

OS PARTIDOS POLÍTICOS E O CARÁTER DA CONSTITUINTE

A vitória da Aliança Democrática, expressa na eleição de Tancredo Neves, desencadeou, em todo o país, acirrada polêmica em torno da legitimidade das formas de Assembléia Constituinte propostas pelas diversas correntes políticas e pelo Governo, bem como sobre as necessárias pré-condições para o exercício, livre e soberano, das funções desta Assembléia. Mas persistem, em torno do assunto, muitas dúvidas e mal-entendidos. Não obstante, trata-se de uma questão crucial para a definição e compreensão das bases em que se assenta o processo constituinte, e, conseqüentemente, do seu alcance e limites, já que a soberania da Assembléia encarregada de elaborar a Carta Magna é indissociável de sua forma e das condições de sua instalação e funcionamento. Além disso, a análise das propostas de Assembléia Constituinte reveste-se de inegável interesse por ter como objeto uma reinvindicação democrática de grande importância para o desenvolvimento do processo político brasileiro que, pela primeira vez, desde a crise da ditadura militar, dividiu, de forma ostensiva e antagônica, as forças de esquerda. O que reflete diferentes concepções de transição democrática, em grande parte fundadas em divergências profundas sobre a importância dos espaços de atuação institucional, sobre a contribuição dos movimentos sociais à construção democrática e a intervenção popular no processo de decisão política.

Este trabalho consiste em síntese do debate travado pelos partidos políticos

RUBENS PINTO LI RA
Doutor em Direito Professor da UFPB

brasileiros sobre a forma e o caráter da Constituinte. Desdobra-se em três partes: na primeira, identificamos as posições em confronto; na segunda, apresentamos os argumentos em defesa do Congresso Constituinte; finalmente, na terceira parte, analisamos, de maneira crítica, a fórmula da Constituinte Congressual, apontando os aspectos ideológicos e as motivações presentes nessa proposta.

1. As Posições em Confronto

Duas posições se antagonizaram neste debate: a dos partidários de uma Constituinte independente do Congresso Nacional, cujos membros seriam eleitos exclusivamente para redigir a Carta Magna, e a dos defensores de um Congresso com funções constituintes. É indispensável assinalar que os adeptos da Constituinte exclusiva sempre associaram esta tese à defesa da convocação da Constituinte-já, acompanhada da remoção de todo o entulho **autoritário**, inclusive dos dispositivos da Constituição que conferem ao Presidente da República poderes ditatoriais. Vale ainda sublinhar que as posições em confronto sobre a forma da Constituinte, apesar de veiculadas por partidos, não pareceram traduzir um antagonismo de caráter essencialmente partidário. Em nosso entender, as divergências sobre a forma e a natureza da Constituinte revelam a existência de duas concepções opostas, do ponto de vista político e ideológico, no que concerne ao papel a ser atribuído, respectivamente, às forças sociais e políticas e ao Estado, na modificação do "Status quo".

A primeira destas concepções valoriza a atuação nos espaços institucionais do Estado (Governo, Parlamento etc), assim como as decisões emanadas dos seus órgãos, entendidas como determinantes da evolução do processo político. Esta concepção é, inegavelmente, compartilhada pelas formações políticas defensoras da Constituinte Congressual cujo amplo espectro abrange os partidos conservadores e liberais (PMDB, PFL, PTB, PDS)*, os partidos comunistas (PCB e PC do B)**, assim como os movimentos sociais diretamente submetidos à hegemonia dessas diferentes formações. Todos esses setores, apesar de ideologicamente conflitantes, firmaram posição comum em defesa da Constituinte Congressual tendo

* Partido do Movimento Democrático brasileiro, Partido da Frente Liberal, Partido Trabalhista

Brasileiro e Partido Democrático Social.

** Partido Comunista Brasileiro e Partido Comunista do Brasil.

em vista ser esta proposta a única compatível com os parâmetros e limites impostos pelo establishment político e militar, temeroso das conseqüências imprevisíveis que poderiam resultar da mobilização gerada pela convocação de uma Assembléia livre e soberana, quer dizer, uma Constituinte exclusiva. Além destas razões, de caráter objetivo, os parlamentares que optaram pela Constituinte Congressual foram, sem dúvida, movidos pelo instinto de preservação. Pois, entre outras conseqüências, basta lembrar as imediatamente decorrentes da convocação de uma Constituinte independente do Congresso, se efetivada nos moldes propostos pelos seus defensores. Tal convocação implicaria na modificação de critérios de proporcionalidade vigentes para a eleição dos Deputados, acarretando uma diminuição do número de parlamentares de regiões como o Norte e Centro-Oeste, beneficiada com a super-representação que lhe foi conferida pela legislação casuística do regime autoritário.

A segunda concepção, referente ao papel das forças sociais e políticas no processo de mudanças, privilegia, ao contrário da primeira, a participação direta da cidadania na construção democrática e na transformação da sociedade, através dos movimentos sociais organizados, e também dos partidos, mas sempre no respeito absoluto a sua autonomia perante o poder estatal. O partido dos Trabalhadores (PT), único partido plenamente identificado com esta concepção foi conseqüentemente, também o único a assumir a bandeira da Constituinte exclusiva. Entretanto, sua posição nesta questão coincidiu com a da esmagadora maioria das entidades e movimentos organizados da sociedade civil que participaram da polêmica sobre a forma da futura Constituinte. Entre estas entidades, algumas desfrutaram de enorme peso como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a igreja Católica, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o influente matutino a Folha de São Paulo.

Acrescente-se às forças sociais e políticas acima citadas, aproximadamente trinta e cinco parlamentares (o grupo dissidente do PDS, figuras isoladas do PFL e parcela minoritária da esquerda peemedebista), além de algumas lideranças de peso, de todas as tendências políticas, como o ex-Senador Luís Carlos Prestes e os Governadores Espiridião Amin, Jair Soares e José Richa. Estes parlamentares e líderes políticos se posicionaram, seja pura e simplesmente a favor da Constituinte exclusiva, seja pela realização de plebiscito nacional sobre esta questão.

Imprensado entre esses dois blocos compactos, formados pelos seguidores da Constituinte exclusiva e da Congressual, restou uma força política de expressão: O partido Democrático Trabalhista (PDT). Este partido, significativamente, adotou uma postura dúbia, nisto refletindo a sua pouca consistência ideológica, seu apego a fórmulas autoritárias, e a sinuosidade de seu comportamento político. Com efeito, o tema focalizado pelo PDT, no que se refere à questão da Constituinte, foi apenas relativo à coincidência das eleições para a Presidência da República com as dos Deputados à Assembléia Constituinte. Nunca tomou, enquanto partido, a defesa da Constituinte exclusiva, embora vários de seus membros tenham revelado simpatia por esta tese. Entretanto, por razões puramente conjunturais, de ordem tática, emprestou o seu apoio ao substitutivo apresentado pelo Deputado Flávio Bierrembach que propunha a realização de um plebiscito nacional para deliberar sobre a forma da futura Constituinte. Tal posicionamento foi, para o PDT, apenas uma maneira de protestar contra a atitude da Aliança Democrática, contrária à antecipação das diretas, e de buscar, votando contra a chamada Constituinte do Governo, o desgaste político deste.

2 - Os Argumentos em Defesa do Congresso Constituinte

Regra geral, os advogados desta tese não fundamentaram seus argumentos em razões de ordem doutrinária, nem demonstraram maiores preocupações com as restrições à legitimidade, soberania e participação popular decorrentes da atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional. A argumentação mais utilizada contra a Constituinte exclusiva não questiona o mérito em si desta Assembléia mas a sua inadequação ao atual processo constituinte, devido à razão de ordem prática e de caráter político. Quanto às primeiras, foram apontadas sobretudo a impossibilidade econômica de realização, em um ano, de diversas eleições; a não aceitação, pelos parlamentares, da Constituinte exclusiva, pois esta alijaria a "elite política do país" (13) do processo constituinte, e a impossibilidade de existência de dois órgãos, simultaneamente, exercer funções legislativas. As mesmas razões de ordem prática foram evocadas para justificar a rejeição da proposta da Constituinte-já: seria necessário um maior espaço de tempo para envolver a cidadania no debate nacional sobre os temas da Constituição.

Entre os argumentos de natureza política, o mais citado referia-se à inexistência de uma ruptura ou de um processo revolucionário que justificasse a pretensão de se fazer tabula rasa das instituições existentes. Segundo o PCB "como não houve ruptura, os parâmetros da Assembléia Constituinte tiveram de se adequar à correlação de forças existentes no legislativo herdado do regime autoritário". (11) Outra justificativa pra desconsiderar a proposta da Constituinte exclusiva pretendia ser questão de pouca importância a forma assumida pelo órgão encarregado de elaborar a Carta Magna. Segundo Almino Afonso, "quem vai dar soberania à Assembléia é a sua composição real". (1) Da mesma maneira, o PCB critica o fato de alguns setores da esquerda fazerem cavalo de batalha em torno do modo de convocação da Constituinte, pois os comunistas "centram suas preocupações reais na elaboração da Constituição que a sociedade brasileira reclama". (5) Por todas essas razões, como esclarece o líder do PMDB e do Governo na Câmara dos Deputados, Pimenta da Veiga, a Constituinte exclusiva seria "um purismo que dificilmente teria acolhida na sociedade brasileira" (13)

3 - Análise Crítica

Os argumentos em prol da fórmula congressual para a Constituinte são, em nosso entender, insustentáveis, pois ora expressam posições visceralmente conservadoras - como é o caso das análises feitas pelos membros do PDS e do PFL - ora funcionam como justificativa ideológica para camuflar a capitulação de setores ditos de esquerda em relação aos compromissos democráticos assumidos em favor de transformação social e política do país. É o que ocorre, explicitamente, com a tentativa de minimizar, e até negar, a relação necessária entre a forma assumida pelo poder constituinte e o conteúdo, extensão e caráter deste poder, relação todavia reconhecida pelos que hoje fazem maioria do PMDB quando ainda eram opositoristas e militantes do Movimento Democrático Brasileiro. Está dito em todas as letras no Manual da Constituinte, documento unanimemente aprovado pela Convenção do MDB, em setembro de 1978, que "uma nova constituição... exige mais que o atual congresso. Exige uma Assembléia Nacional Constituinte especialmente eleita para isso".(10)

Estaria, entretanto, a proposta de tal Assembléia vinculada a algum tipo de ruptura abrupta, radical ou violenta, estando, portanto, a Constituinte exclusiva na ordem do dia, naquela época, por ser instrumento de

tal ruptura? De modo algum. Tratava-se, ontem como hoje, de, pela pressão popular, fazer chegar "A hora da Paz. Paz com justiça Social para o Brasil e os Brasileiros. A Democracia é o único fórum capaz de escrevê-lo". (6)

Pois bem, os opositoristas de ontem não se concentraram em renegar - embora sem assumir esta capitulação - a proposta da Assembléia Nacional exclusiva. Conseguiram ir mais além, ao votarem contra o substitutivo Bierrembach que deixava a critério do povo, ao exercício legítimo da soberania popular, a definição sobre a questão capital da forma a ser assumida pelo órgão constituinte.

Não se confirmaram, portanto, as previsões contidas no Manifesto dos Fundadores do PMDB, segundo as quais "a inconformidade transformará o sucessor do MDB no movimento que emancipará o país não só do governo... mas da ordem social vigente". (12) Neste manifesto, o PMDB preconizava a "multiplicação das formas de representação e consulta popular" (12), seguindo a trilha do então recém-extinto MDB, que, no seu último posicionamento, dizia ser "o verdadeiro jogo da verdade o proposto pelo MDB. Por que ter medo de consultar, de ouvir o povo?" (10) Com a palavra os dirigentes peemedebistas para responderem esta incômoda questão.

A sensação de burla e de logro, experimentada com a negativa do PMDB à proposta de consulta popular sobre a Constituinte repete-se com a tentativa desse partido, e dos demais que votaram a Constituinte Livre e Soberana. Como diz Raimundo Faoro "a impostura verbal vende uma coisa por outra, no pior estilo dos mascates, insinuando que há poder originário, manifestação de soberania nacional numa viagem de pequeno curso dentro da ordem constituída". (7) Vale então a pergunta: por que razão os partidos que consideravam inviável a convocação de uma Constituinte Livre e Soberana não assumiram plenamente a sua opção, preferindo fazer passar gato por lebre? Por que não utilizaram, sem maiores delongas, os poderes constituintes de que já dispõe o Congresso para a implementação das mudanças propostas, vez que estas, por serem limitadas, seriam aprovadas com facilidade?

Segundo Fábio Comparato, isto ocorreu devido à "necessidade de legitimação do mesmo sistema de poder que vigorou desde 64 e que agora conheceu uma espécie de make up no sentido de tirar da sua aparência os traços mais aberrantes, menos capazes de serem absorvidos pelo povo". (2) Por outro lado, "para o congresso há também a necessidade de uma

legitimação" ... pois "sobre ele pesa um processo de corrosão paulatina". (2) Assim, uma nova Constituição, feita pelo próprio Congresso, metamorfoseado em poder constituinte, poderia dar um novo alento a essa combatida instituição". (3)

Tais considerações são, entretanto, somente em parte, válidas para o PCB. O partido mostra-se, decerto, incoerente, ao referir-se à "grande conquista" alcançada, a "Constituinte Livre e Soberana" e, ao mesmo tempo, reconhecer, através do Deputado Alberto Goldman, as limitações decorrentes da atribuição, ao Congresso, de poderes constituintes. (11) Afinal, a questão da forma é ou não importante? Ocorre que os comunistas nutrem a sincera convicção, fruto do ilusionismo ideológico de sua estratégia política, de que a instauração de um regime de democracia plena, assim como a realização de reformas econômicas e sociais profundas, poderão ser viabilizadas pelo Congresso Constituinte. "O processo Constituinte, diz o PC, coroará a transição democrática" e é, portanto, encarado como um "desafio histórico". (4)

Outra atitude, à primeira vista incompreensível, dos partidários da Constituinte Congressual, foi tachar de revolucionária, audaciosa ou romântica a proposta, simplesmente democrática, do Deputado Flávio Bierrembach, de remeter à soberania popular a decisão sobre a forma da Constituinte. A explicação é simples: tal procedimento funcionou como manobra de diversão para camuflar o comportamento capitulacionista dos que aceitam agora como válidas as formas homeopáticas de transição, lenta, gradual e segura que renegaram nos "bons tempos" da ditadura militar.

Neste ponto, efetivamente, reside a questão central. A que tipo de transição nos conduzirá esta Constituinte postergada e adulterada? Uma Constituinte legítima é, de fato, um instrumento de ruptura, embora esta possa ser pacífica. Pois não se deve, como nos ensina o mestre Raimundo Faoro, "confundir a etapa com a meta" pois "a Constituinte é o ponto máximo, a hora suprema da caminhada, o termo da jornada, e não um estágio". Em sendo assim, "o processo por etapas ... vale quando há uma trajetória, mas é impertinente quando o fim é cortado em pedaços". (8)

E qual será este fim que o Congresso Constituinte, instrumento da transição conservadora, "corta em pedaços"? Precisamente, o de assegurar que a esfera das relações políticas, as instituições por ela criadas, expressem a nova correlação de forças existentes a nível da sociedade. Portanto, que tais instituições não funcionem como uma camisa de força, co-

mo instrumento de contenção das novas formas de relacionamento social, e das conquistas políticas das classes emergentes. Que sejam o espelho do país novo em fase adiantada do processo de industrialização, urbano e, sem grande parte, formado por trabalhadores assalariados. Enfim, portador de uma configuração sociológica profundamente diversa daquela existente há 40 anos, na época da Constituinte de 46.

O Congresso Constituinte buscará, com toda probabilidade, reeditar as formas de controle social consagradas na Constituição de 46 - e mesmo algumas das inscritas na Carta outorgada pela ditadura militar -, objetivando impedir o acesso das maiorias aos processos decisórios.

A esta altura, graças à cumplicidade ativa de parte das esquerdas e das auto-intituladas "forças democráticas" no processo de esmagamento da alternativa transformadora - a Constituinte exclusiva, as possibilidades de mudanças são mais difíceis, e mais penosas. Nessas condições, o apelo à unidade das esquerdas, formulado pelo eminente sociólogo e revolucionário Florestan Fernandes, seria utópico ou factível, quixotesco ou providencial? Proclama Florestan "ser urgente que se enterrem fantasmas e que uma união à esquerda, ainda que tática e provisória, prevaleça no campo político, particularmente durante a eleição dos representantes dos movimentos operários e sindicais no próximo Congresso Constituinte e, com maior razão, durante a elaboração da nova Carta Constitucional". (9) A revolução democrática se tornará possível, se as "forças progressistas" assumirem uma proposta unitária e amadurecida? A isto, somente o futuro próximo poderá responder.

Todavia, as profundas divergências estratégicas - de que o debate sobre a Constituinte é um dos exemplos mais expressivos - que separam as hostes da esquerda, tornam, em nosso entender, remotas as possibilidades de uma unidade de ação das correntes socialistas e revolucionárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - AFFONSO, A. E a platéia chega ao delírio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 set. 1985.
- 2 - COMPARATO, F. et alii. A Constituinte e os impasses da Nova República. In: **Constituinte, Economia e Política da Nova República**. São Paulo, Cortez, 1986, p. 84.
- 3 - A Constituinte e os impasses da Nova República. In: **Constituinte, Economia e Política da Nova República**. São Paulo, Cortez, 1986, p 85.
- 4 - OS COMUNISTAS, as eleições e a Constituinte. Declaração política da Comissão Nacional Diretora Provisória do PCB. São Paulo, Novos Rumos, 1986, p. 11.
- 5 - CONDIÇÕES para a Constituinte. **A Voz da Unidade**. Editorial. São Paulo. 23/31 out. 293.1985. p. 2
- 6 - A CONSTITUINTE E O MDB. Diretório Nacional do Movimento Democrático Brasileiro. In: **Manual da Constituinte**. São Paulo, 1980, p.7.
- 7 - FAORO, R. Constituinte entre aspás. **Senhor**, São Paulo (213) set. 1985.
- 8 - A Constituinte sem retoques. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 set. 1985.
- 9 - FERNANDES, F. A esquerda e a Constituinte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, set. 1985.

10 - FAZER uma Nova Constituição ou emendar a atual? Manual da Constituinte. São Paulo, Diretório Nacional do Movimento Democrático Brasileiro, 1980, p. 40.

11 - GOLDMAN, A. Constituinte; aprovada em primeira votação no Congresso. **Voz da Unidade**. São Paulo, 23/31 out. 273, 1985, p. 3.

12 - MANIFESTO dos Fundadores do PMDB. **Revista do PMDB**, São Paulo, 1 (1): 14-16 jul. 1981.

13 - PIMENTA DA VEIGA. Substitutivo ao projeto do governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1985.