

“Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.”

Título: A Constituinte de 1987-88 sob duas abordagens

Autor: Leonardo Barros da Silva Menezes

Resumo: Os diferentes modos de institucionalizar e os conteúdos da institucionalização também refletem diversas abordagens e tensões metodológicas sobre os trabalhos e resultados da Constituinte de 1987-88. Por isso, o presente trabalho elege, ainda que limitadamente, alguns dos autores inclinados a pensar o processo político já mencionado, com o intuito de delinear duas formas de análise fundamentais: primeiro, os estudos voltados às convicções pessoais como fatores relevantes no processo de elaboração de uma Constituição, dos quais se destaca Tarcísio Costa; segundo, aqueles *grosso modo* inclinados às regras do “jogo” institucional, tal qual as análises de Adam Przeworski. Indiretamente, derivam disto reflexões voltadas à maneira como o Brasil re-significou constantemente seu período (e processo) de democratização, o que não deixa de suscitar à nossa imaginação quais seriam as possibilidades de retorno do país à democracia sem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 87-88.

O presente trabalho pretende estabelecer tensões metodológicas entre estudos voltados às convicções pessoais como fatores relevantes no processo de elaboração de uma Constituição, o que delinea o Constitucionalismo como um pensamento político de diversos recortes ideológicos internos, e aqueles inclinados às regras do “jogo” institucional, mediante os quais ainda é possível compreender a Constituinte de 1987-88 em suas práticas e dinâmicas como uma reescrita constante não apenas do ponto de vista político-normativo, como também analítico. Sendo assim, uma questão relevante, da qual derivam algumas das reflexões de autores suscitados neste debate, é a de saber se seria possível uma volta do Brasil à democracia sem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 87-88.

Ao discutir as vertentes políticas evocadas no debate constituinte, Tarcísio Costa (2013) em “O debate constituinte: uma linguagem democrática?” avalia o processo constituinte, teoricamente apoiado em Habermas para mensurar o caráter dialógico-conflitivo do fenômeno proposto, com o intuito de compreender que elementos (atores, valores) teriam dado à Constituição de 87-88 seus contornos políticos específicos, ora híbridos. Não sem um tom de lamento (pelo resultado) [1], retomar a discussão sobre a legitimidade do exercício constituinte, isto é, indagar sobre quão legítimo foi um processo deliberativo responsável por um texto que, além de suas emendas, veio a ser a referência normativa em um período particularmente delicado da história política e econômica do país, justifica-se, segundo o autor, pela necessidade da passagem de análises inclinadas ao aspecto, se se pode dizer, procedimental da deliberação, com o qual seria assegurada a representatividade das audiências e o consequente, e esperado, resultado da explicitação de uma vontade coletiva pré-definida, quanto mais inclusivo e isento fosse um foro, às análises debruçadas sobre a deliberação em si. Por este ângulo, seria possível examinar o ambiente discursivo em que fora desenvolvida a ANC e a condição do discurso político brasileiro, concluídos os trabalhos, como reflexo de valores democráticos à esquerda ou

[1]. “O desenlace é conhecido: malgrado o volume e os êxitos pontuais das emendas populares, o texto promulgado foi considerado bem aquém do almejado. (...) Ao invés de continuar a denunciar a Carta em nome dos objetivos não alcançados, como a desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária, parecia mais consequente aderir ao texto e zelar pelas “conquistas” que estariam sob risco no campo social e no tocante ao papel do Estado e à ordem econômica.” (Costa, 2013, p.90)

à direita.

Visto isso, Tarcísio Costa enxerga a recorrência aos três arquétipos cunhados por Albert Hirschman (1991) – perversidade, futilidade e ameaça – [2] como indicadores da maneira como boa parte dos debates da ANC foram formulados por alguns parlamentares e pela opinião pública no que diz respeito a temáticas ligadas sobretudo a direitos sociais, como a comissão sobre direitos e garantias individuais, a comissão sobre a ordem social e a comissão de sistematização.

Florestan Fernandes e Roberto Campos-*Estado de São Paulo* são eleitos pelo autores as vozes paradigmáticas dos debates entre “esquerda” e “direita” constitutivos da ANC e os atores com os quais a teoria de Hirschman, acima mencionada, poderia ser testada. Nesse contexto, por um lado, não foram poucos os argumentos que prenunciavam resultados deletérios à população que adviriam do conteúdo social da Carta, apresentados como efeitos negativos das normas. Se a linha de prognósticos do Estado de São Paulo apontavam para os impactos econômicos e sociais negativos imediatos de alguns dos direitos, como o licença-maternidade, Campos não deteve-se em converter os direitos em questões mensuráveis com base no que qualificada seus opositores de ineptos. Importa, por outro lado, do ponto de vista teórico, a resposta da esquerda no processo constituinte à tese da perversidade para a avaliação do parâmetro reconstruído por Hirschman. Condizente com o seu modelo, a acusação das normas sociais como consequências indesejadas teve como contraponto um “voluntarismo maximalista” [3], tendo Florestan Fernandes como representante, justificado pela iminência de um desastroso resultado político e social, cenário do qual o Brasil sairia somente com a adoção de uma Carta que

[2]. O mais breve possível, as teses da (1) perversidade, (2) futilidade e (3) ameaça poderiam ser definidas da seguinte forma. (1) Herança da tese das “consequências indesejadas”, a inclusão de direitos tenderia a produzir um efeito inverso ao buscado; segundo esta lógica, o fundamento social de desigualdades entre os homens deve ser encontrado na suposição de que a garantia de direitos, por serem uma garantia como tal, geram maus hábitos e queda na qualidade de vida dos trabalhadores por sua indolência e comodidade. (2) Determinadas normas estariam fadadas à ineficácia em razão do peso irrelevante que atribuem à realidade a ser transformada, o que nega qualquer margem de

previsse meios para uma correção de iniquidades históricas. O voluntarismo normativo da esquerda, por sua vez, sofreria críticas por meio da tese, de cunho cético, da futilidade: se aprovadas pela ANC, segundo Roberto Campos e seus pares, grande parte das propostas resultaria inócua, sem impacto algum sobre a condição de vida dos cidadãos, o que diluiria a condição prática da nova Carta. Sob a chave da “perversidade”, tais pleitos eram combatidos por provocarem consequências opostas às pretendidas, como a estabilidade no emprego, cláusula que, por seu custo adicional às empresas, geraria mais desemprego e informalidade, em vez de empregabilidade. O(s) *discurso(s)* opera(m), por esta perspectiva, como motivo condutor das dinâmicas da ANC [4].

Além disso, Florenstan Fernandes ainda é uma de suas fontes principais, Tarcísio Costa afirma que este, avançados os trabalhos da ANC, “não escondeu seu desalento com os resultados, que teriam frustrado suas mais realistas expectativas.” (COSTA, 2013, p. 125). Ao disponibilizar, contudo, novos direitos e garantias aos cidadãos, a nova Carta teria ampliado a latitude de ação dos pobres como agentes históricos, segundo o sociólogo, o que imediatamente Roberto Campos classificaria como uma lástima, ao enxergar os trabalhos nas comissões da ordem social e da sistematização da ANC pelo risco que uma enxurrada de novos direitos em um ambiente de escassez traria à governabilidade. Desta preocupação de Campos, Sarney e o endosso do *Estado de São Paulo*, surgiria posteriormente a oportunidade oferecida pelo Centrão de revisão do regimento interno da ANC para que o plenário opinasse sobre os excessos cometidos pela esquerda na primeira etapa da constituinte [5]. Aqui, interessa ao autor os jogos e relações

agência, ou intervenção, sobre a dimensão histórico-política. (3) Novas reformas comprometeriam conquistas prévias tão ou mais valiosas do que as que se perseguem.

[3]. “Voluntarismo maximalista” corresponde ao oposto da tese da perversidade: a defesa de um amplo e irrestrito voluntarismo, isto é, a constante necessidade de alterar a sociedade, se possível pela mudança da ordem social vigente.

[4]. “Se o discurso conservador situava o ativismo social dos constituintes como indicativo de um bacharelismo tão atávico quanto inoperante, o tempo em que se reunia a ANC não era visto como estático ou sem promessas. Pelo contrário, era apresentado como um tempo de grandes transformações (...)” (Costa, 2013, p. 123).

que o discurso desloca e de que circunstâncias se utiliza para pensar conceitualmente a democracia no processo Constituinte. É preciso ressaltar também a tensão direta que ele estabelece entre as teses de Hirschman e Weffort para consolidar sua reflexão:

“Pode parecer surpreendente a desenvoltura com que nomes até havia pouco identificados com o regime militar perfilaram-se em defesa da liberdade contra a ameaça supostamente representada pelas obrigações sociais. A explicação talvez resida no fato de que associavam o conceito, na linha dos ideólogos da “liberdade negativa”, à ausência ou limitação do poder do Estado.” (COSTA, 2013, p. 129)

“A resposta da esquerda à tese da ameaça seguiu, *grosso modo*, o padrão esboçado por Albert Hirschman. Ao invés de comprometer a construção em curso da democracia, os direitos sociais dariam sustentabilidade às reformas políticas e salvariam a própria versão local do capitalismo, incapaz como se mostrara até então em conciliar capital e trabalho.” (IDEM, 2013, p. 130).

Se Weffort (1985) defende que a linguagem da democracia é cada vez mais corrente entre conservadores e progressistas, sobretudo pelo trauma causado pelo uso da violência durante a ditadura militar, a primeira citação sugere um tom crítico a respeito do uso da linguagem democrática no processo Constituinte por seu aspecto formal preenchido por um conteúdo relativo a cada grupo, conservador ou progressista, ou de seus grupos internos. Há que se perguntar, em um caso-limite, se Tarcísio Costa não retoma indiretamente sua crítica à maneira como Rawls interpreta a deliberação pública a partir do que, segundo sua visão, consiste em um arranjo constitucional imparcial (rawlsiano): a linguagem democrática analisada explicitaria, quando empiricamente

[5]. A formação, em fins de 1987, do bloco parlamentar do “Centrão Democrático” marcou a ascensão das lideranças partidárias no papel preponderante e organizador das deliberações, barganhas e acordos para viabilizar as votações no plenário. Como assinala Antônio Sérgio Rocha: “O novo bloco político conseguiu derrubar o item do regimento que conferia preferência às emendas provenientes da comissão de sistematização nas votações em plenário (...) Com esse dispositivo, o Centrão conseguia retirar parte considerável do poder da comissão em matéria de decidir o andamento da pauta da Constituinte.” (2013, p. 82).

verificada, um campo de intenções opacas por um ângulo (deliberativo) procedimental.

A segunda citação empresta uma ideia pragmática à prática política. No lugar da confrontação entre modelos claramente distintos de organização da sociedade e do Estado, busca-se uma acomodação viável entre uma democracia ainda frágil e as reformas políticas almejadas por cada grupo. Isto posto, é de se questionar um aspecto particular do que sustenta os argumentos de Tarcísio Costa ao longo do artigo. Em um primeiro momento, o autor critica a suposição de que assegurar a representatividade corresponderia à pré-definida vontade geral, guardados os devidos critérios de isenção e inclusão nos foros. Em seguida, reconhece certa limitação quanto ao uso teórico de Manin e Habermas para pensar o processo deliberativo em si, uma vez que “para um sem número de atores de ambos os lados do espectro ideológico, a política era tudo menos um processo em aberto. Várias razões eram brandidas para explicar a absoluta previsibilidade das consequências que adviriam das inovações constitucionais” (COSTA, 2013, p. 134). O que consiste no reconhecimento de uma fragilidade, porém, não nos impede de atribuir-lhe um valor positivo, pela abertura de outro espaço de análise. Se a sua intenção é a de reiterar que “não se confirmou a generalizada conversão do meio político à compreensão da democracia como um processo deliberativo autônomo, indeterminado e sem guias ou tutores.” (IDEM, 2013, p.133), resta-nos indagar quais critérios *substantivos* o autor seleciona para avaliar a democracia, ainda que a partir da linguagem, em um período de transição. Atribuir contrastes acentuados em dispositivos encontrados na Carta não anula o seu caráter democrático; antes, expõe seu hibridismo, constitutivo do processo constituinte de 87-88 e incerto no que tange aos resultados. Talvez, não aprofundar-se neste aspecto já signifique a tentativa de afastamento do autor de análises com viés institucional, embora não o faça completamente, se considerarmos, na (primeira) citação acima, o reconhecimento implícito por parte dos atores políticos do “jogo” institucional.

Metaforicamente, Tarcísio Costa restringe suas estratégias e recursos de análise a rainhas e bispos, opção pela qual é ofuscada a relativização de grupos / atores de grupos maiores, como a aproximação de *reformistas* do governo com *moderados* da oposição e o afastamentos dos *linha dura* (do governo) e *radicais* (da oposição). Sem este modelo do *Constitution-making*, perdem-se não somente as dinâmicas mais particulares de alianças e rompimentos de atores em um espaço de atuação à margem dos porta-vozes, tal qual Roberto Campos e Florestan Fernandes, e que se afastam de lógicas estritamente dicotômicas, mas, sobretudo, as contingências do processo estudado.

Nesse sentido, Przerworski (1984) nos lembra o limiar que precede a queda de uma ditadura à irreversibilidade da democracia como uma possibilidade real. A sua linha de argumentação básica aborda o seguinte:

“O aparato de poder autoritário tem a capacidade de impedir a ocorrência de certos resultados políticos através do exercício do controle sobre a sociedade não apenas *ex ante*, mas também *ex post*. Nessa inferência *ex post*, o aparato pode alterar tanto as situações resultantes do funcionamento de instituições autoritárias, quanto aquelas que têm outras origens. Em outros termos, num sistema autoritário, o aparato de poder exerce não só o controle processual, mas também o controle substantivo sobre as decisões.” (1984, p. 36).

Portanto, um determinado regime seria autoritário se capaz de reverter os resultados do processo político institucionalizado. Conquanto o “pleno” funcionamento de eleições e a presença de representantes eleitos, o controle tácito das forças armadas em tais regimes supõe a capacidade efetiva de evitar, ou desdobrar, consequências políticas relativos a seus interesses. Note-se que o horizonte do processo de abertura “lenta, gradual e segura” não apontava claramente para uma democratização, senão para uma liberalização (aquém da democracia) [6] mediante a qual seria possível, do ponto de vista dos militares, a legitimação institucional do regime militar via a restauração da autoridade do presidente / chefe militar, em relação a quem se dirige politicamente, no que Cicero Araujo indica uma tentativa ambígua de governabilidade, “ou, se quisermos sublinhar o difícil e novo equilíbrio que se buscava: era o problema de instaurar uma República “semiautoritária” ou “semidemocrática” (...)” (2013, p.354).

[6]. É preciso diferenciar a democratização do que Przerworski define como liberalização: “A liberalização é uma situação – ou quando envolve diversos estágios, um processo – de instituição de liberdades civis (...). Assim, a liberalização é um processo pelo qual o aparato de poder permite algum tipo de organização política e interação de interesses, mantendo, porém, intacta sua própria capacidade de intervir. É uma abertura controlada do espaço político geralmente condicionada à compatibilidade das consequências políticas com os interesses e valores do aparato de poder autoritário. O resultado final do processo de liberalização é, por conseguinte, um sistema referido acima como “democracia tutelar”: um regime com instituições competitivas, formalmente

Guardados os riscos do peso que concede às instituições, isto é, sem incorrer em um paroxismo ao argumento de Tarcísio Costa, interessa-nos, para pensar o processo Constituinte, enfatizar o cenário de incerteza montado por Przeworski, no limiar da democratização, quando forças sociais podem dismantelar o antigo regime e, simultaneamente, criar para si próprias condições favoráveis a um novo regime autoritário por dentro do sistema político recém-estabelecido, o que obrigaria cada grupo a anular o velho regime autoritário e a criar condições que facilitem a realização democrática de seus interesses nos futuros embates com atuais aliados e opositores [7]. A distensão “lenta, gradual e segura” implicava remodelar as regras, os procedimentos, os sustentáculos institucionais do regime vigente, envolvia, por conseguinte, o investimento governamental em concentrar o poder político e, mais do que isso, garantir-lhe a capacidade de iniciativa por meio de uma nova distribuição de recursos e organização de regras que viessem a favorecer previamente as probabilidades de permanência do regime militar via legitimidade dos resultados eleitorais. Segundo esta lógica, “instituições afetam tanto os leques de estratégias de onde certos grupos selecionam seus itinerários de ação, quanto o mapeamento de resultados e estratégias selecionados.” (PRZEWORSKI, 1984, 40). (Caso exemplar, o “Pacote de Abreu” obrigava eleitores a votarem numa única legenda para todos os níveis, na esperança que os vínculos locais com os prefeitos e vereadores pró-governo e os gastos públicos transferissem diretamente os votos para o nível das disputas estaduais e para o Congresso, embora a apuração dos votos tenha relevado o fracasso do uso deste instrumento legal em razão da vinculação inversa àquela dos votos de matriz clientelista – foi dada prioridade ao governador, em detrimento dos representantes locais). Visto isso, há que recorrer neste ponto à ressalva metodológica de Cicero Araujo, antes de dar continuidade ao trabalho:

democráticas, mas no qual o aparato de poder, neste momento reduzido às forças armadas, detém a capacidade de intervir numa situação indesejável.” (PRZEWORSKI, 1984, p. 37).

[7]. “O problema da democratização, portanto, consiste em estabelecer um compromisso entre as forças que estão aliadas para derrotar o regime autoritário sem cair num novo autoritarismo.” (PRZEWORSKI, 1984, p. 38).

“(…) o problema central não é contrapor, digamos assim, dois modelos “estáticos” de institucionalidade – o do regime democrático e o do regime autoritário, ou mesmo de um regime autoritário como o brasileiro. Mais esclarecedor no que diz respeito ao que estava em jogo, é contrapor dois *processos*, dois modos divergentes de realizar a institucionalização de regras, procedimentos e práticas, com a seguinte peculiaridade: é possível que certo processo de institucionalização comece de um modo e acabe sutilmente se transformando num outro modo, não só distinto, mas divergente do anterior. A inflexão ou mutação do processo, por sua vez, tem efeito decisivo sobre o conteúdo da institucionalização, afetando seu caráter autoritário ou democrático. Assim, modo de institucionalizar e conteúdo da institucionalização definem-se reciprocamente.” (2013, p. 357)

Note-se que o problema da democratização, segundo esta asserção, não exige necessariamente vir à luz onde o que Przeworski denomina “aparato de poder autoritário” tenha sido destruído. A passagem da *determinação* para a *indeterminação*, ainda em consonância com Cicero Araujo, só nos permite assinalar uma democratização do país na distensão política por sua dinâmica intrínseca, uma vez que o *projeto* antes elaborado pelo regime, em cujas expectativas não se imaginava qualquer perda de controle dos resultados, do seu arbítrio discricionário, sequer da possibilidade do *timing* de seu modo de fazer política, viu-se obrigado a tornar-se um *processo* de abertura da agenda da liberalização (não como pela definição de Przeworski) e perda de capacidade de iniciativa, de modo que “a partir de certo momento, difícil de indicar com precisão, nenhum ator ou agência relevante e nenhum dos lados em confronto ou competição se mostraria capaz de definir unilateralmente tanto os resultados quando o ritmo do processo.” (ARAUJO, 2013, p. 358).

No que tange à sociedade civil, segundo o modelo de Przeworski, “devido a esta defasagem entre as organizações autônomas da sociedade civil e o caráter fechado das instituições estatais, a campanha pela democracia deve assumir um caráter de movimento de massas, aliás, necessário como forma de pressão.” (PRZERWORSKI, 1984, p. 42). Sabe-se que os movimentos da sociedade civil, já reunidos na campanha pelas “Diretas-Já”, produziram uma efetiva mudança de correlação de forças em uma constituição à primeira vista desfavorável à canalização das reivindicações de participantes da sociedade

civil, se se considerar apenas a presença numérica de cada partido no processo de elaboração constituinte. Por isso, é preciso indagar-nos, além da margem de possibilidade, acerca da qualidade do retorno à democracia sem os trabalhos da ANC, isto é, sem excluir o fato de que a Carta de 1988 agiu como uma força centrípeta das pautas da sociedade civil. Se, por um lado, “transições negociadas para a democracia esbarram num dilema: a democracia política é viável ao custo de restringir as transformações sociais e econômicas” (PRZERWORSKI, 1984, p. 42), por outro lado, mediante a assembleia constituinte, a representação do povo incorporaria e transformaria a experiência política emergente pela saturação de seus valores ético-políticos inscritos previamente ao Poder Constituinte e que o submete a um quadro normativo anterior às formas como os processos deliberativos, mediante o consenso via critérios de validade universal, viriam a produzir uma linguagem democrática.

Referências Bibliográficas:

ARAUJO, Cicero. 2013. “O processo Constituinte brasileiro, a Transição e o Poder constituinte.” *Lua Nova*, São Paulo, 88: 327-380.

COSTA, Tarcísio. 2013. “O debate Constituinte: uma linguagem democrática?”. *Lua Nova*, São Paulo, 88: 89-140.

HIRSCHMAN, A. 1991. *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: HUP.

PRZEWORSKI, Adam. 1984. “Ama a incerteza e serás democrático”. *Novos Estudos*, 9, julho de 1984. Disponível em: <http://www.novosestudos.com.br/v1/contents/view/161>

ROCHA, Antônio Sérgio. 2013. “Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização”. *Lua Nova*, São Paulo, 88: 29-87.

WEFFORT, F. 1985. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense.