

As influências ideológicas no processo de construção da Constituição “cidadã” de 1988

KÉZIA LOUZADA BOA SORTE*

MADSON MENDES DOS SANTOS**

Resumo: Analisa-se as diferentes influências ideológicas no processo da Assembleia Nacional Constituinte, de 1987/88, que originaram a Constituição Federal da República do Brasil, promulgada em 1988, conhecida como “Cidadã”. Nesse estudo, parte-se da perspectiva de uma desconstrução da percepção do Direito Positivado como elemento garantidor e promotor da cidadania, a partir do pressuposto de que essa concepção é um construtor ideológico. Entende-se que a elaboração idealista de uma Constituição Federal cidadã trata-se de um construtor ideológico que busca encobrir um Estado defensor dos interesses das classes dominantes frente aos das classes trabalhadoras.

Palavras-chave: Ideologia; Cidadania; Constituição; Direito.

The ideological influences in the process of construction of the "citizen" Constitution of 1988

Abstract: It analyzes the different ideological influences in the process of the National Constituent Assembly of 1987/88, which originated the Federal Constitution of the Republic of Brazil, promulgated in 1988, known as "Citizen". In this study, we start from the perspective of a deconstruction of the perception of Positivated Law as a guarantor and promoter of citizenship, based on the assumption that this conception is an ideological constructor. It is understood that the idealist elaboration of a Federal Citizen Constitution is an ideological constructor that seeks to cover up a State defending the interests of the ruling classes over those of the working classes.

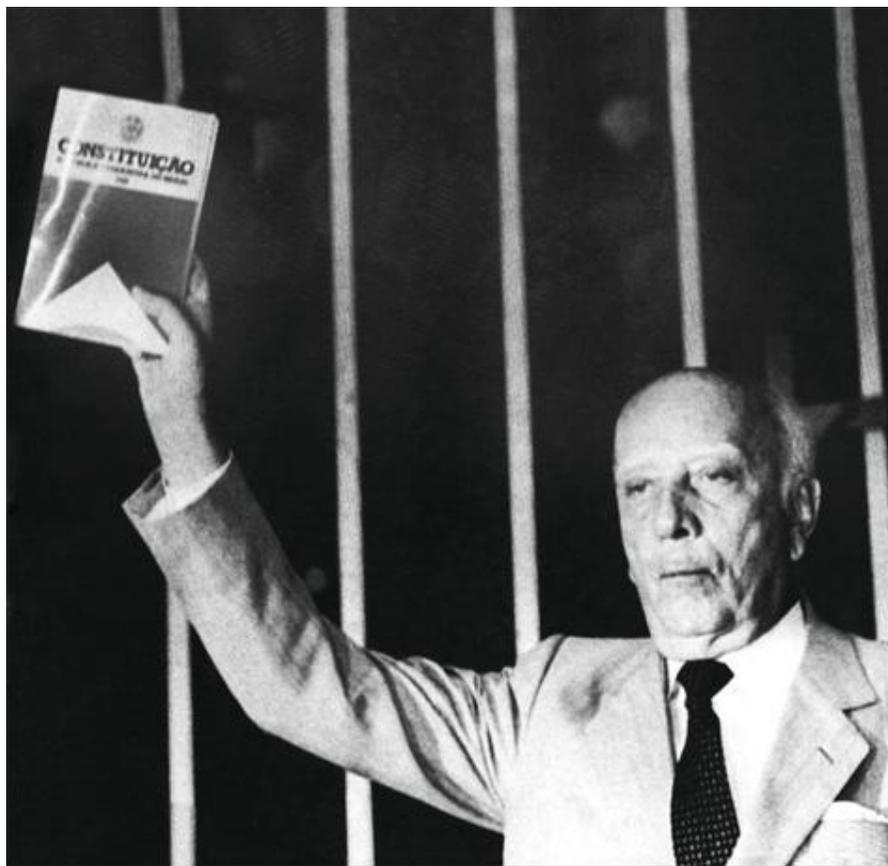
Key words: Ideology; Citizenship; Constitution; Right.



* **KÉZIA LOUZADA BOA SORTE** é Mestre em Memória, Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).



** **MADSON MENDES DOS SANTOS** é Mestre em Memória, Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).



Introdução

No período que antecede a comemoração de 30 (trinta) anos da constituinte de 1987/88, torna-se válido uma análise do processo de elaboração da atual Constituição brasileira, promulgada em 05 (cinco) de outubro de 1988. Válido ressaltar que esta emergiu da necessidade de se promover mudanças na dinâmica política do país, em decorrência do fim dos 21 (vinte e um) anos de regime militar.

A proposta de uma nova Constituição teve início na campanha presidencial de Tancredo Neves, todavia, com a sua morte, antes da posse presidencial, coube ao seu sucessor, José Sarney, convocar a Constituinte. Com a participação de 559 (quinhentos e cinquenta e nove) parlamentares (deputados e senadores),

de centenas de funcionários do legislativo e da sociedade em geral, por meio de lutas diárias dos movimentos sociais que estavam acampados em Brasília, a tão esperada Carta Magna foi promulgada após 19 (dezenove) meses de intensos debates. A liderança desses debates ficou a cargo de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, então deputado federal (PMDB/SP), conhecido como “Senhor Diretas” e/ou “o Grande Timoneiro”. A ele deu-se a tarefa de promulgar a nova Constituição, a “Constituição Cidadã”, assim denominada por ele, na tarde de cinco de outubro de 1988, exatamente 15h54m, através de seu discurso de trinta e três minutos.

O novo texto constitucional, inicialmente composto de 245 artigos, foi considerado

o mais completo, se comparado com as Constituições anteriores. Dentre todas as sete Cartas Magnas do Estado Brasileiro, a Constituição de 1988 pode ser tomada como a mais inovadora, no sentido de prever, na lei, os direitos para o cidadão brasileiro. Contudo, essa cidadania regulamentada pela Lei Maior foi e é apenas formal. Por tal razão, compreendemos que essa referida cidadania prescrita no texto legal é fundamentada na perspectiva liberal, pois é apenas a formalização dos institutos jurídicos de direitos políticos, sociais e civis, não implicando a efetivação na materialidade dos mesmos. Desse modo, implica apenas uma concepção ideológica da categoria cidadania, diferindo da visão crítica da mesma. Assim, o texto constitucional traz supostos avanços, os quais referem-se à eleição direta para os cargos de Presidente da República, governadores de Estado e prefeitos, à extensão do direito ao voto para os analfabetos, o restabelecimento do sistema pluripartidário, o fim da censura aos meios de comunicação, obras de arte, músicas, filmes, teatros e à prática da tortura, definindo-a como crime inafiançável.

No entanto, apesar dos “avanços”, na prática esses não alteram a condição socioeconômica do trabalhador e/ou modificam a condição de exploração a que estão submetidos. Por trás desse projeto “cidadão” predominou a ideologia das classes dominantes que determinou os rumos das normas do texto legal, resultando na preservação da ordem econômica.

Os caminhos para a construção ideológica da Constituição de 1988

A Constituinte foi um momento de conflitos ideológicos das classes dominantes ali representadas, que enxergavam no texto legal uma via de

estabelecer seus interesses por meio do poder constitucional. Segundo Sader (1988), haviam três matrizes ideológicas no Brasil, mescladas com a realidade histórica e política e influenciadas pelas urgências e demandas advindas da realidade momentânea, às quais os movimentos sociais recorriam no contexto histórico da Constituinte.

A primeira delas foi “A teologia da Libertação”, pela qual alguns ativistas políticos ligados à Igreja Católica que, em suas comunidades eclesiais, propunham a mobilização em prol de melhorias na saúde, educação, habitação, entre outras, recolhendo assinaturas para projetos de lei. Os agentes religiosos viam estas reivindicações como “desígnio divino”, inspirados pelas orientações do Concílio Vaticano II (1962-1965). Os primeiros movimentos surgiram na capela do Socorro, em 1968, através da mobilização de jovens católicos. Dezenas de novas CEBs (Comunidades Eclesiais de Bases) foram criadas, e “em 1981, calcula-se 80 mil para todo país, mas os números eram imprecisos” (SADER, 1988, p. 155). Esse fato explicou tamanha mobilização social de grupos católicos no processo da Constituinte.

A segunda matriz destacada por Sader (1988) foi a marxista, com origem nos grupos militantes de esquerda, desarticulados pelas manobras políticas da Ditadura Militar, que passaram a buscar novas formas de engajamento, mobilizando operários nas fábricas, através de oposições sindicais e associações de bairro. Estes sustentavam suas críticas ao Estado Burguês, pela existência histórica do grande latifúndio, reforçado também pela prática de uma cidadania mínima e censitária. Além disso, soma-se a dependência endêmica do capital internacional, o que acentuava

ainda mais a desigualdade e a exclusão social.

A terceira e última matriz abordada por Sader (1988), foi o Novo Sindicalismo, surgido de forma incipiente e minoritária ainda nos anos 1970, sob o comando de Paulo Vidigal, então gestor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, São Paulo. O movimento ampliou sua força a partir de 1975, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Nas palavras do autor, essa matriz sindical, “não extrai sua força nem das tradições populares nem da sistematicidade teórica, mas do lugar institucional que se situa, lugar constituído para agenciar os conflitos trabalhistas” (SADER, 1988, p. 174).

Para além da ideologia, no cenário econômico, sobretudo a partir dos anos finais da década de 1970, o governo militar viu ruir seu principal elemento de apelo popular: o milagre econômico. Segundo dados do IPEA¹ (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), nos anos de 1968-1973 o Brasil apresentou taxa de crescimento entre 9,5% e 13,97% ao ano. Após 1973, houve uma significativa redução na taxa de crescimento para 8,7% e o aumento significativo da inflação, que dobrou de 15,54% para 34,55% ao ano. Com a chegada da década de 1980, esses dados econômicos só pioraram tendo a inflação chegado a 100% ao ano. Com o Plano Cruzado, de 1986, a inflação teve uma ligeira redução para 65,03%, para, nos anos seguintes, chegar a alarmantes 415,83% e, em 1988, chegar ao absurdo de 1.037,56%. Ironicamente anos em que os trabalhos da Constituinte se desenvolveram. Nesse

cenário de crise econômica soma-se à queda do PIB, em 1987, de 3,53% e, no ano seguinte, apresenta crescimento negativo de 0,06%. Assim, como informam os dados, o processo de elaboração da nova Constituição ocorre em meio a uma grave crise econômica, marcada por uma profunda inflação.

Torna-se imprescindível analisar o processo da Constituinte sob o prisma da crise econômica, visto que essa alterou, significativamente, o âmbito de atuação dos atores envolvidos, no que tange os limites e possibilidades. A crise do modelo desenvolvimentista desarticulou a linha mais conservadora (membros da antiga ARENA). A implicação levou a não apresentação formal de um anteprojeto para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o que não implica a inexistência dele, haja vista que o então Presidente da República, José Sarney, instituiu a Comissão Provisória para Estudos Constitucionais, popularmente conhecida como “Comissão Afonso Arinos” e/ou “Comissão dos Notáveis”.

Sem uma articulação teórica e sem um modelo definido, o anteprojeto recebeu duras críticas, mesmo do grupo conservador, à qual estava vinculado, apesar de apresentar uma visão supostamente progressista. Dessa feita, acabou por não ser apresentado oficialmente a ANC pelo presidente Sarney. No entanto, mesmo duramente criticado, dos 25 anteprojetos elaborados, (embora nenhum desses tenha sido formalmente apresentado) o que acabou tendo uma maior influência no processo da Assembleia de 1987/88 foi o proposto pela “Comissão dos Notáveis”. Isso porque a Constituinte não via com bons olhos os anteprojetos construídos à margem dos grupos políticos da Assembleia e, por isso, se recusava a tê-los como ponto de partida (CARDOSO, 2006).

¹ Governo Federal. O Brasil em Quatro Décadas: Texto Para Discussão. Nº 1500. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf>. Acessado em 12 de outubro de 2013.

Essa ausência de anteprojetos formais acabou por contribuir para uma maior abertura dos trabalhos da ANC, permitindo uma ampliação do debate social e uma maior atuação dos movimentos, pois não havia um modelo a ser seguido, o que não definia tamanho e nem matéria de cada artigo. Apesar de uma maior abertura, houve uma contaminação com os “vícios” políticos de outrora, tendo em vista a emenda de convocação, que permitiu a presença dos senadores biônicos (que assumiram os cargos em 1982), o que favoreceu a manutenção do *status quo* em certas demandas. Soma-se a esse processo, a não exigência de exclusividade dos trabalhos na ANC, implicando concomitantemente, no desenvolvimento das funções congressuais por parte dos constituintes. Não havendo uma dissolução da Assembleia Nacional Constituinte, após a promulgação da nova Constituição, os velhos deputados eleitos pelas regras antigas foram os mesmos beneficiados com as mudanças das novas regras eleitorais da Carta Magna, de 1988. Isso implica, de certo modo, que seus interesses foram assegurados pelas novas normas, uma vez que, os mesmos agentes da Constituinte foram membros da Assembleia Legislativa, institucionalizando os interesses ideológicos dos setores dominantes.

Política e ideologia no processo constitucional brasileiro

O cenário que se materializou a constituinte de 1987/88 foi formado, em sua maioria, pelos velhos atores políticos que defendiam um modelo baseado na preservação da ordem social vigente amparado pela conservação do modelo liberal e dos interesses das classes dominantes. Dessa forma, os desdobramentos políticos que emanaram das suas ações tiveram o fito de preservar

os elementos que se configuravam em uma sociedade excludente e garantidora da miséria, além de assegurar apenas os interesses de uma pequena parcela desta sociedade.

Segundo Pilatti (2008), a Constituinte de 1987/88, desde o início da sua estruturação, trabalhou com um princípio, a saber: o de construir um texto legal que não alterasse profundamente o *status quo*. Isso não implicou que o texto legal fosse de todo conservador. Em alguns artigos, como aqueles que compõem o Título II – Dos Direitos e garantias Fundamentais que vai do art. 5º ao artigo 17 (os quais fundamentam o título de Constituição Cidadã), adota a linha progressista, quando relacionada às Constituições anteriores, mas não foge dos modelos constitucionais liberais, pois asseguram os interesses essenciais da economia e das classes detentoras do poder. Destaca ainda, a composição da ANC: dos deputados e senadores constituintes, 306 pertenciam ao PMDB (considerados centristas), 201 aos partidos conservadores, em especial PFL. Formado de membros da antiga ARENA, esses representavam a linha conservadora e, apenas 50, pertenciam à esquerda, como os partidos PT, PDT, PTB, que formavam a linha mais progressista, além de alguns membros do PMDB. Mesmo com toda mobilização dos partidos de esquerda, ainda coube aos conservadores e centristas a maior representação no processo que definiria as regras do país.

Pilatti (2008) ressalta a dinâmica decisória das articulações político-partidárias nas Subcomissões e Comissões Temáticas, ambas formadas a partir dos membros da constituinte. Tais Comissões foram no campo de lutas entre conservadores e progressistas, configurando um imenso jogo de poder na aprovação dos projetos.

Evidentemente que os partidos ditos de esquerda se uniram em torno dos relatores progressistas, buscando uma coesão em quase a totalidade de seus projetos. Contudo, apesar de toda estratégia utilizada pelos partidos de esquerda, esses não se livraram de derrotas significativas, em virtude de seu número reduzido, comparado ao bloco conservador.

Por sua vez, os conservadores apresentaram-se com maior coesão, o que permitiu maioria nas votações decisivas. Vale lembrar a expressiva ajuda advinda do governo, que facilitou o enfraquecimento dos progressistas por meio de manobras políticas, tais como o veto de seus projetos e da maioria de suas propostas. Evidente que, apesar de toda essa conjuntura pró-conservadores, os progressistas conseguiram incluir na agenda constitucional temas e propostas que representavam seus interesses, tais como as Leis Trabalhistas, por meio de brechas procedimentais.

Aponta Coelho (1999) que cada partido demonstrou interesses por áreas diferentes, definindo suas decisões e estratégias de atuação nas Comissões e Subcomissões. Afirma o autor que, o PMDB e PFL, demonstraram interesse em comandar a comissão da área econômica, além daquelas que tratavam das definições do governo. Quanto aos partidos de orientação trabalhista como PT, PDT, PTB, optaram pelas Comissões e Subcomissões da área social, deixando de lado as temáticas político-territoriais. Segundo o autor, a própria divisão das áreas de atuação revela interesses ideológicos divergentes, demonstrando a preocupação das classes dominantes representadas pelos partidos centristas e conservadores em preservar a ordem econômica vigente.

Destarte, entre progressistas e conservadores havia, nesse contexto de

disputas, arranjos partidários, o que permitiu nos trabalhos da ANC um modelo singular de organização política, que pode ser traduzido na coalizão de um bloco suprapartidário que ficou conhecida como “Centrão”². Portanto, nos trabalhos da Constituinte ficaram evidenciadas as diferenças ideológicas, principalmente no momento da aprovação dos projetos. Em virtude desse desafio, muitos dissidentes do PMDB e ala conservadora, afirmaram que havia na ANC uma “tirania das minorias” (COELHO, 1999, p. 63), isso porque os partidos com menor representação numérica teriam a possibilidade de seu projeto de lei ser aprovado nas Comissões e Subcomissões. Apropriando-se desse argumento membros da Constituinte, articularam-se politicamente no “Centrão”, visando justificar sua atuação e incentivar mudanças regimentais. Assim, no dia 03 de dezembro de 1987, o “Centrão”, reuniu assinaturas de 290 constituintes (dados do Diário da Constituinte de 04 de dezembro de 1987³), cujo objetivo era a inversão do regimento interno. Para que um texto destacado fosse mantido, tornou-se necessário a aprovação de uma maioria absoluta.

Segundo Coelho (1999), esse bloco se rebelou contra a supremacia da Comissão de Sistematização, não só no que tange

² Bloco suprapartidário autodenominado “Centrão”, com um certo grau de coerência ideológica entre seus membros. Este se organizou no período de vigência dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, visando à aprovação de projetos de lei que fariam parte da nova Constituição em construção no período. (COELHO, 1999)

³Diário da Constituinte de 03 de Dezembro de 1987. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituinte/programa-diario-da-constituinte>> acessado em 18 de novembro de 2013.

às Comissões Temáticas, como também, em relação às votações em plenário. Esse, para o referido autor, “torna-se *locus* de negociação e de articulação de forças em torno de emendas, antes impossíveis devido à centralização desses recursos nas mãos do relator da Comissão de Sistematização” (COELHO, 1999, p. 64). Acerca da justificativa de criação desse bloco, destacaram-se as palavras do constituinte Bezerra de Melo (PMDB-CE), em seu discurso no plenário no dia 03 de dezembro de 1987:

Já não concordávamos com os rumos tomados pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte Nacional. E para tanto formou-se o ‘Centrão’, cuja missão dentro do Parlamento é salvar a nova Constituição das graves ameaças por que está passando [...]. Inspirado nestas razões, o ‘Centrão’ recorreu ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte para que o Regimento fosse alterado, possibilitando emendas de plenário de títulos, capítulos, seções, etc., ao Substitutivo da Comissão de Sistematização, a fim de que prevaleça a vontade da maioria dos Constituintes que compõem o nosso movimento, que se designou ‘Centrão’ ou ‘Projeto Brasil’ (Diários da Assembleia Nacional Constituinte, 03 de dezembro de 1987, p. 44 e 45).

Um dos pontos a ser questionado é o porquê de somente depois de sete meses de trabalhos da Constituinte, os conservadores se mobilizaram para modificar o regimento interno (este previa que qualquer proposta aprovada por seis membros da Comissão de Sistematização para ser modificada deveria ter 280 votos, no mínimo). Segundo Coelho (1999), essa mobilização para mudança na dinâmica dos trabalhos da ANC, ocorreu em

virtude da incerteza de qual texto emanaria da Comissão de Sistematização. Além disso, somavam-se as divergências na duração do mandato presidencial, a forma de governo e o descontentamento dos conservadores com atuação coesa e crescente dos partidos que defendiam a garantia legal dos direitos trabalhistas. Dessa maneira, nota-se, no contexto da Constituinte, uma mudança substancial: os conservadores conseguiram votos suficientes para promover modificações em plenário e desconsiderar as decisões comandadas pelos partidos ditos como esquerda. Mesmo com as mudanças internas, os partidos vistos como progressistas já haviam promovido suas ideias e conquistado apoio de muitos membros do “Centrão”, o que possibilitou que várias das suas propostas fossem aprovadas e formalizadas no texto legal.

Considerações finais

Analisar a cidadania e o seu processo de construção, não deve ser desvinculado do contexto econômico e social em que essa se desenvolveu. Em um país capitalista, a ausência de participação das classes trabalhadoras no exercício do poder político não é empecilho para a continuidade do modo de produção. Portanto, garantir ou não esses direitos não é uma demanda prioritária, haja vista, por diversos momentos, esses direitos foram suprimidos. O que se percebe é, que mesmo os ditos partidos de esquerda, ao assumirem o poder, a configuração social e econômica em que se inserem pouco se modifica. É visível a adoção de medidas reformistas, legalização de leis trabalhistas, aumento das garantias sociais, todavia, nas questões estruturais não promovem alterações, isso porque “o poder político continuou nas mãos dos grandes bancos, das sociedades financeiras e das grandes

empresas industriais” (SAES, 2003, p. 39).

Desse modo, o governo, seja ele dito de esquerda ou direita, adapta suas ideologias ao poder político das classes dominantes, estabelecendo medidas que se limitam aos padrões pré-fixados pelos interesses econômicos e políticos dessas classes que dominam. Nesse sentido, as políticas de promoção da igualdade, justiça social, bem-estar, elementos voltados para o desenvolvimento da cidadania do indivíduo se submetem também às demandas impostas pelo modo de produção, o que significa que qualquer conquista e/ou melhoria das condições da classe trabalhadora são advindas das lutas de classes.

Compreende-se que a cidadania, em um dado país capitalista, é ideologizada, uma vez que afirma a liberdade de expressão e mobilização. Prega-se a possibilidade de chegada ao poder de partidos com ideologias contrárias, contudo, na prática, esses fatos pouco alteram a realidade material das classes trabalhadoras, posto que, tanto os partidos de direita quanto os de esquerda, adotam as mesmas políticas econômicas. Supostamente, todas as classes podem exercer pressão sobre o Estado e seus aparelhos, todavia, na prática, as pressões sociais exercidas pela classe trabalhadora são inferiores em efetividade as das classes dominantes, no que diz respeito aos recursos (capital, meios de comunicação, instrução) que cada uma dispõe. Segundo Saes (2003, p. 40), a desigualdade entre as classes quanto à posse de recursos político e econômico é crônica, sendo determinada pela própria dinâmica do capitalismo que é gerador de miséria e desigualdades. Portanto, implica que as estratégias aplicadas pela burguesia produzem resultados junto ao governo, mais

eficazes aos seus interesses do que aos da classe trabalhadora.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Assembleia Legislativa, 03 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituente/programa-diario-da-constituente>>. Acessado em 18 de novembro de 2013.

BRASIL. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação, 1987. Disponível em <<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6744>>> acessado em 15 de dezembro de 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da Política: a história em que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COELHO, Ricardo. Correa. **Partidos Políticos, Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. Disponível em <<<http://pt.scribd.com/doc/57025074/COELHO-Ricardo-Correa-Partidos-politicos-maiorias-parlamentares-e-tomada-de-decisao-na-constituente>>> acessado em 15 de dezembro de 2013.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAES, Décio Azevedo Marques. **Cidadania e Capitalismo: Uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Revista Crítica Marxista, São Paulo: Unicamp. Nº 16, pp. 09 -38, 2003.

Recebido em 2017-09-16
Publicado em 2018-01-01