

# Constituinte: crise próxima

27 MAI 1987

*Aut. César Maia*

O processo de democratização ocorre hoje ao meio de duas crises: a da legitimação do poder e a econômica. A primeira, previsível, deveria ter exigido das forças políticas, antecipadamente, o entendimento que minimizasse as resistências. No entanto, e infelizmente, o uso do poder desbotou em muitos os compromissos, de conteúdo e tempo, com a institucionalização do país. A ação política relativa passou a depender, então, das condições conjunturais, efêmeras, que terminaram por ofuscar as diferenças entre popularidade e legitimidade.

O cronograma da democratização esteve claramente definido nos pronunciamentos das principais lideranças políticas. Apenas para citar aqueles que se tornaram governo, lembraríamos o discurso de Ulysses, "Travessia", em fins de 83, e o pronunciamento de Tancredo em 31 de março de 84. Em ambos, o calendário político partia da legitimação pelo voto direto, da Presidência da República, avalista e reitor do processo. A correlação de forças no Congresso e as pressões existentes terminaram por conduzir-nos ao Colégio Eleitoral e a inverter o cronograma.

As características de composição do novo Governo, cuja amplitude ideológica impossibilitava a introdução de um programa permanente, impunham a formulação de meios e metas que, defendendo o social, fizessem deslizar o ciclo de recuperação econômica, paralelamente à Constituinte, em direção a eleições diretas no menor prazo possível. O presidente Tancredo Neves formalizou em entrevista este entendimento, imaginando que três anos seriam suficientes, num limite de quatro. Crises intestinas marcaram o novo Governo. Oposições abertas entre ministros e medidas incoerentes entre si levaram à reforma ministerial de 86 e à quase ruptura entre a direção do PMDB e o Governo.

Salvos pelo cruzado, e confundindo popularidade e legitimidade, o Governo e as forças políticas — todas — que lhe dão sustentação deixaram à margem suas próprias reflexões e atolaram-se na tentativa de legitimar-se nos indicadores econômicos circunstanciais.

Esgotadas, após as eleições, as artificialidades, em menos de três meses ficou outra vez exposto o nervo político do Governo. De novo, a tão demandada reforma ministerial mostrou a fragilidade do Governo e que não há engenharia política que o transforme de transitório em permanente.

Os episódios relativos à escolha e anúncio dos novos ministros, pelo grotesco, apenas evidenciaram as razões de fundo. Pelas frestas abertas explodiram as questões originárias: legitimidade e eleições diretas.

A imprevisão política, assim, recolocou o processo de democratização num quadro de muito maior sensibilidade. Por um lado, teremos a sobrefragilização do governo a partir de dentro, e por outro, as condições econômicas que, não mais como antes deslízaveis, estão agora desnecessariamente agravadas.

Se não bastassem estas duas crises complicadoras do processo, estamos às vésperas de uma terceira, se não houver a antecipação e o entendimento político. É o *impasse Constituinte*, ou seja, a dificuldade de culminar a elaboração da Constituição nos prazos previstos, portanto ainda dentro de 87, sem o aviltamento do processo decisório, o que afunilaria a base de legitimação.

A origem do problema está no próprio processo eleitoral de 86, em que os temas constituintes foram colocados à margem, e no método fechado definido pelo Governo através de uma comissão inorgânica responsável pelo anteprojeto de Constituição. O resultado foi a sensação de baixa representatividade e de exclusão que estimulou os debates sobre soberania e abriu os trabalhos na estaca zero.

A tentativa de remediar o problema via regimento poderá

produzir um enclivamento em plenário, a menos que — e ainda há tempo — as forças políticas tentem ajustar paralelamente as zonas de interseção.

O método tradicional de discussão constituinte tem sido a preparação de um anteprojeto e seu encaminhamento direto a plenário. Com os problemas de identidade original se procurou, através do regimento, resgatar a representação. Para tanto, ordenou-se o processo de elaboração da Constituição, numa espécie de duas pirâmides unidas pelo vértice, como um relógio de areia.

Em uma das bases, por onde se iniciam os trabalhos, estão 24 subcomissões por temas, que se agrupam, 3 a 3, em 8 comissões, que, por sua vez, transferem as conclusões para uma comissão de sistematização, que tem como tarefa a redação final, mantendo o sentido das propostas, mas tornando-as coerentes entre si. Este é o gargalo, que, ultrapassado, leva o projeto ao plenário, base da outra pirâmide invertida. A tendência natural deste método é a construção de um projeto volumoso, na medida em que, quanto mais se pulveriza a elaboração, mais detalhista se tende a ser. Nenhuma subcomissão tenderá a enxugar sua proposta. Ao contrário, a pressão será por incorporar colaborações individuais, o que facilitará a aprovação, ao tempo em que personalizará as contribuições.

Para se ter uma idéia, num conjunto selecionado de 32 constituições, a média de artigos é de 140. Em torno desta média, estão países como a Itália, Holanda, México, Suíça, Tcheco-Eslôvaquia. Abaixo estão França, Dinamarca, Hungria, Brasil — 1891, com cerca de 90 artigos. Bem acima estão a Iugoslávia — 403, Portugal — 312, Venezuela — 250, e Brasil — 1946, com 218 artigos. A proposta da comissão Arinos, uma espécie de anteprojeto oficioso, tem 436 artigos, além de outros 32 nas disposições finais e transitórias.

Todos concordam que, dados os traumas políticos pretéritos, a regressividade social e a inorganicidade política, deveremos ter uma Constituição que se agrupe entre as mais detalhadas.

No entanto, o método de elaboração com duas pirâmides invertidas de mesma base, e com a geração original pulverizada, conduzirá a um conjunto com mais artigos que a própria proposta Arinos e menos orgânica. Dificilmente a comissão de sistematização produzirá qualquer enxugamento expressivo, sendo delicada a sua tarefa de tornar coerentes as propostas das comissões.

Desta forma, chegará a plenário um projeto que estimamos de 500 artigos, projeto este devidamente submetido à artilharia do questionamento da representatividade das subcomissões e do ajuste das incoerências.

Se, em média, cada constituinte apresentar emendas para 10% dos artigos, teremos 27 mil 950 emendas, já incluindo na média as propostas externas. O retorno das emendas à comissão de sistematização, que tem 89 membros, será um complexo caminho, com distribuição aos heterogêneos relatores das comissões e subcomissões.

Seria grave para a seqüência normal do processo de democratização e institucionalização que, junto às crises econômica e do Executivo, sobreviesse a crise de um impasse decisório na Constituinte. A capacidade de obstrução e o ruído dos inconformados, acoplando-se à fragilidade do Governo e aos efeitos sociais da crise econômica, poderiam construir um quadro de grande sensibilidade institucional, com desnecessários riscos de desestabilização.

A experiência dos erros cometidos na tentativa de transformar o transitório em permanente gerou as crises que enfrentamos.

A antecipação política poderá evitar que se chegue a um impasse decisório constituinte e que se traumatize um processo, cuja sensibilidade e estabilidade podem não ser tão flexíveis como a imprudência desejaria.