para assegurar as demandas sociais. Neste sentido, suas argumentações procuraram persuadir a bancada a escolher um determinado projeto ou ação em detrimento de outros. Para tanto, enfatizaram as condições econômicas e o papel que consideravam ser do Estado.

Ao percorrer as fontes da Assembleia Nacional Constituinte, o site oficial da Câmara apresenta em destaque os discursos considerados mais emocionantes e importantes de todo o processo constituinte. Um desses discursos é o do Deputado Federal Alcení Guerra (PFL-PR), em defesa da licença paternidade.

Confesso a V.Exa, com muita humildade que tive vergonha de apresentar esta emenda na fase da Subcomissão e da Comissão de Sistematização, mas Deus me ajudou num caso muito particular. No dia 14 de dezembro de 1987, quando nasceu minha filha Ana Sofia, para minha infelicidade, minha mulher esteve à beira da morte e depois passou três semanas imobilizada no leito por um acidente anestésico. Sr. Presidente, não havia no mundo naquele instante nenhuma Assembleia Nacional Constituinte, nenhum emprego, nenhum patrão, nenhuma força do mundo, nada que me tirasse do lado dela e dos meus filhos (palmas). Por algumas semanas fui pai dedicado, amigo, aprendi a brincar, reaprendi a pintar, a cantar, a acompanhar meus filhos Guilherme Guerra, Pedro Guerra, Maria Pia, Ana Sofia e minha esposa. Mão na mão. Mão de marido, de pai, de companheiro, do homem responsável. Sr. Presidente, minha emenda dispõe que a lei fixará as condições em que o homem possa ter direito a ficar oito dias ao lado da sua esposa, dos seus filhos (Diário da Assembleia Nacional Constituinte- 26/02/1988).

Nota-se que um tema totalmente de legislação ordinária e trabalhista foi um dos que mais causou comoção entre os constituintes. É o típico casuísmo observado por Ney Prado, quando analisou o texto do anteprojeto de Constituição Afonso Arinos. Para Prado (1987), casuísmo significa abrir mão dos princípios para dar lugar aos casos específicos. O fato é um dos exemplos mais contundentes que revelam que o texto constitucional foi elaborado tendo como pano de fundo o caráter muito mais emocional que racional de nossos constituintes. Há relatos posteriores de que esse discurso, impregnado de emoção, tenha influenciado a votação geral para inserção do tema no texto final da Constituição.

Delfim Neto compara a licença paternidade ao *couvade*, termo francês que designa o ato de chocar das sociedades tribais. Segundo ele, uma sociedade industrial e produtiva não pode se basear em traços culturais como este, pois, por mais bonito e importante que seja a presença do pai no nascimento do filho, a sociedade não pode parar e sua ausência (do pai) da produção acarreta custos. Aproveitando o tema, o economista expõe um exemplo de quanto pode custar e quais as consequências da licença-paternidade:

O auxílio-paternidade, por exemplo, é uma medida respeitável. Acredito que a presença do pai ao lado da mulher produz conforto e une a família. Atualmente, todos têm a um dia de folga para registrar a criança. Agora vai a Constituinte e diz que esta folga poderá ser de até oito dias - diz. Delfim faz os cálculos admitindo que a folga será de sete dias. Segundo os números do ex-Ministro do Planejamento, devem acontecer no Brasil cerca de 3,5 milhões de nascimentos por ano, e a licença significará 24,5 milhões de dias de folga. - Ora, se cada cidadão trabalha, em média, 250 dias por ano, a licença-paternidade deverá retirar do mercado de trabalho cerca de cem mil pessoas. Mas toda esta gente continuará se vestindo e se alimentando. Como é que isso vai ser financiado? - indaga o Deputado. Dando curso ao seu raciocínio, Delfim estabelece duas hipóteses: ou a produtividade destes cem mil é igual a zero, o que é pouco provável, pois pelo menos filhos eles já produziram; ou são produtivos e o mais provável é que alguém venha a produzir por eles. - Este dispositivo é uma reintrodução na Constituição do "*couvade*" - expressão francesa relativa ao ato de chocar típico de sociedades primitivas. Só que no mundo indígena o pai vai para a rede e faz jejum. O que significa que ninguém vai precisar trabalhar por ele e mostra que a sociedade primitiva é autofinanciável. Mas a sociedade industrial não é - afirma, acrescentando que, para financiar o "*couvade*", o mais provável é que as empresas coloquem isso nos seus preços, elevando os níveis dos preços de seus produtos (JORNAL O GLOBO, 1988).

Há mais exemplos de casuísmo no texto, mas alguns merecem mais destaque, justamente por seu apelo emocional. Um exemplo de tema de legislação ordinária de grande polêmica e impacto econômico foi a discussão sobre a redução da carga horária de trabalho. A definição da carga horária de 40 horas semanais foi defendida por Luis Inácio Lula da Silva (PT-SP). Lula defendeu em plenária as 40 horas semanais, por entender que essa redução seria uma das fórmulas para melhorar as condições de trabalho da classe trabalhadora, além de permitir maiores condições de lazer e a criação de milhares de empregos para os trabalhadores. Enfatiza que existem várias maneiras de se aumentar a produção de uma fábrica. Uma delas é aumentar a jornada de trabalho, como se faz no Brasil, outra é aumentar a quantidade de trabalhadores – e é esta opção -, outra é aumentar a capacidade tecnológica da empresa.

Enunciar direitos e garantias aos trabalhadores é legítimo e inquestionável, descer aos detalhes pormenorizados, como horas, é exagerar e desprezar as forças dinâmicas da sociedade que, ao longo do tempo, podem fazer outras escolhas. É certo que nem todos os constituintes pensavam da mesma maneira casuística. Vale a pena ler um trecho do artigo do Deputado José Elias Murad (PTB-MG), publicado no jornal O Estado de Minas, em 18 de março de 1987.

Muitas pessoas imaginam que a nova Constituição brasileira poderá resolver senão todos os nossos problemas, pelo menos, a maioria. A dívida externa, a

interna, a inflação, o desemprego, os baixos salários, a deficiência de moradia, o menor abandonado, os juros extorsivos, os baixos salários dos aposentados, viúvas etc., etc. A verdade, no entanto, é que a nova Carta Magna não é - e nem poderá ser - a panacéia para resolver todos os males de que o Brasil sofre. Muitos de nossos problemas são extremamente complexos e profundos para serem resolvidos através de princípios legais e preceitos que podem ser colocados na nossa lei maior. A verdade é que, no Brasil, muita coisa é simplesmente colocada no papel, mas jamais é cumprida, ou então cumprida apenas parcialmente. [...] E lógico que é necessário remover o chamado "entulho autoritário" que predomina na Constituição vigente. Neste campo é que, acreditamos, poderá existir grandes avanços e boas inovações. Outro erro de interpretação que se vem cometendo com certa frequência é imaginar que se pode incluir na nova Constituição dispositivos legais e princípios que, na verdade, só caberiam na legislação ordinária. A proceder-se assim, a futura Constituição seria na verdade, um imenso tratado, e não a Carta Magna do País (O ESTADO DE MINAS, 1987).

É preciso sempre analisar os custos e consequências de determinadas escolhas. Todos devem ser livres para propor e escolher, porém, devem ter muito claro que toda escolha corresponde a uma responsabilidade. Não há liberdade sem responsabilidade. O que acontece, em muitos casos, é que um grupo faz escolhas pelos demais, sem deixar claro quais serão suas reais consequências.

Pressionados pela grande expectativa da população, os constituintes se lançaram na tentativa de solucionar e cortar pela raiz nosso subdesenvolvimento econômico e social de uma só vez, através da elaboração de novas leis. A ideia de uma nova Constituição parecia um remédio para todos os males. O fato foi que os constituintes não se intimidaram em legislar sem limites. Importante abrir um parêntese para definir a diferença entre leis e Direito. Com base na teoria postulada por Hayek, são duas coisas diferentes.

A legislação, conforme observa Hayek (1985), "é um invento relativamente recente na história da humanidade". Sua consagração ideológica no mundo ocidental se daria com o positivismo jurídico de Hans Kelsen (1881-1973). Para ele, a legislação consiste na criação intencional de leis instrumentais, nem sempre com caráter geral das normas de conduta e que, por vezes, expressam apenas a vontade de grupos de pressão, legisladores, ou soberanos.

A lei concebida como uma instituição criada pela vontade humana é uma concepção equivocada que o autor chama de racionalismo construtivista. Segundo ele, é uma crença antropomórfica de que as instituições humanas consistem criações deliberadas do homem ou de alguma autoridade estatal. Sobre a legislação e sua influência na história da humanidade, Hayek afirma:

A legislação - a criação intencional de leis - foi com justiça considerada, entre todas as invenções do homem, aquela plena das mais graves consequências, tendo seus efeitos alcance ainda maior que os do fogo e da pólvora. Ao contrário do próprio direito, que jamais foi 'inventado' no mesmo sentido, a legislação é um invento relativamente recente na história da humanidade. Ela proporcionou aos homens um instrumento extremamente poderoso, de que necessitavam para realizar algum bem, mas que ainda não aprenderam a controlar de tal modo que não gere grande mal. Abriu ao homem possibilidades inteiramente novas e deu-lhe um novo senso de poder sobre seu destino” (HAYEK, 1985, pp. 81-2).

A concepção de Direito, para Hayek, consiste em normas de conduta aplicadas. São normas que se baseiam no costume comunitário e evoluem através das práticas judiciais. As normas de direito se caracterizam por serem abstratas, iguais para todos os cidadãos e aplicáveis num número incerto de casos futuros. Seu núcleo da argumentação consiste em assinalar que o Direito emergiu muito antes que algum governante ou corpo legislativo o tenha criado ou inventado. Isso, todavia, não significa que historicamente a legislação não tenha desempenhado um papel importante. Significa, contudo, que os primeiros esforços legislativos tenham sido no sentido de “tornar conhecido um direito concebido como um legado inalterável” (HAYEK, 1985, p. 93).

Hayek enxerga que o Estado de Direito deve ser um governo das leis, sobrepondo-se a um governo dos homens. Trata-se da supremacia da lei, algo que vai um pouco além da mera legalidade. Esta concepção de “direito” como “direito natural”, que Hayek enfatiza, não é criação sua, mas remonta de uma longa tradição de pensamento que vem desde a Grécia Antiga, passa pelos teólogos medievais, e que, ao longo do século XX, foi perdendo espaço para a teoria do direito positivo de Hans Kelsen.

Em contraponto a este pensamento, percebe-se que o processo constitucional de 1988 foi um projeto para fabricação de leis. Por meio de longas deliberações, os constituintes entendiam que sua missão era materializar em leis todas as reivindicações sociais. Havia uma vontade de se provocar mudanças radicais na sociedade através de um condicionamento constitucional e isso fez com que grupos divergentes entrassem em uma negociação política, na tentativa de abarcar as demandas de todos os setores da sociedade.

De acordo com os registros existentes, os Constituintes fizeram ao todo 19.089 intervenções verbais, entre discursos, pareceres, discussões de matérias, questões de ordem, encaminhamentos de votação, comunicações etc. Ao elaborar uma emenda ao anteprojeto, o constituinte deveria defender seus argumentos. Nestas defesas, percebe-se todo um discurso ideológico e muito significativo para a análise e entendimento do pensamento político e econômico que deu conteúdo e forma à letra constitucional. Deve-se analisar alguns desses

discursos, especificamente os voltados aos temas da ordem econômica e social, pois foram estes os que causaram as maiores polêmicas entre os constituintes.

Ressalte-se que a Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988 é disciplinada por um conjunto de princípios. No caput do artigo VI encontram-se três fundamentos norteadores da ordem econômica (valorização do trabalho humano, livre iniciativa e existência digna conforme os ditames da justiça social), observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Com base nos fundamentos norteadores, se analisam alguns discursos. Ao tratar da **valorização do trabalho humano** percebe-se a nítida pressão dos sindicatos e da CUT, bem como demais instituições que representam a classe de trabalhadores do país. Neste sentido, o debate maior se centrou no tema da estabilidade no emprego, na redução da jornada de trabalho para 40 horas.

Entende-se que o conceito de **pleno emprego** é um princípio bastante subjetivo. Afinal, o que seria pleno emprego? Segundo Eros Roberto Grau (2005), acredita-se que o legislador ao empregar esse termo referiu-se à responsabilidade do Estado em promover condições para que o trabalhador estivesse sempre empregado, denotando uma tendência keynesiana. Para isso o Estado deve direcionar o estabelecimento de políticas públicas para aumentar a oferta de emprego e criação de postos de trabalho, como parte de um planejamento econômico que contribua para o desenvolvimento do País. Sobre a estabilidade no emprego, o Deputado José Genoíno assim se pronunciou:

Amanhã, Sr. Presidente, quando os trabalhadores e os sindicatos colocarem a verdade nas ruas sobre quem votou contra ou a favor da estabilidade, virão aqui aos gritos contra a CUT, contra os sindicatos, porque os trabalhadores, que são sugados, que vivem nas favelas e, agora, sofrem com as enchentes, como no Rio de Janeiro, que são dispensados, jogados na rua, serão tratados por este acordo como uma peça secundária. Então lhes darão algumas migalhas, como foi sempre o pensamento da burguesia brasileira: dar migalhas aos de baixo e nunca aceitar dar a dignidade, a cidadania aqueles que constroem a riqueza deste País. (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 24 de fevereiro de 1988, p. 7533)

Nota-se a preocupação do constituinte em relação à pressão de suas bases de apoio e não ao caráter e forma geral da Constituição. Contrário ao seu pensamento, Miguel Reale enfatiza, no Caderno Opinião, do Jornal Folha de São Paulo, 29 de junho de 1986:

Ninguém é contrário a uma política social que reduza as gritantes desproporções econômicas que vigoram no Brasil, ou que se destine a assegurar a todos melhor qualidade de vida, mas isto não significa que a Comissão deva fixar, como imperativo constitucional, o restabelecimento da "estabilidade no emprego", que, como bem foi observado em editorial da Folha, significa "a burocratização das atividades empresariais". A estabilidade, como já o provou a experiência brasileira, é nociva ao próprio trabalhador, como decorrência de demissões inevitáveis antes de alcançada a sonhada garantia de emprego permanente. Trata-se, a bem ver, de questão complexa que somente pode encontrar tratamento adequado mediante Lei ordinária que não converta a estabilidade em proteção da desídia e do despreparo técnico (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986).

O medo levou a alguns exageros como o Art. 7º, XXXII, que proíbe a distinção entre trabalhadores braçais e intelectuais e o Art 7º, I, que incentiva a greve. Também o artigo que prevê multa às empresas que se automatizarem ou robotizarem.

Já o fundamento da **livre iniciativa** vem com uma pressão das camadas da classe média brasileira, mediante a contestação da grande necessidade de empreendedores no país, pois o Estado já não estava aguentando suportar a carga de único investidor. Mesmo mediante a avalanche de manifestações favoráveis ao Estado empresário, sob a justificativa de soberania nacional, o princípio da livre iniciativa manteve-se no texto constitucional, defendido por inúmeros constituintes. Uma das mais surpreendentes defesas a favor da iniciativa privada partiu da Deputada Anna Maria Rattes, do PMDB, que, curiosamente, encontrou na doutrina social da igreja e nos ensinamentos da *Rerum Novarum* e São Tomás de Aquino a seguinte teoria:

Trata-se do princípio da subsidiariedade tão bem enunciado pela Doutrina Social da Igreja. Em 1941, Pio XI, na encíclica comemorativa do quadragésimo aniversário da *Rerum Novarum* - uma encíclica que teve por objetivo valorizar o trabalho humano - salientou a importância da iniciativa privada e o perigo da estatização da economia, assinalando o princípio da subsidiariedade, segundo o qual ao Estado compete, em matéria econômica, três funções básicas: a - coordenar; b - fiscalizar; c - substituir supletivamente. Convém recordar o princípio tal como foi enunciado: "Assim como se não pode arrebatar aos particulares, para transferi-las à comunidade, as atribuições que eles, de sua própria iniciativa, e com os próprios meios, são capazes de conseguir, assim também seria injustiça - com perigo de perturbar gravemente a ordem social - tirar aos agrupamentos de ordem inferior, para confiá-las a uma coletividade mais vasta e de categoria mais elevada, as funções que eles estão em condições de, por si mesmos, cumprir. O objeto natural de todas as intervenções em matéria

social é ajudar os membros do corpo social, e não destruí-los ou absorvê-los." (CALVEZ; PERRIM, 1960, p. 492).

E prossegue:

Os mesmos autores salientam um aspecto que Tancredo Neves, em sua campanha política, muito enfatizou - o fato de o Estado Brasileiro estar assumindo funções que não lhe são próprias, em prejuízo de sua atividade social, que lhe é específica: "Por conseguinte, que a autoridade pública deixe aos agrupamentos de ordem inferior o cuidado dos negócios de menor importância, em que o seu esforço se dispersaria excessivamente, para assim, mais livre, poderosa e eficazmente, poder assegurar as funções que só a ela competem, visto só ela as pode cumprir, que é dirigir, vigiar, estimular, moderar, consoante o aconselharem as circunstâncias ou a necessidade o exigir. Que os governantes se persuadam bem disto: quanto mais perfeitamente se realizar a ordem hierárquica dos diversos agrupamentos - e de que se ressalve o princípio desta função subsidiária, maiores serão a autoridade e o poder social, e mais feliz e mais próspero será o estado dos negócios públicos." (op. cit., pág. 494). Convém aqui recordar em confirmação desta tese em matéria social e de organização da Economia, o pensamento do velho e sempre atual, S. Tomás de Aquino, assinalando que o Estado - a propriedade comum ou coletiva - não tem a eficiência que a iniciativa privada oferece. Segundo S. Tomás de Aquino, Suma Teológica, 11, 2ª questão, 66, 11, há três razões para se preferir a iniciativa privada: 1 - porque "cada um é mais solícito em administrar o que a si só lhe pertence, do que o comum, a todos ou a muitos"; 2 - porque "as coisas humanas são melhor tratadas, se cada um emprega os seus cuidados em administrar uma coisa determinada"; 3 - porque "assim, cada um, estando contente com o seu, melhor se conserva a paz entre os homens.

Importante lembrar que a Igreja Católica, especificamente a corrente vinculada à Teologia da Libertação, cuja doutrina básica é a opção preferencial pelos pobres, confundida por muitos como opção preferencial pela pobreza, empreendeu grande esforço para colocar no texto Constitucional leis cujas características seriam de leis ordinárias. A própria atuação da Teologia da libertação direcionou a estrutura da Igreja para atividades que vão além das suas atribuições. São algumas contradições que precisam ser observadas.

O fato é que tais contradições existem. Elas são inevitáveis e da essência da teologia desenvolvimentista. Como é que se pode almejar o progresso econômico, o crescimento do PIB, a riqueza das nações, a felicidade material neste mundo, sem ao mesmo tempo aceitar o espírito de lucro, desejar o acúmulo do dinheiro e incentivar a concorrência que, fatalmente, favorece a uns em detrimento de outros? O preconceito contra o lucro é antieconômico. Se o ideal é econômico, como é então que se pode condená-lo na base de imperativos morais evangélicos? Diante de tais ambiguidades na doutrina social da Igreja, o que se pode dizer, à guisa de esclarecimento, é que a missão da Igreja não é, nem nunca foi, a de resolver todos os problemas e contradições deste mundo, mas a de converter os homens e chamar a atenção

dos fiéis para aquilo que o transcende, no mundo que há de vir (PENNA, 1991, p. 197).

Por fim, é preciso afirmar que, sem dúvida, a Igreja deve estar preocupada e empenhada em combater a pobreza, pois uma sociedade cristã não pode admitir a existência de pobres e de pessoas morrendo de fome. Entretanto, a luta contra a pobreza deve ser feita por meio da livre iniciativa dos indivíduos, como explícito na encíclica *Rerum Novarum*, elaborado com o objetivo, justamente, de valorizar o trabalho humano dando-lhes oportunidade, não engessando ou alienando-os.

Quando se fala em **soberania nacional** econômica, entende-se um pleno poder do Estado em interferir e dirigir a ordem econômica em prol do seu interesse e da coletividade. Percebe-se que a intenção de submeter a economia à gerência do Estado é fruto do grande medo do imperialismo e uma forma encontrada pelo grupo de desenvolvimentistas para “proteger” a nação brasileira da exploração internacional, também uma forma de proteção da produção nacional.

Há, no capítulo da Ordem Econômica, inúmeros artigos que tratam do tema. No Caput do artigo 222 encontra-se a afirmação de que o mercado interno integra o patrimônio nacional. No Art. 183, § 1º, o monopólio para distribuição de gás. O Art 21, XI, trata da exploração direta ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal: serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações. No artigo 182 - nacionalização da pesquisa, lavra e aproveitamento dos recursos minerais -, o § 1º fala do fim dos contratos de risco. Art. 204, § 3º - proibição estrangeira de desenvolver o setor da saúde. Art. 183, IV - direito ao uso de subsolo. Se não bastassem esses artigos citados, o Deputado Roberto Freire (PCB-PE) havia enviado à comissão de sistematização uma sugestão para emendar o texto que pedia que fosse estatizado: “ Inclua-se onde couber o seguinte artigo: "Art. - A indústria farmacêutica, a indústria e o serviço de telecomunicações e o serviço de transporte de massas, este último nas cidades com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, serão atividades exclusivas do Estado." (Roberto Freire - PCB - Diário da Assembleia Nacional Constituinte Emenda 6A0278-6).

De acordo com este raciocínio, alguns constituintes entendiam que a livre concorrência seria muito prejudicial aos interesses da nação. O senador Albano Franco (PMDB-SE) proferiu:

É preciso que se acabem favorecimentos e privilégios concedidos à empresa estrangeira, em detrimento da nacional. Esses favorecimentos e esses privilégios se refletiram no menor custo da produção, o que quer dizer que a empresa estrangeira não tinha concorrentes no mercado. A indiferença oficial em relação à empresa nacional contribuiu para que importantes setores da nossa economia caíssem em mãos de multinacionais. Temos de rever as posições. Temos de prestigiar a empresa nacional, como fator de fortalecimento da economia brasileira (Albano Franco/PMDB- Diário da Assembleia nacional Constituinte, 10 Julho de 1987).

Ao tratarem do tema da exploração dos recursos naturais, fica clara toda a concepção ideológica dos constituintes:

O monopólio estatal do petróleo foi uma conquista coletiva histórica do povo brasileiro, escrita, ruas e mobilização popular. Graças a esta luta memorável e ao esforço de alguns abnegados, desfrutamos hoje invejável situação em nossa indústria extrativa, no refino e na distribuição dos derivados, na indústria petroquímica e de equipamentos de produção. Muitos, no entanto, foram às vezes contrários à independência nacional no setor do petróleo. Muitos os agentes dos oligopólios internacionais que afirmam a inexistência de petróleo em solo pátrio, a incompetência dos brasileiros para encontrá-lo, extrai-lo, refiná-lo e distribuí-lo. Muitos infelizmente são os brasileiros, que, traíndo a sua pátria, colocaram-se à serviço de patrões de outros países, lutando desesperadamente contra a ação da Petrobrás, e contra o monopólio nacional do petróleo (Nelton Friedrich- PMDB.- Emenda nº 6ª0309-7 - Diário da Assembleia Nacional Constituinte).

Uma das mais nítidas representações deste pensamento encontra-se na fala do Deputado Nelton Friedrich (PMDB-PR), que no próprio título do seu pronunciamento afirma que o seu partido representava um projeto nacional.

O PMDB É UM PROJETO NACIONAL. Começamos pelo futuro. Em nome de nossa responsabilidade histórica, declaramo-nos conscientes da impossibilidade do sistema econômico em vigor responder às mais profundas necessidades humanas. Esta consciência nos compromete com a tentativa de construir as propostas e os instrumentos para a superação dessa fase histórica e o ingresso do Brasil numa nova era de liberdade, trabalho e felicidade. Resultado de um processo histórico marcado pela exclusão das grandes massas populares e pela dependência externa, o desenvolvimento capitalista brasileiro revelou a inteireza da sua selvageria durante a ditadura pós-64. Cresceu e modernizou-se simultaneamente ao crescimento da miséria, da fome e desespero de milhões de brasileiros. Busca agora uma nova etapa em nossa estrutura econômica. E propõe um negócio horripilante: em troca de uma meia democracia um meio Brasil. Uma nação sem soberania. Um país colonizado. Dão-nos o exemplo da Coreia do Sul e apontam o caminho da conversão de juros da dívida externa em capital de risco. Falam em corredores de exportação. Querem abertura das Bolsas de Valores e do sistema financeiro para o capital estrangeiro. Planejam, enfim, a desnacionalização econômica e o conseqüente empalidecimento do verde-amarelo que ainda resta na cultura, nos costumes e na vida brasileira.

Reconhecemos, contudo, mesmo antinacional e antipopular, este é um projeto para o futuro do País. A vontade das elites e das multinacionais está, portanto, delineada. E pelo lado do povo, e da parte do Brasil, quem está desenhando nosso futuro? (Nelton Friedrich – Diário da Assembleia Nacional Constituinte. 10 julho de 1987 . p. 3191).

Tal ponto de vista, expresso no depoimento acima, remete à campanha do MDB desde 1974, que foi pautada com base na teoria de soberania nacional e luta contra o “inimigo” estrangeiro. O pronunciamento de Friedrich reforça essa teoria nacionalista ao enfatizar que a Constituição seria uma oportunidade de superação da fase histórica ditatorial e que levaria o país a ingressar em “uma nova era de liberdade, trabalho e felicidade”, em suas palavras, eliminando de uma vez por todas o país da dependência externa e do capitalismo selvagem,

O artigo 5º da Constituição garante o **princípio da propriedade privada**. Este princípio é uma conquista das revoluções liberais, onde a propriedade seria direito fundamental, individual, pleno e absoluto do indivíduo. No entanto, com a ascensão da concepção do Estado liberal, o princípio começou a perder força diante do avanço do pensamento socialista que pregava que a propriedade não serve somente ao proprietário, mas ela também deve estar em consonância com as necessidades coletivas, ou seja, cumprir sua função social. Com maior especificidade, por meio desse princípio, a propriedade deve exercer sua função econômica, isto é, deve ser utilizada para geração de riqueza, garantia de trabalho, recolhimento de tributos ao Estado, e principalmente, a promoção do desenvolvimento econômico.

A discussão foi intensa quanto a este princípio. Houve até sugestões que levantaram a possibilidade de estender a questão da função social a outros meios, não se limitando somente à propriedade da terra ou imóvel. Este foi o caso da emenda do Deputado Luiz Alfredo Salomão (PDT-RJ), sugerindo que fosse inserido no texto a expressão “tecnologia”, passando a redação do inciso a ser: "II - função social da propriedade, da tecnologia e da empresa". Para ele:

A função social do fator capital não deve ficar restrita à propriedade territorial: ou dos meios de produção e à empresa, compreendida como o ente que organiza a produção. As inovações tecnológicas introduzidas segundo a ótica exclusiva do lucro empresarial podem causar desequilíbrios desastrosos no mercado de trabalho, que nem sempre o Estado ou a iniciativa privada são capazes de mitigar através políticas compensatórias. A robótica e a informática são exemplos de inovações cuja condução tem de ser dosada pelo interesse social e não apenas pela política microeconômica das empresas (Luiz Alfredo Salomão. Diário da Assembleia Nacional Constituinte Emenda SA0006-- 14/05/87).

Para o Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), o texto deve garantir a indenização prévia e justa. Como argumento, ele invoca as Constituições da Itália, Alemanha, México, Venezuela, Espanha e Japão e defende:

Deve haver indenização prévia e justa. O dinheiro é a forma de pagá-la. Não há por que se transformar o dinheiro em fetiche e virarmos agora aqui, sacerdotes do templo do dinheiro. Somos, sim, do templo do país, da sociedade. Faremos aprovar um texto justo. Ninguém quer desapropriar quem quer seja, mas não aceitamos que se duvide da palavra de fé do país. Essa palavra de fé é a de que a compensação, prévia e justa, há ser em dinheiro e, em alguns casos, em título da dívida agrária e urbana; em outros, quando necessária para o desenvolvimento social. Defendo, portanto, o texto da Comissão de Sistematização. (Palmas.) (Fernando Henrique Cardoso-Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 10 de fevereiro de 1988. P. 7131).

A Constituição Federal de 1988 prevê claramente a desapropriação rural e urbana através de usucapião. A desapropriação é prevista quando a propriedade deixa de cumprir o objetivo da produtividade, quando desrespeita os trabalhadores e meio ambiente, quando deixa de gerar riqueza, trabalho, recolhimento de tributos ao Estado, travando a promoção do desenvolvimento econômico.

Ao analisar os princípios constitucionais da ordem econômica e a forma com que eles foram elaborados, percebe-se que alguns deles são amplamente receptivos ao liberalismo, tais como a propriedade privada e a livre concorrência, porém outros vão de encontro às perspectivas socializantes, como a garantia do pleno emprego, pois a mesma pode vir a inviabilizar a iniciativa individual. Também o conceito soberania nacional, que protege demasiadamente a empresa nacional e pode bloquear o princípio da livre concorrência.

Fica claro, neste sentido, que o Estado assumiu para si a responsabilidade de normatizar e regular as atividades econômicas através de fiscalização, incentivo e planejamento, além das leis específicas já existentes que direcionam o sistema econômico nacional. Para se ter uma ideia da proporção do controle estatal, “somam quarenta os institutos de intervenção previstos na Constituição de 1988, vinte e oito de intervenção regulatória; um genérico, de intervenção concorrencial; cinco, de intervenção sancionatória; e seis, de intervenção monopolista” (MOREIRA NETO, 1995, p. 405).

Sem dúvida, uma responsabilidade do Estado, porém, entende-se que somente será alcançada através de condições propícias como ampla liberdade de iniciativa, livre concorrência e estímulo a produção, pois somente é possível distribuir o que se produz. Como

o Estado não produz, não lhe cabe distribuir, mas dar condições para que os indivíduos se organizem e produzam.

Nota-se um desprezo dos constituintes em formular leis que possuam certos atributos como a imutabilidade, a clareza, a generalidade, o respeito aos princípios da separação dos poderes e, de forma geral, pelo próprio Estado de Direito. Ressalte-se que o Estado de Direito é o primeiro e mais importante princípio de uma sociedade livre. Trata-se da supremacia da lei, algo que vai um pouco além da mera legalidade. Estado de Direito pode ser definido como sendo um governo de leis e não de homens. No Estado de Direito as leis gerais e abstratas devem imperar e ser aplicáveis a todos, o que inclui governantes e governados, sem que ninguém tenha o poder de abrir exceções à letra da lei e propiciar o surgimento de arbitrariedades (HAYEK, 1985, pp. 84-85).

Na análise final do processo constituinte, Julio Viana reconhece que foram muitos os esforços dispensados no transcorrer dos trabalhos, mas a respeito da obra final apresentada pelos constituintes destaca:

A Carta de 1988 é um consenso periférico sobre a ordem pública, pois, se ele é sólido sobre todos os temas institucionais, decididos por maiorias consensuais lastreadas em concessões mútuas entre tendências da Assembleia, ele é um consenso fraco sobre o eixo da ordem pública”. [...] Esteve sempre presente a tensão entre os temas conjunturais e o institucional, e o governo Sarney pressionava os constituintes. O que se pode notar nitidamente foi que a cultura política brasileira, marcada por regionalismos, clientelismo e unitarismo, nunca reservou um lugar de destaque para o Poder Legislativo. Nesse sentido, os resultados alcançados pela Constituição de 1998 não surpreenderam, na medida em que terminaram resguardando a força desproporcional do Poder Executivo entre os poderes da República, ainda mais quando se incorpora na análise a introdução do instrumento presidencial da medida provisória (LOPES, 2008, pp. 178-179)

Os discursos políticos sobre as qualidades e defeitos da Constituição remetiam a universos de crenças relacionados ao papel do Estado, tanto na política, quanto na economia. Os constituintes tinham expectativas divergentes.

Para finalizar, os constituintes convergiram sobre um aspecto: o caráter provisório do texto constitucional, ou seja, a cláusula incluída no texto de que a Constituição passaria por uma revisão ao completar cinco anos. O Deputado Florestan Fernandes (PT-SP) reconhece a precariedade do texto, mas justifica que a mesma se deve ao fato de ter “sufocada pelo poder do dinheiro; tisonada por uma hegemonia de classe”, portanto, mesmo não sendo o ideal, é melhor deixar que se submeta a uma revisão. Para ele, conforme artigo veiculado no Caderno

Opinião da Folha de São Paulo, em 4 de outubro de 1988, a Constituição de 1988 serviu apenas para “limpar o terreno minado pela ditadura e preparar o terreno para outro plantio mais generoso e fértil”.

A Constituição de 1988 vem à luz com data marcada para sofrer uma revisão global e ela contém mecanismos que remetem a revisões parciais seguidas e constantes. Foi posta sob um signo do precário, durante a sua elaboração e posteriormente. Ela não responde às exigências da situação histórica. Porém, parece melhor que não desperte grandes paixões e deixe em aberto um vasto campo à renovação e à atualização. Sufocada pelo poder do dinheiro; tisonada por uma hegemonia de classe, que sequer se deteve diante da mercantilização do voto; oprimida pelo arbítrio de uma "Nova República", que prolonga a ditadura através de seus métodos, práticas políticas, militares e policiais; vergada pela corrupção, manejada pelo governo e pelo grande capital nacional e estrangeiro; incapaz de sustentar-se sobre um poder originário e soberano: ela veio para durar pouco e servir de elo ao aparecimento de uma Constituição mais democrática, popular e radical. Sua principal missão consiste em limpar o terreno minado pela ditadura, prepará-lo para outro plantio, mais generoso e fértil. A ditadura, a "Nova República" e o bloco histórico no poder enredaram-se na "conciliação conservadora" e tentaram submetê-la, por fora e por dentro dela mesma, à "transição lenta, gradual e segura". Foi uma vitória dos constituintes "radicais" e de "esquerda" que isso não fosse levado até ao fim e até ao fundo. No entanto, as sementes reacionárias e conservadoras vingaram e tiveram a seu favor entidades parlamentares, como o "Centrão", ou civis, como a-UBE e a UDR. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988).

Ora, retomado o conceito de Direito em Hayek, observa-se que a defesa que ele faz ao Estado de Direito é justamente que o mesmo deve preservar-se das conjunturas do tempo, tendo em vista que a supremacia da lei se garante por suas qualidades de abstração, aplicabilidade a todos, incluindo governantes e governados, imutabilidade, clareza e generalidade.

Diferente crítica teve o jurista Ney Prado, ao observar a precariedade do texto devido ao fato de o mesmo não afirmar a própria estabilidade como pressuposto, Para ele, a

Assembleia Nacional Constituinte em grande parte de suas decisões, ignorou o passado, o presente e o futuro desta nação. Ignorou o passado, porque não considerou nossa experiência histórica e os erros cometidos, como nas decisões estatizantes; ignorou o presente, porque não soube inserir o país num contexto internacional aberto e competitivo, como nas decisões xenófobas; e ignorou o futuro, porque não considerou a importância do trabalho na construção de um país, distribuindo benesses sem lastros e prêmios sem méritos, como no caso da redução de horas laborais e no das ruinosas anistias. A Carta de 1988, tal como ela se nos apresenta depois de uma rodada de plenário, parece ter sido escrita para um outro país, com pouca coisa em comum com o Brasil real. É um exercício de racionalismo utópico. Só que, em matéria de racionalismo, ultrapassou o dos revolucionários franceses de 1789 e, em matéria de utopia, o dos

revolucionários russos de 1917: aliou-se um racionalismo cego a uma utopia ingênua. Em 164 anos de experiência constitucional, jamais tivemos uma constituição que não afirmasse a própria estabilidade como pressuposto. É possível que tenhamos a primeira em 1988 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1988.).

Observe-se que o fato de os constituintes incluírem uma cláusula prevendo sua revisão já indicava a precariedade do texto. Em relação à aparente convergência de crítica a este fato entre intelectuais de concepções antagônicas, destaca-se que a mesma não se deve somente quanto à forma do texto, mas muito mais em relação às suas expectativas.

Quando se sai de concepções individuais, até mesmo críticas intelectuais e se observa a análise geral sob o ponto de vista de um partido, pode-se constatar o quanto as expectativas desses grupos ignoravam as premissas de Estado de Direito ao confundi-las com planejamento de governo. Como exemplo, o parecer geral do Partido dos Trabalhadores, que, segundo seu líder na Constituinte, Luis Inácio Lula da Silva, fez um estudo minucioso, através da sua bancada e da sua direção, e chegou à conclusão de que houve alguns avanços na Constituição; de que houve avanços na ordem social, de que houve avanços na questão do direito dos trabalhadores, mas foram avanços aquém daquilo que a classe trabalhadora esperava que acontecesse na Constituinte:

Entramos aqui querendo 40 horas semanais e ficamos com 44 horas; entramos aqui querendo férias em dobro e ficamos apenas com um terço a mais nas férias; entramos aqui querendo o fim da hora extra ou, depois, a hora extra em dobro, e ficamos apenas com 50%, recebendo menos do que aquilo que o Tribunal já dava. Algumas conquistas consideradas importantes não passaram, nem sequer de perto, para que a classe trabalhadora pudesse ter o sabor e o prazer de festejar essas conquistas. Sobre a questão da reforma agrária, esta Assembleia Nacional Constituinte teve o prazer de dar aos camponeses brasileiros um texto mais retrógrado do que aquele que era o Estatuto da Terra, elaborado na época do Marechal Castello Branco. [...] Sei que a Constituição não vai resolver o problema de mais de 50 milhões de brasileiros que estão fora do mercado de trabalho. Sei que a Constituição não vai resolver o problema da mortalidade infantil, mas imaginava que os constituintes, na sua grande maioria, tivessem, pelo menos, a sensibilidade de entender que não basta, efetivamente, democratizar um povo nas questões sociais, mas é preciso democratizar nas questões econômicas. Era preciso democratizar na questão do capital. E a questão do capital continua intacta. Patrão, neste país, vai continuar ganhando tanto dinheiro quanto ganhava antes, e vai continuar distribuindo tão pouco quanto distribui hoje. É por isto que o Partido dos Trabalhadores vota contra o texto e, amanhã, por decisão do nosso diretório – decisão majoritária – o Partido dos Trabalhadores assinará a Constituição, porque entende que é o cumprimento formal da sua participação nesta Constituinte. Muito obrigado, companheiros. (Muito bem! Palmas.) (Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no DANC de 23 de setembro de 1988, p. 14313-14314.)

Fica claro que a Constituição foi elaborada para atender a vários propósitos. Por este motivo, foi vista muito mais como um planejamento de governo para uma sociedade ideal e imutável. Porém é importante salientar, tendo por base a teoria de Hayek que quando se reconhece que a complexidade das estruturas sociais resulta de um processo também complexo, se admite também que este processo e suas consequências se estendem para além da capacidade de compreensão pela mente humana. O conhecimento geral se limita, por isso, a depreender o caráter geral da ordem espontaneamente constituída. E mesmo nas circunstâncias em que é possível alterar algumas das normas de conduta seguidas por alguns indivíduos, será possível apenas influenciar o caráter geral, mas não o detalhamento da ordem resultante (HAYEK, 1985, p. 48-49).

Pretender planejar os resultados dessa ordem não apenas é humanamente impossível, mas leva a humanidade a incorrer em restrições sistemáticas da liberdade e a limitar o seu próprio potencial de desenvolvimento. É preciso reconhecer a finitude dos poderes da mente humana ante o caráter geral, abstrato e complexo da ordem social espontânea que apresenta barreiras evidentes ao poder ordenador humano. Hayek salienta que a estrutura da sociedade moderna jamais dependeu da organização propositada ou intencional, mas se desenvolveu como uma ordem espontânea. Por isso, sugerir que o homem deva recorrer ao planejamento e à regulação deliberada desta ordem seria irracional e contraproducente.

É impossível ao homem conhecer todos os dados particulares da realidade, a fim de atingir determinado resultado através da criação ou manipulação de leis e instituições. Isso não quer dizer que o homem deva se conformar com a impossibilidade de poder influenciar os rumos da sociedade e fazer mudanças positivas. Isso é possível através do aprimoramento das normas abstratas sobre as quais a ordem espontânea se fundamenta.

Fica evidente, desta forma, o quanto a Constituição se afastou do modelo clássico, em que o conteúdo fundamental e essencial seria, justamente, o de caráter geral e não específico. Os constituintes não conseguiram resistir à tentação de legislar sem limites. Percebe-se, desta forma, que houve uma ideologização constitucional muito grande no Brasil, uma crença nos poderes miraculosos do Estado. Por isso, Moreira Neto (1994) identifica um populismo presente no texto constitucional. Ele descreve o populismo como “uma opção política simplista para um problema socioeconômico complexo”. “O populismo aparece onde as reivindicações são fortes e as instituições são fracas”. Segundo ele, é preciso entender que a distribuição não deve anteceder a criação de riquezas.

Há na Carta de 1988 uma burocratização do social. Formou-se a megamáquina da seguridade social porque parece que o legislador constituinte desconfia da capacidade e

honestidade da sociedade civil. Esse processo centralizador da economia fez expandir assustadoramente a economia informal, pois a sociedade sempre arruma uma alternativa para sobreviver.

5 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 representou um marco na história política do país, pois, ao mesmo tempo em que consolidou o encerramento do regime ditatorial, fez vir à tona o ressurgimento de antigas demandas sociais reprimidas. A sociedade queria eliminar a todo custo o que chamava de “entulho autoritário” através da elaboração de uma nova Constituição, pois acreditava que sem uma nova Carta o processo de redemocratização não estaria completo. A expectativa da população era grande demais e a ideia de uma nova Constituição parecia um remédio para todos os males.

Com base no fundamento teórico e metodológico da presente pesquisa, se conclui que o processo constitucional institucional foi uma grande tentativa de fazer engenharia social através das leis. Desde a sua convocação, passando pelo desgaste em torno da escolha de uma assembleia congressual, pela polêmica da elaboração do seu regimento interno, até chegar ao modelo das comissões e subcomissões, nota-se uma tendência positivista e uma crença na eficácia dos planejamentos econômicos condicionados pela engenharia social.

O que se observa é que no final dos anos 70 havia sido construída uma poderosa imagem de consenso oposicionista contra o regime autoritário, cuja influência mais forte foi o contexto econômico. A sociedade não admitia o fim do milagre econômico e, mediante a crise, formou-se o imaginário de que o seu peso poderia ser minimizado, até mesmo substituído, por uma série de garantias econômicas e sociais através da lei. Em outras palavras, a crença em um milagre constitucional.

Todas as teorias clássicas constitucionais foram substituídas pela concepção de positivismo jurídico. O que interessava naquele momento era a necessidade de fazer “justiça social” e o caminho escolhido foi o que parecia ser o mais rápido e o mais justo: o da igualdade social através das leis. Isso não ocorreu somente no Brasil. Em diversos países do mundo a concepção de Estado Liberal foi substituída pela ascensão do Estado Social, ou seja, a ideia de que não bastava alcançar a liberdade jurídica, mas era preciso alcançar a igualdade econômica.

Uma vez conquistado o direito de liberdade e democracia, a sociedade vai substituí-la por um planejamento detalhado de conduta política, social e econômica, marcados na letra da Constituição de 1988 sem levar em consideração que todo o planejamento excede seu projeto original por uma quantidade de variáveis que não se pode controlar.

O resultado foi um texto híbrido, pois, ao mesmo tempo em que a Carta possui como virtude uma ampla garantia dos direitos fundamentais do homem no seu artigo 5º, somando-se

ao todo 77 declarações de liberdades e garantias. Mas, ao mesmo tempo, em muitos dos seus artigos posteriores, a Carta limita, desconfia, regula e até penaliza o indivíduo. A Ordem Econômica é o exemplo desta contradição. O artigo 170, inciso IV, estabelece a livre iniciativa e a livre concorrência, mas nos demais incisos, ela chega a impor mais de 40 regras de intervenção econômica.

Outra característica altamente relevante e que teve um peso muito grande sobre a formulação do texto final, foi, sem dúvida, a participação popular. O Regimento interno da ANC permitiu não só o envio de sugestões, mas a possibilidade de elaboração de emendas, desde que as mesmas somassem 30 mil assinaturas. No total foram apresentadas 122 emendas populares, reunindo 12 milhões de assinaturas. Em plena redemocratização da sociedade, a possibilidade de participação popular abriu caminho para canalização das mais altas expectativas da sociedade.

Pode-se considerar que as contradições ideológicas do texto constitucional sejam reflexos do contexto político e econômico do momento de sua elaboração, ou entender essas contradições como naturais, fruto da peculiaridade da política brasileira. Mas, independentemente das possíveis causas, é importante salientar que a dualidade ideológica acaba por inviabilizar as reais e efetivas mudanças pretendidas, sejam elas de caráter socializante, sejam liberais, ficando sempre no meio termo. Resta saber se o meio termo é o objetivo do país.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, C. M. S.; DANTAS, J. A. M.; REIS, G. A. **Gudin, Bulhões, Furtado: matrizes do pensamento econômico brasileiro**. Maringá: Eduem, 1999.

ARTURI, C. **O Debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso brasileiro**. Dossiê Transição Política. Revista de Sociologia e Política nº 17.11-31 nov. 2001.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Orgs.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. 653 p. (Série Coleções especiais. Obras comemorativas, n. 3)

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1º Volume. São Paulo. Saraiva. 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. Rio de Janeiro. Forense, 1980.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros, São Paulo, 1993

BRASIL. Anteprojeto Constitucional. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2009.

BRASIL. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A) – da Comissão de Sistematização. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, DF, 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2009

_____. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto – da Comissão da Organização da Ordem Econômica. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, DF, 1987b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2009

_____. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução nº 2. de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2009

_____. Congresso. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução nº 3. de 1987. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 29 de março de 2009.

_____. Congresso. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF, 23 mar. 1988 a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 29 de março de 2009.

_____. Constituição. República Federativa do Brasil, 1934.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Contém as emendas constitucionais posteriores. Rio de Janeiro, GB: Senado, 1934.

_____. Jornal da Constituinte. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 30 de março de 2009.

_____. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Suplemento Especial ano nº 185, 26 de setembro de 1986

BUTLER, Eamom. **A contribuição de Hayek às ideias políticas e econômicas de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, Ed. Nórdica, 1987.

CALVEZ, Jean Yves; PERRIN, Jacques. A Igreja e a sociedade económica. Porto: Livraria Tavares Martins, 1960.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CERQUEIRA, Marcelo. A Constituição na História: origem e reforma, Rio de Janeiro, Revan, 1993.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER, E. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. in Filosofia política, Rio Grande do Sul, Número 2, 1985, pg. 09–25.

CRUZ, Sebastião C. Velasco; MARTINS, Carlos Estevam. **De Castello a Figueiredo: Uma incursão na pré-história da abertura**. In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.) **Sociedade e política no Brasil pós-64**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2008.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.

DIMENSTEIN, G. **O complô que elegeu Tancredo Neves**. Rio de Janeiro: JB, 1985.

DREIFUSS, René Armand. 1964: **a conquista do Estado: a ação política, poder e golpe de classe**. 3. ed., Petrópolis: Vozes, 1981.

FILHO, Alberto Venâncio. **Notícia histórica da Ordem dos Advogados do Brasil (1930-1980)**, Rio de Janeiro, Folha Carioca Editora, 1982.

FLEISCHER, D. **perfil socioeconômico e político da Constituinte**. In: Guran. (Org.). O Processo Constituinte, AGIL/CEAC/Univ.de Brasília, 1988.

FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno Opinião, 29 de junho de 1986.

_____, Seção Tendências e Debates, 18 de novembro de 1986.

_____, Seção Tendências e Debates, 03 de abril de 1987.

_____, Seção Tendências e Debates, 13 de agosto de 1987.

_____, Caderno Opinião, 08 de agosto de 1988

_____, 1º caderno –Política, 24 de abril de 1988

_____, Caderno Opinião, 04 de outubro de 1988.

GEISEL, Discursos, vol. 1 (1974), p. 122

GRAEFF, Eduardo P. (org.) Perspectivas: **Fernando Henrique Cardoso: ideias e atuação política**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica**. São Paulo: RT, 1990.

HAYEK, Friedrich Augusto von. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Ed. Visão, 1983.

_____. Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos principais liberais de justiça e e conomia política. Vol 1. São Paulo, Visão, 1985.

_____. Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos principais liberais de justiça e e conomia política. Vol 2. São Paulo, Visão, 1985(a).

_____. Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos principais liberais de justiça e e conomia política. Vol 3. São Paulo, Visão, 1985(b).

HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Companhia das letras, 2003.

JELLINEK, Georg. *Ausgewahlte Schriften und Reden, erster Bnad*, Berlin, 1911, p. 53-54. Citado por Benevides, p.1

JORNAL DO BRASIL, sem data.

JORNAL O GLOBO, 18 de junho de 1987.

_____, 6 de março de 1988

_____, 3 de julho de 1988(a)

KECK, E. Margaret. PT - **A lógica da diferença: O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

LAMOUNIER, Bolívar (coords.) **Os partidos e as eleições no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo**. São Paulo: Abril, 1973.

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

MANTEGA, Guido. **O Governo Geisel, O II PND e os Economistas**. Artigo publicado em Relatório de Pesquisa nº 3/1997 EAESP/FGV/NPP.

MENDONÇA, Daniel de. **A Condensação do “Imaginário Popular Opositor” num significativo vazio: as ‘Diretas Já’**. Artigo preparado para entrega no encontro da Associação Latino-americana de Estudos de 2004, Las Vegas, Nevada, de 7 a 9 de outubro de 2004.

MEYER, J. Arno. **A Força da Tradição: A Persistência do Antigo Regime 1848-1914**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MICHELES, C et al. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOREIRA NETO, Diogo de F. **Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

O ESTADO DE MINAS, 18 de março de 1987.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 12 de maio de 1987.

_____, 16 de agosto de 1987(a).

PENNA, Meira J. O de. **Opção preferencial pela riqueza**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1991.

PRADO, Ney. **Os notáveis erros dos notáveis: da comissão provisória de estudos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 1987

REALE, Miguel. **Liberdade e Democracia (Em torno do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais)**. São Paulo: Saraiva. 1986.

REIS, Fabio Wanderley dos. **Tempo presente: do MDB a FHC**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

REVISTA VEJA, São Paulo, ed. 324, 20 nov. 1974.

_____, São Paulo, ed. 816, 25 abr. 1984.

_____, São Paulo, ed. 855, 23 jan. 1985.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. de: Antônio P. Machado. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira, 2005.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TOUCHARD, Jean. **Historia das ideias políticas: da revolução americana ao marxismo**. Volume III. Lisboa: Publicações Europa América, 1959.