CONSTITUINTE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: NOTAS SOBRE O CASO NORDESTINO*

MARIA DAS GRAÇAS DE M. VENÂNCIO PAIVA**

1. Introdução; 2. Participação; 3. Conclusões.

1. *Introdução*

Em uma sociedade de classes a Constituição Jurídica e Normativa constitui um pacto que determina, em um dado momento, regras a serem observadas nas relações entre os inúmeros interesses convergentes e/ou conflitantes.

O entendimento do significado da Constituição Jurídica e Normativa situa-se centro do debate relativo a qualquer proposta de reflexão sobre a decantada participação popular na próxima Constituinte. Nesta perspectiva, Faoro[1] distingue quatro tipos de Constituição: a Social, a Semântica, a Nominal e a Jurídica e Normativa.

- A Constituição Social corresponde à compreensão aristotélica de sentido puramente social.

- A Constituição Semântica teria a função apenas de formalizar o poder político existente, em benefício de grupos dominantes, que para executá-la utilizar-se-ia do Estado como aparelho de coerção.

- A Constituição Nominal subentende uma desarmonia entre as normas constitucionais avançadas e uma sociedade imatura, na qual as elites detentoras do poder o exercem, face à incapacidade das massas (o povo).

- A Constituição Jurídica e Normativa compreende o conceito moderno de Constituição, que pressupõe, além da expressão das forças sociais e econômicas do país, o ordenamento, a organização e a transformação da realidade em um conjunto de "normas e valores capazes de ditar regras no campo do dever ser".[2] Dessa forma, a Constituição Jurídica e Normativa evidencia que a Constituição moderna só tem sentido se retratar uma relação dialética entre o fenômeno social e o fenômeno jurídico.

* A autora agradece a Lincoln Moraes (sociólogo e técnico da Fundação Estadual de Planejamento Agrário do Rio Grande do Norte) e Sandra Lúcia Cavalcanti (economista da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte) pelas sugestões dadas.

** Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas; professora assistente no Departamento de Administração da UFRN. (Endereço da autora: Programa de Pós-Graduação em Administração — Centro de Ciências Sociais Aplicadas — Campus Universitário — Goiabão — 59.000 — Natal, RN.)

[1] Faoro, Raymundo. *Assembléia Constituinte e a legitimidade recuperada.* 4. ed. São Paulo, Brasiliense, 1985.

[2] Id. ibid. p. 10.

Fundamentada nesta simbiose, a Constituição não deve ser apenas juridicamente válida, mas também legítima, uma vez que necessariamente integrada à sociedade. Não acontecendo essa relação de reciprocidade, tem-se apenas uma Constituição Semântica ou uma Constituição Normativa, conforme os significados já explicitados.

No processo de formulação da Constituição Jurídica e Normativa, a constituinte é, portanto, uma etapa na qual os representantes dos vários segmentos sociais se reúnem com a finalidade de elaborar a lei básica de uma nação. A Constituição, como produto da Constituinte, surge como uma legislação orientadora no que se refere à economia, à organização administrativa e jurídica, enfim, aos direitos e deveres dos cidadãos, dos diferentes grupos e do Estado.

A tônica inovadora da próxima Constituinte brasileira, pelo menos ao nível do discurso do Estado e da percepção de alguns estudiosos, compreende a possibilidade de participação "de forma organizada e consciente, também dos segmentos populares e não apenas, como aconteceu no passado, das elites político-sociais brasileiras detentoras do poder".[3] Para aqueles que pensam desse modo, a participação popular apresenta-se como característica ímpar da próxima Constituinte, uma vez que a eleição direta dos constituintes, o pacto entre os grupos antagônicos e os princípios de ordenamento são aspectos comuns às experiências das Constituintes anteriores.

A proposta deste trabalho é discutir a questão da participação popular na Constituinte, na medida em que o objetivo pretendido de assegurar que todos os cidadãos sejam iguais perante a lei fica comprometido pela interferência do poder econômico e político. Se a desigualdade econômica se acentuou dentro da sociedade brasileira, de que forma uma Constituinte poderá garantir que os desiguais sejam iguais? Neste sentido, procurar-se-á analisar o processo de participação popular na Constituinte, levando em conta o caso nordestino, considerado como bem representativo dos argumentos ressaltados.

2. *Participação*

2.1 Considerações teóricas

Apesar de apresentar-se como a questão inovadora da próxima Constituinte, o posicionamento da classe trabalhadora e dos excluídos do processo de produção capitalista não tem sido destacado nos pronunciamentos dos postulantes à Constituinte, que, em tese, deverão representar, na próxima Constituição, suas demandas e expectativas de transformação.

Marshall[4] identificou, no seio das democracias modernas, a existência de um conflito permanente entre o princípio de igualdade, implícito no conceito de *cidadania,* e as desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Concordamos com Weffort quando este afirma que, no Brasil, a desigualdade tem sempre vencido a igualdade, prejudicando as classes menos favorecidas.

[3] Pimentel, Silvia. *A mulher e a Constituinte: uma contribuição ao debate.* São Paulo, Cortez, 1985. p. 9.

[4] Marshall, T. H. Citizenship and social class. Cambridge, University Press, 1950. Apud: Weffort, Francisco C. A cidadania dos trabalhadores. In: Lamounier, Bolivar; Weffort, Francisco C. & Benevides, Maria Vitória, org., *Direito, cidadania e participação.* São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

Ao estudar a representação política, Pitkin Hanna[5] distinguiu pelo menos quatro interpretações distintas: a) *representação significando apenas autorização formal* como, por exemplo, aquela dada pelo cliente/advogado, que passa a tomar decisões válidas e obrigatórias para o primeiro; b) *representação descritiva,* no sentido de correspondência de uma amostra em relação a um universo; c) *representação simbólica,* como a de um símbolo com significação, podendo ser um objeto ou um líder; d) *representação como atuação,* no sentido político, em que pressupõe uma perfeita afinação entre o modo de agir dos representantes e as expectativas e instruções dos representados.

Lamounier[6] ao correlacionar a obra clássica de Pitkin Hanna com o contexto político e social do Brasil, na fase atual, aponta a necessidade de ampliação do conceito de representação. Para ele, é imprescindível considerar que atrás do conceito de "representatividade" existem variadas imagens das formas de representação. Assim sendo, um mecanismo institucionalizado de representação tanto pode propiciar a participação popular, como também expropriar os cidadãos da parcela do poder que lhes cabia num sistema de representação anterior.

Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se afirmar que a Constituição, que deverá ser a instituição representativa dos legítimos anseios de justiça e de reforma social, poderá resultar em soluções paliativas para os segmentos populares nordestinos e em um instrumento de controle eficaz dos grupos dominantes. A chamada representação como atuação, em que há uma relação dialética entre eleitores e Constituinte, limitar-se-ia, no caso, a uma representação simbólica.

Em relação à cidadania, Weffort[7] destaca duas questões-chave: a incorporação da classe trabalhadora a uma democracia de origem burguesa e a incorporação, à cidadania, das pessoas economicamente dependentes.

Para aquele autor, a situação da classe dos trabalhadores está intimamente relacionada com a articulação entre liberdade política e igualdade social.

No Brasil, dentre as inúmeras indagações em torno do problema histórico da cidadania, sobressaem-se as singularidades da representação dos trabalhadores no plano sindical e no plano partidário.

No primeiro caso, enquanto em vários países os sindicatos preparam os trabalhadores para, como cidadãos, obterem direitos sociais, no Brasil os sindicatos corporativistas não criam um padrão novo de igualdade, reproduzindo, ao nível institucional, a desigualdade social existente entre as classes.

No segundo caso, a representação partidária no Brasil é igualmente complexa, porque o corporativismo acaba por afetar todas as instituições ditas democráticas da sociedade, entre elas os partidos políticos, dificultando a cidadania dos trabalhadores. A manipulação ao nível das organizações, imposta à classe trabalhadora, transcende o plano dessas instituições, atingindo-os no plano político, dando surgimento à cidadania regulada, isto é, à cidadania não baseada num código de valores políticos, mas sim num sistema de estratificação ocupacional. Desse modo, a representação dos trabalhadores no âmbito dos sindicatos e dos partidos passa a reproduzir a desigualdade social, uma vez que o Estado termina por conceder uma cidadania regulada.[8]

[5] Hanna, F. Pitkin. *The concept of representation.* Berkeley, University of California Press, 1972.
[6] Lamounier, Bolivar. Representação política: a importância de certos formalismos. In: Lamounier, Bolivar; Weffort, Francisco C. & Benevides, Maria Vitória, org. op. cit.
[7] Weffort, Francisco C. op. cit.
[8] Id. ibid.

Embora admitindo modificações na sociedade brasileira quanto à questão da cidadania, fruto de conquista e de uma melhor organização da classe trabalhadora, considera-se como fundamental a abordagem de Weffort quanto à cidadania regulada para compreender as particularidades do processo Constituinte em curso na região Nordeste, discutido no item subseqüente. O alcance da cidadania plena pelos nordestinos tem esbarrado, ao longo dos anos, nos interesses do Estado e dos grupos dominantes. Sem esquecer a natureza de movimentos sociais que fazem a história da região[9] e que indicam a vontade de mobilização do povo no sentido de modificar o quadro de injustiça social, os dados estatísticos sobre a região demonstram a manutenção de uma ordem caracterizada pela exclusão social, econômica e política de maior parcela da população nordestina, em benefício dos interesses dos grupos econômicos locais, nacionais e internacionais.

2.2 Nordeste: o desafio da participação dos excluídos

Ao se estabelecer um paralelo entre as considerações teóricas sobre representatividade e cidadania *versus* Constituinte e a questão Nordeste, é indiscutível a necessidade de resgatar a última face ao contexto de oportunidade propiciado pela Constituinte, seja por abrir perspectivas de mudanças, seja pelo perigo de consolidar, de forma legitimada, as suas verdadeiras causas.

Como se sabe, a transparência dos dados, dos censos, estudos e pesquisas publicados nos últimos anos tem referendado a posição de alguns teóricos de que a questão Nordeste não tem raízes no problema climático, mas sim na estrutura sócio-econômica e nas respectivas relações de produção.

"Sob qualquer ângulo que se queira, exceto do ponto de vista de melhoria relativa das condições de vida dos habitantes, o Nordeste vem acompanhando razoavelmente as taxas e o estilo de expansão capitalista no Brasil (...)."[10]

Guimarães,[11] ao analisar a problemática do emprego urbano no Nordeste, afirmou que suas manifestações mais significativas não têm como causa o insuficiente crescimento da economia nordestina — muito pelo contrário, vê-se que esta alcançou, nos últimos anos, taxas de crescimento tidas como satisfatórias — mas o modo como a mesma vem-se expandindo, aprofundando as desigualdades sociais, promovendo a acumulação de capital e garantindo as relações capitalistas de produção sob o comando hegemônico da região Sudeste.

Bursztyn,[12] ao estudar o reforço da estrutura do poder no Nordeste diante da centralização política sob o comando de outra região, aborda especialmente como as políticas públicas para a região nordestina vêm sempre beneficiando os grupos dominantes, sendo mantenedoras de um compromisso com as oligarquias locais e a permanência das desigualdades sociais.

Face ao quadro visualizado, questiona-se a representatividade de grande parte dos postulantes à Constituinte em relação aos segmentos populares, partindo do pressuposto de que enquanto os políticos tradicionais mostrarem-se coniventes com a referida situação, há o grave perigo de que os postulantes que se iniciam

[9] Ligas camponesas, movimentos educacionais de base, entre outrcs.
[10] Oliveira, Francisco de B. *Nordeste, anos setenta: as hostes errantes.* mimeogr.
[11] Guimarães, Leonardo. O emprego do Nordeste: sugestões de políticas. *Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, 13*(3), jul./set. 1982.
[12] Bursztyn, Marcel. *O poder dos donos — planejamento e clientelismo no Nordeste.* 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1985.

na vida política igualmente não se preocupem com mudanças estruturais numa sociedade que privilegia as oligarquias rurais e urbanas.

O descompromisso dos políticos nordestinos com a solução da situação de miséria de maior parte de sua população é muito clara, quando se estabelece um paralelo entre a taxa média de crescimento do produto interno bruto (PIB) regional de 7,1% (período 1964-84) e a situação de pobreza absoluta dos 76% da população economicamente ativa — PEA, que percebiam renda média igual ou inferior a dois salários mínimos, sendo que 55% recebiam até um salário mínimo, segundo o censo de 1980.

No quadro seguinte estão reunidos indicadores sócio-econômicos que retratam as condições de vida da população nordestina, excluída dos benefícios do crescimento da economia.

Quadro 1

Indicadores sócio-econômicos do Nordeste

Indicadores	Situação do Nordeste
Taxa de mortalidade	14,9 para 1.000 habitantes
Taxa de mortalidade infantil	105,1 para 1.000 habitantes
Esperança de vida	52 anos
Emprego	400 mil trabalhadores em desemprego aberto 4.510 dos trabalhadores brasileiros que recebem até meio salário
Renda	76% da PEA na pobreza (rendimento igual ou inferior a um salário mínimo)
Educação	41% dos analfabetos brasileiros com idade superior a 10 anos
Habitação	45 das moradias subnormais do país concentradas na região
Saúde	63% da população tem déficit calórico superior a 200 calorias/dia
Nutrição	3,5 milhões das crianças nordestinas estão afetadas por nanismo (deficiências no porte e estatura física)

Fontes: Censo demográfico Fibge, 1980; Pesquisa do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), cujos resultados foram comentados na *Revista Interior, 11*(63):24-8, jul./dez. 1985.

Através desta linha de raciocínio, tem sido possível indicar que a questão Nordeste passou a ser politizada e utilizada como apoio a um modelo de carreira de parlamentar típico da região.

Como é sabido, há um século as secas vêm sendo alvo de medidas por parte do Estado. Como a ação do Estado se intensifica a cada seca, "(...) esta passou

a ser desejável pelos políticos locais, já que desta forma poderiam obter os meios materiais para comprar sua importância política (distribuição dos fundos públicos condicionada à sua legitimação pela via eleitoral), além, é claro, de tirar proveito individualmente enquanto produtores beneficiados".[13]

Complementando as apreciações feitas nos parágrafos anteriores, alguns recortes de matéria publicada em jornais nordestinos[14] são reveladores da utilização da Constituinte como um trampolim para a ascensão no poder político e econômico. Para tanto, alguns postulantes não chegam a demonstrar maiores escrúpulos ao usarem a *coisa pública* em proveito pessoal. A interpretação dos citados recortes revelou os seguintes aspectos:

— avaliação dos custos das campanhas conforme o cargo almejado e a tradição do candidato como político;

— manipulação política, com fins eleitorais, de programas sociais que visam clientelas de baixa renda;

— financiamento de campanhas políticas por grupos econômicos regionais, nacionais e até internacionais;

— utilização das organizações públicas e sem fins lucrativos, gerenciadoras ou participantes dos mencionados programas, para fins eleitorais;

— permanência da estratégia de consolidação das oligarquias políticas;

— articulação em torno dos candidatos representantes dos grupos econômicos dominantes e que vêm continuamente, ao longo dos anos, sendo beneficiados por incentivos fiscais e financeiros;

— negociações e conchavos entre políticos e partidos, de acordo com os interesses individuais e as vantagens oferecidas;

— incipiente mobilização dos sindicatos, associações de categorias profissionais e universidades.

A mobilização das universidades, de alguns políticos locais e do movimento denominado Plenária Pró-Participação[15] popular na Constituinte, que tem se dedicado a um trabalho com as bases, não se sobressai no material consultado, podendo-se mesmo afirmar que a imprensa tem-se mantido omissa quanto à divulgação dos movimentos sociais pró-Constituinte.

3. *Conclusões*

Atualmente, muito se fala sobre participação, seja ao nível de planejamento, ao nível das organizações e ao nível da sociedade, na busca da cidadania. Esta tendência comunga com o próprio processo de democratização do país.

[13] Id. ibid. p. 71.

[14] Foram consultados os jornais: *Tribuna do Norte, Diário de Natal, O Poti* e *Dois Pontos* (RN); *Jornal do Comércio* e *Diário de Pernambuco* (PE); *O Povo* (CE) e *Correio da Paraíba* (PB).

[15] Movimento geral que visa a participação popular e engloba partidos políticos, entidades sindicais, outras entidades e pessoas individualmente. Seu objetivo central é abrir espaço para a participação do povo e dos trabalhadores no processo Constituinte.

Em relação à cantada participação popular pró-Constituinte, uma análise da participação dos postulantes à Constituinte, mesmo que superficial, sugere claramente que a mesma é prejudicada por um modelo político que se consolidou na região, de um modo geral descomprometido com mudanças estruturais nas condições de vida da maior parcela da população.

Entende-se que a Constituinte deveria ser um espaço não somente para a propaganda farta sobre as transformações sociais de que o país necessita, mas sobretudo a oportunidade de mobilização, pressão e negociação para implementação de reformas fundamentais e conquista da cidadania. Esta expectativa em torno da Constituinte revela-se, no entanto, ingênua e quixotesca, quando se analisa o caso nordestino.

Summary

It is the purpose of this study to contribute to a discussion on the participation of sectors of the Northeastern population in the Brazilian constitutional project. It starts by commenting on particulars of the future Constitution as concerns the people's participation, and later on proceeds with a theoretical revision of subjects involving political representation and citizenship. The discussion goes on to expose the set of complex problems of the Northeastern Region and the typical behavior of its political groups, picturing a parallel between the Northeastern question, unchanged through all these recent years in spite of an undeniable expansion of its economy, and the way it is manipulated at political level and turned into a supportive element of a career model for its political representatives.

