

3 MAR 1988

## Rigidez institucional

Florestan Fernandes

Uma das anomalias que interfere negativamente na produção da Assembléia Nacional Constituinte é sua assimilação ao padrão de funcionamento da Câmara dos Deputados, do Senado e do Congresso Nacional. Os que lutaram por uma ANC exclusiva, autônoma e soberana tinham razão. Esse era o único caminho pelo qual se poderia selecionar constituintes, não deputados e senadores. Estes carregam consigo, na maioria, hábitos e expectativas adquiridos pela prática parlamentar rotineira. "O uso do cachimbo deixa a boca torta". As marcas do uso do cachimbo são visíveis, mesmo sob o regimento anterior que, ao inovar na organização das audições e do processo constituinte, desmontava parcialmente a rotina e despertava de algum modo o que se poderia designar como uma "consciência constituinte". O segundo regimento, aprovado pelo *Centrão*, acentuou a moldagem da ANC pela rotina das citadas instituições, diluindo o constituinte na personalidade *status* do deputado e do senador. A imaginação política constituinte foi, assim, sufocada em favor da *praxis* legislativa.

Isto parece secundário. Mas não é. A imaginação política constituinte é única. Sua peculiaridade consiste em que o parlamentar se investe de uma soberania delegada de curta duração e alta intensidade. Ele encarna, de um modo ou de outro, a "vontade geral da Nação" como ela atravessa os interesses contraditórios das classes sociais e busca a comunidade política que serve de substrato à existência e à interdependência de Estado e Nação. Em uma sociedade civil não civilizada, a Constituição precisa suprimir (ou limitar drasticamente) a barbárie da sociedade civil e gerar condições e dinamismos institucionais para que todas as classes exerçam controles diretos e indiretos sobre o Estado, restringindo o impacto do autoritarismo ou do despotismo das classes possuidoras sobre o sistema de governo. Portanto, a imaginação política constitucional possui qualidade específica e se choca com a imaginação política legislativa, que opera através de princípios e preceitos constitucionais já instituídos. Na lógica da representação política, o Constituinte aparece como uma exigência excepcional da situação histórica e sua eficácia depende de seus laços orgânicos com o povo, com partidos ideológicos firmes e com as grandes reivindicações das classes em conflito. O deputado e o senador surgem como expressão de um processo que se repete periodicamente e sua subordinação à disciplina partidária (ou aos interesses que são perfilhados pelos partidos) o converte em um delegado de frações de classes ou do eleitorado, preso ao patrocínio de causas que facilitarão a sua reeleição. Esses vínculos, por sua vez, podem criar relações mais ou menos dóceis com o governo e com os canais administrativos, que enfraquecem (ou volatilizam) sua independência relativa e exacerbam seus papéis de "cidadão responsável exemplar", atento a problemas locais, regionais ou corporativos, que precisam ser resolvidos com maior ou menor urgência. Se pertencer à oposição, cabe-lhe combater as políticas do governo nos limites da preservação e da reprodução da ordem existente ou da reforma social paliativa. O pluralismo democrático fecha-se, pois, como um alçapão ou uma gaiola que captura a atividade do parlamentar de mentalidade legislativa, o que não pode e não deve acontecer com o parlamentar de mentalidade constituinte, cujo papel é o de traçar os limites, a forma e o significado do pluralismo democrático.

A preocupação de submeter a ANC ao modelo do Congresso Nacional Constituinte, reduzindo-a em sua substância e atribuições a um poder constituído, provocou uma renovação superficial dos quadros constituintes, recheados em sua imensa maioria de políticos profissionais, parlamentares de mentalidade legislativa e objetivos políticos essencialmente regulados e de rotina. Isso não impediu que muitos parlamentares de "legislativas anteriores" demonstrassem sólida vocação política constituinte e que alguns parlamentares de "primeira legislatura" aderissem entusiasmamente à mentalidade legislativa, o que se explica pelas peculiaridades dos partidos, pelo "abuso do poder econômico" nas eleições dos constituintes, pela importância do "político profissional" em nossa sociedade e pelo monopólio que ele detém na competição eleitoral. Ele representa o ideal consagrado do desempenho político. Em consequência, a tendência espontânea foi no sentido de subordinar a ANC ao modo tradicional de organizar suas realizações institucionais e de induzir o constituinte a comportar-se como se fosse um legislador exercendo um papel adicional (emendar velhas constituições ou submeter-se à revisão constitucional). O primeiro regimento, que

poderia contribuir para dar prioridade ao processo constituinte, foi desaprovado pela maioria e abolido.

Essa situação é muito favorável às classes dominantes e à prepotência dos demais poderes (o Executivo, o Judiciário e o militar). A Constituição nascente mantém-se presa à ordem existente e corresponde ao que é esperado de um Parlamento bem comportado. Poder-se-ia dizer: a Constituição é uma colagem. Onde os mortos não governam os vivos, os vivos imitam o legado de várias constituições, "clássicas" ou modernas. Onde o Brasil comparece de corpo e alma, o que prevalece são as composições que dão primazia à iniciativa privada, à "colaboração" com o capital estrangeiro e à privatização do público, o que permite tanto a sobrevivência de privilégios arcaicos nos quadros do Estado, quanto a concepção superada de que uma "boa Constituição" configura-se como uma carta de organização do Estado. Os constituintes não se empenharam em debates preliminares sobre o caráter da Constituição necessária ao Brasil concreto de hoje. Tampouco deram atenção ao que lhes cabia diligenciar para exceder a mentalidade legislativa e representar a Constituição como "uma revolução a fazer".

Nesse conjunto mental e institucional, perdeu-se muito tempo com coisas que pouco têm a ver com a elaboração de uma Constituição moderna e democrática. A retórica vem consumindo pelo menos dois terços do tempo de trabalho. As sessões esparramaram-se e agora constatamos algo espantoso. Na ANC existem o "pinga-fogo", o "horário das lideranças" e, intercaladas ou não, o fervilhar de reclamações e de questões de ordem. Não impera nem a concentração mental nem o trabalho intensivo exclusivamente dedicado à discussão, reelaboração e aprovação das emendas e dos destaques. A dispersão estimula o palavrorio e acarreta uma rigidez institucional destrutiva. Primeiro, porque ela confere ao presidente e à mesa poderes e atribuições que são exorbitantes. As soluções ditatoriais desabam de cima para baixo, como se o presidente e os demais membros da mesa fossem superconstituintes. Segundo, porque multiplica a perda irremediável de tempo. Há questões de ordem indispensáveis e funcionais. Devem ser valorizadas e resguardadas. Mas o pinga-fogo e o horário das lideranças constituem aberrações. Existe lugar para ambos nas sessões da Câmara dos Deputados, do Senado e do Congresso Nacional. Em vez de prolongar-se a extensão da jornada de trabalho dos constituintes, devia-se proceder a uma racionalização desse trabalho, preservando-se o plenário, estritamente, à produção constitucional.

Isso é deveras importante. No segundo regimento pretendeu-se transformar o relator em figura decorativa. Os fatos mostram o contrário. Em embates decisivos, o relator ou os sub-relatores desempenham um papel crucial. Portanto, a racionalização dos processos de trabalho implicaria atribuir ao deputado Bernardo Cabral e a seu corpo de auxiliares um campo de ação flexível e construtivo. Além disso, com o aparecimento do *Centrão* e o aguçamento de conflitos conceituais, que escamoteiam as questões candentes da luta de classes, o debate fora de plenário e as tentativas de conciliação ganharam um relevo indistigável. O Sr. Ulysses Guimarães ocupa-se do arbitramento, quando se delineiam conciliações viáveis. Mas há, antes disso, um terrível trabalho de desbravamento mais ou menos incógnito, que absorve as lideranças alinhadas entre si ou em choque frontal. As soluções encontradas não deviam despencar no plenário como se viessem da cabeça de Júpiter. Seria melhor para os constituintes e para a Nação como um todo que as negociações se tornassem transparentes e sofressem alguma explicitação pública, pelo menos nos pontos vitais. Ao encaminhar as votações, os líderes poderiam dedicar algumas palavras a esses aspectos, abandonando a mecânica recomendação à bancada do "sim" ou "não" e do "voto em aberto". Os procedimentos adotados fortalecem a mentalidade legislativa e a disciplina partidária, mas não concorrem para engrandecer a consciência constitucional dos parlamentares.

Em suma, "aprende-se fazendo". A diferença entre os dois regimentos originou fatos consumados. Mas a mesa e o presidente podem superar os fatos consumados e aumentar o fermento criativo do processo constituinte. O principal, agora, não é a velocidade. Mas a qualidade da Constituição, tão prejudicada pelas vicissitudes que enfrentamos. Bem ponderados os prós e os contras, o caminho da melhor qualidade desponta, também, como o mais rápido.

Florestan Fernandes, deputado federal (PT-SP), é sociólogo, professor emérito da USP e docente da PUC-SP