

---

## A CONSTITUIÇÃO DA TRANSIÇÃO

---

*Cristovam Buarque\**

Para aqueles que lutaram por ela, a Constituição de 1988 foi uma imensa vitória política. Entretanto, para os que esperavam um instrumento de refundação do Estado Brasileiro, ela foi insuficiente.

A Constituição de 1988 inspirou-se em ideais e objetivos evidentemente distintos daqueles que haviam levado à elaboração da Constituição de 1967 e da sua Emenda nº1/69, sob o regime autoritário, e adotou uma sistemática totalmente diferente.

Em 1967, um reduzido grupo de técnicos e juristas elaborou uma Carta que serviu de base para um regime autoritário, centralizador, desenvolvimentista. Para elaboração da Constituição de 1988, houve a convocação do Poder Constituinte. Foi instaurado um regime político novo, democrático. Foi adotado um novo fundamento da ordem jurídica. Mas a convocação da Constituinte em 1985 não foi um gesto revolucionário, como em geral acontece nesses atos de convocação que visam a uma reorientação nacional.

Os próprios militares prepararam o retorno para o regime democrático – que começou no governo Geisel, continuou no governo Figueiredo, com a anistia política e a consolidação da abertura, e culminou com a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney pelo Colégio Eleitoral. Na época, criou-se uma perspectiva de ruptura do autoritarismo para a democracia. Um corpo de 559 parlamentares constituintes foi reunido, embora 23 dos 72 senadores fossem “biônicos” – tinham sido nomeados pelo poder executivo autoritário militar. Esse fato, em si, já apontava para o fato de que a Constituição de 1988 seria o resultado de uma transição pactuada com o regime anterior.

Dentre as Constituições brasileiras, a de 1988 foi a que contou com o maior apoio popular. Ela foi o resultado de um amplíssimo pacto, que abrangeu todos os lados da política brasileira daquele momento: os militares não foram expulsos; ao contrário, participaram do pacto; o presidente que a convocou tinha sido, durante todo o período autoritário, um dos maiores expoentes civis do regime militar; os líderes que conduziram seus trabalhos ao longo

---

\* **CRISTOVAM BUARQUE** é Doutor em Economia pela Universidade de Paris – Sorbonne. É Senador da República pelo Distrito Federal e Professor da Universidade de Brasília (UnB).

de 20 meses (de fevereiro de 1987 a outubro de 1988) eram democratas conservadores, nem sequer imaginavam reorientar os rumos do país, pretendiam simplesmente definir um marco para o funcionamento democrático da vida política e cultural; a esquerda estava perplexa, sem propostas, sem lideranças expressivas nem votos suficientes; os constituintes eram, acima de tudo, políticos candidatos à própria reeleição nos meses seguintes, e não estadistas construindo o futuro de longo prazo do país.

A população, que chegou a ir às ruas para pedir a Constituinte, estava desmobilizada. Os partidos, recém-fundados, eram praticamente inexistentes e por certo não representavam forças ideológicas, eram mais clubes de políticos, visando à eleição que viria a seguir, do que partidos políticos com visões diferentes para o futuro do país. Só as corporações, sindicatos e associações tinham organização e força para pressionar os constituintes, mas seus interesses eram mais corporativos e imediatos do que nacionais e de longo prazo; pressionavam de fora para dentro, não representavam o povo, somente grupos específicos.

Os constituintes não traziam mais consigo as fardas militares do passado recente, mas ainda não vestiam o traje do estadismo genuinamente preocupado com o futuro permanente do país, nem tampouco o macacão da reforma social a favor do povo.

O resultado foi um documento constitucional que buscava atender a cada grupo, e não ao conjunto do país como uma entidade viva e com vida própria. Não visava o conjunto, mas sim a soma das partes. Atendia às demandas de grupos corporativos, sem preocupação com os limites financeiros do Estado, vistos como elásticos graças à aceitação generalizada de que a inflação era permanente. Foi uma Constituição construída sobre base pantanosa.

Colaborou para isso o fato de que ao redor, e durante todo o período de funcionamento da constituinte, o Brasil viveu uma onda de inflação que constantemente exigia “pacotes” econômicos e mudanças de moeda. Prova também de que a constituinte buscava atender às forças corporativas do momento, e não à construção do futuro, é o fato de que a redação final da Constituição não continha medidas específicas para evitar que os futuros governos jogassem o país no delírio inflacionário. A Constituição não tem cara de responsabilidade fiscal; ao contrário, as garantias dos direitos financeiros levam forçosamente à necessidade de liberalidade fiscal.

A Constituição pretendia atender a todos os grupos de pressão, e por isso dependia de tolerância com os gastos públicos, mesmo que isso levasse à insolvência do Estado, e conseqüentemente, à inviabilidade social e política do Brasil.

A Constituição de 1988 foi resultado de um grande acordo corporativo entre cada grupo, e não de um acordo patriótico entre todos. Portanto, não se propunha a resolver o maior dos

nossos problemas: retomar a democracia na política, construindo ao mesmo tempo as bases de uma sociedade unida. Não foi a Constituição de uma nação, de um povo único, mas sim a Constituição de um país dividido entre os que são econômica e socialmente incluídos e têm seus direitos garantidos, e a maioria excluída, que vive apenas de acenos de direitos. Por essa razão, a realização de qualquer mudança para assegurar direitos aos excluídos exige o longo processo de reforma da Constituição.

Essa realidade que dominou a Constituição de 1988 tem origem no nascimento do Brasil. Desde o seu início, o novo país viveu sob o signo dos privilégios da parcela incluída e da exclusão social de pobres e escravos. Portava desde sempre a visão histórica míope da exportação de bens agrícolas e do desprezo pela educação. Embora algumas vezes defendessem os escravos, a indústria e a educação, e a Constituição de 1824 contivesse alguns artigos sobre instrução pública, o Brasil estava voltado somente para uma parte minoritária de sua população. Todas as suas Constituições, de uma forma ou outra, refletem essa visão prisioneira do presente, dos benefícios para grupos organizados, do desprezo pela educação das massas. A vinculação de recursos do orçamento para a educação não estava na Constituição, foi resultado da emenda Calmon. Esse artigo foi incorporado pela Constituição de 1988, mas não demorou para que outra emenda descaracterizasse o compromisso educacional, criando a Desvinculação das Receitas da União.

A tensão entre um país desigual preso ao presente, e uma nação que ansiava pelo futuro de todos, no longo prazo, forçou, de tempos em tempos, a quebra da ordem constitucional, com golpes ou reformas constitucionais, porque ela era fruto de arranjos e não de estadismo. O golpe militar foi o resultado de uma tensão desse tipo, entre as reformas necessárias para formar a nova nação e o conservadorismo que mantinha o país dividido. O fim do regime militar foi uma saída negociada e a Constituição reflete esse espírito de transição: não mais ditadura, mas ainda não uma democracia social; e o direito apenas como uma palavra, para a mesma elite antiga.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que praticamente descartou o trabalho da “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, a qual havia trabalhado sob o comando de Afonso Arinos de Melo Franco entre 1985 e 1986, ocorreu em primeiro de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal. No dia seguinte, o Deputado Ulysses Guimarães foi eleito presidente da Constituinte, e elaborou seu regimento interno, aprovado no dia 24 de março. Foram formadas 24 (vinte e quatro) subcomissões, incumbidas de elaborar a nova Constituição, em trabalho findo em 25 de maio, aperfeiçoado por 8 (oito) comissões

temáticas, que encaminharam o anteprojeto à Comissão de Sistematização. O relator dessa comissão, Senador Bernardo Cabral, apresentou um trabalho consolidado em uma peça de 551 artigos. Seu projeto recebeu 5.615 emendas, passando depois para o Plenário. No dia 26 de agosto, com base em 20.790 emendas de Plenário e 122 emendas populares, Bernardo Cabral apresentou um substitutivo com 374 artigos à Comissão.

Esse excessivo número de artigos, emendas e páginas mostra que, para manter o pacto, era preciso montar um quebra-cabeça com os grupos do momento, e não a aglutinação de um povo visando o seu futuro.

Ainda no dia 15 de setembro, foram examinadas 14.320 emendas ao substitutivo, sendo elaborado outro anteprojeto, dessa vez com 336 artigos. O trabalho foi enviado ao Plenário, que ainda não tinha sido ouvido. No dia 10 de novembro, o grupo chamado “Centrão”, composto por parlamentares de caráter interpartidário e contrários aos critérios regimentais, apresentou em Plenário um projeto de alteração do regimento com 319 assinaturas, que permitia a apresentação de emendas ao projeto da Comissão de Sistematização. Os trabalhos prosseguiram lentamente, em dois turnos de votação, que culminaram com a promulgação da nova Constituição, em 5 de outubro de 1988 (NONÔ, 2005).

O processo de formulação da Constituição incentivou a participação das mais diversas forças organizadas no País. Isso, porém, resultou menos em debates ideológicos, e mais num texto sem uma linha ideológica clara. Para que a Carta Magna possa ter eficácia integral, para impedir que as normas constitucionais se choquem e provoquem antinomias normativas, é necessário interpretá-las de maneira sistêmica, compatibilizando os princípios com os valores sociais que vão sendo paulatinamente sedimentados no inconsciente da população.

A ausência de um debate de linhas ideológicas retira valor e mérito de uma Constituição que tem 344 artigos. É analítica e uma das maiores do mundo. Além disso, recebeu seis emendas aprovadas no processo especial de revisão, realizado em 1993.

Pode-se dizer que poucos constituintes tiveram a preocupação de que a Constituição fosse viável e durável. A maioria não teve o cuidado de elaborar um documento que atravessasse décadas e governos.

A Constituição foi elaborada por parlamentares que:

- a) se consideravam oposição ou situação ao governo, e não agentes da nação;
- b) representavam grupos de pressão ou se submetiam a eles;
- c) estavam preocupados com suas reeleições, e não com as gerações futuras;
- d) estavam mais preocupados com a identificação dos direitos dos cidadãos do que com suas obrigações para com o país;

- e) deixaram de optar pela via do desenvolvimento sustentável;
- f) deixaram de projetar o futuro com base numa revolução na educação de base de todo o povo brasileiro;
- g) ignoraram o compromisso com a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade.

Embora a Constituição tenha sido chamada de cidadã, ela não deu a devida importância às obrigações do cidadão. O cidadão membro de qualquer corporação foi visto apenas como portador de direitos, não de responsabilidades. Isso foi o resultado claro de uma reação à pressão ditatorial que eliminou os direitos do cidadão, mas também da visão corporativa e patrimonialista – com cada grupo querendo aumentar sua renda e seu patrimônio financeiro e de direitos, se preciso apropriando-se de recursos públicos ou incentivados por subsídios do Estado. De fato, o número de artigos que oferecem direitos é imensamente maior do que o número das raras obrigações do cidadão para com sua pátria.

Os próprios direitos assegurados são privados e contemporâneos; não coletivos, nacionais, de longo prazo, voltados para as crianças e os futuros cidadãos que ainda não nasceram. Apesar de poucos artigos relacionados ao meio ambiente, e de algumas referências ao patrimônio natural, não há nada que forme um conjunto de restrições ao setor econômico como condição para um desenvolvimento sustentável a serviço do país. O Brasil da Constituição é um país com pouca coletividade e muita privacidade, pouco futuro e muito presente, muito Estado a serviço do interesse privado e pouco esforço privado a serviço do público.

Em seus 344 artigos, a Constituição faz referência à educação em apenas dez. Porém, nenhum deles orienta o país rumo a um novo caminho, que tenha na educação a base do desenvolvimento econômico e da superação das desigualdades sociais<sup>1</sup>.

O que aparece é, acima de tudo, o resultado das pressões de grupos corporativos. Um exemplo é o dos professores universitários, que conseguiram um artigo que lhes garantia aposentadoria depois de 25 anos de atividade para as mulheres e de 30 para os homens, contando como tempo integral de trabalho os anos passados cursando mestrado, doutorado, ou gozando de licença sabática ou licença-prêmio. No final, segundo a Constituição cidadã, alguns professores universitários precisavam de menos de 12 anos de efetivo ensino para se aposentar. Com 50 alunos por semestre, um professor se aposentava depois de lecionar para apenas 600 alunos. Os professores universitários foram beneficiados. Mas o ensino, a

---

<sup>1</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto – Seção I – Da Educação, artigos 205 a 214, 2007.

pesquisa e os alunos foram abandonados pela Constituição, que incentivou professores a saírem da sala de aulas e dos laboratórios no momento em que iniciavam a plenitude da vida intelectual. A vitaliciedade do cargo de professor, independentemente do seu desempenho, foi outra defesa de direitos individuais, evitando obrigações e sacrificando o interesse coletivo.

Enquanto isso, nada há de benefício novo para os professores da educação de base, que não tinham sindicato nacional para lutar por seus direitos corporativos. Espalhados pelos municípios, sem poder e sem conseguirem se organizar, eles ficaram de fora, tanto das vantagens quanto dos deveres.

Nem mesmo os alunos, que representam o futuro, têm direitos previstos contra governantes ou professores que não atendam às necessidades de um país educado.

Por terem sido elaboradas por políticos-candidatos, e não por políticos-estadistas, as normas constitucionais ficaram prisioneiras do presente e dos grupos de pressão. Temos uma Constituição cidadã, mas não patriótica. E, por tudo isso, uma Constituição da transição, e não do futuro.

### **Referências Bibliográficas**

A Constituição Federal e Constituições Estaduais. Publicação do “Archivo Judiciario”. Rio de Janeiro, *Jornal do Commercio*.1936.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL. Brasília, Senado Federal, 2007.

NONÔ, Manuella da Silva. *Aspectos específicos da Constituição Federal de 1988*. Brasília, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.