



## Trinta anos da “Constituição cidadã”: contribuições da História e da Ciência Política

*Thirty years of the “citizens’ Constitution”: contributions of History and Political Science*

*Treinta años de la “Constitución ciudadana”: contribuciones de la Historia y de la Ciencia Política*

Teresa Cristina Schneider Marques\*  
Fredéric Louault\*\*

As constituições, de uma forma geral, possuem o importante papel de submeter o poder político ao direito, definindo “as regras do jogo” e subordinando o Estado à coletividade. Segundo Schmidt, elas garantem rigidez à estrutura de governo, delimitando as suas funções e, ao mesmo tempo, definindo os direitos e deveres dos cidadãos (SCHMIDT, 1982). Dessa maneira, o estudo dos textos constitucionais é passo importante para a compreensão de regimes políticos.

Entre os estudiosos da democracia, nas mais diferentes disciplinas, há um consenso sobre a importância da Carta Constitucional de 1988 para a compreensão do atual sistema político brasileiro. A carta magna ficou conhecida como “constituição cidadã” em virtude da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, não apenas em relação à constituição que ela substituiu – a constituição de 1967 –, mas também em relação às demais constituições brasileiras.

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF 88) é o sétimo documento constitucional do Brasil independente. A primeira foi promulgada ainda no Império, em 1824, logo após a independência de Portugal. Essa constituição ficou marcada pela restrição dos direitos políticos a uma pequena parcela

da população privilegiada economicamente e pela concentração de poder nas mãos do imperador por meio do estabelecimento do poder moderador, entre outras características. Era, portanto, uma constituição monárquica e autoritária.

A primeira constituição republicana do Brasil foi promulgada em 1891, e ela marca a institucionalização do Estado brasileiro como República Federativa presidencialista. Todavia, ainda apresentava profundas limitações à plena cidadania. Como exemplo, podemos destacar o fato de que os direitos políticos foram destinados apenas a homens e ainda que excluiu alguns setores da população numericamente relevantes no período, como a população analfabeta (BONAVIDES, ANDRADE, 2002). Além disso, o voto não era secreto, permitindo que poderes locais coagissem eleitores a votar de acordo com seus interesses, criando o chamado fenômeno do coronelismo (LEAL, 1975). Diante disso, tornou-se um consenso entre os estudiosos da temática que a primeira constituição republicana não representou uma garantia de cidadania e falhou na tarefa de submeter o poder político ao direito.

A terceira constituição – a segunda constituição republicana – foi promulgada durante o governo de

\* Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

\*\* Doutor em Ciência Política pelo Institut d’Études Politiques de Paris (Sciences Po – Paris).

Getúlio Vargas em 1934 e representou um avanço se comparada à sua antecessora. Entre os avanços registrados nessa constituição, convém destacar a ampliação do acesso aos direitos políticos, uma vez que estabeleceu eleições diretas, voto secreto e permitiu o voto feminino. O voto feminino, todavia, estava condicionado à autorização do marido quando a mulher fosse casada, entre outras restrições. Destaca-se ainda que a população analfabeta continuava excluída do sistema político. Por outro lado, alguns avanços foram registrados no âmbito dos direitos civis e sociais, em virtude da positivação dos direitos trabalhistas.

No entanto, apesar dos avanços registrados, essa constituição ficou vigente por pouco tempo: três anos depois, em 1937, Vargas outorgou uma nova constituição que ficou marcada pela concentração dos poderes nas mãos do chefe do poder executivo, forçando assim um caráter legal a um Estado autoritário que limitava os direitos civis e políticos. O estabelecimento de eleições indiretas para a presidência, a retirada do direito à greve, entre outras medidas, são exemplos de como a constituição de 1937 suprimiu várias liberdades previstas na sua antecessora (BONAVIDES, ANDRADE, 2002).

Com o fim do Estado Novo, em 1946, é instalada uma nova constituinte. A constituição que resultou desse processo marca o início de uma experiência democrática no Brasil, de acordo com Jorge Ferreira (FERREIRA, 2006). Com efeito, a constituição reestabeleceu a divisão de poderes e outros direitos sociais e políticos que haviam sido suprimidos pela constituição de 1937. Contudo, ela manteve a exclusão dos analfabetos.

Os avanços do período democrático que teve início em 1945 foram interrompidos pelo golpe de 1964, que procurou conquistar legitimidade política por meio da promulgação de uma nova constituição em 1967, a sexta constituição brasileira. O interesse dos militares em criar um arranjo político que combinasse características tradicionais de um regime democrático com a concentração de poderes nas mãos da cúpula militar e limitações à participação política, incentivou o governo a tentar manter a constituição democrática de 1946 nos primeiros anos após o golpe. Contudo, o caráter arbitrário dos atos institucionais se tornou ainda mais evidente com a multiplicação dos atos complementares, forçando os militares a promulgar uma nova constituição (ALVES, 2005, p. 65-123). Assim, a constituição de 1967 reuniu o aparato jurídico que pretendia justificar o Estado de direito mesmo diante de grandes impedimentos ao exercício da cidadania.

Ao mesmo tempo, foram registrados avanços sociais (ROCHA, 2013, p. 33). Essa característica particular do regime militar brasileiro incentivou estudiosos a denominá-lo “regime burocrático-autoritário” (O’DONNELL, 1996), entre outras denominações.

Percebe-se que, ainda que teoricamente haja uma relação entre as constituições e a subordinação do Estado à coletividade (Cf. SCHMIDT, 1982; NASCIMENTO; MORAIS, 2007), no caso brasileiro, muitas vezes as constituições foram utilizadas para legitimar o arbítrio e os privilégios. Assim, no Brasil, o papel das constituições para a afirmação, o fortalecimento e a ampliação da cidadania nem sempre foi ativo, muito embora avanços tenham sido registrados entre os recuos e permanências da história constitucional brasileira. De qualquer maneira, constata-se que as constituições que representaram avanços tiveram pouco tempo de vigência e foram atingidas por golpes de estado que estabeleceram regimes autoritários que as substituíram.

Diante dessa trajetória histórica, é natural que a CF 88, que completa trinta anos em 2018, tenha se tornado um marco na história política nacional. O caráter “cidadão” atribuído à CF 88 refere-se à inédita adoção pelo Brasil de uma noção ampla de cidadania no texto constitucional. Para José Murilo de Carvalho (2015), partindo da definição proposta por Thomas MARSHALL (1967), a cidadania plena reúne a garantia de direitos políticos, civis e sociais, combinando “liberdade, participação e igualdade para todos” (CARVALHO, 2015, p. 14-15). Dessa forma, a sua existência está condicionada à ação do Estado em favor da garantia dos direitos ligados à participação do cidadão na vida política, os direitos fundamentais – tais como o direito à liberdade, à propriedade, à vida e à igualdade diante da lei – e os direitos sociais – relativos à distribuição justa das riquezas pela administração pública.

Os caminhos para se alcançar a cidadania plena se mostraram mais diversos do que a trajetória apontada por Marshall ao analisar a sequência de aquisição de direitos na Europa. O caso do Brasil, para Carvalho, evidencia a existência de trajetórias distintas, uma vez que, no Brasil, muitas vezes os direitos sociais antecederam os demais (CARVALHO, 2015). De qualquer maneira, pode-se afirmar que, no século XXI, a definição de cidadania plena relaciona democracia, liberdades individuais e justiça social.

A CF 88 afirma esses valores em seu texto. Em 1987, em um cenário marcado pela revitalização da participação popular, após décadas de “constitucionalização das normas antidemocráticas e das

medidas de exceção por parte dos militares e dos seus aliados civis” (ROCHA, 2013, p.29), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada com a tarefa de destruir os resquícios autoritários, colocar fim ao lento processo de transição democrática e estabelecer uma relação entre democracia e cidadania no Brasil. Em seu discurso na promulgação da Constituição de 1988, Ulysses Guimarães, presidente da ANC refletiu sobre o papel da CF nesse processo:

*“Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar”.* São palavras constantes do discurso de posse como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. Bem-aventurados os que chegam (CÂMARA DOS DEPUTADOS..., 1988, p. 14380).

O histórico discurso de Ulysses Guimarães aborda a relação entre direitos sociais, direitos civis e direitos políticos, destacando a dimensão participativa do processo constituinte. Assim, a CF 88 marca uma etapa importante do processo de democratização no Brasil e ficou caracterizada pelo seu caráter “cidadão”, por afirmar a legitimidade da cidadania plena e o papel do Estado em garanti-la.

Ao longo dos últimos trinta anos, diversos estudos procuraram se debruçar sobre a constituição, no intuito de analisar o seu papel para a compreensão das mais variadas dimensões do regime e da sociedade brasileira. As mais diversas disciplinas procuraram trazer contribuições para a compreensão da Carta Magna, seus efeitos e limites, dentre as quais merecem destaque o Direito, a Sociologia, a História e a Ciência Política. É possível citar abordagens variadas: a análise do texto constitucional; o papel do judiciário após 1988; as implicações da carta nos planos social e cultural; a relação entre os três poderes; as reformas constitucionais; e, mais recentemente, a dinâmica do processo constituinte, entre outras.

Na Ciência Política, merecem destaque as contribuições que procuraram conectar a relação entre o autoritarismo dos militares, o caráter negociado do processo de transição e a dinâmica interna da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para a compreensão do documento promulgado em 1988 e o presidencialismo de coalizão pós-constituinte. A História, por sua vez, trouxe importantes contribuições sobre a mobilização popular que antecedeu a ANC e que trouxe a unificação da oposição em torno de alguns temas como direitos humanos, democracia, anistia política e constituinte. Assim, o diálogo entre as duas disciplinas parece apontar caminhos interessantes para a análise da CF 88<sup>1</sup>.

Em comemoração aos trinta da promulgação da constituição, o Centro Brasileiro de Pesquisa em Democracia (CBPD) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – em parceria com o Centre d’Études de la Vie Politique (CEVIPOL), vinculado à Université Libre de Bruxelles (ULB) –, se propôs a receber e reunir contribuições da História e da Ciência Política para a compreensão das múltiplas dimensões da CF 88, se beneficiando da distância propiciada pelo passar do tempo. Em um momento de intenso debate político, interessa, sobretudo, lançar um olhar sobre o cenário político atual que estabeleça a sua relação com o passado, para então refletir sobre os diferentes usos da constituição feitos atualmente. O resultado dessa proposta é apresentado neste dossiê que reúne cinco artigos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, revelando diferentes olhares sobre a chamada constituição cidadã.

O primeiro artigo apresentado pelo dossiê intitulado “Do escravo ao escravizado: o longo caminho para a construção dos Direitos Humanos no Brasil”, de autoria de Vitale Joanoni Neto, busca estabelecer essa relação entre o passado e o presente proposta pelos organizadores do dossiê. A partir de uma análise de longa duração, o autor se propõe a compreender as diferentes formas assumidas pela escravidão no Brasil desde o período colonial, lançando luzes para a compreensão da persistência dessa grave violação dos direitos humanos mesmo em tempos de constituição cidadã. Para o autor, a persistência de desigualdades sociais com profundas raízes históricas não impediu

<sup>1</sup> Há uma farta produção tanto na Ciência Política, quanto na História sobre as diversas dimensões da constituinte e o seu papel para a compreensão do regime político. Entre elas, destacamos as seguintes: ARAÚJO, 2010; ARAÚJO, 2013a; ARAÚJO, 2013b; MONCLAIRE, BARROS FILHO, 1988; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999.

que a CF 88 desempenhasse um importante papel no combate a essa prática, uma vez que, ao afirmar a importância da cidadania plena, deslocou o sentido da expressão “condição análoga à de escravo”. Dessa forma, fortaleceu os discursos que combatem a prática, sejam eles provenientes da sociedade civil, sejam provenientes do próprio poder judiciário.

O artigo “A participação em conflito na Assembleia Constituinte: confrontos discursivos e racionalidade dos atores” de Marie-Hélène Sá Vilas-Boas busca analisar o papel da Constituição de 1988 para a compreensão da dimensão participativa na dinâmica da própria constituinte. Para tanto, a autora se volta para o estudo dos debates em torno dos direitos políticos e da saúde, a partir da análise dos trabalhos de duas subcomissões distintas relativas a esses temas. Para Vilas-Boas a mobilização social que marcou o período contribuiu para que a dimensão participativa fosse destacada ao longo da ANC por meio das emendas populares, audiências públicas e outras ferramentas que permitiram que setores sociais influenciassem o texto final. Por outro lado, ainda que as elites tenham concordado com a participação desses setores, o texto final destaca o caráter representativo da participação e o relega à esfera coletiva por meio de grupos organizados e comunidades. Apenas na década de 1990 o conceito de “participação cidadã” passa a se fortalecer, em detrimento do conceito de “participação coletiva”.

Françoise Montambeault também aborda a questão da participação no artigo intitulado “Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático”. Focando-se nos efeitos da carta nessa dimensão ao longo dos trinta anos que se seguiram após 88, a autora busca analisar o papel da Constituição para a abertura de canais institucionais da participação cidadã no Brasil. Para a autora, ainda que a carta tenha o mérito de ter inscrito o princípio participativo no documento final, conectando-o com o modelo de democracia adotado, a efetivação desse princípio esteve condicionada à combinação da vontade social com o compromisso político. Para a autora, essa combinação se concretizou apenas durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em “Constituição de 1988: o avanço dos Direitos Humanos Fundamentais”, Maria Cecília Barreto Amorim Pilla e Amélia do Carmo Sampaio Rossi buscam compreender os avanços no âmbito dos direitos humanos fundamentais a partir da carta magna por meio da aplicação do método histórico-dialético. Para as autoras, a CF 88 reconheceu os direitos humanos

fundamentais a partir de uma perspectiva ampla, porém o cenário global marcado pelo liberalismo impediu a plena implementação dos direitos sociais. Por outro lado, nesse cenário globalizado, a relação entre a constituição e os sistemas internacionais protetivos de direitos humanos contribuíram para o fortalecimento dos direitos fundamentais.

A sessão é concluída por Gustavo Müller, que contribui com o artigo ensaístico intitulado “*Trinta anos nesta tarde: problemas endógenos e exógenos da trajetória democrática no Brasil pós-Constituição de 1988*”. À luz dos preceitos constitucionais de 1988, o autor busca refletir sobre a atual crise vivida pelo sistema político brasileiro. Para Müller, fatores endógenos e exógenos explicam a atual crise e dificultam que os atributos da Carta Magna sejam capazes de impedir que o Brasil viva um processo de “des-democratização”.

Finalmente, o dossiê completa-se com a entrevista com Olivier Dabène, cientista político especialista em democracias na América Latina. A partir de um olhar comparado, o estudioso reflete sobre os trinta anos de democracia no Brasil, enfatizando os diferentes usos da chamada “constituição cidadã” em tempos de crise política.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

## Referências

- ARAÚJO, Cícero; CARVALHO, M. A. R.; Simões, J. (Org.). *A Constituição de 1988: Passado e Futuro*. São Paulo: Hucitec, 2010. v. 1. 273p.
- ARAÚJO, Cícero. *A forma da república: da constituição mista ao Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2013a. v. 1. 376p.
- ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, 2013b.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Discurso de Ulysses Guimarães proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. *Escrevendo a História – Série Brasileira*. Publicado no *DANC* de 5 de outubro de 1988. p. 14380-14382. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- FERREIRA, Jorge. *A democracia no Brasil (1945-1964)*. São Paulo: Atual, 2006. v. 1. 136p.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. v. 1. 232p.

O'DONNELL, Guillermo. *El Estado burocrático-autoritário: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONCLAIRE, Stéphane; BARROS FILHO, Clóvis. Brésil: l'écriture d'une constitution. *Politix*, v. 1, n. 2, 1988.

NASCIMENTO, V. R.; MORAES, J. A cidadania e a Constituição: Uma necessária relação simbólica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 44, n. 175 jul./set. 2007.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

#### **Autores/Authors:**

TERESA CRISTINA SCHNEIDER MARQUES [teresa.marques@pucrs.br](mailto:teresa.marques@pucrs.br)

- Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pesquisadora do Centro Brasileiro de Pesquisa em Democracia (CBPD).
- PhD in Political Science from Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Associate Professor of the Graduate Program in Social Sciences at Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Researcher of the Centro Brasileiro de Pesquisa em Democracia (CBPD).

FREDÉRIC LOUAULT [flouault@ulb.ac.be](mailto:flouault@ulb.ac.be)

- Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po – Paris), professor de Ciência política na Université Libre de Bruxelles (ULB). Pesquisador do Centre d'Études de la Vie Politique (CEVIPOL).
- PhD in Political Science from Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po, Paris), Political Science Professor at the Université Libre de Bruxelles (ULB). Researcher of the Centre d'Études de la Vie Politique (CEVIPOL).