

Leandro Salman Torelli*

Escola de Sociologia e Política de São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brasil



Conflitos e contradições na construção da Nova República: o debate sobre os princípios gerais da Ordem Econômica na Constituinte brasileira de 1987-1988

Recebido em: 09 maio 2024 **Aprovado em:** 24 jan. 2025 **Publicado em:** 01 out. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.806>

* Professor Visitante da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Pós-graduação em Teoria e Análise Econômica. Doutorando em História Econômica pela Universidade de São Paulo; Mestre em História Econômica pela Universidade Estadual de Campinas; Graduado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: leandro_torelli@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/3923830281950144>  <https://orcid.org/0000-0002-0125-6521>

Resumo

Este artigo analisa os documentos produzidos no âmbito da Comissão de Ordem Econômica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com o objetivo de compreender as diferentes posições políticas e ideológicas em disputa naquele momento histórico. O estudo busca evidenciar como esses embates influenciaram a configuração da Nova República e as diretrizes da Constituição de 1988, relacionando essas discussões com o cenário econômico nacional e internacional da época. A partir desse levantamento documental, o artigo propõe uma reflexão crítica sobre os conflitos distributivos internos e sobre a forma de inserção do Brasil na nova ordem econômica mundial, num contexto marcado por profundas transformações sistêmicas, como a globalização e as mudanças nos paradigmas do desenvolvimento.

Palavras-chave: Transição Democrática. Constituinte de 1987-1988. Conflito Distributivo. Inserção Econômica internacional.

Leandro Salman Torelli*

School of Sociology and Politics of São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brazil



Conflicts and contradictions in building the New Republic: Economic Order in 1987-188 Brazil's Constituent Assembly

Received: 09th May 2024

Approved: 24th Jan. 2025

Published: 01st Oct. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.806>

* Visiting Professor at the School of Sociology and Politics of São Paulo Foundation. PhD candidate in Economic History from the University of São Paulo; MA in Economic History from the State University of Campinas; BA in History from the State Paulista University Júlio Mesquita Filho. E-mail: leandro_torelli@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/3923830281950144>

 <https://orcid.org/0000-0002-0125-6521>

Abstract

This article analyzes the documents produced within the Economic Order Commission during the National Constituent Assembly of 1987–1988, aiming to understand the different political and ideological positions in dispute at that historical moment. The study seeks to highlight how these debates influenced the configuration of the New Republic and the guidelines of the 1988 Constitution, relating these discussions to the national and international economic context of the time. Based on this documentary survey, the article proposes a critical reflection on internal distributive conflicts and on Brazil's insertion into the new global economic order, within a context marked by profound systemic transformations, such as globalization and shifts in development paradigms.

Keywords: *Democratic Transition. Brazilian Constituent Assembly of 1987-1988. Distributive Conflict. International Economic Insertion.*

1. Introdução

*Estou cansado de ser enganado
Papo furado e demagogia
Não vão encher (o quê)
A minha barriga vazia
Espero da constituinte
Em minha mesa muito pão
Uma poupança cheia de cruzados
E um carnaval com muita paz no coração
[...]
Vamos, meu povo
Democracia é participar
Vote, canta, grite
É tempo de mudar
[...]
Ajoelhou tem que rezar
Não quero mais viver de ilusão (de ilusão) (bis)
Você prometeu
Agora vai ter que pagar
Não vai me deixar na mão.¹*

No carnaval de 1987, a Escola de Samba do Rio de Janeiro, Caprichosos de Pilares, desfilou com um enredo que propunha uma reflexão sobre a democracia e sua trajetória no Brasil. Na letra do samba havia referências expressas ao que se esperava da Constituinte, que recém havia sido empossada, assim como as expectativas com a redemocratização do país, que começava a se consolidar com a elaboração de uma nova Magna Carta.

1 *Eu Prometo (ajoelhou, Tem Que Rezar...)*. Samba Enredo da G.R.E.S. Caprichosos de Pilares (RJ), 1987. Composição: Evandro Boia, Naldo do Cavaco e Toninho 70. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/caprichosos-de-pilares-rj/1572726/>. Acesso em: 22 maio 2023.

A convocação ao povo para participar da vida política, bem como a cobrança do cumprimento daquilo que havia sido prometido naquele processo de redemocratização compunham o samba que colocou a Escola em oitavo lugar entre as doze que disputavam o grupo especial daquele ano. Essa reflexão trazida pela Caprichosos de Pilares no carnaval de 1987 simbolizava a perspectiva de muitos setores sociais que ansiavam por mudanças, e viam na Constituinte a chance de alterar profundamente as perspectivas do país. Manifestavam-se naquele contexto amplos segmentos da sociedade brasileira, mobilizados para participar e influir nos rumos do novo regime político que estava em gestação. Aparentemente, a classificação modesta da Caprichosos de Pilares naquele carnaval de 1987 foi um prenúncio das dificuldades e conflitos daquele intrincado processo que foi a elaboração da nova Constituição.

Procuraremos entrever, inspirados na perspectiva de Karl Polanyi (2000), os caminhos que as disputas entre a Sociedade e o Mercado nos legaram ao longo da construção da chamada Nova República. Nesse sentido, a década de 1980 é decisiva, pois nesses anos vivemos o processo de redemocratização, que nos levou, ao final daquela década, a elaborar uma nova Constituição e a eleger diretamente, depois de 29 anos, o chefe do Poder Executivo federal. Conforme procuraremos reconstituir a seguir, essa trajetória se deu em um contexto econômico complexo, onde aparentemente as bases do crescimento e da industrialização dos trinta ou quarenta anos anteriores haviam sido superadas, e aquela conjuntura fazia emergir novos desafios que, a partir das diferentes interpretações que foram surgindo à época, consubstanciavam propostas atualizadas de enfrentamento, com saídas que envolviam especialmente reformular o papel do Estado e ressignificar a inserção do país numa ordem econômica mundial que, naquele momento, encontrava-se num contexto de transformações paradigmáticas.

Dessa perspectiva, os anos 1980 no Brasil podem ser considerados como um daqueles instantes típicos de refundação de uma sociedade, quando a mobilização das diferentes classes sociais e suas frações se transforma em coalizões políticas, que procuram expressar seus interesses com a intenção de torná-los hegemônicos nesse contexto de refundação. Com efeito, a

década em tela ficou marcada pelo confronto de diferentes visões sobre a economia, os direitos, o papel estatal, as regulações sobre o uso da terra e dos recursos naturais e sobre a organização social. Esses confrontos se expressaram na Constituinte de forma explícita, tornando o material produzido na elaboração da nova Magna Carta uma fonte documental significativamente rica das distintas noções e desses confrontos que nos referimos acima. Por isso, neste capítulo temos foco no estudo desses documentos.

Com a intenção de capturar a dinâmica desse momento decisivo da história brasileira, procuraremos reconstituir o processo de redemocratização dos anos 1980, com *locus* nos debates para a elaboração constitucional. A partir do material produzido pela historiografia e outros estudos das demais ciências sociais, privilegiaremos o significado dessa transição e a compreensão do seu processo. Adicionalmente, com base na produção bibliográfica e nos dados econômicos e sociais disponíveis, procura-se compreender a crise econômica vivida ao logo dos anos 1980 – especialmente os impactos dela na dinâmica política e social, sendo a aceleração da inflação um dos elementos centrais desse processo, que pode ser considerado um marco significativo do fim do chamado “ciclo desenvolvimentista”. Com efeito, esta crise derrubou definitivamente a Ditadura, em 1985, iniciando o primeiro governo civil desde 1964, fruto de uma transição negociada que elegeu indiretamente um presidente que deveria liderar a retomada da democracia. A morte de Tancredo Neves, o presidente eleito, e o governo do presidente José Sarney, o vice na chapa eleita no Colégio Eleitoral, com fortes vínculos com o anterior regime ditatorial, constitui o pano de fundo por onde as cenas dessas disputas vão se desencadeando.

A compreensão dessa conjuntura econômica do governo Sarney é fundamental para mergulharmos nos estudos dos debates constituintes. Iniciamos o artigo, portanto, nos dedicando a essa conjuntura econômica, para melhor entender o contexto de crise significativa em que a Constituição foi sendo elaborada. Em seguida, apresentaremos e analisaremos algumas das interpretações entre as mais significativas produzidas pela historiografia e pelos estudos das demais ciências sociais sobre a Constituinte, para em

seguida explicarmos as características institucionais específicas da elaboração da Constituição de 1988. Por fim, estudamos os debates da Comissão VI, “Da Ordem Econômica”, entre as oito que iniciaram a elaboração do projeto constituinte. Soma-se a essa análise dos debates transcorridos na Comissão, uma comparação dos Anteprojetos produzidos nas Subcomissões da Ordem Econômica, na Comissão e os projetos finais Ordem Econômica elaborados na Comissão de Sistematização e, finalmente, no texto final da Constituição promulgada em outubro de 1988.

A escolha dessa Comissão se justifica pois foi nela que se concentraram os temas mais significativos, no nascimento da Nova República, do confronto político central dos aspectos que nos chamam a atenção a partir da abordagem que aqui propomos: a democracia social inspirada nos modelos de “capitalismo democrático” (Streeck, 2018) dos países centrais no pós Segunda Guerra em oposição à inserção ao novo paradigma de “capitalismo neoliberal” que vinha se tornando hegemônico naqueles mesmos países centrais na década de 1980. Nessa Comissão, podemos ver em confronto essas visões e suas diferentes interpretações sobre a questão do dinheiro, e sua distribuição e controle, bem como sobre o uso da terra e da propriedade, além da questão dos usos dos recursos naturais. Ou seja, a discussão sobre as “mercadorias fictícias” destacadas por Polanyi (2000), e a forma de seus manejos e controles, estão significativamente presentes nos debates da Comissão VI, “Da Ordem Econômica”, sendo uma fonte importante de percepção do conflito entre Sociedade e Mercado no contexto de formação da Nova República. Por fim, uma proposta de interpretação desse conflito naquele momento é apresentada na seção final deste artigo.

2. A crise econômica na década da transição democrática

O período entre fins dos anos 1970 e começo dos anos 1980 podem ser vistos, retrospectivamente, como o momento decisivo de uma transição na

forma de organização do capitalismo. Diversos autores enxergam esse momento como aquele em que se assistiu ao esgotamento definitivo do regime de acumulação que se seguiu do pós-Segunda Guerra Mundial, e teria rendido os Trinta Anos Gloriosos (1945-1975), para um novo modelo que, posteriormente, os críticos dele chamaram de neoliberal e seus defensores consideravam a retomada da economia de livre mercado. Esse novo regime de acumulação, que foi se tornando hegemônico nos países centrais nessa passagem entre os anos 1970 e 1980, propunha a formulação de um Estado significativamente poderoso para enfraquecer os sindicatos, mas que deveria ser frugal nos gastos sociais e nas intervenções nos mercados. Além disso, políticas fiscais e monetárias restritivas passavam a ser a tônica da política macroeconômica, focada no superávit das contas públicas e no controle da inflação por meios monetaristas, associadas a reduções dos custos com reprodução social, corte de impostos para as altas rendas e abandono da lógica do pleno emprego (Anderson, 1998).

Essa agenda não se impôs de forma igual e ao mesmo tempo em todos os países, mas o fato é que, conforme já vimos, a partir do fim dos anos 1970, assistiu-se a mudanças estruturais significativas do capitalismo, que impactaram fortemente os modelos de desenvolvimento que a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, vinham experimentando nas quatro ou cinco décadas anteriores.²

Entre as mudanças concretas, ocorreu uma forte viragem da política monetária dos Estados Unidos. Na tentativa expressa de conter a inflação doméstica e de retomar o papel central do dólar como moeda internacional – agora não mais por meio do padrão dólar-ouro estabelecido em Bretton Woods, em 1944, mas como moeda fiduciária de troca internacional – o *Federal Reserve* estadunidense promoveu, em 1979, um significativo aumento dos juros. Isso, associado ao segundo choque do petróleo no mesmo ano, fez com que a economia mundial tivesse de conviver com um aumento

2 Para um balanço dos principais fatos e das interpretações clássicas da crise do capitalismo nos anos 1970 e seus desdobramentos nos anos 1980, ver Saes e Saes (2013, cap. 21). Para uma interpretação minha sobre os impactos político-econômicos dessa crise no Brasil, ver Torelli (2022).

de custos de produção e transporte – fundamentados no petróleo – e de crédito – com o efeito em cadeia do aumento dos juros estadunidenses – que mergulhou praticamente o planeta todo na recessão.

A América Latina, que financiava boa parte de suas políticas desenvolvimentistas das décadas anteriores com poupança externa, passou a sofrer com o aumento dramático dos custos dessa dívida. O México, por exemplo, decretou moratória em 1982. No Brasil, o último governo da Ditadura instaurada em 1964, do general Figueiredo (1979-1985), promoveu um forte ajuste da economia ao novo cenário, com o país sendo transformado num transferidor de recursos líquidos ao exterior. Na década anterior, entre 1968 e 1978, o Brasil havia crescido, em média, algo em torno de 9% ao ano. Esse forte crescimento, impulsionado pelos programas econômicos do período ditatorial, o “Milagre” econômico (1968 e 1973) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), foi considerado, em retrospectiva, como resultante dos momentos derradeiros da chamada Era Desenvolvimentista ou, como preferem os críticos do modelo, do período de crescimento com endividamento (Franco, 2005, p. 258-283). Conforme lembra Jennifer Hermann (2005, p.112), a partir do governo do ditador General Figueiredo, “inaugurou[-se] uma longa fase de dificuldades para a economia brasileira, expressas no prolongado quadro de restrição externa”, que acabou por condicionar a política econômica do país ao longo de ao menos as duas décadas seguintes, visto que havia sempre “a necessidade de sucessivas rodadas de ajuste externo, requeridas sempre que o mercado internacional se mostrava pouco receptivo às exportações e/ou à rolagem da dívida brasileira”.

Assim, desde 1981, implementou-se uma política macroeconômica de benefício ao setor exportador, capaz de gerar receitas em dólar para fazer frente ao serviço da dívida externa, desaquecendo o mercado interno, para que este não concorresse com a estratégia exportadora. O resultado foi uma forte recessão, que o Brasil não experimentava fazia décadas, com uma queda significativa do PIB entre os anos de 1981 e 1983 – em média -2,1% ao ano –, mas com aceleração inflacionária, especialmente em razão das desvalorizações cambiais (Pinto, 2021, p. 356).

Com efeito, a crise econômica que eclodiu no governo do ditador Figueiredo deu ainda mais força para o movimento de derrubada do regime ditatorial. Desde as greves dos operários do ABC paulista, que se iniciaram ainda em 1978, passando pela adesão de outros movimentos sociais e, depois, das classes médias e empresariais, a Ditadura foi perdendo respaldo social e um processo de abertura democrática se iniciou. Mesmo que negociado e controlado pelo governo ditatorial, o movimento ganhou impulso com as manifestações das Diretas Já, entre 1983 e 1984. A derrota da emenda constitucional que permitiria as eleições diretas para presidente da República não conseguiu conter, entretanto, o fim do período dos presidentes militares, e um governo civil foi eleito no Colégio Eleitoral em 1985, pela chamada Aliança Democrática (formada pelo PMDB e pela Frente Liberal, saída do PDS, partido surgido da antiga Arena, que sustentava a ditadura), composta por setores da oposição moderada ao regime e ex-apoiadores da ditadura. A morte do presidente eleito, Tancredo Neves, fez com que seu vice, um líder do partido da ditadura, José Sarney, fosse o responsável pela transição final para a democracia (Reis Filho, 2014, cap. 6).

No que tange à política econômica, Sarney iniciou com Francisco Dornelles como ministro da Fazenda, procurando promover uma política monetarista de controle da inflação. Entretanto, já tinham força política algumas teorias distintas, especialmente a noção inercialista da inflação brasileira. Nessa visão, a inflação brasileira era inercial pois os agentes econômicos,

num contexto de inflação crônica e ascendente, adotam comportamento fortemente rígido na formação de preços, que consiste em antecipações das tendências inflacionárias por meio da tentativa de recompor o pico anterior de sua renda real no momento em que ocorrem os reajustes periódicos de preços (Pinto, 2021, p. 374).

A adoção dessa estratégia por todos os agentes fazia com que a inflação do momento presente se reproduzisse no futuro, sem que houvesse choque algum de oferta ou demanda. Quando um choque desses ocorria, o efeito

perverso era o de elevar o caráter inercial a um novo patamar, que passava a ser a base em que o processo se reproduzia.

Sustentados nessa interpretação da inflação brasileira, havia os que defendiam um “choque heterodoxo”, fundamentado num congelamento de preços e salários, para reverter os agentes a expectativas reais do comportamento dos preços. O governo Sarney, agora com um novo ministro da Fazenda, Dílson Funaro, promoveu, em fevereiro de 1986, a implantação do chamado Plano Cruzado, fundamentado nessas ideias. O plano consistia basicamente na criação de uma nova moeda, o Cruzado, para substituir o Cruzeiro, com Cz\$ 1,00 equivalendo a Cr\$ 1.000,00; um congelamento de preços por prazo indefinido; a conversão dos salários à média dos últimos 6 meses com abono de 8% para todos os salários e 15% para o salário mínimo; a proibição da indexação de contratos inferiores a um ano, entre outras medidas (Lacerda *et al.*, 2013, p. 165-166).

O sucesso inicial do plano teve impactos importantes do ponto de vista político. A inflação despencou e a população se voltou ao consumo, com os preços congelados. Com isso, a popularidade de Sarney cresceu muito e o partido do governo, o PMDB, bem como seu principal aliado, o PFL, foram os maiores beneficiados com vitórias eleitorais significativas. Na eleição de novembro de 1986 para o Executivo estadual, o PMDB venceu em todos os estados, com exceção de Sergipe, onde ganhou o PFL. Na eleição legislativa que comporia a Assembleia Nacional Constituinte, o partido do presidente fez ampla maioria, com o segundo colocado sendo, também, o PFL (Reis Filho, 2014, p. 149-150).

Entretanto, já em meados de 1986, percebia-se que o plano poderia fracassar. Com a aceleração do consumo e o congelamento, muitos produtos começaram a desaparecer dos pontos de venda, gerando desabastecimento. Para adquirir determinados produtos, consumidores passaram a pagar valores acima do tabelado, dando origem ao chamado ágio. Em julho, o governo lançou medidas que tentavam conter a aceleração do consumo. Conhecido como “Cruzadinho”, esse programa teve efeito limitado. Depois das eleições, o governo Sarney apresentou o chamado Cruzado II, que liberou o congelamento, provocando forte retomada inflacionária, que se somou a

deterioração das contas externas (Pinto, 2021, p. 376-379). Em fevereiro de 1987, quando a Constituinte iniciava seus trabalhos, o governo decretou moratória no pagamento dos juros da dívida externa:

O dramático movimento de Funaro [...] não recebeu o apoio esperado. A maioria dos líderes partidários, inclusive do partido do governo, o PMDB, começou a distanciar-se de Sarney. A oposição de esquerda, liderada pelo PT e pelo PDT, via a moratória como produto da falência do governo – e não de uma decisão estratégica para a superação da crise econômica. Nessas circunstâncias a crise cambial acelerava a retomada da inflação e a reindexação da economia (Prado; Leopoldi, 2018, p. 97-98).

Em abril, profundamente desgastado, o ministro Dílson Funaro foi afastado. Desde então, duas interpretações importantes se apresentaram como fatores explicativos do fracasso do Plano Cruzado: I. o excesso de demanda e a longa permanência dos preços congelados por interesses políticos; e II. a deterioração das contas externas associada a transferências líquidas para o exterior num momento de contenção do crédito internacional (Modiano, 1990). De fato, aparentemente, ambos esses fatores contribuíram para o insucesso do Cruzado, algo que impactou fortemente o governo e a Constituinte nos momentos seguintes, já que os problemas econômicos permaneciam e iam ficando cada vez mais graves. Entretanto, um aspecto essencial a se considerar aqui é que o próprio tema central da economia brasileira ia se deslocando: se entre as décadas de 1930 (talvez 1950) e 1980 a preocupação central era com o crescimento, a industrialização e o desenvolvimento da economia, essa nova fase inaugurava um foco cada vez mais significativo nos temas da inflação e do comportamento das contas públicas. Se isso era um resultado do contexto específico ou sinal das transformações da própria lógica de inserção da economia brasileira, ainda não era possível precisar.

Porém, importante considerar que, talvez, um grande fator desse processo da crise e que jogou papel decisivo naquele contexto, tanto no

campo econômico quanto no político, foi o acirramento do conflito distributivo. Em meio à crise do modelo de desenvolvimento focado na industrialização e do regime político ditatorial, o movimento operário renasceu, com o chamado Novo Sindicalismo, e passou a influir decisivamente na luta distributiva (Reis Filho, 2014, p. 128-130). Além disso, com as mudanças internacionais fruto da transição para um novo regime de acumulação, as disputas também se davam entre as frações das classes dominantes. No caso brasileiro, as disputas entre o capital privado nacional, as empresas multinacionais, o capital financeiro, as camadas médias e o posteriormente chamado agronegócio se intensificaram nos anos 1980, ocorrendo uma profunda transformação patrimonial das empresas e dos bancos, bem como das grandes multinacionais que aqui atuavam, no sentido de preservar seus ganhos e transferir as perdas para outros agentes (Belluzzo; Almeida, 2002, cap. V).

A dificuldade de promover expectativas de investimento de longo prazo e a restrição do crédito para financiamento com a aceleração inflacionária fizeram as empresas promoverem mudanças significativas na sua estrutura patrimonial. Por exemplo, ocorreu uma forte estatização da dívida externa, passando o Estado a assumir o passivo externo antes privado por meio de mecanismos como a defesa contra o risco cambial para as empresas e o Banco Central se convertendo em tomador de crédito externo e repassando para as empresas privadas, assumindo o Tesouro o ônus dessas operações (Cruz, 1998). Importante lembrar também que os serviços e produtos oferecidos pelas empresas estatais permaneciam em correção abaixo da inflação, transferindo esses ganhos aos contratantes dos serviços e compradores dos produtos. Além disso, as empresas reduziram ao mínimo seus investimentos produtivos e procuraram defender seu patrimônio nas aplicações financeiras. Os bancos privados, por sua vez, cortaram o crédito de longo prazo e passaram a financiar o déficit do governo com juros vantajosos a prazos cada vez mais curtos (Belluzzo; Almeida, 2002, cap. V).

Cabe destacar que, entre os anos de 1986 e 1987, justamente no momento de eleição e instalação da Constituinte, a taxa de lucratividade das 500 maiores empresas do Brasil vivia grande oscilação, fruto das mudanças

patrimoniais de das adaptações aos planos econômicos. A taxa, em 1985, estava em 13,2, foi a 13,3 em 1986, caindo fortemente para 6,5 em 1987, recuperando-se nos dois anos seguintes, para 10,8 e 14,0%, respectivamente. A trajetória da taxa de lucro dos bancos foi parecida (Pinto, 2021, p. 368).

Observando a outra ponta do conflito distributivo, é importante considerar que o movimento dos trabalhadores, na década de 1980, estava bastante ativo, sendo esta a década até então de maior número de movimentos grevistas da história brasileira, com 1.014 greves em 1986, 996 em 1987 e 877 greves durante o ano de 1988, segundo dados do Dieese. Este movimento de greves era alimentado por uma queda na taxa de desemprego a partir da segunda metade da década: segundo dados disponíveis no sítio oficial IpeaData, entre os anos de 1981 e 1985, o desemprego aberto teria se mantido entre 6 e 7% da força de trabalho ativa; esse número cai para algo em torno de 3 a 4% entre 1986 e 1989, o que explica em parte a capacidade de mobilização dos trabalhadores em torno de movimentos grevistas num contexto de aceleração inflacionária.

Dessa forma, o conflito distributivo – estimulado pela abertura democrática, pelo cenário inflacionário, pelas adaptações das empresas à crise econômica resultante das transformações do capitalismo no Brasil e da própria reformulação do sistema em nível internacional – era um fator decisivo do processo econômico e político quando o país partia para a elaboração da sua nova Constituição, que se acreditava o documento básico de um novo regime político, social e econômico fundado nos valores democráticos. As disputas sobre o significado desses valores passavam pela visão de mundo e pelos interesses a defender de cada grupo da sociedade, que se mobilizou intensamente para interferir nas decisões daquela Assembleia Constituinte. Os rumos dela, portanto, expressaram, de alguma forma, essas disputas e ambiguidades. Conforme afirma o cientista político Luis Felipe Miguel (2022, p. 114),

O cenário em que se desenvolveu a Constituinte foi, então, o de um forte empuxo antiautoritário, responsável pela

superação da ditadura, que incluía a percepção difusa de que um ordenamento democrático necessariamente teria que produzir uma sociedade menos injusta [...]. No entanto, isto se combinava com a manutenção de muitos recursos de poder nas mãos dos militares, capazes de impor veto em questões sensíveis a eles. E muitos grupos dentro da própria esquerda consideravam que a edificação dos conjuntos de instituições próprios da democracia liberal (eleições livres, direitos individuais, separação de poderes) tinham a primazia absoluta.

É nesse contexto complexo do ponto de vista político, e de intensas transformações e crises no campo econômico, que os debates constitucionais se deram. Como não poderia deixar de ser, esse cenário econômico nacional e internacional, prenhe em mudanças em que as dificuldades de se perceber os rumos eram evidentemente debatidos na Constituinte, foram decisivos para a dinâmica dos trabalhos de elaboração da nova Carta. Ademais, é indiscutível também que os interesses específicos dos diferentes setores econômicos se fizeram presentes nos debates e nos projetos, dando-lhes um caráter por vezes ambíguo ou até mesmo contraditório.

3. As características institucionais da elaboração da Constituição de 1988³

Assim, foi em meio à crise final do Plano Cruzado, entre fevereiro de 1987, que a Constituinte eleita em novembro de 1986 iniciava os seus trabalhos. No cenário econômico resultante do sucesso inicial do Plano

3 Todas as informações referentes à composição da Assembleia Nacional Constituinte, bem como às suas comissões, subcomissões e tamanho da representação dos partidos expostas daqui em diante foram extraídas de: Câmara dos Deputados, *Portal da Constituição cidadã*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada>. Acesso em: 8 maio 2024.

Cruzado, o partido do governo, o PMDB, conseguiu eleger, no pleito de novembro, uma ampla maioria de representantes para a Constituinte de 1987-1988. Na composição final da Assembleia, o PMDB conseguiu 303 das 559 cadeiras disponíveis para a elaboração da nova Magna Carta. Os partidos de direita e centro-direita, como o PFL (130 cadeiras) e o PDS (45 cadeiras), foram o segundo e terceiro colocados, respectivamente. Já a esquerda e a centro-esquerda eram minoritárias na Assembleia Constituinte, contando com algo próximo a 40 cadeiras, somando o PDT, o PT, o PCdoB, o PCB e o PSB.⁴

Essa ampla maioria do PMDB deu aos líderes do partido a possibilidade de garantir a presidência da Assembleia Nacional Constituinte, bem como de promover a organização dos trabalhos conforme gostariam (Mainwaring; Liñan, 1998).

4 Nas eleições de 1986 foram renovados dois terços do Senado. Das 49 vagas disputadas, o PMDB conquistou 38 (o equivalente a 77,5%), o PFL sete, o PDS duas, o PDT uma e o pequeno PMB conquistou uma vaga em coligação com o PMDB pernambucano. De acordo com o Ato Convocatório da Constituinte (Emenda Constitucional nº 26/85), os 23 senadores eleitos em 1982 e com mandato até 1990 foram incorporados à Assembleia Constituinte, embora não tenham sido eleitos com essa delegação. A participação desses senadores – a maioria ligada ao segmento mais conservador do Congresso – foi objeto de acirrada polêmica no início dos trabalhos da Constituinte (Motter, 2019, p. 126).

Tabela 1 – Variação da composição da Assembleia Constituinte (1987-1988)

Partidos	Fevereiro 1987		Setembro 1988		Variação de cadeiras
	Cadeiras	%	Cadeiras	%	
PMDB	305	54,6	235	42,0	-70
PFL	134	24,0	125	22,4	-9
PDS	37	6,6	34	6,1	-3
PDT	26	4,7	28	5,0	+2
PTB	19	3,4	29	5,2	+10
PT	16	2,9	16	2,9	0
PL	7	1,3	7	1,3	0
PDC	6	1,1	13	2,3	+7
PCdoB	3	0,5	5	0,9	+2
PCB	3	0,2	3	0,5	0
PSB	1	0,2	6	1,1	+5
PMB	1	0,2	1	0,2	0
PSC	1	0,2	0	0,0	-1
PSDB	-	-	48	8,6	+48
Outros	-	-	9	1,6	+9
Total	559	100,0	559	100,0	-

Fonte: Mainwaring; Liñan (1998, p. 110).

A Tabela 1 apresenta a composição partidária da Assembleia Nacional Constituinte. Os dados mostram essa composição no início dos trabalhos e como terminou, já que em junho de 1988 foi possível aos constituintes trocarem de partidos, com as mudanças feitas a partir do surgimento de novas legendas, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que já nasceu como o terceiro maior da Assembleia, com 48 representantes. O surgimento do PSDB tem relação direta com as divisões internas do PMDB, após o rompimento causado pela elaboração e aprovação do Segundo Regimento. O fato é que o partido do governo inicia os trabalhos com um amplo domínio da Constituinte, conseguindo eleger o presidente da Assembleia, Ulisses Guimarães, além de garantir amplo poder ao seu líder partidário, Mário Covas, que negociou a nomeação dos presidentes e dos relatores das Subcomissões e Comissões do seu interesse.

Além do PMDB, o segundo partido mais importante da Assembleia era o PFL, que compunha a base do governo, pois era a agremiação resultante da formação da Aliança Liberal, de 1984-1985, que elegeu Tancredo Neves e José Sarney no pleito indireto de 1985. Dessa forma, a base governista era composta por quase 80% dos representantes eleitos para a Constituinte. Já prevendo a conquista dessa ampla maioria nas eleições de 15 de novembro, o Senador paulista à época, Fernando Henrique Cardoso, um dos próceres peemedebistas daqueles tempos, declarou ao *Jornal da Tarde*, em 22 de outubro de 1986, que “a nova Carta Constitucional será a que o PMDB quiser”. Entretanto, conforme veremos, o andamento dos trabalhos acabou por desmentir a liderança do partido. Essa ampla base não foi sinônimo de capacidade de aprovação das pautas de preferência do governo, já que a composição ideológica do partido era bastante heterogênea e as votações nominais demonstraram que houve indisciplina de representantes desses partidos durante o processo de elaboração da nova Magna Carta (Mainwaring; Liñan, 1998).

As condições institucionais dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte também contribuíram para que ocorresse essa dispersão dos votos das maiores bancadas e impedisse que as preferências do PMDB e do

governo fossem vencedoras em todas as pautas decisivas. A estrutura de elaboração da Constituição está sintetizada nas informações do Quadro 1.

Quadro 1 – Organização dos Trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte

Subcomissões 21 constituintes	Comissões Temáticas 63 constituintes		
a. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais b. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias c. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	CT I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	Comissão de Sistematização com 93 Constituintes, sendo composta por 49 membros indicados pelos líderes de forma proporcional, pelos 8 presidentes de Comissões, os 8 relatores de Comissões, 24 relatores de Subcomissões e 4 de partidos pequenos	Plenário com 559 Constituintes
a. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios b. Subcomissão dos Estados c. Subcomissão dos Municípios e Regiões	CT II – Comissão da Organização do Estado		
a. Subcomissão do Poder Legislativo b. Subcomissão do Poder Executivo c. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	CT III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo		

Subcomissões 21 constituintes	Comissões Temáticas 63 constituintes
<p>a. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos</p> <p>b. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança</p> <p>c. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas</p>	<p>CT IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições</p>
<p>a. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas</p> <p>b. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira</p> <p>c. Subcomissão do Sistema Financeiro</p>	<p>CT V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças</p>
<p>a. Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica</p> <p>b. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte</p> <p>c. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária</p>	<p>CT VI – Comissão de Ordem Econômica</p>

Subcomissões 21 constituintes	Comissões Temáticas 63 constituintes
a. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	CT VII – Comissão da Ordem Social
b. Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	
c. Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	
a. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	CT VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
b. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	
c. Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	

Fonte: Câmara dos Deputados, *Portal da Constituição cidadã*. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em 10 jun. 2023. Elaboração do autor, 2024.

Conforme pode-se apreender dele, a forma de elaboração da Constituição definida no chamado Primeiro Regimento (em janeiro de 1988 houve a aprovação de um novo Regimento elaborado quando da formação do chamado *Centrão*, conforme discutiremos mais à frente) foi extremamente descentralizada. As 24 Subcomissões trabalharam na formulação de relatórios na forma de anteprojetos para trechos do documento final das suas

respectivas Comissões. Nessa fase, muitas pessoas da sociedade civil e representantes de entidades voltadas aos temas das Subcomissões foram ouvidos e sabatinados em audiências públicas para, em tese, auxiliar os constituintes na elaboração desses anteprojetos. Após sua aprovação, estes eram enviados para a Mesa das Comissões, que reunia, debatia e atribuía ao relator a responsabilidade de elaborar um projeto que reunisse os três relatórios das Subcomissões, bem como as contribuições dos constituintes em emendas apresentadas nas duas fases. Ao final, o relatório das Comissões era votado e aprovado por maioria simples, sendo então enviado à Comissão de Sistematização, responsável por elaborar uma versão para a Constituição a partir dos oito anteprojetos apresentados pelas Comissões. O relator da Comissão de Sistematização poderia elaborar um substitutivo que seria discutido, emendado e votado pelos membros da Comissão para que, finalmente, chegasse à versão final na quarta fase da Constituinte, que seria a discussão, emendas e aprovação em dois turnos do texto final da Constituição em Plenário (Pilatti, 2020; Reis Filho, 2014; Gomes, 2005).

Deve-se considerar que a nomeação dos presidentes e relatores das Subcomissões e Comissões era muito importante, pois além de controlarem o processo de elaboração inicial da Constituição, eles comporiam, em seguida, a Comissão de Sistematização, aquela que seria responsável por reunir, organizar e aprovar o texto constitucional que seria finalmente enviado ao Plenário. Por essa razão, o papel desempenhado pela liderança do PMDB foi decisivo para o desfecho das primeiras fases da Constituinte. O deputado Mário Covas (PMDB-SP), eleito líder do partido, acertou com a liderança do PFL a divisão das indicações. Dessa forma, o PMDB teve a absoluta maioria das relatorias, enquanto o PFL ficou com a maioria das presidências das Comissões e Subcomissões. Além de garantir uma folga significativa na Comissão de Sistematização, com 49 membros para o PMDB, Covas promoveu a escolha desses relatores de forma a atender desproporcionalmente o grupo mais à esquerda do partido. Segundo reportagem da *Revista Veja*, em 08 de abril de 1987.

Covas [...] acabou montando uma escultura que não se

encaixa no perfil de centro exibida por cada uma das comissões. [...] Pelo acordo, que deu sete presidências ao PFL e uma ao PDS, o PMDB ficou com oito postos de relator – e o senador colocou em sete deles parlamentares da esquerda do partido.

Num exercício de síntese, podemos afirmar que o Regimento Interno aprovado criou os mecanismos que beneficiavam de maneira importante as preferências dos grupos progressistas. Alguns exemplos se destacam: o fluxograma de trabalhos, em quatro fases e com votações por maioria simples, permitia que a agenda progressista pudesse ser aprovada nas primeiras fases e aumentasse o custo de votos e o custo político de rejeição nas fases seguintes. Além disso, a própria agenda temática das Comissões e Subcomissões davam certo destaque aos aspectos mais caros às ideias progressistas. Aponto, ainda, para a peculiar composição da Comissão de Sistematização, que deu ao líder do PMDB, à época de inclinações progressistas, amplo poder para compor esta decisiva Comissão dos trabalhos, garantindo maioria significativa para os grupos mais à esquerda (Pilatti, 2020, p. 51-52).

Porém, o fator decisivo desse processo de elaboração constitucional seria a força do partido majoritário que, com uma bancada gigantesca, poderia impor as decisões conforme previa o Senador Fernando Henrique Cardoso em declaração reproduzida acima. Ocorre que a divisão interna do partido é um dos aspectos essenciais dos rumos tomados pela Constituinte no que tange às decisões significativas que aqui serão consideradas. O PMDB, como maior partido da Assembleia, seria em tese capaz de impor uma agenda uníssona, mas, dada as suas divisões internas, não conseguiu. Ademais, a escolha da liderança de Mário Covas e sua condução de privilegiar a ala mais à esquerda do partido, deu muita força aos grupos progressistas nas primeiras fases da elaboração da Constituição, especialmente nas decisões tomadas na Comissão de Sistematização, mas dividiu definitivamente o partido, de forma a fragmentá-lo de vez em dois partidos em 1988.

Esta é uma questão importante, pois o PMDB, herdeiro da oposição consentida à ditadura, o MDB, era uma grande frente composta por grupos

que iam da centro-direita à centro-esquerda no campo ideológico. Para se ter uma ideia, entre os 305 constituintes do partido, 72 eram ex-membros do partido da Ditadura, a Arena (Fleisher, 1988, p. 29-40). Ou seja, muitos adesistas de última hora deixaram a antiga força partidária da ditadura e se lançaram ao legislativo sob a sigla do PMDB, mas sem ser organicamente herdeiro da luta política democrática. Segundo Motter (2019, p. 135), “apenas 212 dos 298 peemedebistas eleitos em 1986 podem ser considerados ‘autênticos’”, já que “o restante abrigou-se no partido para garantir a eleição”. Esse aspecto “tira do partido o mérito de ser majoritário na Constituinte e antecipa as profundas divergências que haveriam de assinalar a atuação da sua bancada”.

Ademais, a divisão do PMDB se explica e se aprofunda quando observamos para outros aspectos. Como lembrou, no contexto da formação da Constituinte, o cientista político Leôncio Rodrigues Netto (1987, p. 28-29),

sendo o mais “nacional” de todos os partidos, quer dizer, com penetração em regiões fortemente contrastantes entre si, abrigando deputados de meios sociais e culturais diversos, o PMDB, somente por esse fato, tente a ser um partido menos homogêneo e de menor coesão interna. Os partidos menores, com características sociais ou regionais mais marcadas, tendem a ser mais coesos e programaticamente mais coerentes, na medida, precisamente, em que devem representar interesses de grupos mais definidos. O PMDB, ao contrário, ao espriar-se por todo o território nacional, é obrigado a atender a uma gama maior e mais heterogênea de interesses. Conseqüentemente, em comparação com os demais partidos, tem mais dificuldades para definir estratégias e movimentar-se com rapidez na própria medida em que necessita ouvir (e eventualmente conciliar) tendências e grupos espalhados por todo o território nacional: frações político-ideológicas, demandas regionais, forças políticas estaduais (governadores, deputados, vereadores, grupos de interesses variados etc.).

Por fim, podemos considerar um terceiro aspecto para a compreender essa divisão interna do PMDB e, portanto, a seu fracasso em impor a agenda do partido na Constituinte: a nova situação de ser governo e, com isso, ter de assumir uma postura de defesa do *status quo*, algo que não estava na essência do partido, nascido como oposição consentida ao regime ditatorial. Assim, “incapaz de decidir entre ser ou não ser governo, o PMDB acabou acomodando na sua bancada uma fração governista e uma fração oposicionista” (Motter, 2019, p. 137).

Diante desse quadro, os trabalhos nas Subcomissões começaram tensos em função da discussão da possibilidade ou não de encaminhamento de substitutivos ao projeto encaminhado pelo relator. O presidente da Assembleia, Ulisses Guimarães, acabou cedendo às pressões dos conservadores e permitindo que houvesse a apresentação de substitutivos, partindo da premissa de que necessariamente as matérias das Subcomissões seriam monotemáticas. Entretanto, basta ver os nomes das Subcomissões para perceber que todas elas tratavam de alguns temas, não existindo nenhuma que fosse monotemática. Diante desse artifício, ficava evidente a estratégia dos grupos conservadores: rejeitar os anteprojetos dos relatores progressistas nomeados por Mário Covas com aprovação de substitutivos. Com isso, o passo seguinte seria substituir o relator por alguém alinhado ao anteprojeto aprovado, revertendo a correlação de forças na Comissão de Sistematização. Mas esta tentativa conservadora não obteve sucesso. Assim, mesmo que derrotado na Subcomissão, o relator manteria seu posto e, portanto, sua cadeira na Comissão de Sistematização (Pilatti, 2019, p. 78-80).

Entre fevereiro e maio de 1987, se desenvolveram os trabalhos nas 24 Subcomissões. Em geral, os relatores da ala progressista do PMDB apresentaram relatórios que foram parcial ou totalmente alterados nas votações finais. Dessa forma, já se confirmava a tendência de divisão na etapa inicial entre o grupo conservador e o grupo progressista, sendo o partido majoritário, PMDB, dividido entre os dois grupos, numa proporção mais ou menos de 1/3 conservador, 1/3 progressista e 1/3 que variava as posições (Mainwaring; Liñan, 1998). Os partidos de esquerda e esse bloco

progressista do PMDB se uniram na defesa dos anteprojotos dos relatores, enquanto os conservadores procuraram derrotá-los nas votações seja com o uso de emendas picotadas ou por apresentação de um substitutivo integral onde houvesse maior consenso entre eles e os moderados. Nesse sentido, conclui Adriano Pilatti (2019, p. 117) que

nem mesmo o bloco majoritário [conservador] pôde aprovar integralmente suas propostas. Embora vitoriosos no atacado, os conservadores sofreram derrotas pontuais e o procedimento de elaboração constitucional, testado, revelou as primeiras brechas pelas quais poderiam passar as propostas progressistas, para chegarem à Comissão de Sistematização, cuja composição era mais propícia à sua aprovação que a dos foros iniciais.

A partir de fins de maio e até meados de junho, os trabalhos se desenvolveram nas oito Comissões. O contexto social e econômico era tenso: o novo ministro da Fazenda, Bresser Pereira, lançava um novo plano econômico em junho, e os conflitos no campo se intensificavam com o assassinato de Paulo Fontelles, que era suplente constituinte pelo PCdoB e advogado de posseiros e sem-terra. Nesse clima tenso, o presidente da Assembleia Constituinte Ulisses Guimarães determinou que não se poderia apresentar substitutivo aos anteprojotos dos relatores das Comissões, além de considerar que as emendas poderiam ser votadas em separado e exigiam maioria absoluta para aprovação.

O cenário ao final dos trabalhos das Comissões reproduziu, em larga escala, os mesmos resultados que haviam acontecido nas Subcomissões, isto é, as disputas entre conservadores e progressistas, sendo os primeiros em maioria e os últimos com alguma capacidade de veto em temas polêmicos. Sete das oito Comissões entregaram seus relatórios em junho, com exceção da Comissão VIII, da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, que não apresentou anteprojeto, visto que aquele elaborado pelo relator foi derrubado pelos conservadores, mas que não conseguiram articular-se para aprovar um substitutivo.

Entretanto, a novidade essencial nessa segunda fase dos trabalhos foi a germinação de um grupo que se autodenominava “Centro Democrático”, e que, a partir das articulações do governo e seus apoiadores na Assembleia Constituinte, tentavam conter os avanços considerados progressistas no projeto constitucional. Freitas, Moura e Medeiros (2008) argumentam que as “forças conservadoras” demoraram todo esse tempo para se articularem pois havia incerteza sobre o que aconteceria na Comissão de Sistematização, especialmente nas questões polêmicas como o sistema de governo e o tempo de mandato do presidente Sarney. Para esses autores, houve um erro de estratégia da liderança peemedebista, pois ao forçar a aprovação dessas questões centrais em um cenário político desfavorável, acreditando que a minoria organizada poderia impor suas intenções à maioria desarticulada, acabou desencadeando a reviravolta ao final do ano de 1987.

Os trabalhos da Comissão de Sistematização se iniciaram no fim de junho e se desenvolveram até meados de novembro de 1987. Na interpretação de muitos analistas dos debates constituintes, tratou-se do período mais tenso dos trabalhos, onde se consolidou a divisão entre os grupos representativos dos conservadores e dos progressistas, tanto entre os constituintes quanto na sociedade civil. O primeiro anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-AM), foi objeto de duras críticas dos conservadores e na imprensa. Era um imenso texto com 501 artigos que basicamente sistematizavam tudo que foi aprovado nas oito Comissões. Uma questão importante era a adoção do sistema parlamentarista, vindo da Comissão IV, bem como o mandato de cinco anos para o presidente da República. Setores das Forças Armadas reclamavam da anistia aos civis e militares condenados durante a ditadura militar. Já a classe dominante, inspirada no ideal neoliberal que se fortalecia no hemisfério norte, requeria menos concessões aos progressistas e a contenção dos direitos trabalhistas. A imprensa amplificava as críticas, apelidando o anteprojeto de

*Frankenstein.*⁵

Após a apresentação de mais de cinco mil emendas, Bernardo Cabral reformulou o anteprojeto, sem mudanças significativas, apenas com um pequeno enxugamento do texto, que passou a ter 496 artigos. Os conservadores reagiram novamente contra o texto, apelidando-o dessa vez de *Bebê de Rosemary*.⁶ O projeto foi aprovado pela Comissão de Sistematização em 11 de julho de 1987, mas com a certeza de que seria todo alterado nas discussões das emendas aos títulos e artigos. Nesses dias, ganhou importância as negociações feitas entre as lideranças partidárias e a presidência da Assembleia Nacional Constituinte, enfraquecendo o papel da Comissão de Sistematização. Mesmo assim, no que foi proposto nos novos substitutivos do relator da Comissão – chamados de Cabral I e Cabral II – manteve-se o caráter “progressista” do texto na visão dos grupos conservadores. Ocorre, no entanto, que

A vantagem conservadora na Comissão não assegurava ao bloco a maioria absoluta (no caso, 47 votos) necessária para aprovar as matérias constitucionais em que tinha interesse e rejeitar as matérias a que era contrário. [...] Aqui a correlação de forças entre os blocos chegava perto do equilíbrio, ao contrário do que se dava no Plenário e se dava nas Comissões e na maioria das Subcomissões Temáticas (Pilatti, 2019, p. 168).

5 O jornal *O Estado de São Paulo*, no editorial de 3 de julho de 1987, chamava o anteprojeto de “monstro”. Ver, também, a *Revista Veja*, de 8 de julho de 1987, p. 32.

6 O filme com este nome, do diretor Roman Polansky, foi lançado em 1969 e é considerado um dos maiores clássicos das películas de terror de todos os tempos. A associação do anteprojeto ao filme procurava estabelecer esta noção de “terror” que os conservadores taxavam o anteprojeto de Bernardo Cabral. Ver *O Estado de São Paulo*, de 9 julho de 1987, p. 4; e, a *Gazeta Mercantil*, de 9 de julho de 1987, p. 6.

Assim, aparentemente, foi na Comissão de Sistematização sob o Primeiro Regimento da Assembleia Nacional Constituinte que as ideias progressistas tiveram maior êxito. E foi em razão disso que se formou o chamado “Centrão” – composto pelos constituintes dos partidos conservadores, associados a algo em torno de metade a dois terços do PMDB (a depender das temáticas) –, que reagiu e, no final de 1987 e início de 1988, forçou a aprovação de um novo Regimento. Dessa forma, ao contrário do que parte dos estudos sobre a constituinte afirmam (Souza, 2003; Gomes, 2006), não foram nas instâncias descentralizadas que os progressistas tiveram maior êxito, mas sim na terceira e mais concentrada fase, da Comissão de Sistematização, que isso aconteceu. Especialmente porque as preferências da liderança do PMDB, Mário Covas, puderam concentrar os progressistas do partido nesta Comissão (Pilatti, 2019).

Os números da revolta do “Centrão”, que levou a aprovação de um novo Regimento, parecem corroborar com essa constatação, pois

Entre os 49 peemedebistas da Comissão de Sistematização, 12 (ou seja, 24,49%) se rebelaram contra a liderança do partido e contra o sentido impresso ao Projeto de Constituição resultante das votações da Comissão, assinando o Projeto de Resolução do Centrão. No plenário, a proporção de peemedebistas a fazê-lo foi bem maior (43,46%), o que mostra que os peemedebistas com assento na Comissão de Sistematização não eram tão representativos do PMDB na Assembleia (Coelho, 1999, p. 183).

Diante desse contexto, o “Centrão” conseguiu reunir 290 assinaturas de constituintes durante a sessão que o Jornal *O Estado de São Paulo* considerou a “mais tumultuada da história do Congresso Nacional” (04 dez. 1987). A principal alteração proposta pelo “Centrão” era uma significativa mudança institucional: para que um texto destacado fosse mantido, seria necessária a formação de uma maioria absoluta, ou seja, ao invés do destaque precisar dessa maioria absoluta, se invertia o ônus da aprovação para o texto aprovado na Comissão de Sistematização, permitindo que no

plenário ele fosse derrubado com menos votos. O “Centrão”, com esta mudança regimental, se rebelava contra a supremacia da Comissão de Sistematização, que havia já derrubado seus postulados propostos nos anteprojetos das Comissões Temáticas. A tentativa era recuperar o terreno perdido nas votações em plenário (Munhoz, 2011, p. 364).

Com essa mudança significativa, durante longos oito meses do ano de 1988, o projeto constituinte foi debatido e votado em dois turnos até a redação final no plenário dos 559 constituintes. Entretanto, mesmo com a alteração do Regimento, o “Centrão” não conseguiu impor totalmente a sua agenda na constituinte. Não havia, entre eles, a unidade necessária em todos os pontos polêmicos, o que demonstra a existência de certa divisão dos grupos conservadores naquele momento da adoção ou não dos postulados neoliberais ou de manutenção de alguns elementos que fossem do paradigma nacional-estatista. Assim, a votação em plenário mostrou que o “Centrão” possuía grande poder de veto sobre medidas significativamente progressistas como a nacionalização das telecomunicações, a reforma agrária ou a definição de empresa nacional. Mas não tinha consenso sobre elementos importantes sobre a Ordem Econômica e a exploração de recursos naturais, o que garantiu condições para vitórias importantes do campo progressista nessas áreas (Pilatti, 2019, p. 283-285).

Por outro lado, a aprovação do mandato de cinco anos para o presidente da República e a transferência da questão do sistema de governo para um plebiscito a ser realizado em 1993 foram resultado de negociações e acordos entre as lideranças conservadoras e progressistas. Assim, podemos considerar que

A discussão sobre a atuação do “Centrão” passava a todo o momento pelo embate ideológico entre direita e esquerda. Nesse sentido, [...] a questão da igualdade estava em jogo sob diferentes perspectivas e apreciações. Enquanto o “Centrão” defendia que suas propostas visavam uma maior igualdade entre os constituintes na elaboração da Carta, os partidos opositores à sua atuação afirmavam que o resultado final de uma Constituição

ditada pelas novas regras impostas pelo bloco seria mais desigual para a população como um todo (Munhoz, 2011, p. 375).

No limite, podemos afirmar que esse debate entre o que significava a "igualdade" nesse contexto corresponde às diferentes visões ideológicas que dois constituintes simbolizaram em obras escritas sobre o processo de elaboração da Magna Carta. De um lado, o Senador Roberto Campos (PDS-MT), representante do campo conservador e (neo)liberal, defendia que a constituinte foi manietada pela esquerda, atribuindo-lhe como características "(a) agressividade ideológica; (b) desinformação econômica; (c) carência de 'sense of humor'" (2018, p. 233), o que impediu o avanço institucional do país para uma linha de liberdade associada a visão de Mercado. Por outro lado, o deputado Florestan Fernandes (PT-SP), sociólogo e constituinte do campo de esquerda, afirmava que "coube-nos uma constituição burguesa conservadora, com múltiplos arranques no sentido da modernização da ordem social competitiva inoperante" (1989, p. 346-347), o que preservou os interesses das classes dominantes contra o interesse da maior parte da Sociedade.

Assim, ao que nos parece sobre aquele contexto, a Constituição promulgada em outubro de 1988, apresentava características que desagradavam tanto o campo conservador, quanto o campo progressista e, em grande medida, contrariava muitos interesses, tanto do Mercado quanto da Sociedade na perspectiva adotada neste trabalho, o que expressa, em nossa visão, o complexo momento de conflito entre a adoção do paradigma neoliberal ascendente ou de manutenção de algum modelo de nacional-estatismo característico do processo de desenvolvimento brasileiro até aquele instante. Veremos, a seguir, como esse debate se desenvolveu por dentro da Comissão da Ordem Econômica, onde a regulamentação em torno das mercadorias fictícias do dinheiro, do trabalho e dos recursos naturais foram debatidos.

4. Os debates constituintes sobre os princípios da Ordem Econômica

Com os relatórios das respectivas Subcomissões em elaboração, a primeira Reunião da Comissão da Ordem Econômica, no dia 1 de abril de 1987, definiu a Mesa Diretora dos trabalhos, mantendo-se o que foi acordado entre as lideranças partidárias, com a presidência ocupada pelo Senador José Lins (PFL-CE) e a relatoria a cargo do Senador Severo Gomes (PMDB-SP). José Lins tinha uma trajetória associada ao regime ditatorial e à defesa dos movimentos ruralistas. Já Severo Gomes, em que pese o fato de ter servido como ministro dos governos ditatoriais de Castello Branco e Ernesto Geisel, tinha uma trajetória associada ao nacional-estatismo. Esses aspectos dos dois personagens principais da Comissão da Ordem Econômica foram importantes para os rumos que ela tomou afinal.

No que tange à sua composição, dos 65 membros, 34 deles pertenciam ao PMDB. O PFL tinha 15 representantes, o PDS tinha 4 e o PL apenas 1. No campo mais à esquerda, o PDT era o maior partido com 3 representantes, o PT tinha 2, sendo que PCdoB, PCB e PSB tinham 1 representante cada um. Restavam ainda 2 representantes do PTB e mais 1 do PTC. Entretanto, conforme já explicamos no tópico anterior, a ampla maioria do PMDB não significava unicidade do partido que, ao contrário, se dividiu nas decisões mais importantes da Comissão.

No caso da Comissão Temática VI, sobre a Ordem Econômica, as Subcomissões a ela correspondentes entregaram seus anteprojetos em fins de maio, quando se iniciou os debates sobre esses documentos na Comissão. Esta contava com 65 Constituintes, acima do número mínimo de 63, pois os pequenos partidos, com menos de oito representantes, podiam escolher de quais Comissões gostariam de participar. O anteprojeto com 14 artigos vindo da Subcomissão VI.a, sobre os Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica provocou intensos debates na Comissão de Ordem Econômica.

O anteprojeto aprovado na Subcomissão foi fruto da maioria de

representantes liberais que havia se instalado nela, mas com algumas conquistas dos grupos minoritários antiliberais no texto final. A estratégia adotada pela maioria liberal e liderada pelo presidente da Subcomissão, Delfim Netto (PDS-SP), foi de não polemizar nas discussões durante as sessões, que foram esvaziadas, com falta de quórum pela ausência dos liberais. No momento da votação, apresentaram emendas picotadas para derrotar o anteprojeto do progressista Virgildásio de Senna (PMDB-BA) (Pilatti, 2019, p. 106-114). Assim, o anteprojeto aprovado, logo no artigo 1º, apresentava elementos das correntes liberal e progressista de pensamento coabitando o texto:

Art. 1º. A ordem econômica, fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e os seguintes princípios:

I – propriedade privada dos meios de produção; II – livre concorrência; III – igualdade de oportunidades; IV – função social da propriedade; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente (ANC, 25 maio 1987, V. 171, p. 2).

Observamos aqui a defesa das noções de propriedade privada, de livre iniciativa e de concorrência, argumentos centrais do pensamento econômico liberal, coexistindo com outros, que destacam a valorização do trabalho, a ideia de justiça social, de função social do uso da propriedade e de defesa do meio ambiente, que revestem os discursos daqueles que criticam a visão econômica liberal.

No restante do anteprojeto, com 14 artigos, o tom do documento continua o mesmo: coexistência de princípios econômicos liberais e intervencionistas. Entretanto, ao que nos parece, os elementos liberais eram predominantes. Veja-se, por exemplo, que no artigo 6º, propugnava-se a ideia de que “o Estado não poderá substituir a empresa particular na atividade econômica”, e no inciso 5º deste artigo, afirma-se que “o Estado participa da atividade econômica produtiva em setores não atendidos totalmente pela

empresa privada, sempre em caráter provisório” (ANC, 25 maio 1987, V. 171, p. 3). Ou seja, procurava-se garantir que a iniciativa privada tivesse proeminência em relação a ação do Estado na economia.

Por fim, no que se refere aos monopólios estatais e à definição do que seria empresa nacional, o anteprojeto da Subcomissão VI.a considerava que o monopólio do petróleo se restringia à pesquisa e à lavra, garantia a exploração do subsolo e dos recursos hídricos e minerais à União. Entretanto, propunha uma definição de empresa privada nacional, “aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua administração sediada no país” (*Ibidem*, p. 2), que abria a possibilidade para que qualquer empresa estrangeira com sede no Brasil fosse considerada uma empresa nacional, o que incomodava muito os grupos nacionalistas da Constituinte. Até porque, no último artigo do anteprojeto, afirmava-se que “o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais em faixas de fronteira ou em terras indígenas somente poderão ser efetuados por empresas públicas ou empresas nacionais” (*Ibidem*, p. 6). Ora, como a definição de empresa nacional dada no anteprojeto, aceitava a incorporação das estrangeiras com sede no Brasil, permitir-se-ia no texto constitucional que estas empresas explorassem recursos naturais do país em faixas de fronteira e em terras indígenas.

Durante os debates sobre o Relatório da Subcomissão VI.a na Comissão de Ordem Econômica, três temas se tornaram objeto de polêmica entre os grupos liberais e/ou conservadores, mais aquiescentes aos ventos neoliberais que sopravam fortemente vindos do hemisfério norte, e os grupos de esquerda e/ou nacional-estatistas, que defendiam uma ou outra forma de desenvolvimentismo que preservasse em linhas gerais as características da economia brasileira centrada na ideia de industrialização.

Quadro 2 – Temas divergentes sobre os Princípios Gerais da Economia na Comissão de Ordem Econômica da Assembleia Nacional Constituinte

Temas	Posições liberais e/ou conservadoras	Posições nacionalistas e/ou esquerdistas
Papel do Estado na economia	Deveria se restringir ao mínimo possível, com diminuição de sua interferência no funcionamento dos mercados, bem como reduzir a quantidade de empresas estatais, garantindo que a economia funcionasse sob a égide do livre mercado. Deveria ser um agente fundamental na garantia das regras e contratos.	Precisa atuar no sentido de corrigir as distorções criadas pelos mercados, seja do ponto de vista social ou econômico. Deve regular para garantir os direitos sociais e a primazia do nacional sobre o internacional, bem como ter forte presença na economia com empresas estatais estratégicas.
Definição de empresa nacional	Estas deveriam ter uma definição ampla, que preservasse os interesses dos investidores independentemente da nacionalidade dos acionistas e proprietários. Basta apenas ter sede no país e seguir as leis nacionais.	Precisa ser uma definição precisa que defenda o capital nacional do avanço das multinacionais e do imperialismo, isto é, empresa nacional seria aquela em que se tem o controle acionário em mãos de brasileiros.

Temas	Posições liberais e/ou conservadoras	Posições nacionalistas e/ou esquerdistas
<p>Monopólio da exploração do petróleo, dos recursos minerais e dos recursos hídricos</p>	<p>Deve-se flexibilizar esses monopólios, permitindo a entrada de capitais privados nacionais ou estrangeiros para investir na exploração desses recursos, ampliando a capacidade produtiva da economia, já que o Estado é totalmente ineficiente nessas tarefas e desperdiça os recursos naturais que podem promover desenvolvimento.</p>	<p>Precisa-se preservar e ampliar os monopólios desses recursos, garantindo que sejam explorados preferencialmente por empresas estatais e, em alguns casos, por empresas nacionais conforme a definição acima para garantir a salvaguarda do patrimônio do subsolo nacional dos interesses imperialistas, bem como preservar o meio ambiente e os direitos dos povos indígenas.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos debates registrados no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), Suplemento das Reuniões da Comissão da Ordem Econômica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987.

Sintetizados no Quadro 2, esses posicionamentos distintos expressavam os conflitos da sociedade brasileira naquele contexto dos anos 1980: se o modelo desenvolvimentista experimentado pelo país nas décadas anteriores parecia ter chegado aos seus limites, uma inserção acrítica ao processo de neoliberalização que vinha ganhando terreno no mundo naquela década tinha também vários questionamentos. Além disso, a noção de resgate do que se chamava à época de “dívida social” do processo de desenvolvimento também mobilizava muitos setores da sociedade e, claro, representantes na Assembleia Constituinte, se expressando na disputa que se consubstanciou dentro da Comissão da Ordem Econômica.

A Quarta Reunião Ordinária da Comissão da Ordem Econômica,

realizada em 27 de maio de 1987, foi a primeira em que os Constituintes puderam analisar os anteprojetos enviados pelas Subcomissões. O Constituinte Luiz Salomão (PDT-RJ) fez um discurso sobre o anteprojeto da Subcomissão VI.a questionando exatamente os pontos destacados no Quadro 2. Como um representante da visão de esquerda, afirmou que o material apresentado tinha “critérios bastante vagos” sobre a definição de empresa brasileira, já que ter sede no país e respeitar as leis brasileiras eram critérios óbvios para existência de qualquer empresa. Além disso, afirma que sobre a intervenção do Estado na economia, o que se estabeleceu negava a realidade, visto que o papel estatal era muito mais significativo nas economias modernas do que aqueles propugnados no anteprojeto, ou seja, “regredimos em relação à formulação atual, onde é reservado um papel supletivo ao capital estatal”. Criticou ainda a restrição do monopólio de petróleo exclusivamente à pesquisa e lavra. Por fim, lembrou que “a abertura que se deu, para que o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a mineração possam ser feitas em faixas de fronteira, e em territórios indígenas por empresas nacionais”, casada com a definição de empresa nacional dada no texto “implica na possibilidade de que empresas de capitais estrangeiros [...] possam minerar e aproveitar a energia hidráulica em faixa de fronteira e territórios indígenas” (DANC, 1987, p. 29-30).

A visão do Constituinte Salomão foi acompanhada por outros representantes da esquerda nos debates daquela Reunião. Fernando Santana (PCB-BA) focou na questão do petróleo. Vladimir Palmeira (PT-RJ) afirmou que havia três pontos de conflito: a questão da intervenção estatal, a questão da exploração do subsolo e a definição de empresa nacional. A deputada Irma Passoni (PT-SP) cobrou a presença dos elaboradores do anteprojeto, para que pudessem defendê-lo e debatê-lo com os outros constituintes.

Em defesa de pontos do anteprojeto vieram os Constituintes Alysso Paulinelli (PFL-MG), Jalles Fontoura (PFL-GO) e Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE). Em geral, consideravam importante delimitar o papel do Estado na economia e, especialmente, o seu tamanho, pois para todos eles o aparelho estatal era excessivo e perdulário. Entretanto, conforme afirmou Lima Filho, a grande preocupação dos grupos liberais era definir claramente as áreas, ou

seja, “a área da intervenção do Estado e áreas da propriedade privada” (DANC, 1987, p. 38). A grande questão era se isso seria tema constitucional ou não, com os representantes discordando muito sobre o que poderia ou não entrar em norma constitucional ou deveria ser proposto como lei ordinária.

Na Sétima Reunião Ordinária, realizada em 01 de junho, o Constituinte Aldo Arantes (PCdoB-GO) fez longo discurso criticando todos os anteprojetos aprovados nas Subcomissões da Comissão de Ordem Econômica. No que tange aos Princípios Gerais, Arantes considerava um documento “entreguista”, que não preservava sequer o capital privado nacional, que se baseava na existência de um “livre mercado” ilusório, já que “estamos numa situação de uma economia monopolista” em que “os próprios países centrais capitalistas tomam medidas de cunho protecionista”. Lembrava ainda o deputado goiano que as estatais brasileiras, menosprezadas, segundo ele, no anteprojeto IV.a, eram o sustentáculo do desenvolvimento brasileiro e deveriam ser fortalecidas, especialmente na defesa do petróleo e da mineração. Por fim, propôs ainda que nas “Disposições Transitórias” da Ordem Econômica fosse incluída uma auditoria sobre a dívida externa brasileira (*Ibidem*, p. 47).

Mas foi com na manifestação do Senador Roberto Campos (PDS-MT) que a discussão sobre os Princípios Gerais ganhou força pelo lado da argumentação liberal. Seu tom foi de defesa do que ele considerava urgente: a “desregulamentação” e a “desestatização”. Promovendo ambas, é que o Brasil completaria o processo de transição democrática. Em suas palavras,

Em primeiro lugar, a necessidade de aumentar a eficiência produtiva nos regimes competitivos; segundo, isso é importante, e não é um ponto que os nossos chamados progressistas que a rigor, eu chamo de xiitas, se dão consciência, é a necessidade de compatibilizar a democracia política com a democracia econômica. São falsos liberais aqueles que querem apenas a liberdade política imaginando que podem associá-la por tempo indefinido ao liberalismo político, ao autoritarismo econômico. A liberdade política exige mais cedo ou mais tarde a extinção do autoritarismo econômico, e uma das

tragédias, se não for a maior da Nova República é, precisamente, ter-nos dado, ao mesmo tempo, um máximo de liberdade política e um máximo de autoritarismo econômico (DANC, 1987, p. 54).

A associação entre democracia política e liberalismo econômico, ou seja, considerando que um regime democrático de fato passa pela liberdade econômica entendida como garantia da propriedade privada e daquilo que chamam os liberais de “livre iniciativa”, é evocada pelo Senador de forma muito próxima ao pensamento de Friedrich von Hayek (1899-1992), considerado um dos pais intelectuais do neoliberalismo conforme analisamos no Capítulo I, para quem a democracia política é algo puramente instrumental. O valor fundamental para Hayek é a liberdade econômica. Em entrevista ao jornal chileno *El Mercurio*, em abril de 1981, perguntado o que achava das ditaduras, Hayek respondeu que “é possível para um ditador governar de maneira liberal”, assim como é totalmente plausível que “uma democracia governe com total falta de liberalismo”, por isso, concluía Hayek, “eu prefiro um ditador liberal a um governo democrático sem liberalismo”.⁷

Roberto Campos estava dizendo, na prática, que a Nova República, que abriu espaço para a participação política e elevou as liberdades de ação nesse campo, com a emergência dos movimentos sociais, a retomada das greves e a formação livre de partidos e sindicatos, estava entregando o que, em sua visão (e na de Hayek), é o pior dos mundos: uma democracia totalitária, isto é, liberdades políticas que, levadas a cabo com força pela Sociedade e anuência do Estado, inibiriam e, até mesmo impediriam a liberdade econômica que, em última análise, seria a “verdadeira” liberdade, a de Mercado. Nessa perspectiva, afirma Campos, até os governos comunistas ou esquerdistas de sua época estavam reconhecendo a necessidade de

7 Tradução livre de trechos da entrevista acessada em Extracts from an Interview with Friedrich von Hayek (*El Mercurio*, Chile, 1981). *Punto de Vista Economico*, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://puntodevistaeconomico.com/2016/12/21/extracts-from-an-interview-with-friedrich-von-hayek-el-mercurio-chile-1981/>. Acesso em: 12 jun. 2023. Para uma análise das relações entre os pensamentos de Hayek e de Roberto Campos, ver Nemeth Jr. e Angeli (2020).

liberalização econômica. Cita o Senador os exemplos de Gorbachev na URSS e de Deng Xiaoping na China, que estariam abrindo os seus regimes para a “livre iniciativa”. Na sua visão, portanto, o anteprojeto de Princípios Gerais era uma tentativa de colocar o Brasil no rumo que o mundo todo estava naquele momento, ou seja, a busca pela plena liberdade econômica. Tratava-se de colocar o país “[n]um regime que favoreça a livre iniciativa” (DANC, 1987, p. 55).

Porém, o substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Ordem Econômica, Senador Severo Gomes (PMDB-SP), alterou de forma significativa o anteprojeto VI.a dos Princípios Gerais. Logo no artigo 1º, modificações importantes foram feitas:

Art. 1º. A ordem econômica, fundada nos princípios da justiça social, tem por objetivo assegurar a todos existência digna, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho, em coerência com:

I – a soberania nacional; II – a propriedade privada; III – a função social da propriedade; IV – a proteção do consumidor; V – a defesa do meio ambiente; VI – a participação preferencial da iniciativa nacional e complementar do investimento estrangeiro; VII – a redução das desigualdades regionais e sociais (ANC, jun. 1987, V. 161, p. 2).

Neste substitutivo, o princípio fundamental deixa de ser a “livre iniciativa” e passa a ser a “justiça social”. A liberdade de iniciativa deve se conciliar com a valorização do trabalho, assim como deve-se agora também dar preferência ao capital nacional e se buscar a redução das desigualdades, sejam elas regionais ou sociais. No que tange à função social da propriedade, Severo Gomes garantiu que a propriedade privada só fosse legítima se realizasse “sua função social” e se tornasse “acessível a todos”, mas mantinha que a indenização em caso de desapropriação deveria ser feita em dinheiro e não em títulos da dívida, como reivindicavam os setores mais radicalizados da esquerda. Definia, no artigo 3º, a empresa nacional como “pessoa jurídica

constituída e com sede no País, cujo controle efetivo esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional [...] de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País” (ANC, jun. 1987, V. 161, p. 2).

Sobre o papel do Estado, o substitutivo do Senador paulista defendia, em seu artigo 6º, que ele deve “controlar”, “fiscalizar” e “fomentar” o desenvolvimento, em “monopólios” ou “em regime de participação com as empresas privadas”. Por fim, o anteprojeto ainda defendia que o Estado deveria reprimir os monopólios e oligopólios “privados”. Mas este termo não aparece no texto, mas nos debates com os constituintes, quando Severo Gomes reconheceu a necessidade de explicitar essa ideia. Por fim, propôs no anteprojeto que a exploração dos recursos de subsolo era de exclusividade da União e, subsidiariamente, de empresas privadas nacionais, conforme definidas acima, e se ampliou o monopólio da exploração do petróleo e do gás natural para “a pesquisa, a lavra, o refino, o processamento, a importação, o transporte marítimo e em condutos” (*Ibidem*, p. 3).

Vê-se, portanto, que o substitutivo proposto pelo relator da Comissão de Ordem Econômica tinha uma perspectiva mais nacional-estatista, contrariando a visão dos liberais que haviam produzido o material na Subcomissão de Princípios Gerais. O relator justificou suas decisões também invocando, a exemplo do Senador Roberto Campos, as noções de democracia política e econômica, mas em perspectivas teóricas bem distintas:

Todas as grandes democracias têm distâncias sociais menores e os mecanismos políticos permitem harmonizar, ou temporariamente ou sempre, os antagonismos da sociedade. Num País como o nosso, as distâncias tão grandes colocam sempre impasses na negociação; [...] sendo o grande obstáculo à durabilidade das instituições [...].

E a sociedade começa a entrar, muitas vezes, num processo de desarticulação, de desobediência civil e aí as instituições são feridas, o País volta, vamos dizer, a situações anormais de rompimento da lei, passa-se por períodos autoritários; nesse período autoritário, o povo

não tem como exprimir a sua vontade, concentra-se mais a renda, aumentam-se as distâncias sociais, até que se comece um novo período democrático.

E daí a grande preocupação que devemos ter todos nós nos dias em que estamos vivendo; se não formos capazes de, numa rapidez possível e necessária avançarmos para a correção dessas desigualdades, certamente não teremos instituições duradouras (DANC, 1987, p. 117).

Sua perspectiva, portanto, defendia que a Constituição deveria ser um instrumento de democratização econômica, entendida como a redução das desigualdades sociais, para a preservação das instituições políticas, aquelas que seriam pactuadas na Carta Magna e que deveriam ser duradouras e garantidoras de um regime democrático. O espírito do que defendia o Senador paulista considerava a instituição Mercado imperfeita para garantir o bem-estar maior, que era a democracia social. Haveria, portanto, a necessidade da intervenção política corrigindo os desvios concentradores do Mercado para, assim, garantindo os interesses da Sociedade, preservar a democracia. Numa palavra, não sobreviveria a democracia política sem a democratização econômica, ou seja, a eliminação da fratura social brasileira era fundamental para a preservação do regime democrático.

Os apelos de Severo Gomes não foram ouvidos pela maioria da Comissão de Ordem Econômica. Na Reunião de votação, marcada por intensos tumultos e agressões verbais, chegando perto de conflitos físicos em muitos momentos, o substitutivo do relator foi derrotado, com apresentação de três emendas, cada uma para substituir um dos Capítulos do texto proposto por Severo Gomes. Os deputados da esquerda deixaram a Reunião antes das votações finais, acusando o presidente José Lins de agir como laiaio dos interesses dos "entreguistas" e "latifundiários". A aliança entre os representantes do PFL, do PDS e de cerca de dois terços dos constituintes do PMDB que participavam dessa Comissão garantiu a vitória de um texto que retomava vários pontos aprovados na Subcomissão VI.a, entre eles a diminuição do papel do Estado na atividade econômica, a abertura para que

empresas estrangeiras atuassem na exploração de recursos naturais e de subsolo, a restrição do monopólio do petróleo à pesquisa e à lavra e a reformulação de pontos do artigo 1º, que manteve do substitutivo do relator apenas a ideia da redução das desigualdades regionais e sociais (ANC, jun. 1987, V. 164).

Dessa forma, podemos considerar que, ao contrário do que afirma a maioria dos estudos sobre o processo constituinte (Gomes, 2006), no caso da Comissão da Ordem Econômica, o anteprojeto aprovado era muito mais liberal do que nacional-estatista ou de esquerda. As pressões dos grupos subalternos e os interesses dos movimentos sociais vinculados à luta pela terra, aos direitos das comunidades indígenas e à defesa dos monopólios sobre o petróleo e o subsolo sofreram uma grande derrota nessa Comissão e tiveram de lutar por reformulações na arena seguinte, isto é, na Comissão de Sistematização para obter algumas dessas conquistas no texto final da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988.

No início dos trabalhos da Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral (PMDB-AM), apresentou, no seu anteprojeto inicial, a Ordem Econômica no Título VIII da Constituição. Nela, os aspectos gerais do projeto que saiu da Comissão Temática da Ordem Econômica foram ligeiramente modificados. Em seus aspectos gerais, o artigo 306 mantinha os princípios da livre iniciativa, mas propondo a coexistência da valorização do trabalho. No que se referia ao papel do Estado, o anteprojeto considerava ações muito mais significativas do que gostariam os liberais. O artigo 310 afirmava que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá funções de controle, fiscalização, incentivo e planejamento, que será imperativo para o setor público e indicativo para o setor privado” (ANC, jun. 1987, V. 219, p. 38).

No que se refere à definição de empresa nacional, o anteprojeto também retomava definição proposta pelo relator da Comissão da Ordem Econômica, considerando que, além de sede no país, a empresa precisa ser controlada por pessoas físicas domiciliadas no Brasil. Por fim, garantia que os recursos naturais somente pudessem ser trabalhados por empresas nacionais e toda a exploração do petróleo constituiria monopólio estatal (*Ibidem*, p. 38-

40).

Já no Primeiro Substitutivo do relator, como novidade incluía-se a ideia de “pleno emprego” nos princípios gerais, avançando um pouco mais nos ideais progressistas (ANC, ago. 1987, V. 235, p. 42). Princípios todos mantidos no Segundo Substitutivo, quando a Ordem Econômica foi trazida para o Título VII, configurando-se no texto final aprovado pela Comissão de Sistematização (ANC, set. 1987, V. 242, p. 70-72).

A redação final da Constituição, aprovada em setembro de 1988, manteve em geral a linha aprovada na Comissão de Sistematização, demonstrando que os progressistas conseguiram sustentar a vitória parcial no plenário dada a incapacidade dos grupos conservadores de se articularem em torno de questões centrais, como a da exploração dos recursos naturais, do monopólio de exploração do petróleo e a questão da empresa nacional. Considero, assim como fez o historiador Daniel Aarão Reis Filho (2014), que esses conservadores se dividiam em (neo)liberais e nacional-estatistas, que defendiam uma ação estatal mais significativa no campo econômico para o interesse desenvolvimentista de uma certa classe dominante brasileira que prosperou naquele contexto entre os anos 1950 e 1980.

5. A construção da Nova República na ordem constitucional: qual democracia?

As afirmações do Senador Severo Gomes, que reproduzimos no final do tópico acima, era taxativo: a democracia política só pode sobreviver numa sociedade que conquista certa homogeneidade social. Essa visão não era nova no Brasil, visto que um dos maiores economistas brasileiros do século XX, e participante ativo dos debates públicos brasileiros nos anos 1980, Celso

Furtado, tinha boa parte de sua obra dedicada à reflexão desse aspecto.⁸ Entretanto, nos conflitos sociais, políticos e econômicos dos anos 1980, essa temática vinha à tona de forma mais significativa, justamente porque o país vivia, em minha interpretação, dois processos de transição que poderiam se confrontar: por um lado, uma transição para a democracia política, coroada com uma nova Constituição que deveria eliminar o “entulho autoritário” do período anterior; por outro, um processo claro de decadência do modelo nacional-estatista, nas suas mais diversas versões, associado a uma onda internacional marcada pela ascensão do chamado neoliberalismo. Com efeito, essa dupla transição iniciada nos anos 1980 será a marca conflituosa de toda a trajetória da Nova República.

Foi, portanto, nesse cenário de profunda desigualdade social, de conflitos resultantes dessa desigualdade e de crise econômica e inflacionária significativa, iniciada no estagflação de 1981 a 1983, que o Brasil começou a sua dupla trajetória de transição: para a democracia política e para uma nova ordem econômico-social.

Ora, se pensarmos essas duas trajetórias a partir da leitura do sociólogo alemão Wolfgang Streeck (2018), podemos considerar que se tratava de um movimento contraditório em si. Em sua concepção, desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, transformações importantes nas estruturas econômicas e políticas do capitalismo dos países centrais edificado a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) resultaram na reconfiguração dos conflitos de classe e na dinâmica do controle sobre a oferta de dinheiro, de uso do trabalho e da apropriação dos recursos naturais. Essas mudanças abalaram a forma de organização do que Streeck chama de capitalismo democrático, ou o que a maioria dos autores que estudam esse período denominam *welfare state*, fazendo surgir uma nova versão do sistema, mais excludente e concentradora da riqueza, o capitalismo neoliberal.

8 Sobre as transformações do pensamento de Celso Furtado ao longo do tempo e sua importante reflexão sobre o significado do desenvolvimento, bem como suas limitações sob a égide neoliberal, ver o artigo Torelli; Saes (2022).

Para o sociólogo alemão, o casamento entre capitalismo e democracia no pós-Segunda Guerra foi algo arranjado, fruto de um contexto de fortalecimento das classes operárias e de ascensão do movimento revolucionário socialista que teria colocado a elite capitalista na defensiva, e compelida a ceder para garantir a sobrevivência do sistema. Além disso, afirma Streeck que, ao contrário do que acreditavam os pensadores da Escola de Frankfurt, o arranjo político do casamento foi rompido pelos capitalistas, e não pela classe trabalhadora. Entre fins dos anos 1960 e começo dos anos 1970, os capitalistas passaram a se recusar a fazer concessões aos trabalhadores e, como pressão, teriam iniciado greves de investimentos – ou, como afirmou Celso Furtado (1983, p. 44-60), transferiram investimentos para a periferia como parte da estratégia global das grandes transnacionais para poupar custos de trabalho e ampliar acesso a recursos naturais no contexto de disputas de mercados e queda da lucratividade. Esses mecanismos paralisaram o constante e razoável crescimento da economia nos países centrais ao longo das décadas de 1950 e 1960. Aparentemente, os capitalistas, temporariamente, renunciavam aos ganhos para garantir o controle político da sociedade no capitalismo dos países centrais.

Conclui Streeck (2018) que, entre fins dos anos 1960 e início da década seguinte, os capitalistas teriam rompido o contrato social do capitalismo democrático e retornado à primazia do mercado na organização do sistema. Desde então, a legitimação do capitalismo democrático tem sido feita por meio do que o sociólogo alemão chama de “tempo comprado”, uma estratégia político-econômica de conquista da legitimidade do sistema por meio de endividamento público e privado e/ou processos inflacionários que permitam sustentar um regime econômico fundamentado nos interesses do “povo do mercado” com apoio daqueles que dependem do Estado.

Esses *insights* podem nos ajudar a interpretar a dupla transição brasileira, na medida em que a democratização fosse entendida como a incorporação dos direitos sociais das massas e a construção de uma sociedade menos desigual. Dessa noção, deriva a noção evidente de que há uma necessidade de um papel ativo do Estado e das instituições representativas da Sociedade, como partidos e sindicatos, na regulação do conflito

distributivo, das relações econômicas e na estruturação de uma universalização dos acessos às políticas públicas. A demanda desses setores do país naquele momento era, no mínimo, por um pacto que levasse a um modelo brasileiro de capitalismo democrático, para usar a expressão de Streeck.

Essas demandas, presentes no debate político da transição democrática brasileira, entretanto, iam de encontro aos interesses do avanço do neoliberalismo, que no Brasil já se manifestara na oposição de grande parcela dos setores dominantes e de expressiva parte da imprensa nacional ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), ainda durante a ditadura, entre 1974 e 1976, considerado estatista demais e pouco voltado para a livre iniciativa (Cruz, 1997). Para estes setores, era necessário um Estado desregulamentador e protetor dos mercados, que eliminasse as barreiras à acumulação e às movimentações financeiras, que integrasse o país aos circuitos econômico-financeiros mundiais, com políticas que levassem a diminuição de encargos, impostos e restrições ao movimento do capital e que permitisse a exploração do trabalho de forma mais flexível.

Talvez o interesse do capital fosse mais facilmente atendido com a manutenção da ditadura em novas bases, que permitisse a consolidação de um Estado autoritário neoliberal, tal qual ocorreu na ditadura chilena do General Augusto Pinochet (1973-1989).⁹ Entrementes, o cálculo político das classes dominantes nesse contexto de transição democrática no Brasil foi de que a ditadura não mais expressava os seus interesses e se encontrava totalmente decadente depois do fracasso econômico do início da década de 1980. Assim, a não participação deles no processo de transição fortaleceria demais os movimentos dos grupos da sociedade engajados na construção da versão brasileira de capitalismo democrático, que poderiam capturá-la por completo e impor a sua agenda. Foi a partir dessas convicções que as classes dominantes promoveram

9 Para uma análise das relações entre o neoliberalismo e a ditadura chilena, ver Chamayou (2020, cap. 23).⁶

sua estratégia de participar do movimento democrático por meio de políticos conservadores, que poderiam assegurar o duplo objetivo de instalar uma democracia moderada, porém “legítima”, e limitar o crescimento da esquerda e do movimento de massas associado a ela (Saad Filho; Morais, 2018, p. 77).

Nesse sentido, os debates que resgatamos na Comissão de Ordem Econômica expressavam os conflitos e as contradições do momento de fundação da Nova República: por um lado, a busca pelo “resgate da dívida social” e a preservação da política de desenvolvimento nacional por meio de um pacto por um capitalismo mais distributivo, inspirado no modelo de *welfare state* que vinha sendo derrotado no Centro capitalista; por outro a inserção ao capitalismo em transformação no momento de conquista hegemônica do modelo neoliberal para aproveitar as ondas de possível crescimento associado e/ou subordinado. Na Comissão de Ordem Econômica, e mesmo nos resultados definitivos dos debates de formulação da Constituição de 1988, o grupo neoliberal e/ou conservador teve uma vitória parcial no que se refere aos princípios gerais da Ordem Econômica.

Assim, aparentemente, o duplo processo de transição a que nos referimos acima, manifestava suas contradições no momento de fundação institucional da Nova República. A resistência da Sociedade brasileira ao avanço dos interesses predominantes do Mercado no momento de ascensão neoliberal no mundo, conseguiu resistir em alguns pontos significativos da Constituinte, como no uso dos recursos naturais (com a manutenção do monopólio estatal na exploração petróleo e dos minérios), na definição de empresa nacional (com alguma garantia ao capital nacional) e a defesa do trabalho como um elemento significativo da Ordem Econômica.

Entretanto, no fim da década, o processo eleitoral presidencial de 1989 foi significativo no que tange ao conflito em jogo. A vitória de Fernando Collor de Mello demonstrava que ao menos na retórica e na força de mobilização eleitoral, o neoliberalismo se mostrava viável no Brasil, o que irá ensejar uma

série de projetos reformistas na Constituição recém-promulgada no sentido de abrir espaço para o Mercado atuar com mais desenvoltura.

Referências

Legislação e Documentais Oficiais

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Anteprojeto VI.a – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 25 maio 1987. (Volume 171)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Substitutivo do Relator da Comissão VI – Comissão da Ordem Econômica*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, junho 1987. (Volume 161)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Anteprojeto da Comissão VI – Comissão da Ordem Econômica*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, junho 1987. (Volume 164)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Comissão de Sistematização: Anteprojeto de Constituição*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, junho 1987. (Volume 219)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Comissão de Sistematização: Anteprojeto de Constituição (Primeiro Substitutivo do Relator)*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto 1987. (Volume 235)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Comissão de Sistematização: Anteprojeto de Constituição (Segundo Substitutivo do Relator)*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro 1987. (Volume 235)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Comissão de Redação: Projeto de*

Constituição C (Redação Final). Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro 1988. (Volume 314)

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC). *Suplemento das Reuniões da Comissão da Ordem Econômica*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987.

Bibliografia

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAMPOS, Roberto. *A Constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Ed., 2018.

CHAMOUYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo: UBU, 2020.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Partidos Políticos, Maiorias Parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CRUZ, Paulo R. D. C. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, Luiz G. de M.; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Vol. 2. Campinas, SP: Unicamp/IE, 1998.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Estado e economia em tempos de crise: política industrial e transição política*. Rio de Janeiro; Campinas, SP: Relume Dumará; Ed. Unicamp, 1997.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERREIRA, Jorge. Os conceitos e seus lugares: trabalhismo, nacional-estatismo e populismo. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

- FLEISHER, David Verge. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988.
- FRANCO, Gustavo. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; et al. (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. *Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988*. 2009 Concurso ANPOCS – Fundação Ford: Melhores Trabalhos sobre a Constituição de 1988. São Paulo, 2009.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio; et al. (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LACERDA, Antonio Corrêa de; et al. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova*, n. 44, p. 107-136, 1998.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- MODIANO, Eduardo. A ópera dos três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MOTTER, Paulino. *A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Edições Livres, 2019.

- MUNHOZ, Sara Regina. A atuação do "Centrão" na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições. *Política Hoje*, v. 20, n. 1, p. 343-394, 2011.
- NEMETH Jr., Henrique; ANGELI, Eduardo. Hayek, Campos e a defesa do autoritarismo. *Análise Econômica*, v. 38, n. 76, p. 31-54, jun. 2020.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, Ordem Econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- PINTO, Eduardo Costa. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. In: ARAUJO, Victor L. de; MATTOS, Fernando A. M. de (Org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. São Paulo: Campus, 2000.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- RODRIGUES NETTO, Leôncio M. *Quem é quem na constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: OESP-Maltese, 1987.
- SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SAES, Flávio A. M. de; SAES, Alexandre M. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SINGER, Paul. O processo econômico. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Dir.). *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Vol. 5: Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010. Org. de Daniel Aarão Reis. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

TORELLI, Leandro Salman. Os limites da democracia sobre o capitalismo neoliberal: intersecções entre o Centro e a Periferia à luz do pensamento de Wolfgang Streeck. *Politeia: História e Sociedade*, v. 21, n. 1, p. 126-146, jan.-jun. 2022.

TORELLI, Leandro Salman; SAES, Alexandre Macchione. A redefinição da inserção periférica brasileira: uma reflexão a partir do prisma furtadiano (1990-2016). *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 17, n. 32, p. 148-188, maio-ago. 2022.

VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011.