

CONSTITUINTE E TRANSIÇÃO

Maria Lúcia Maciel*

RESUMO

Momentos conjunturais da transição política no Brasil ajudam a explicar boa parte dos conflitos durante o processo constituinte assim como as contradições de sua redação final. Este artigo estabelece os vínculos entre o contexto em que se deu a elaboração da Constituição, suas consequências em termos de política científica e tecnológica e a atuação do atual governo. Trata-se aqui de mais um momento da "transição conservadora", que ainda não terminou.

Introdução

Em artigo publicado anteriormente¹, traçamos as linhas gerais que orientaram as preocupações centrais da nossa pesquisa. Quanto aos temas, examina-se o tratamento dado à educação e a ciência e tecnologia durante o processo constitucional, no texto resultante da Constituição de 1988 e nas políticas públicas no período pós-Constituinte. A moldura que define este quadro e os rumos que ele pode tomar é constituída pelas questões do néo-liberalismo, do corporativismo e da representatividade.

No desenrolar da pesquisa verificou-se a impossibilidade de tratar qualquer tema do processo constituinte sem a compreensão de fatores extra-temáticos e extra-constitucionais que interferiram na elaboração dos respectivos capítulos. No mercado de trocas que freqüentemente caracterizou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), todos os assuntos eram passíveis de ser direta ou indiretamente afetados por pressões externas, predominantemente de cunho conjuntural, que raramente diziam respeito ao desenvolvimento da educação, da ciência ou da tecnologia.

*Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.

Este trabalho resulta, portanto, da necessidade de entender o contexto e as circunstâncias da transição política brasileira na medida em que ela afetou a Constituinte, a Constituição de 1988 e o período pós-Constituinte. O material empírico utilizado na pesquisa reuniu anotações feitas pela equipe na observação direta do processo constituinte em 1987 e 1988, entrevistas com atores significativos (presidentes e relatores de sub-comissões e comissões temáticas, presidente e relatores da Comissão de Sistematização, lideranças partidárias na ANC) e material veiculado pela grande imprensa no período.

A Constituinte de 1988

A análise cuidadosa do material recolhido² nos leva à constatação de que houve, na realidade, duas constituintes: a de 1987 e a de 1988, cada uma delas moldada por momentos diferentes do processo de transição política e da crise de governabilidade que caracterizou o governo Sarney.

A primeira foi marcada pela ampla e intensa participação de setores organizados da sociedade civil³, não só nos bastidores como formalmente, conforme estabelecido no Regimento da ANC; pela discussão de temas e questões específicas nas sub-comissões e comissões temáticas; e pela intensa — e, por vezes, conflituosa — mobilização dos diversos setores do empresariado⁴.

A Constituinte chega ao final de 1987 desestabilizada pela retórica hostil e pela ação política do governo, empenhado na obtenção do mandato de cinco anos. Sua estratégia, de formar um grande partido de “centro” (na verdade, de direita) para apoiar suas ambições na ANC, resulta na formação do “Centrão”, grupo suprapartidário que chegou a congregar trezentos parlamentares no auge de sua atuação.

As táticas utilizadas pelo governo podem ser assim resumidas:

1. fazer a ameaça velada do golpe militar, valendo-se para isto das declarações de ministros militares afirmando ser “inviável” ou “inaceitável” um mandato de quatro anos; e
2. recorrer ao “fisiologismo” explícito, ou seja, à utilização de verbas governamentais e a concessões de canais de rádio e televisão, para atender aos governadores e congressistas, garantindo assim seu apoio ao mandato de cinco anos.

A Constituinte de 1988 ficará praticamente reduzida a um palco de lutas em torno de duas questões: o mandato do presidente Sarney e o regime de governo. Enquanto isso, setores organizados da sociedade civil procuravam manter as conquistas obtidas no ano anterior — e ainda constantes no texto da Comissão de Sistematização — ameaçadas pelo “rolo compressor” do Centrão pilotado pelo executivo.

Todo o trabalho anterior, de formulação do projeto de Constituição

na Comissão de Sistematização, foi posto em xequê. Ao final dos trabalhos da Comissão, em novembro de 87, o Centrão propunha um substitutivo ao Regimento da Constituinte que, após quase dois meses de duras negociações, foi aprovado. O novo Regimento determinava que substitutivos ao projeto de Constituição apresentados com a indicação da maioria absoluta do Plenário da Constituinte (280 parlamentares) seriam priorizados em relação ao projeto da Comissão de Sistematização.

Choviam críticas ao projeto da Comissão de Sistematização por parte do executivo (Presidente Sarney, Ministro da Justiça Oscar Dias Correa, ministros militares), da imprensa (especialmente **O Globo** e **Estado de São Paulo**), assim como do empresariado e de políticos conservadores a eles vinculados. Além das questões do mandato e do regime, voltava à tona a retórica do néo-liberalismo invocada para assegurar o seu contrário: a manutenção da proteção e distribuição de benefícios ao empresariado⁵.

Toda essa reação extra-Constituinte influiu decisivamente na organização e no fortalecimento do Centrão, que formulou também um novo projeto de Constituição. Aproveitando um momento em que efetivamente a maioria do plenário estava insatisfeita com sua participação no processo (já que não fazia parte da Comissão de Sistematização), juntamente com a pressão externa, o bloco suprapartidário do Centrão foi o instrumento de capitalização dessa conjuntura, reunindo um número expressivo de parlamentares.

Porém, logo na votação do preâmbulo ficaram visíveis a fragilidade e o possível enfraquecimento do bloco, construído em bases móveis e circunstanciais e determinado por grupos que se deslocavam no e do Centrão em questões específicas de ordem corporativa e clientelista, para optar por uma nova redação. O Centrão reduziu-se a 200 parlamentares, não deixando, no entanto, de constituir uma grande força.

Como nenhum dos dois projetos conseguia aprovação no plenário, a mesa de negociação passou a ser o verdadeiro campo de batalha. De um lado, o Centrão e seu substitutivo; do outro, o grupo defensor do projeto da Comissão de Sistematização, a esquerda do PMDB (mais tarde o PSDB) e os demais partidos de esquerda (PDT, PT, PSB, PCdoB e PCB).

Essa polarização foi um esboço de uma reorganização partidária, cujo primeiro fruto foi o PSDB. Mas essa reorganização foi mascarada e atrapalhada pelos interesses imediatos de uma iminente sucessão presidencial, aguçados pela crise permanente do governo Sarney. Foram poucos os grupos de apoio a um candidato que se limitaram e se mantiveram coesos em torno de um partido.

Em dois pontos, porém, o Centrão manteve-se coeso e militante: no mandato de cinco anos para Sarney e na defesa do presidencialismo. Para isto o executivo manteve e intensificou as táticas mencionadas acima. Ao final do primeiro turno de votação no plenário, o presidente Sarney, em

rede nacional de rádio e televisão, acusou a Constituinte de estar levando o país à ingovernabilidade. O Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, reagiu prontamente ao discurso de Sarney, garantindo a continuação dos trabalhos.

Apesar de tais confrontos não inviabilizarem a conclusão da Constituinte, como muitos previam (ou ameaçavam), foram estratégicos para as discussões e os resultados do processo. As táticas do executivo terminaram por alcançar os objetivos almejados: ao final, vencem a tese dos cinco anos e o presidencialismo, apesar de boa parte do texto constitucional ser essencialmente parlamentarista.

A incômoda e conflituosa presença do Poder Executivo, desde a instalação do Poder Constituinte, foi uma constante durante todo o processo, intensificando-se sobremaneira no ano de 1988. O governo José Sarney, desde o início de 1987 desacreditado, sem sustentação partidária, vivendo uma profunda crise de legitimidade e de governabilidade, teve o papel de pressionar a Constituinte, detonando estratégias para defender seus interesses, com isso invertendo as regras da democracia liberal que defendia retoricamente.

É pelas razões expostas acima que consideramos ter havido duas constituintes, que talvez possamos chamar Constituinte da Sociedade Civil e Constituinte do Governo Sarney. O fato de as duas estarem presentes no texto final constitui a base das principais contradições da Constituição de 1988. Este legado contraditório das Constituintes amplia a complexidade e as incertezas do período pós-Constituinte, tanto no Governo Sarney quanto no Governo Collor⁶.

O Período Pós-Constituinte

Se a Constituinte foi vista de início como meio para resgatar, pelo menos parcialmente, a vontade de participação política, a visão ficou em grande parte frustrada. A maioria da população não se sentiu representada na ANC e tinha, em alguns pontos, posições claramente opostas às que terminaram se impondo no texto constitucional. Por exemplo, segundo pesquisa da Data Folha realizada em maio de 1988, à época da votação do mandato do Governo Sarney, 16% da população estavam a favor dos cinco anos e 77% a favor dos quatro anos⁷. Se acrescentarmos a isso o fisiologismo explícito e a evidente fragilidade do sistema partidário, não deveriam causar surpresa o desencanto, o desânimo e mesmo o cinismo da população diante da atividade e dos atores políticos.

A herança da cultura política autoritária no Brasil provocou a tentativa de "inversão" da hierarquia dos poderes executivo e legislativo durante o período da Constituinte. Como fonte superior de direito a ANC possuía legitimidade intrínseca superior à do poder executivo. Na prática, o governo Sarney não viu limites à sua ação no sentido de inverter a relação⁸.

Já no dia 5 de outubro de 1988, promulgada a Constituição, o consultor-geral da República, Saulo Ramos, declara ter descoberto como burlá-la. O equilíbrio, como diria Caubet, já tinha voltado ao "normal", e podemos constatar que se mantém até hoje.

A participação intensa da sociedade civil permitiu a manutenção de alguns dispositivos ditos "progressitas" do projeto original da Comissão de Sistematização no texto final, o que não garante sua aplicação ou implementação. Para isto, será necessário o esforço permanente das entidades organizadas. Diversos dispositivos da Constituição não estão regulamentados, ou não são aplicados (mesmo considerados juridicamente "auto-aplicáveis") ou são simplesmente ignorados. Permanecem letra morta, como tantas leis no Brasil que "não pegam" porque não têm sustentação suficiente na sociedade e/ou contrariam interesses predominantes. Numa lista que está longe de ser exaustiva, podemos lembrar os seguintes exemplos:

- reserva de mercado;
- greve de funcionários públicos;
- participação dos trabalhadores nos benefícios da modernização tecnológica da empresa;
- juros limitados em 12%;
- autonomia universitária;
- utilização abusiva das Medidas Provisórias.

No governo Collor, as dificuldades com a Constituição permanecem, e são essencialmente as mesmas. Tanto o Congresso Nacional quanto a Constituição de 1988 são apresentados como impecilhos ao exercício do poder executivo e às possibilidades de resolver os problemas do país, especialmente a crise econômica. No entanto, a dificuldade maior que se observa ao longo desse processo constituinte e pós-constituinte é no que diz respeito à institucionalização da democracia.

Considerações finais

Não vamos adiantar conclusões a respeito de um processo inconcluso. Há, desde a promulgação da Constituição, pressões no sentido de antecipar e ampliar a revisão constitucional, tanto por parte do executivo quanto de parlamentaristas e de uma parte do empresariado que se julga prejudicada pelo texto de 1988.

As análises que temos feito, aqui e em outras publicações⁹, discutem questões que nos parecem centrais à questão da transição política e à institucionalização da democracia: os da representatividade, do corporativismo, do sistema partidário, da cultura autoritária, da construção e conquista da cidadania. Diante desses problemas e da nossa realidade, a Constituição não poderia ser outra.

A Constituinte perdeu-se em meio às pressões governamentais e aos

lobbies corporativistas. A Constituição está ameaçada de duração irrisória. Seus pontos positivos não se encontram nos seus resultados; mas em ter propiciado a discussão de temas normalmente ausentes do cotidiano do eleitorado e estimulado a mobilização de setores da sociedade com algum potencial de organização.

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte representaram mais um momento — longo e complexo — daquilo que Weffort chamou de “transição conservadora”¹⁰. Nossa análise sugere que esta ainda não terminou, e acontecimentos e discursos recentes indicam que, em breve, a sociedade brasileira terá oportunidade de tentar de novo.

NOTAS

¹ FERNANDES, A. M.; MACIEL, M. L. e SCHMIDT, B. V. “Educação, Ciência e Tecnologia: da Constituinte ao Plano Collor”. **SOCIEDADE E ESTADO**. Vol. V (1) 1990, pp. 5-24.

² Com a colaboração dos bolsistas Ana Beatriz Magno, Chrystine Trigueiro e João Carlos Teixeira.

³ Sobre a participação da sociedade civil, ver FERNANDES et al., op. cit. e, neste número, os artigos de Fernanda Sobral e Ana Maria Fernandes.

⁴ Ver FERNANDES, op. cit., e Cadernos CEAC/UnB, n.º 1 e n.º 2. Brasília: UnB, 1987-1988.

⁵ Ver discussão sobre empresariado industrial e empresariado mercantil em PEREIRA, L. C. B. “A Crise da ‘Nova República’”. **Novos Estudos Cebrap** 23, março de 1989, pp. 85-101.

⁶ cf. FERNANDES et al., op. cit.

⁷ Pesquisa Data Folha publicada na **Folha de São Paulo**, 09. 05.88, p.A-5.

⁸ Cf. análise mais detalhada desta questão em CAUBET, C. G. — “As várias cidadanias da Constituição de 1988”. **Ciências Sociais Hoje** São Paulo: ANPOCS/Vértice, 1989, pp. 133-157.

⁹ Ver **SOCIEDADE E ESTADO** Vol. V (1) e Cadernos CEAC 1 e 2, já citados.

¹⁰ WEFFORT, F. **Por que Democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 87.

ABSTRACT

The Constituent Assembly and Political Transition

Certain conjunctures of the political transition in Brazil help to explain part of the conflicts which occurred during the process of constitutional

elaboration as well as contradictions in the final draft. This article establishes the relation among this context, its consequences in terms of scientific and technological policy and action taken by the present government. The author takes the constitutional process as one moment of the "conservative transition", not yet concluded.

RESUME

L'Assemblée Constituante et la Transition Politique

Les conjonctures de la transition politique au Brésil aident à expliquer une partie des conflits vérifiés pendant le processus d'élaboration constitutionnelle ainsi que les contradictions du texte final. L'article établit le rapport entre ce contexte, ses conséquences en termes de politique scientifique et technologique et l'action du gouvernement actuel. Il s'agit ici d'un moment de la "transition conservatrice", qui n'est toujours pas terminée.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991
