Câmara dos Deputados

Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte

A Sociedade na Tribuna

Brasília | 2009

Coleções Especiais | Obras Comemorativas | 03

Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte
A Sociedade na Tribuna

Mesa da Câmara dos Deputados
53ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa
2009

Presidente
Michel Temer

1º Vice-Presidente
Marco Maia

2º Vice-Presidente
Antonio Carlos Magalhães Neto

Secretários

1º Secretário
Rafael Guerra

2º Secretário
Inocêncio Oliveira

3º Secretário
Odair Cunha

4º Secretário
Nelson Marquezelli

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Marcelo Ortiz

2º Suplente
Giovanni Queiroz

3º Suplente
Leandro Sampaio

4º Suplente
Manoel Junior

Diretor-Geral
Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

Secretário-Geral da Mesa
Mozart Vianna de Paiva

Câmara dos
Deputados

Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte
A Sociedade na Tribuna

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2009

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diretoria Legislativa
Diretor **Afrísio Vieira Lima Filho**

Centro de Documentação e Informação
Diretor **Adolfo C. A. R. Furtado**

Coordenação Edições Câmara
Diretora **Maria Clara Bicudo Cesar**

Coordenação de Estudos Legislativos
Diretor **Christiano Vitor de Campos Lacorte**

Consultoria Legislativa
Diretor **Ricardo Pereira Rodrigues**

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809;
Fax: (61) 3216-5810

edicoes.cedi@camara.gov.br

Coordenação Edições Câmara
Projeto gráfico e diagramação **Cibele Paz e Pablo Braz**
Capa **Pablo Braz**
Revisão **Seção de Revisão e Indexação**

SÉRIE
Coleções especiais. Obras comemorativas
n. 3

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte : a sociedade na tribuna / organizadores: Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo, José Cordeiro de Araújo. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
653 p. (Série coleções especiais. Obras comemorativas ; n. 3)

ISBN 978-85-736-5620-6

1. Brasil. Assembleia Nacional Constituinte (1987). 2. Assembleia constituinte, participação social, Brasil, 1987-1988. I. Backes, Ana Luiza, org. II. Azevedo, Débora Bithiah de, org. III. Araújo, José Cordeiro de, org. IV. Série.

CDU 342.4(81)

ISBN 978-85-736-5620-6 (brochura)

ISBN 978-85-736-5527-8 (e-book)

Epígrafe

Quando nós decidimos, como constituintes, por esse espaço de audiência pública, havia uma determinação de que não era possível fazer uma nova Constituição sem se ouvir a sociedade, sem deixar claro, em termos de um dispositivo regimental, que a verdadeira Constituinte acontece fora do prédio do Congresso, e que esta Assembleia Nacional Constituinte, que, aqui e agora, se reúne em Subcomissões, não vai responder aos anseios da sociedade se não ouvir essa sociedade.

(Constituinte Octávio Elísio. *Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 190)

Agradecimentos

A concretização desta obra só foi possível com a colaboração de vários órgãos da Câmara dos Deputados, em especial a Consultoria Legislativa (Conle) e o Centro de Documentação e Informação (Cedi). Registram-se os agradecimentos aos seus diretores, Ricardo Pereira Rodrigues e Adolfo Costa Araújo Furtado, pelo apoio, estímulo e incentivo que viabilizaram o livro.

Ressalta-se o profissionalismo e a dedicação dos diversos colegas que colaboraram, desenvolvendo tarefas essenciais para a efetivação do projeto. Do Cedi, o empenho da Edições Câmara em todas as fases, desde o planejamento do livro até a revisão, editoração e publicação. Registram-se agradecimentos a todos os profissionais envolvidos no trabalho, em especial sua coordenadora Clara Bicudo Cesar, Vanessa Navarro, Lúcia Soares, Paula Scherre, Cibele Paz e Pablo Braz. Também no Cedi, a Ana Beatriz Lacerda pela pesquisa documental, a Wilton Sidou Pimentel pelo trabalho das imagens e a Dilsson Brusco e Ernani Valter Pinheiro, pelo trabalho pioneiro de identificação dos depoentes das audiências públicas, aqui reproduzido. Ivanete de Araújo Costa, da Seção de Edição de Textos da Conle, contribuiu com a digitação de textos e tabelas.

Na Biblioteca do Senado Federal, contou-se com a ajuda prestimosa de Constantin Metaxa Kladis, que providenciou o acesso às matérias de jornal do banco de imagens da coleção Constituinte nos Jornais, da Biblioteca Digital do Senado Federal.

Por fim, registram-se agradecimentos ao Museu da República, pela cessão de cartazes de seu acervo.

Siglário

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Apae – Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais

Arena – Aliança Renovadora Nacional

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CF – Constituição Federal

Cimi – Conselho Indigenista Missionário

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CUT – Central Única dos Trabalhadores

Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Fasubra – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sesc – Serviço Social do Comércio

STF – Supremo Tribunal Federal

Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UnB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

Apresentação 13

Introdução 15

Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem 21

I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher 51

I.a – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais 53
I.b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias 79
I.c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais 93

II – Comissão da Organização do Estado 115

II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios 117
II.b – Subcomissão dos Estados 131
II.c – Subcomissão dos Municípios e Regiões 157

III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo 175

III.a – Subcomissão do Poder Legislativo 177
III.b – Subcomissão do Poder Executivo 197
III.c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público 219

IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições 239

IV.a – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos 241
IV.b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança 263
IV.c – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas 283

V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças 301

V.a – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas 303
V.b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira 323
V.c – Subcomissão do Sistema Financeiro 341

VI – Comissão da Ordem Econômica 357
VI.a – Subcomissão de Princípios Gerais,Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica 359
VI.b – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte 377
VI.c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária 411

VII – Comissão da Ordem Social 435
VII.a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos 437
VII.b – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente 459
VII.c – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias 505

VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação 541
VIII.a – Subcomissão da Educação,Cultura e Esportes 543
VIII.b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação 593
VIII.c – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso 615

Anexos 633
Composição Partidária na Assembleia Nacional Constituinte 635
Composição das Subcomissões 637
Perfil Profissional dos Autores 651

Apresentação

A reunião dos relatos de audiências públicas promovidas pelas Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, publicados nesta edição, é iniciativa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, com a colaboração do Centro de Documentação e Informação. São registros históricos importantíssimos do ponto de partida do processo de elaboração da nova Carta.

Aquele momento foi etapa rica da vida política brasileira. As audiências despertaram especial atenção, tanto pela diversidade de participantes e setores representados como pelas centenas de propostas e inúmeras polêmicas surgidas. Era a sociedade se fazendo ouvir e abordando os temas que a mobilizavam na transição entre o regime de arbítrio e a normalidade democrática. Trata-se de material que, analisado hoje, oferece amplas possibilidades aos pesquisadores e demais interessados em conhecer melhor esse belo episódio da nossa história.

Michel Temer
Presidente da Câmara dos Deputados

Introdução

Ana Luiza Backes
Débora Bithiah de Azevedo
José Cordeiro de Araújo

(...) as palavras estão aí, ficam nos *Anais* não só para daqui um, dois ou três meses, mas para aqueles estudiosos e historiadores que, futuramente, se debruçarem sobre os trabalhos da nossa Assembleia Nacional Constituinte.

(Constituinte Chagas Rodrigues, presidente da Subcomissão dos Estados)*

* *Danc* (Suplemento) de 20/6/1987, p. 47.

Audiências públicas: registros de um turbilhão

As 24 Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, instaladas em 7 de abril de 1987, iniciaram as reuniões de audiência pública a partir de 22 do mesmo mês e começaram a discutir seus relatórios em meados do mês de maio. Portanto, em torno de apenas três semanas, foram realizadas as cerca de 200 reuniões, sendo ouvidos, simultaneamente, os mais diferentes setores da sociedade brasileira. Ao longo desses dias intensos, quase 900 pessoas – representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos, órgãos governamentais, juristas e outros – ocuparam todas as tribunas do Congresso, apresentaram centenas de propostas, polemizaram em torno dos principais temas em discussão, debateram com os constituintes, demarcaram campos e objetos de disputa política. O Parlamento foi tomado por delegações de todo o Brasil, abrindo espaço para múltiplas vozes. Que marcas deixou este turbilhão?

A apresentação de um painel das principais propostas e reivindicações colocadas naquele momento e das polêmicas subjacentes é o objetivo do presente trabalho. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados tomou a iniciativa de convidar consultores das suas diferentes áreas para relatar os depoimentos e debates acontecidos naquele momento singular em que o Parlamento abriu todas as suas portas para ouvir a sociedade brasileira. Participaram do livro também consultores legislativos do Senado Federal e uma pesquisadora do Centro de Documentação e Informação (Cedi), da Câmara dos Deputados.

O texto de introdução ficou a cargo de João Gilberto Lucas Coelho, que reúne condições especiais para fazê-lo: político destacado na legislatura anterior à da Constituinte[1], acompanhou todos os passos da elaboração da nova Carta desde a UnB, onde dirigia o Centro de Estudos de Acompanhamento da Constituinte (Ceac), tendo inclusive sido ouvido, na época, em diferentes Subcomissões. Estudioso atento do processo constituinte, tem inúmeros trabalhos a ele dedicados.[2]

As Subcomissões em que se dividiu a Assembleia Nacional Constituinte apresentaram muitas diferenças entre si: em algumas o debate foi técnico, dominado por especialistas; noutras, elas se tornaram palco para a exposição de reivindicações nunca antes expostas no Parlamento.

Disso decorre também a variedade de formas que toma cada capítulo deste livro. Cada autor apresenta uma leitura própria, escolhendo quais pontos destacar daquele universo: alguns privilegiaram temas, situando o leitor nos principais assuntos, outros seguem os depoimentos, buscando registrar em detalhes as contribuições trazidas. Mas, em todos, o objetivo central é apresentar o debate nas audiências públicas, reunindo informações que contribuem para a compreensão de circunstâncias específicas de cada tema trazido à discussão no âmbito do processo de formulação da Constituição brasileira. Essa exposição, obviamente, não substitui a leitura das audiências, porém constitui uma contribuição para estudiosos da Constituinte e das origens do texto constitucional.

O leitor encontrará um painel diversificado, que oferece uma rica ideia do que mobilizava a sociedade brasileira no fim da década de 80. A simples reunião e sistematização das apresentações permite uma vista geral sobre o processo, propiciando o surgimento de indagações sobre os mecanismos de poder que lá estavam em funcionamento[3].

Este livro também facilitará o trabalho de pesquisadores de áreas específicas, que encontrarão reunidas informações importantes para a compreensão da gênese de determinados dispositivos.

E, após a leitura dos textos, fica mais claro o importante papel que tiveram as audiências na formatação constitucional: mesmo quando não definiram o texto final da carta, estabeleceram o patamar dos debates e geraram ideias, muitas das quais ao fim acatadas.

É evidente que não se pode ter uma visão ingênua de que todo o debate que interessa se dava abertamente nas tribunas. O exame das audiências revela, entretanto, que o debate público, aberto, teve muita importância na Constituinte de 1987/88, deixando marcas indeléveis no texto constitucional – foi ali, ouvindo a sociedade, que se escreveu o "anteprojeto" da Constituição. Os temas e pontos que foram ali suscitados não puderam ser ignorados nas fases subsequentes.

---

1 Deputado na legislatura de 1983 a 1986, João Gilberto foi o relator da E.C. nº 25/1985, que estendeu o voto ao analfabeto e estabeleceu ampla liberdade partidária.

2 Ver por exemplo *A nova Constituição*. 2. ed. atual. Rio de Janeiro: Revan, 1991. O autor participou também de duas obras importantes sobre o processo constituinte**:** *O processo constituinte 1987-1988 : documentação fotográfica : a nova Constituição* [coordenação editorial: Milton Guran ; documentação fotográfica por André Dusek ... et al.]. Brasília : Agil, 1988; e *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares* [Coordenação de Carlos Michiles] RJ: Paz e Terra, 1989.

3 Ponto interessante a ser desenvolvido em investigações posteriores é a motivação para a escolha precisamente daquelas pessoas que foram ouvidas naquelas tribunas específicas. Apesar de não ser propósito do livro encetar este tipo de investigação, o simples exame dos depoentes revela que falaram setores os mais variados, que chegaram ali levados por articulações muito diferentes entre si. Há representantes do governo; autoridades científicas, convocadas pelo seu "capital cultural"; representantes de movimentos que se organizaram e solicitaram audiência; setores da base eleitoral dos parlamentares; enfim, o credenciamento para se fazer ouvir nas audiências tem as mais diversas origens. Identificá-las exige um outro tipo de pesquisa que seguramente iluminaria os caminhos pelos quais se dá a participação popular e se constroem conquistas no âmbito do Legislativo.

Esclarecimentos necessários

A fonte básica da qual partiram todos os textos deste livro foi o registro taquigráfico das sessões de audiências públicas de cada uma das Subcomissões em que se dividiu a Assembleia, publicado nos *Diários da Assembleia Nacional Constituinte* (*Danc*).[4]

As notas taquigráficas das sessões, colhidas, degravadas e publicadas no ritmo veloz exigido pela Constituinte, apresentam alguns problemas de grafia, erros de sintaxe, pontuação, e nomes dos participantes. Além disso, há depoentes que não constam dos registros, e outros que foram mencionados nas atas das Subcomissões e não se pronunciaram; há casos de mesmas entidades citadas com nomes diferentes (associação, organização, união). A opção editorial foi por corrigir os erros mais evidentes, de maneira a facilitar a compreensão dos trechos escolhidos. Esperamos que esta opção se revele acertada.

Em todos os textos foi inserido um quadro dos depoentes, baseado no cuidadoso trabalho de Dilsson Brusco e Ernani Ribeiro[5], com algumas adaptações. Os textos são ilustrados por manchetes e matérias de jornal, imagens dos depoimentos, cartazes e documentos da época, visando não apenas ajudar o leitor a entrar no mundo da Constituinte, como remetê-lo para outros acervos disponíveis para pesquisa. A maior parte do material jornalístico foi buscada junto à biblioteca digital do Senado[6]. Algumas matérias foram retiradas da coleção de jornais do acervo da Câmara dos Deputados. Cartazes da época foram cedidos pelo Museu da República.

São apresentadas apenas as audiências públicas das Subcomissões considerando-as o ponto de partida de um processo que recusou partir de um anteprojeto prévio como base.[7] Não são objeto deste livro as audiências públicas realizadas no âmbito das oito Comissões Temáticas e da Comissão de Sistematização, que também compuseram a estrutura da ANC.[8]

Vale lembrar ao leitor que muitas vezes os temas foram tratados em mais de uma Subcomissão, e não apenas naquela que a princípio seria a definida pelo Regimento. Alguns exemplos: a questão da repartição dos tributos entre os entes da Federação não foi discutida apenas na Subcomissão de Tributos, mas também na dos Municípios e na dos Estados; questões de política urbana também foram discutidas na dos municípios; a distribuição de canais de TV foi discutida na de Defesa do Estado; o voto facultativo, o voto aos dezesseis anos e a reeleição foram discutidos também na Subcomissão de Direitos Coletivos e Garantias; o fim da censura foi debatido na Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, na de Ciência e Tecnologia, na de Cultura e Educação. O pesquisador interessado em determinado tema deve assim ter o cuidado de rastrear os debates em várias Subcomissões. Não há fronteiras rígidas.

Outro caso interessante é o das pessoas ouvidas em várias Subcomissões – alguns cidadãos e organizações foram extremamente ativos, e levaram os pleitos seus e de seus grupos a vários colegiados da Assembleia. É o caso do ilustre jurista Osny Duarte Pereira, contemporâneo e comentarista da Constituição de 1946; do representante dos deficientes físicos, o economista Paulo Roberto Moreira; da representação de setores como as donas de casa e as domésticas; e da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), entre outros.

---

[4] O Senado reuniu e digitalizou as notas taquigráficas das sessões, disponíveis em http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Registre-se, contudo, que a versão disponível na página do Senado foi renumerada; já as citações indicadas neste livro tomaram como base a numeração dos *Danc* impressos, hoje já digitalizados e disponíveis na página da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br (pesquisar publicações, publicações oficiais, *Anais* e *Diários das Assembleias Constituintes*).

[5] *O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos* – trabalho elaborado por Dilsson Emilio Brusco e Ernani Valter Ribeiro Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1993, disponível na página da Câmara em http://intranet2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/publicacoes.

[6] http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103421, coleção Constituinte nos Jornais.

[7] O presidente Sarney havia criado a Comissão de Estudos Constitucionais, que elaborou um anteprojeto para servir de base para a Constituinte, como havia ocorrido em outras experiências brasileiras. Entretanto, os constituintes decidiram não adotá-lo e construir o texto a partir das sugestões colhidas pelas Subcomissões.

[8] As audiências de defesa das emendas populares, que se deram no plenário da Comissão de Sistematização, foram analisadas no excelente livro *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares,* anteriormente citado.

A diversidade e riqueza dos depoimentos revelam traços de uma sociedade com setores ávidos por ter voz, por serem ouvidos, por influenciar, de alguma forma, os destinos do país, por ocupar os espaços políticos recém criados pelo processo de redemocratização. Da mobilização e organização de vários grupos antes da instalação da Constituinte, até os setores despertados para a luta política pelo próprio funcionamento da Assembleia, as audiências públicas aqui retratadas descortinam um momento histórico ainda pouco estudado e que parece ter sido visto por muitos como de abertura de possibilidades para um outro futuro para o país. No início das audiências, tudo parecia ser possível.

Entusiasmo de Osny contagia

RENATO RIELLA
Secretário de Redação

Osny Duarte Pereira, 75 anos, é um dos brasileiros mais entusiasmados com a Constituinte. Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ele largou tudo na sua cidade e veio para Brasília, onde acompanha de perto os trabalhos de elaboração da nossa futura Constituição, atendendo às consultas de diversos deputados amigos, produzindo artigos para jornais e pesquisando.

Otimista, ele acha que vai dar para promulgar a Constituição em 15 de novembro. Nacionalista, acredita que devemos optar por um parlamentarismo bem brasileiro. Realista, reconhece a existência de lobbies e pressões externas, mas crê que a futura Constituição representará um avanço em relação à atual.

Osny é figura conhecida nos meios políticos, desde quando, na década de 40, teve participação destacada na campanha "O petróleo é nosso". Já editou diversos livros e teve carreira cheia de obstáculos, dos quais o maior de todos foi a cassação dos direitos políticos, em 1964. Como não havia nada a se provar contra ele, foi reincorporado ao Tribunal de Justiça do Rio como desembargador e ainda recebeu os proventos retidos no período de punição.

Viveu um ano no exterior (França); exilado, e também sofreu prisão de dez dias na Vila Militar do Rio, tudo isso porque é homem de idéias muito firmes, muitas vezes até radicais, embora assegure que não tem nenhuma vinculação partidária — o que atribui à sua formação de juiz.

A dedicação dele à Constituinte foi de grande valia para a equipe do CORREIO BRAZILIENSE que produziu essa análise comparativa (e crítica) dos trabalhos das subcomissões. Osny observa com humor algumas sugestões folclóricas e popularescas que surgiram nesta primeira fase da Constituinte, e afirma a cada momento que haverá depois uma depuração de idéias. Só teme que essa depuração não seja exagerada e que os avanços democráticos delineados nos pareceres dos relatores permaneçam. Mas isso a gente só vai sentir com o desenvolvimento dos trabalhos. Agora o jeito é estudar mesmo as propostas.

O jurista Osny

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.801, p. 11, 17/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130802

Política

Eleitor tem armas para participar da Constituinte

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 4, 5/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112703

CONSTITUINTE

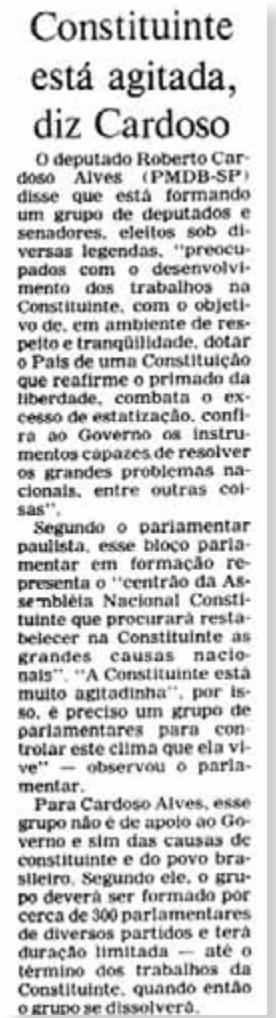
PURO BRASIL DO FUTURO, AQUI

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.801, p. 9-13, 17/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130803

As 24 subcomissões: foi aqui que tudo começou

ILARA VIOTTI
Da Editoria de Política

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.899, p. 6, 23/8/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/134185



Constituinte está agitada, diz Cardoso

O deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP) disse que está formando um grupo de deputados e senadores, eleitos sob diversas legendas, "preocupados com o desenvolvimento dos trabalhos na Constituinte, com o objetivo de, em ambiente de respeito e tranqüilidade, dotar o País de uma Constituição que reafirme o primado da liberdade, combata o excesso de estatização, confira ao Governo os instrumentos capazes de resolver os grandes problemas nacionais, entre outras coisas".

Segundo o parlamentar paulista, esse bloco parlamentar em formação representa o "centrão da Assembléia Nacional Constituinte que procurará restabelecer na Constituinte as grandes causas nacionais". "A Constituinte está muito agitadinha", por isso, é preciso um grupo de parlamentares para controlar este clima que ela vive" — observou o parlamentar.

Para Cardoso Alves, esse grupo não é de apoio ao Governo e sim das causas de constituinte e do povo brasileiro. Segundo ele, o grupo deverá ser formado por cerca de 300 parlamentares de diversos partidos e terá duração limitada — até o término dos trabalhos da Constituinte, quando então o grupo se dissolverá.

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.806, p. 7, 22/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131508

Ex-presidiário pára reunião e pede ajuda

RITA NARDELLI
Da Editoria de Política

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.792, p. 6, 8/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131065

Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem

João Gilberto Lucas Coelho[1]

Na oportunidade em que a Constituição da República Federativa do Brasil completou vinte anos de sua promulgação, o Congresso Nacional e suas duas Casas adotaram uma série de corretas iniciativas visando à celebração, mas também à pesquisa e à reflexão sobre o texto constitucional e o processo que lhe deu origem. Dentre tantas, a Câmara dos Deputados decidiu, mais recentemente, organizar esta publicação específica sobre as "audiências públicas" na fase das Subcomissões Temáticas. A experiência de ouvir a sociedade foi rica e inovadora, com reflexos sobre a norma fundamental em elaboração, mas também para além dela. De outra parte, trata-se de etapa da Constituinte com escasso número de trabalhos acadêmicos e pesquisas a seu respeito. Por isto, a presente publicação é muito importante para compreender certos conteúdos da Constituição, bem como algumas influências sociais, culturais e políticas decorrentes de momento tão tenso, vivo e plural do processo constituinte.

Convidado, aquiesço com entusiasmo a contribuir com reflexões pessoais sobre a fase das audiências públicas dentro do complexo e inovador processo constituinte brasileiro. Tive excelente oportunidade e peculiar circunstância durante o processo constituinte: dirigir o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (Ceac), criado pela UnB, sob a reitoria do professor Cristovam Buarque, em convênio com outras universidades e instituições. Acompanhei os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de um ponto privilegiado, exatamente operando na ligação de duas vias entre as organizações sociais e o corpo institucional da ANC. Foi possível participar em eventos tão diferentes como reuniões técnicas ou mediadoras para a redação de alguns dispositivos, manifestações de grupos organizados da sociedade e pesquisas acadêmicas sobre os trabalhos constituintes.

[1] Advogado. Ex-deputado federal. Diretor do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (Ceac), na UnB, em 1987-1988.

Para o atual trabalho, coordenado pelos consultores legislativos Ana Luiza Backes, Debora Bithiah de Azevedo e José Cordeiro de Araújo, a Câmara dos Deputados recorreu a consultores e especialistas do próprio quadro e do Senado Federal, cada um pesquisando, nos *Anais* e outros documentos, as audiências e os trabalhos da respectiva Subcomissão sobre determinado tema. A maioria deles não acompanhou diretamente o processo de 1987, o que faz com que a reflexão seja baseada exclusivamente na pesquisa. De outra parte, foram relidos artigos da época, escritos sob as tensões e paixões do debate e dos eventos. É muito interessante observar certas diferenças de avaliação que o tempo e os resultados obtidos possibilitam.

1. O processo constituinte: significado e origem

Defendo que o processo constituinte de 1987/88, antecedido por mobilização política e social, constitui fenômeno com significado próprio e resultados que não se limitam ao texto constitucional então votado. Produziu outros efeitos que não somente a Carta escrita. O processo constituinte é, pois, um fato histórico e sociológico com consequências que transcendem a redação jurídico-constitucional das normas. Dentre outras: irrupção de movimentos e organizações em segmentos normalmente desarticulados da sociedade; reconhecimento institucional a grupos alternativos ou marginais à ordem então vigente; inclusão de novos temas na agenda comunitária; mudanças de comportamento político em tradicionalmente conservadores ou apáticos grupos sociais ou regiões; uma base sólida para o ideário democrático na sociedade e nas instituições, suficiente para enfrentarem vigorosamente desafios posteriores, como um *impeachment* presidencial; formação de uma nova força político-partidária; alterações em comportamentos e atitudes predominantes na sociedade sobre determinados assuntos.

Na parte formal da tarefa de produzir um texto constitucional, o processo de 1987/88 aventurou-se por experiências inéditas ou raras: desconsideração de qualquer anteprojeto inicial; pulverização do ponto de partida em vinte e quatro Subcomissões Temáticas desembocando em oito Comissões e, somente então, prevendo uma sistematização que enfrentaria crises; a própria designação das vinte e quatro Subcomissões, no Regimento Interno, já elegeu uma gama de assuntos a serem tratados no texto; abertura às contribuições da sociedade ou dos grupos de pressão e ativismo, como sugestões, audiências públicas, emendas populares e a defesa destas perante a Comissão de Sistematização por pessoas não pertencentes ao corpo constituinte. Na prática, o processo enfrentou resistências e a reação do chamado Centrão, agrupamento de constituintes descontentes que foi triunfante na alteração regimental para reforçar a possibilidade do Plenário inovar sobre o texto oriundo da antes poderosa Sistematização, mas não logrou manter sua aparente unidade majoritária na votação dos conteúdos.

Como fenômeno sociológico e político o processo constituinte deriva de anteriores movimentos em setores organizados da sociedade brasileira de oposição ao regime de exceção instalado em 1964, de luta pela reconstitucionalização do país e de convocação de uma "Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana". Já do ponto de vista jurídico-formal, o processo constituinte é resultado do Ato Convocatório[2] e se refere à eleição do corpo constituinte, instalação de seus trabalhos, Regimento Interno e elaboração, discussão e votação do texto promulgado como nova Constituição Federal.

A mobilização social pela convocação de uma Constituinte desemboca no processo e sobre ele exerce profundas influências. Para entender o processo constituinte em todo o seu significado é preciso também se debruçar sobre o movimento que o precedeu e, em algum grau, o gerou.

A mobilização dos brasileiros pela convocação de uma Constituinte foi muito rica e variada, não sendo possível fazer dela um adequado resumo neste texto. Envolveu organizações sociais, grupos políticos atuando na clandestinidade durante o regime autoritário, algumas das principais entidades da sociedade civil e a oposição que operava legalmente. Registro alguns marcos:

[2] Emenda nº 26 à Constituição de 1967, de 27 de novembro de 1985.

- a Carta do Recife, em 1971, pregando a convocação de uma Constituinte, num tenso momento em que parte da oposição legal propôs a autodissolução do MDB, como forma de reação ao regime;
- a crise de 1977, com o Pacote de Abril que levou o MDB a oficializar a convocação de uma Constituinte como prioridade da oposição legal;
- a Lei da Anistia e a reforma partidária de 1979, que substituiu o bipartidarismo (Arena e MDB) por um pluripartidarismo controlado, trazendo para a vida política institucionalizada algumas lideranças e forças antes banidas ou autoalijadas e levando o quadro partidário a se organizar com os partidos PDS, PMDB, PP (Partido Popular – logo depois se incorporou ao PMDB), PTB, PDT e PT;
- a decisão da OAB de assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados sobre a Constituinte, o Congresso Pontes de Miranda, 1981, em Porto Alegre;
- o surgimento de organizações específicas pela Constituinte, em especial os "plenários", "comitês" e "fóruns", que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte e, já no curso da Constituinte, a Articulação Nacional de Entidades para Mobilização Popular na Constituinte, envolvendo a participação de: sindicatos, federações e centrais sindicais; associações de moradores; movimento estudantil, inclusive UNE e Ubes; universidades; representações profissionais (arquitetos, engenheiros, sociólogos, professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, jornalistas, etc.); igrejas – com destaque ao papel muito ativo exercido pela CNBB; grandes entidades nacionais como, entre muitas outras, a OAB, a ABI e a SBPC; movimentos político-ideológicos e uma variada gama de organizações; lideranças de diferentes áreas de atuação.

Dois fatos relevantes no caminho histórico tiveram influência decisiva sobre a transição, a mobilização popular e o processo constituinte: a campanha pelas Diretas Já e a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

A campanha pelas eleições diretas para presidente transformou-se no maior movimento de massas da segunda metade do século XX no Brasil e ativou a sociedade. Todavia, a proposta em votação naquele momento no Congresso Nacional, a Emenda Dante de Oliveira, não logrou o número necessário de votos parlamentares para modificar a Constituição então vigente – dois terços dos deputados e dos senadores – sendo, portanto, rejeitada em 25 de abril de 1984. De um lado, a mobilização deixou marcas profundas e tem influência sobre os acontecimentos que a sucederam. De outro, a derrota momentânea causou impacto imediato de decepção e recuo para a opinião pública.

A solução de um presidente civil, oriundo de partido de oposição ao regime, com possibilidades de ser eleito através do Colégio Eleitoral, renovou expectativas e abriu o caminho para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta transição teve uma pactuação em alguma medida explícita, mas em geral implícita.

Dado revelador deste aspecto de pacto implícito, no qual os passos vão sendo dados à medida que se removem resistências nos bastidores, foi o comportamento de Tancredo Neves a respeito da Constituinte. Nas semanas iniciais de sua candidatura sequer aceitava falar no tema. Já na convenção do PMDB que o oficializou candidato e consolidou a Aliança Democrática, em 12 de agosto de 1984, incluiu um compromisso genérico sobre a Constituinte*:* "Assumo, diante de nosso povo, o compromisso de promover, com a força política que a Presidência da República confere a seu ocupante, a convocação de poder constituinte para, com a urgência necessária, discutir e aprovar nova Carta Constitucional"[3].

[3] Discurso de Tancredo Neves na Convenção do PMDB.

Vitorioso no Colégio Eleitoral no dia 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves, no discurso proferido na ocasião, aborda como um dos temas centrais a questão da Constituinte:

> A primeira tarefa de meu governo é a de promover a organização institucional do Estado. Se, para isso, devemos recorrer à experiência histórica, cabe-nos também compreender que vamos criar um Estado moderno, apto a administrar a nação no futuro dinâmico que está sendo construído.
>
> Sem abandonar os deveres e preocupações de cada dia, temos de concentrar os nossos esforços na busca de consenso básico à nova Carta Política.
>
> Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social.
>
> É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao Poder Constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a Lei Fundamental do país.
>
> A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios e aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo. Daí a preocupação de que ela não surja no açodamento, mas resulte de uma profunda reflexão nacional.
>
> Os deputados constituintes, mandatários da soberania popular, saberão redigir uma Carta Política ajustada às circunstâncias históricas. Clara e imperativa em seus princípios, a Constituição deverá ser flexível quanto ao modo, para que as crises políticas conjunturais sejam contidas na inteligência da Lei.[4]

Lembrarão os observadores da época que Tancredo demorou muito em utilizar a expressão "convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana" em favor da qual era pressionado pelo pensamento oposicionista e por grandes organizações da sociedade civil, mas encontrava resistência nas forças ligadas ao antigo regime e em segmentos militares. Mais adiante, o próprio Ato Convocatório institucionalizou a expressão.

Tancredo Neves foi hospitalizado na véspera de sua posse e veio a falecer sem assumir a Presidência. O falecimento do presidente eleito, que tanta esperança gerara, significou mais um rude golpe na opinião pública e no ânimo de mobilização da sociedade. Seu vice-presidente, José Sarney, assumiu o governo e manteve o compromisso de convocar a Constituinte, propondo-a através de uma emenda à Constituição então vigente com a anuência do Congresso e do STF[5], precedida de uma iniciativa do Congresso Nacional de remover os chamados "entulhos autoritários"[6].

Outros dois fatos históricos ainda devem ser lembrados como, à época, tendo algum impacto sobre a sociedade e o processo constituinte.

Destes, o primeiro é o próprio tipo de corpo constituinte a ser eleito, matéria definida pelo Ato Convocatório.

O grande debate deu-se em torno de uma assembleia constituinte exclusiva ou do cumprimento das funções constituintes pelos membros do Congresso (senadores e deputados) que seriam eleitos de acordo com o calendário e regras regulares. A "constituinte exclusiva" era o modelo sugerido por organizações como a OAB e muitos pensadores brasileiros, por significar uma ruptura com o *status quo* e pelo desejo de que o poder constituinte originário se manifestasse sem as amarras e práticas já estabelecidas na função legislativa ordinária. Contra ele, todavia, existiu a ponderação dos riscos de choque institucional entre a Constituinte e um Congresso funcionando paralelamente. Venceu esta tese. O presidente José Sarney propôs e o Congresso Nacional aprovou que os constituintes seriam os deputados e senadores eleitos em pleito já previsto. A eleição parlamentar de 1986 passou a ser, pelo ato convocatório, eleição

[4] Discurso de Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985, após ser eleito pelo Colégio Eleitoral.

[5] Emenda nº 26 à Constituição de 1967, de 27 de novembro de 1985.

[6] Emenda nº 25 à Constituição de 1967, de 15 de maio de 1985: livre organização partidária, restabelecimento das eleições diretas, direito de voto aos analfabetos, eleição de deputados federais e senadores pelo Distrito Federal, revogação do instituto de perda de mandato por infidelidade partidária, etc.

de um corpo legislativo regular, mas com poderes especiais para elaborar, em assembleia unicameral, uma nova Constituição. Esta decisão pode ser vista como mais um fator desmotivador ou frustrante para o entusiasmo e a participação da população, devido ao apelo que a "constituinte exclusiva" exercia sobre movimentos populares e opinião pública.

O segundo fato histórico a ser lembrado é um evento típico de conjuntura política e econômica. A eleição dos constituintes ocorreu em clima de euforia pelo Plano Cruzado, um ambicioso e popular conjunto de medidas de estabilização econômica, o que deu ao principal partido governante – o PMDB – uma esmagadora vitória fazendo, sozinho, a maioria dos constituintes. Todavia, nem os votos estavam totalmente escrutinados e a população ficou sabendo que o Plano fracassara sendo imediatamente substituído por medidas outras, bem menos agradáveis. Iniciava novo período de incertezas econômicas e inflação. Mais um evento capaz de desmobilizar e desacreditar, sob o aspecto sociológico.

Por fim, registre-se que a eleição dos delegados constituintes na forma de deputados federais e senadores e dentro do cronograma normal, portanto, num pleito no qual também se escolhiam os governadores de estados, ofuscou na respectiva campanha eleitoral o debate de temas fundamentais para a futura Constituição, com a paixão que as eleições majoritárias para cargos executivos costumam provocar. Mesmo assim, aconteceram muitas iniciativas no sentido de debater conteúdos e de provocar o posicionamento de candidatos sobre temas constitucionais relevantes ou de interesse específico de algum grupo social.

2. O processo constituinte institucional

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se no dia 1º de fevereiro de 1987, em sessão presidida pelo presidente do STF, ministro José Carlos Moreira Alves, conforme previa o Ato Convocatório, com a presença do presidente da República, José Sarney. As pompas oficiais, inclusive revista às tropas e concerto da Orquestra Sinfônica de Brasília, bem como uma manifestação popular, completaram a importância do ato.

O presidente do STF fez o único pronunciamento da sessão solene[7]. Num trecho, lembrou aos constituintes e à opinião pública:

> São candentes de verdade estas palavras de Loewenstein: "A massa do povo é suficientemente lúcida para reclamar um mínimo de justiça social e de segurança econômica. Porém, nem a mais perfeita Constituição está em situação de satisfazer essas aspirações, por mais pretensioso que possa ser o catálogo dos direitos fundamentais econômicos e sociais. A Constituição não pode solver o abismo entre a pobreza e a riqueza."

E concluiu:

> Srs. Constituintes: Na feitura de uma Constituição, as questões são múltiplas, e as dificuldades várias. Resolvê-las com prudência e sabedoria é o grande desafio que se apresenta a esta como a todas as Assembleias Constituintes. Os olhos conscientes da nação estão cravados em vós. A missão que vos aguarda é tanto mais difícil quanto é certo que, nela, as virtudes pouco exaltam, porque esperadas, mas os erros, se, fatais, estigmatizam. Que Deus vos inspire.[8]

Moreira Alves ainda presidiu a segunda sessão, na qual foi eleito presidente da Assembleia Nacional Constituinte o deputado Ulysses Guimarães (houve uma candidatura "alternativa", a do deputado Lysâneas Maciel, PDT-RJ) e ainda decidida, através do voto do Plenário, a questão de ordem sobre o direito de voto na Constituinte dos senadores que integravam o terço do Senado Federal com mandato remanescente das eleições de 1982.[9]

Ao abrir os trabalhos da terceira sessão da ANC, Ulysses fez uma manifestação enfática e emocionada na qual consta uma de suas várias afirmações que marcaram a história do processo constituinte:

---

[7] Foram indeferidas tentativas de questões de ordem de representantes partidários que queriam também falar. Por se tratar de uma sessão solene, as questões de ordem sequer foram registradas na Ata e no *Diário da ANC*, mas são referidas em debates posteriores com a crítica de que a Assembleia instalou-se sem que os constituintes pudessem falar, fato que bem testemunha a tensão e o grau de emoção que agitaram as primeiras sessões e todo o processo.

[8] *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (*Danc*), ano I, nº 1, 2/2/1987.

[9] Foi garantido o direito de participar da Constituinte aos 23 senadores, através de decisão com 394 votos favoráveis, 124 contrários e 17 abstenções.

> Srs. Constituintes, esta Assembleia reúne-se sob um mandato imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A nação quer mudar, a nação deve mudar, a nação vai mudar.[10]

A partir de então, a Assembleia deliberou regras preliminares para formar uma Mesa Diretora e as bancadas partidárias e regular a elaboração do Regimento Interno[11]. A relatoria das regras temporárias e do Regimento Interno foi designada ao senador Fernando Henrique Cardoso, do PMDB-SP.

A elaboração do Regimento Interno foi tensa e longa. Partiu de um anteprojeto dos líderes, ao qual foram propostas 949 emendas. O relator apresentou um substitutivo e foi aberto novo prazo de emendas: 687 foram oferecidas! Afinal, o Regimento Interno foi promulgado em 24 de março de 1987[12].

As grandes polêmicas na elaboração regimental diziam respeito a: a) soberania da Assembleia Nacional Constituinte; b) compatibilização da elaboração constitucional com as atividades congressuais ordinárias; c) forma de tramitação e votação do Projeto de Constituição; d) participação dos cidadãos e da sociedade no processo.

A delicada questão da soberania da ANC e seu poder sobre a própria transição política foi deslindada de forma mediada por uma declaração no preâmbulo do Regimento e pela possibilidade de apresentação de "Projeto de Decisão" para sobrestar qualquer medida que viesse a ameaçar os trabalhos ou a soberania da Constituinte.[13]

Outra solução negociada resolveu a questão da prioridade para os trabalhos constituintes em relação às competências e atividades da Câmara e do Senado. Foram feitas alterações regimentais no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal reduzindo suas atividades ordinárias, inclusive com a suspensão dos trabalhos das Comissões Permanentes – ressalvadas as Comissões Parlamentares de Inquérito e as Especiais. Foi dada absoluta prioridade à Constituinte em termos de agenda e espaços.

No que se refere à participação da sociedade e dos cidadãos não constituintes, o Regimento Interno abriu quatro interessantes possibilidades:

a. Sugestões iniciais, art. 13, § 11, do Regimento: assembleias legislativas, câmara de vereadores, tribunais e entidades representativas de segmentos da sociedade puderam oferecer sugestões iniciais que foram encaminhadas às Comissões.[14]

b. Audiências públicas nas Subcomissões Temáticas, art. 14 do Regimento, destinadas a ouvir entidades representativas de segmentos da sociedade. É sobre esta fase que se debruça o presente trabalho e teremos oportunidade de ver como tal possibilidade abalou e deu vida aos trabalhos constituintes.

c. As chamadas emendas populares, art. 24 do Regimento Interno: subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores e com a responsabilidade de três entidades associativas, puderam ser propostas ao Projeto de Constituição formulado pela Comissão de Sistematização, no mesmo prazo assegurado aos constituintes. Cada cidadão teve o direito de subscrever até três propostas de emenda ao Projeto de Constituição. É o "direito de iniciativa" ou de proposição, assegurado aos cidadãos em alguns ordenamentos constitucionais democráticos. Foi a principal reivindicação de participação popular no processo constituinte. Diferentes

[10] *Danc*, ano I, n° 3, 4/2/1987.
[11] Resolução ANC n° 1, de 6 de fevereiro de 1987.
[12] Resolução ANC nº 2, com 86 artigos.
[13] Art. 59, § 7°, do Regimento Interno da ANC.
[14] Há registros divergentes sobre o número de sugestões, devido à variedade e informalidade destas. Ao fazermos uma pesquisa pelo Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da UnB, à época, para a publicação *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares* (Ed. Paz e Terra, 1989), catalogamos 9.770, e a Comissão da Ordem Social foi a que recebeu maior volume, 2.257. No entanto, os registros do *Jornal da Constituinte*, nº 63, de 5/10/1998, falam em 12.000 sugestões entre os 32.337 diferentes documentos encaminhados à apreciação dos relatores das Subcomissões.

propostas foram apresentadas e o dispositivo foi utilizado pelas mais diversas orientações político-ideológicas da sociedade. Foram aceitas e tramitaram 122 emendas com um total de 12.265.854 assinaturas[15]. Muitas outras iniciaram coletas de assinaturas, mas não se viabilizaram.

d. Defesa das emendas populares por um signatário perante a Comissão de Sistematização, art. 24, VI, do Regimento: dispositivo que permitiu que cidadãos sem o mandato constituinte falassem no solene ambiente da Comissão que se reunia no plenário da Câmara, com ampla repercussão.

Quanto à forma de elaboração, tramitação e votação do Projeto de Constituição, o processo previsto afinal no Regimento Interno não encontra similaridade e é caracterizado pela ousadia e alguma insegurança. A ideia de um anteprojeto havia recebido críticas na opinião pública e sua negação constara do compromisso de diversos constituintes na campanha.[16] O primeiro ponto resolvido foi que não se partiria de anteprojeto.

Assim, foi estabelecido um organograma pelo qual o projeto iria sendo construído por partes, agregadas em capítulos e submetidas a uma sistematização para, somente então, ir ao Plenário. Os passos previstos foram:

- vinte e quatro Subcomissões Temáticas, cada uma cuidando de um tema ou subtema e elaborando os dispositivos a respeito deste;
- oito Comissões Temáticas, cada uma compreendendo três Subcomissões, formulando um capítulo ou título a partir da agregação dos trabalhos das respectivas Subcomissões;
- sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões, formulação do arcabouço de títulos e capítulos e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização;
- discussão, votação e redação final do Projeto de Constituição, em primeiro turno, pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte;
- discussão e votação do Projeto de Constituição, em segundo turno, pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, podendo apenas ter emendas supressivas ou de correção;
- redação final.

Os constituintes foram distribuídos entre as 24 Subcomissões. Cada uma delas deveria ter 21 membros titulares, todavia, na prática, variaram entre 17 e 25, devido à necessidade de contornar preferências pessoais, confluindo em 63 membros titulares para cada Comissão que reunia os membros de suas respectivas três Subcomissões. Cada Comissão ou Subcomissão teve uma Mesa Diretora e um relator.

A poderosa Comissão de Sistematização tinha a previsão de 89 integrantes – 49 próprios mais os presidentes e relatores de Comissões e Subcomissões. Porém, chegou a 93 titulares devido à necessidade de garantir a presença de todos os partidos nela e ter coerência com regras de representação proporcional.

Na discussão do Regimento Interno e na definição das Comissões e Subcomissões Temáticas na verdade foi decidida a constitucionalização de temas. Se estava prevista uma Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, significava que o futuro texto constitucional trataria destes assuntos. Temas como meio ambiente, ciência e tecnologia, questão urbana, transportes, ganharam nesse momento do processo a sua garantia de

[15] 122 emendas foram recebidas e publicadas pela Comissão de Sistematização. Somente 88 cumpriram realmente as exigências regimentais. As demais foram subscritas por constituintes para garantir sua tramitação.

[16] O presidente da República formara uma comissão de especialistas, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, liderada por Afonso Arinos de Mello Franco, batizada pela imprensa como "Comissão dos Notáveis" e que havia produzido um anteprojeto, afinal recebido apenas como uma entre milhares de sugestões iniciais pela ANC. Outros projetos completos de Constituição foram encaminhados pelo jurista Fábio Konder Comparato e pelo empresário Henry Macksoud, entre outros, sendo também recebidos como sugestões iniciais e encaminhados, por respectivas partes temáticas, para as Subcomissões.

presença no texto constitucional. Por isto, muitos debates e conflitos a respeito da designação de tais comitês temáticos.

Até agora lembramos com maior cuidado aspectos do processo constituinte que interessam ao tema objeto deste trabalho – as audiências públicas, na fase de Subcomissões Temáticas. Continuamos com bem mais sintética observação do processo até a sua conclusão.

O processo teria muitos impasses e momentos críticos. Recebeu diversas críticas pela insegurança que apresentava ou por parecer que estava se inviabilizando. Hoje é possível avaliá-lo com a tranquilidade que o distanciamento histórico permite. A ausência de um documento preliminar de trabalho, um anteprojeto, tornou-o muito mais criativo, arriscado e bem menos organizado tecnicamente. Escrever uma Constituição é tratar de visões diferentes de sociedade e de Estado que se deseja regular, sendo previsíveis graves divergências. Fazer tudo isso num tempo de transição, no qual confluem ainda instituições e estruturas do passado e o ímpeto de mudança e expectativas desordenadas, torna a tarefa ainda mais difícil. Assim foi o processo brasileiro de 1987/1988, com sua robustez e seus riscos reforçados pela forma criativa e aberta escolhida para a elaboração constitucional.

A mais grave crise ocorreu já na fase da Comissão de Sistematização[17], quando a maioria dos constituintes – dela não integrantes – ficou órfã de poderes e tarefas durante largo tempo. Somado isto aos conflitos de conteúdo, às divergências com o governo e ao medo de setores relevantes da sociedade com os caminhos trilhados, foi gerado o caldo de cultura para a criação do grupo batizado pela imprensa de Centrão[18] e que reunia parlamentares de opinião conservadora, interesses do governo e constituintes que apenas se sentiam alijados do processo diante dos poderes dos 93 membros da Comissão de Sistematização. Esta reação levou à aprovação de uma mudança regimental[19].

Do ponto de vista político, esta vitória regimental parecia indicar uma mudança de rumos na Constituinte, com nova força hegemônica. Mas, nos debates e votações de conteúdos, isto não se confirmou.

As votações de primeiro turno, em Plenário, foram concluídas em julho de 1988. Entre os dois turnos acentuou-se a tensão entre governo e Constituinte com fortes pronunciamentos nacionais em rede de rádio e televisão pelo presidente da República e pelo presidente da ANC. O segundo turno ainda teve tentativas de mudanças radicais e alguns conflitos, mas suas deliberações finalizaram na madrugada de 2 de setembro de 1988, com um Plenário cansado e comemorativo.

O processo não se completaria sem impasses em torno da redação final. A formação da Comissão de Redação Final ocasionou conflitos tendo o presidente da ANC reformulado a mesma após intentar uma primeira nomeação[20]. O convidado professor

[17] A Comissão de Sistematização foi presidida por Afonso Arinos (PFL-RJ), tendo como vice-presidentes Aluizio Campos (PMDB-PB) e Brandão Monteiro (PDT-RJ). O relator do Projeto de Constituição foi Bernardo Cabral (PMDB-AM), que recorreu a relatores auxiliares que designou: inicialmente Wilson Martins (PMDB-MS), Nelson Jobim (PMDB-RS), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Adolfo de Oliveira (PL-RJ) e Antonio Carlos Konder Reis (PDS-SC); mais tarde foi oficializada a função de relator-adjunto exercida por José Fogaça (PMDB- RS), além dos citados Adolfo Oliveira e Antonio Carlos Konder Reis.

[18] A ANC tinha treze bancadas partidárias na sua instalação e dezoito na promulgação da Constituição. Diversos grupos suprapartidários existiram. Além do Centrão, formado no início de 1988, cite-se o Movimento de Unidade Progressista (MUP), reunindo parlamentares de esquerda de diferentes partidos e que acompanhou todo o período. O bloco de constituintes evangélicos era bem significativo em seu número, chegando a ser tratado pela imprensa como "terceira bancada da Constituinte". Alguns líderes das maiores bancadas partidárias: PMDB – Mário Covas (quando da fundação do PSDB, em junho de 1988, foi substituído por Nelson Jobim); PFL – José Lourenço; PDS – Amaral Netto; PDT – Brandão Monteiro; PTB – Gastone Righi; PT – Luiz Inácio Lula da Silva; PL – Adolfo Oliveira; PDC – Mauro Borges; PCdoB – Haroldo Lima; PCB – Roberto Freire; PSB – Jamil Haddad.

[19] Resolução ANC nº 3, 5 de janeiro de 1988, que, entre outras alterações, introduziu a possibilidade e a prioridade de emendas ou substitutivos da maioria absoluta dos constituintes a títulos, capítulos, seções ou dispositivos do Projeto da Comissão de Sistematização e a existência de uma Comissão de Redação, a ser designada pelo presidente da Assembleia, para propor a redação final.

[20] Formação afinal aceita: Ulysses Guimarães (PMDB-SP) presidente; Afonso Arinos (PSDB-RJ) e Jarbas Passarinho (PDS-PA) – copresidentes; Bernardo Cabral (PMDB-AM) – relator; José Fogaça (PMDB-RS), Antonio Carlos Konder Reis (PDS-SC) e Adolfo Oliveira (PL-RJ) – relatores adjuntos; Ademir Andrade

Celso Cunha, linguista, apresentou estudo para tornar a redação mais compreensível e simples, mas foi considerado que atingia o significado de alguns conteúdos, o que terminou, em geral, não sendo aceito para não possibilitar futuras interpretações destoantes da vontade dos constituintes.

A redação final, com quatro últimas correções, teve sua votação realizada em 22 de setembro de 1988.[21]

Os números da Assembleia Nacional Constituinte são grandiosos. Da sua instalação à promulgação da Constituição transcorreram 584 dias. Foram 330 sessões plenárias. Dependendo do critério utilizado, chega-se a computar 65.809 emendas apresentadas nas várias fases.

Enfim, no dia 5 de outubro de 1988 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil com o seu juramento pelos chefes de Poderes, celebrações oficiais e populares, presença de delegações estrangeiras e de lideranças da sociedade brasileira e pronunciamentos de Afonso Arinos de Mello Franco e Ulysses Guimarães.

Após lembrar a intensa mobilização da sociedade, os milhões de assinaturas nas emendas populares e a presença de milhares de pessoas em manifestações e postulações pelos corredores do Congresso, Ulysses disse a respeito da Constituição promulgada:

> Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.[22]

3. As audiências públicas

As audiências públicas, durante breve lapso de tempo nas Subcomissões que gerariam as primeiras partes de um futuro texto constitucional, integraram – como antes referido – o leque de possibilidades regimentais de participação da sociedade organizada e dos cidadãos no processo constituinte.

Esta participação, especialmente na fase inicial dos trabalhos como nas audiências das Subcomissões, foi marcada por um comportamento psicossocial contraditório que hoje é possível entender com o distanciamento histórico: de um lado desconfianças, críticas, temores e até descrédito no processo; de outro lado, uma intensa participação.

Os já referidos revezes sofridos pela mobilização popular – como a derrota das eleições diretas para a Presidência, a doença e morte de Tancredo Neves, o caráter não exclusivo do corpo constituinte, o colapso do Plano Cruzado logo após o processo eleitoral – haviam gerado certo descrédito sobre o processo constituinte ou desmobilizaram inicialmente segmentos da população em relação à participação nele. Lendo hoje os *Anais*, nota-se até no discurso dos constituintes mais identificados com a mudança o quanto não acreditavam numa

(PSB-PA), Bonifácio de Andrada (PDS-MG), Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), Gastone Righi (PTB-SP), Haroldo Lima (PCdoB-BA), Humberto Souto (PFL-MG), José Lins (PFL-CE), José Maria Eymael (PDC-SP), Luiz Henrique (PMDB-SC), Luiz Viana (PMDB-BA), Marcos Lima (PMDB-MG), Michel Temer (PFL-SP), Nelson Carneiro (PMDB-RJ), Nelson Jobim (PMDB-RS), Paes Landim (PFL-PI), Plínio Arruda Sampaio (PT-SP), Ricardo Fiúza (PFL-PE), Roberto Freire (PCB-PE), Siqueira Campos (PDC-GO), Sólon Borges dos Reis (PTB-SP) e Vivaldo Barbosa (PDT-RJ). Convidados: linguista professor Celso Ferreira Cunha e jurista Dr. José Afonso da Silva. Secretária: Dra. Maria Laura Coutinho.

[21] Na época, escrevi: "É dia 22 de setembro. O texto está aprovado e é definitivo. Definitivo? Em nossa história a redação de leis, códigos e constituições já se alterou no caminho do plenário para a publicação, passando por algum inspirado datilógrafo – antigamente – ou digitador. E a tradição repete-se: umas raras modificações ainda ocorreram no silêncio da rota que levaria à gráfica. A impressão do texto transcrito para a assinatura dos constituintes nos volumes oficiais revela ajustes de última hora" (João Gilberto Lucas Coelho, O processo constituinte, in *O processo constituinte 1987-1988*, coordenação editorial de Milton Guran, AGIL – UnB, p. 56). Anos mais tarde, uma inconfidência do destacado constituinte e já então ministro do STF Nelson Jobim contaria à nação quais tinham sido essas alterações após a votação da redação final.

[22] Discurso de Ulysses Guimarães, Sessão de Promulgação, 5 de outubro de 1988. *Diário da ANC*, p. 14.380.

boa solução do processo ou como temiam, a cada momento, golpes e retrocessos.[23]

Como, então, a mobilização terminou sendo tão intensa?

A sociedade brasileira constituíra, durante os anos do regime autoritário, uma gama de movimentos e de iniciativas aglutinadoras ou ativistas em segmentos sem tradição de organização. Por outro lado, universalmente, a segunda metade do século XX foi o período das iniciativas não governamentais e de movimentos sociais que não se restringem aos tradicionalmente mobilizados e atuantes setores operários e estudantis. É o caso, entre outros, dos movimentos de meio ambiente em todo o mundo. Por aqui, haviam surgido organizações dispersas de gênero e raça, bem como em grupos sociais como pequenos agricultores ou agricultores sem terra, meninos e meninas de rua, garimpeiros, etc. e em comunidades carentes ou mais isoladas. A gênese de alguns deles mostra a ação de militantes ideológicos vivendo na clandestinidade em relação ao regime então vigente e convivendo na base da sociedade, como, também, trabalho de igrejas e outras iniciativas. Estes movimentos irromperam na Constituinte e nela encontraram sua oportunidade de participação e expressão política, superando desânimos ou descréditos e causando um efeito ativador na sociedade.

Fundamental foi o fato de que havia surgido, a partir de 1985, um tipo de militância e de organização voltado especificamente para o processo constituinte. Como antes registrado, "plenários", "comitês" e "fóruns" foram estruturados em diferentes pontos do país, sob o incentivo de diversas entidades, ativistas políticos e lideranças de diferentes áreas.[24] Entre eles constituiu-se alguma articulação e isto deu certa organicidade à participação. A pressão e a participação já se manifestaram durante a tramitação do Ato Convocatório, as eleições dos constituintes e os primeiros momentos da Assembleia Nacional Constituinte. De suas proposições e reivindicações consta a introdução de mecanismos como as emendas populares e as audiências públicas.

Em entrevista à *Folha de S.Paulo*, ainda em 1986, o deputado federal Plínio Arruda Sampaio, PT-SP, que teria destacada atuação na Constituinte e conhecido por suas ligações com a base da Igreja e movimentos pela participação no processo constituinte, antecipa a pauta reivindicatória da mobilização:

> *Folha* – O senhor defende a mobilização popular para pressionar o Congresso constituinte?
>
> Plínio – Tenho defendido muito isso. Acho que inclusive deveríamos montar mecanismos para que o povo possa saber o que está acontecendo. Estamos advogando, por exemplo, que haja um noticiário diário na televisão sobre o que estará acontecendo na Constituinte, para que o povo possa se somar. Estamos advogando também formas de participação das organizações populares no debate. As Comissões que se formarem para examinar pontos específicos convidariam as organizações populares. As que trabalham com o menor abandonado seriam ouvidas oficialmente. Estamos examinando uma fórmula, que surgiu no Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, segundo a qual grupos que apresentarem abaixo-assinados com um mínimo de cinquenta mil assinaturas teriam direito a falar em plenário. Achamos tudo isso vital para que a Constituição responda aos anseios do país.[25]

As questões levantadas foram todas bem resolvidas: a ANC montou suas próprias formas de comunicação com ampla divulgação dos trabalhos[26], permitindo o acompanhamento pelos

[23] Estando na direção do Ceac da UnB, coube-me receber muitos observadores e especialistas estrangeiros. Eles saíam entusiasmados com a explicação dada sobre o processo tão diferente e inovador. Retornavam, dias depois, tendo ouvido outros interlocutores da sociedade civil, com a sensação que lhes era transmitida de que nada era para valer. Certa vez um visitante europeu, após recolher tanto pessimismo, brincou que tinha a sensação de suicídio coletivo, os brasileiros iriam se afogar coletivamente no Atlântico.

[24] Uma resenha sobre estes movimentos e sua atuação pode ser encontrada no livro *Cidadão constituinte* (Ed. Paz e Terra, 1989), capítulo "Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular e a conquista da "emenda popular", p. 37 e seguintes.

[25] Plínio de Arruda Sampaio (deputado federal PT-SP) entrevista à *Folha de S.Paulo* em 31 de dezembro de 1986. Entrevista também publicada em *Mapa geral das ideias e propostas para a nova Constituição*, Luiz Gutemberg organizador, Fundação Petrônio Portella – Ministério da Justiça, 1987.

[26] Conforme previsto no Regimento Interno, a ANC organizou um programa diário em rádio e televisão e publicou o periódico *Jornal da Constituinte*, entre outras iniciativas.

cidadãos, as audiências foram realizadas e o direito de propor emendas pelos cidadãos terminou assegurado com a exigência de trinta mil assinaturas de eleitores.

Verifica-se, consultando os *Anais*, que, em grande número de emendas ao Projeto de Regimento Interno, os próprios constituintes também propuseram a realização das audiências públicas.

Na chamada "batalha regimental", temas cruciais e polêmicos como a soberania da Constituinte e a questão da compatibilização dos trabalhos desta com os ordinários do Congresso Nacional, tomaram a principal atenção e os dispositivos de participação passaram com amplo apoio e escassa contestação. Um pouco mais de resistência encontrou apenas o mecanismo da "emenda popular", mas mesmo assim nada tão significativo ou que viesse a ameaçar o instituto.

Na tradição parlamentar brasileira e de outros países existem abundantes registros de Comissões Técnicas ouvindo autoridades e especialistas sobre temas ou projetos sob sua análise. Diferente deste modelo tradicional de audiências é o instituto previsto no art. 14 do Regimento Interno da ANC[27]:

> As Subcomissões destinarão de cinco a oito reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado a seus trabalhos receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão.

Este tipo de audiência é diferenciado, sinalizando um direito de manifestação da sociedade e um dever de consulta pelo corpo legislativo e nesse sentido tem inspirado, na história recente, a prática por órgãos do Executivo, agências reguladoras e outras organizações de Estado que as realizam em diferentes procedimentos, nalguns casos como imperativo de legislações surgidas nos anos seguintes, além de ter sido constitucionalizado no âmbito das Comissões do Legislativo (art. 58, II, CF).

O Regimento Interno da ANC também refere o outro modelo de audiência, a tradicional para ouvir informação de autoridade, no art. 16:

> Os ministros de Estado e os dirigentes de entidades da administração pública poderão comparecer perante as Comissões, quando devidamente convidados para prestarem informações acerca de assunto relacionado com a elaboração do Projeto de Constituição.

Algumas destas audiências mais tradicionais e técnicas aconteceram no âmbito das Comissões, especialmente com ministros de Estado.

As Subcomissões tiveram um tempo muito curto para suas atividades: 45 dias a partir da instalação. Neste prazo coube-lhes realizar as audiências, elaborar os projetos, abrir prazos de emendas, discuti-los, resolver impasses sobre conteúdos, votá-los. O período destinado às audiências públicas foi, em geral, de um mês, antes da apresentação do relatório para discussão e votação. No dia 25 de maio de 1987 terminou esta fase das Subcomissões, sucedida de imediato pela das Comissões Temáticas, cada uma destas abrangendo os estudos iniciais de suas três Subcomissões e igualmente compreendendo relatórios, apresentação de emendas, discussão e votação. Toda a pressão brotada na fase anterior confluiu para as reuniões das Comissões, embora estas não realizassem audiências públicas com entidades da sociedade civil, somente – em casos excepcionais – ouviram alguma autoridade ou especialista.

As audiências públicas foram muito variadas. Algumas Subcomissões votaram listas de convidados. Noutras falaram os que se apresentaram como pretendentes a tal. Houve Subcomissão, como a dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, na qual foi admitido debate em plenário com presentes não constituintes, ou seja, além do depoente permitiu-se que assistentes também se manifestassem durante os depoimentos. Algumas Subcomissões escolheram realizar

[27] Nos debates da Constituinte e por alguns estudiosos tem sido lembrado o exemplo da Constituinte de 1823, encarregada de elaborar a primeira Constituição do Brasil. Perante ela se admitiu que cidadãos fizessem propostas e manifestações, o que teria concorrido para a crise institucional que resultou na sua dissolução pelo imperador Pedro I.

audiências em diferentes pontos do país. Outras optaram por acrescentar um misto de audiência com visita técnica para verificar situações mais graves do tema que tratavam[28].

Mesmo que não tivessem sido previstas audiências públicas no Regimento Interno, as pressões e manifestações perante a Assembleia Nacional Constituinte teriam ocorrido de alguma maneira, de parte dos grupos sociais mais organizados e de outros interesses. O governo federal designou um líder do governo na Assembleia. Diferentes instituições e organizações praticaram o *lobby*. Os ministérios, Forças Armadas, Judiciário, Ministério Público e outras instituições designaram "assessores parlamentares". Grandes empresas, centrais sindicais e setores econômicos ou sociais contrataram especialistas para acompanhar os trabalhos e montaram escritórios e estruturas em Brasília. Haviam se organizado movimentos setoriais ou temáticos de participação na Constituinte, alguns com uma antecedência de dois anos e realização de mobilizações e reuniões em todo o país[29]. Centenas de publicações e folhetos tratavam sobre os interesses de categorias profissionais, setores econômicos ou sociais.

Ou seja, com ou sem audiências públicas teríamos *lobbies*, manifestos e pressões.

O que se deseja enfatizar é que a audiência pública na fase das Subcomissões, num chamamento institucional e regimental da própria ANC às organizações da sociedade civil, deu à participação perante ela um caráter mais vigoroso, marcou definitivamente os seus trabalhos nas fases seguintes e contribuiu para criar uma cultura de democracia participativa que impregna o texto constitucional, os hábitos nacionais e diversas legislações posteriores.

A ANC e as direções do Congresso Nacional não estavam preparadas para algo tão intenso, em tão curto prazo. As condições físicas eram, em parte, precárias e improvisadas. As Subcomissões, em geral, reuniam-se nas salas de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, localizadas nos dois lados de um estreito corredor e cada uma delas não possuía tantas acomodações quanto as necessárias, o que colocava juntos grupos reivindicantes diferentes ou até rivais, criava uma sensação de tumulto, dificultava os trabalhos. O mesmo se pode dizer das que se reuniram nas salas das Comissões Permanentes do Senado Federal. Há registros nos *Anais* de que, para viabilizar as primeiras audiências, constituintes arcaram, pelas suas cotas e recursos, com os custos da viagem de depoentes, pois demorou alguns dias para se organizar o custeio oficial de tais despesas. De algumas das audiências ou visitas realizadas por Subcomissões ou parte de seus integrantes fora da capital sequer resultaram atas nos *Anais* e somente se consegue identificá-las por registros na imprensa ou declarações durante os debates nas demais reuniões.

A própria ANC, pelo seu primeiro-secretário deputado Marcelo Cordeiro, PMDB-BA, tentou várias medidas para organizar e facilitar a participação. Foi providenciada até mesmo uma sala para reuniões de entidades e organizações sociais[30].

[28] Alguns exemplos: a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente programou visitas como a Cubatão e ao Pantanal; a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizou uma audiência em forma de visita ao Presídio da Papuda, no Distrito Federal; já a Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, entre outras, realizou diversas audiências em capitais de estados.

[29] Foi muito rica e variada a experiência deste tipo de organização. Movimentos temáticos mais amplos (Criança e Constituinte, Mulher na Constituinte, Educação, Saúde, Índios, Negros, Meio Ambiente, etc.), outros bem pontuais ou de setores específicos. Corporações do Estado (Polícias Militares, Polícia Civil, Ministério Público, etc.) e grupos profissionais (advogados, engenheiros, arquitetos, médicos, enfermeiros e assim por diante) tiveram os seus fóruns de participação e debates regionais preparando pautas e formas de pressão.

[30] Parte do texto de matéria no *Jornal do Brasil* "Constituinte acolhe pressão popular", edição de 11 de abril de 1987:

"Poucos auditórios no Brasil serão tão disputados nos próximos meses como uma pequena sala acarpetada, com apenas sessenta poltronas, localizada no Anexo IV da Câmara dos Deputados. É ali que sindicatos, associações e entidades de todo o país poderão promover palestras para os deputados e senadores que estão preparando a futura Constituição.

Ontem foi a vez da Federação Nacional dos Jornalistas, que escolheu o local para lançar uma campanha nacional pela democratização dos meios de comunicação e, de quebra, pedir a demissão do ministro Antônio Carlos Magalhães. Hoje de manhã o auditório será da SBPC, para o início de uma série de encontros denominada Ciência e Constituinte.

Daqui para a frente, a sala estará à disposição de quem chegar primeiro. Já há eventos programados até o início de maio, sobre temas tão variados como a participação do negro na Constituinte, o futuro da reforma agrária e os sistemas eleitorais no Brasil.

A realidade é que todos estes ingredientes geraram um "espetáculo", ao mesmo tempo grandioso e assustador. Muitos fatos intensos foram registrados. Diversos conflitos. Situações embaraçosas. Tudo isto causava a surpresa de todos; o encanto de uns, o medo de outros. Alimentava a sensação de que a Constituinte poderia se inviabilizar na dificuldade de solucionar impasses sob tamanha pressão.

Entre muitos fatos inusitados que renderam matérias jornalísticas e reações diversas: um ex-presidiário interrompe e toma a palavra numa Subcomissão para um testemunho pessoal; conflitos entre defensores e opositores da reforma agrária[31] ou entre defensores do ensino público e da liberdade de ensino à iniciativa privada, inclusive com o episódio de terem sido jogadas notas de dinheiro sobre o plenário da respectiva Comissão; meninos de rua escalando, durante manifestação, a cúpula externa do plenário da Câmara dos Deputados, rendendo festejada foto e uma reação da segurança que passou a impedir tal prática; o cocar indígena colocado na cabeça de Ulysses Guimarães.

Quanto aos depoentes e o conteúdo de suas colocações, temos neles um quadro de ideias e representações nunca antes alcançado num fórum oficial. Autoridades dos Três Poderes da República, juristas, cientistas, diplomatas, economistas, educadores, especialistas, oficiais-generais, clérigos, líderes empresariais e sindicais, lideranças de movimentos de gênero e raça foram ouvidos tanto quanto representantes de grupos sociais marginalizados ou recém emergindo como meninos e meninas de rua, homossexuais, empregados domésticos, consumidores, garimpeiros, portadores de deficiência, hansenianos, alcoólicos anônimos, etc. Foi referido na época e é sempre lembrado, por exemplo, que pela primeira vez um grupo de liberação homossexual foi admitido a manifestar-se perante um corpo legislativo nacional[32]. Muitos outros grupos sociais tiveram na Constituinte a primeira oportunidade de manifestação perante um fórum institucional federal.

Alguns deles buscaram depor em diferentes Subcomissões, chamando a atenção de diversos colegiados para o tema levantado. Encontram-se interessantes testemunhos de indígenas, moradores ou deficientes físicos em Subcomissões que tratavam dos princípios básicos da Constituição ou da organização do Estado, por exemplo.

A estes depoimentos juntaram-se os de personalidades com reconhecimento histórico em distintas áreas de pensamento ou atuação como Celso Furtado, Paulo Freire, Barbosa Lima Sobrinho, Osny Duarte Pereira, Mário Henrique Simonsen, Dércio Garcia Munhoz, D. Cândido Padim, D. Luciano Mendes de Almeida, general Euler Bentes Monteiro, general Antonio Carlos de Andrada Serpa, Josaphat Marinho, Miguel Seabra Fagundes, Miguel Reale, Milton Santos, João Amazonas, Leonel Brizola – para citar, entre muitos outros, alguns que à época já tinham décadas de presença destacada, mais os dirigentes das centrais e outras grandes organizações sindicais de trabalhadores, lideranças empresariais ou de proprietários e dirigentes de entidades como OAB, Associação Brasileira de Imprensa, SBPC, Sociedade Brasileira de Física, Sociedade Brasileira de Geologia, Confederação Nacional de Associações de Moradores, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Federação Nacional dos Engenheiros, Conselho Federal de Medicina, Associação Brasileira de Antropologia, Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, etc.

Debater com os parlamentares é apenas uma das maneiras de procurar influir no futuro texto constitucional.

Durante os próximos meses, as entidades da sociedade civil poderão, segundo o regimento interno, apresentar sugestões constitucionais, solicitar audiências públicas e sugerir emendas ao próprio projeto de constituição. Tudo ao seu devido tempo.

– *Vamos tratar as organizações sociais como integrantes do processo constituinte, e não como intrusas* – promete o primeiro-secretário da Mesa, deputado Marcelo Cordeiro (PMDB-BA), encarregado de fazer a ponte entre a sociedade e a Constituinte."

[31] Embora as manifestações mais massivas sobre a questão agrária tenham ocorrido mais tarde: passeata da União Democrática Ruralista (UDR), em 11 de julho de 1987; manifestação dos sem-terra em 6 de outubro de 1987, entre outras; conflito entre MST e UDR nos salões nobres do Congresso em 12 de agosto de 1987.

[32] Ver, nesta publicação, o texto sobre a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias que descreve bem a riqueza e pluralidade dos depoimentos de tais grupos.

Ou seja, a Constituinte ouviu – por intermédio de suas Subcomissões – todos os tipos de elites nacionais, bem como uma muito forte representação das não elites. Fez uma síntese brilhante do Brasil. Foi o espelho que refletiu, como nunca antes, a diversidade, a pluralidade e o rosto completo de nossa sociedade[33].

O professor e constituinte Florestan Fernandes, PT-SP, em interessante artigo, escreveu:

> Nesta fase, na qual se realiza uma espécie de auditoria do Brasil real, a pressão política desenrola-se no nível das Subcomissões, com lances por vezes emocionantes, pungentes e memoráveis. Por várias vias, gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis, que são convidados por seu saber ou lá comparecem para advogar as causas de entidades mais ou menos empenhadas na autêntica revolução democrática.[34]

O jurista e professor da UnB José Geraldo de Souza Junior refletiu:

> Entretanto, o processo constituinte que se instalou no Brasil, apesar de todos os cuidados de administração criteriosa de sua relevância para a transição, acabou por abrir perspectivas avançadas para a reorganização das forças sociais já não contidas nos esquemas tradicionais das elites. Com efeito, a experiência recente da luta pela construção da cidadania desaguou no processo constituinte, trazendo para o debate, que este proporcionou, reivindicações claras e específicas que aspiram transformar-se em direitos e liberdades básicos, ao mesmo tempo que instrumentos de organização, representação e participação ativa na estrutura econômico-social e política da sociedade.[35]

Na releitura de jornais da época, encontra-se uma matéria, não assinada, do *Jornal do Brasil,* que apresenta um panorama completo e muito bem descrito desta fase dos trabalhos constituintes[36]. No início de seu texto é referido:

> Terminaram as audiências públicas nas 24 Subcomissões da Constituinte. Durante um mês, corredores e plenários do Congresso fervilharam, com gente vinda de todos aos pontos do país, representando os pensamentos mais diversos, para debater com os constituintes, que enfrentaram um ritmo de trabalho intensíssimo, com o expediente começando muitas vezes às 8h30 e terminando às dez da noite. O esforço, segundo a maioria dos deputados e senadores, valeu a pena. "A sociedade sabe o que quer desta nova Constituição", resumiu o senador Dirceu Carneiro (PMDB-ES)[37].
>
> Passaram pelas salas das Subcomissões ministros, banqueiros, empresários, centrais sindicais, cientistas, associações de moradores, estudantes, índios, generais, domésticos, artistas, ministros do STF, representantes de partidos, grupos gays, garimpeiros, latifundiários e sem-terras, mutuários do BNH, paraplégicos, delegados de polícias, etc. Em centenas de audiências públicas, a Constituinte tomou um banho de Brasil.

---

[33] Escrevi no livro *O processo constituinte 1987-1988*, coordenação editorial de Milton Guran, UnB e Ágil, 1988, p. 45:

"Ou seja, o funcionamento conjunto das 24 Subcomissões criou uma pluralidade extraordinária de depoimentos, delegações apinhando-se pelos corredores do Congresso, manifestações. Nem mesmo a imprensa teve estrutura para acompanhar completamente a riqueza e variedade dos acontecimentos e dos conteúdos que eram diariamente apresentados.

É provável que nenhum outro fórum oficial tenha sido tão profundo e tão diversificado no reconhecimento da realidade brasileira. O país e sua sociedade, de repente, estavam ali, desnudados, contraditórios, grandiosos e problemáticos em toda a sua verdade.

Da discussão sobre construção ou não de bomba atômica ao debate da condição de menor infrator, os temas emergiam, eram tratados através do contraditório, mostravam suas nuances e as divergências que despertam."

[34] Florestan Fernandes, artigo "Invasão e desafio", na *Folha de S.Paulo* de 8 de maio de 1987. Reproduzido no livro *A Constituição inacabada*, do mesmo autor, p. 87.

[35] José Geraldo de Souza Junior, artigo "Soberania e direitos: processos sociais novos?", em *Cadernos do Ceac/UnB*, ano 1, nº 1 – "Constituinte: temas em análise", p. 10.

[36] "Audiências revelaram retrato do Brasil", *Jornal do Brasil*, edição de 7 de maio de 1987, p. 6. A matéria na íntegra está nesta publicação.

[37] Trata-se de equívoco da matéria. O senador e constituinte Dirceu Carneiro (conhecido ex-prefeito de Lages, por ter introduzido métodos de participação popular na administração) era do PMDB de Santa Catarina.

De outra parte, como já referido, os incidentes acontecidos, os exageros cometidos e o clima de insegurança causaram preocupações e reações. Como demonstração destas, cita-se a seguir trecho de uma nota inserida na primeira página do jornal *O Globo*, edição de 18 de junho de 1987, já na fase das Comissões, com o sugestivo título "A voz da baderna":

> O trabalho das Comissões Temáticas da Assembleia Constituinte foi perturbado, em alguns casos gravemente, por uma pressão inidônea e antidemocrática. Ela começou nos corredores e se instalou nas galerias, onde grupos organizados gritavam e vaiavam sem cessar. Houve momentos em que os manifestantes jogavam moedas contra os parlamentares, acusando-os de corrupção; houve episódios de agressão física a espectadores pacíficos; houve, em suma, baderna.
>
> Certamente a isso não se ousará dar o nome de democracia participativa. Pelo contrário: a vontade imposta por baderneiros é a de uma minoria – escassa minoria, que tenta se fazer maior pela força do grito. A voz que o tumulto tenta calar é a do povo, expressa pelo voto e personificada em representantes livremente eleitos.
>
> A necessidade de proteger o livre debate parlamentar de influências espúrias faz com que os Parlamentos das mais adiantadas democracias do mundo exerçam rígido controle sobre as suas galerias. São lugares de ingresso rigidamente controlado e nos quais qualquer manifestação, por mais discreta que seja, significa expulsão imediata. Não se confunde o privilégio de assistir ao trabalho legislativo com a presunção de dele participar, pelo estímulo ou intimidação.[38]

São dois registros jornalísticos da época que retratam, com muita clareza, o impacto vivido, as dimensões alcançadas pelas audiências e manifestações nesta fase. Tanto pelo lado construtivo e grandioso que levou o autor da matéria do *Jornal do Brasil* a dizer que "em centenas de audiências públicas, a Constituinte tomou um banho de Brasil", como pelos desvios e excessos que assustavam e perturbavam a ponto de *O Globo* ter classificado como "a voz da baderna".

Examinando-se o conteúdo dos debates nas audiências públicas e os relatórios das 24 Subcomissões vai-se encontrar uma significativa gama de temas e conteúdos afinal integrantes do texto da Constituição de 1988, com as mudanças e aperfeiçoamentos das fases posteriores do processo de elaboração. Alguns outros ficaram pelo caminho, o que é normal num processo tão complexo e polêmico.

É de se reconhecer, portanto, a importância que esta curta e intensa etapa exerceu sobre o processo subsequente e o texto constitucional afinal resultante.

Resta recuperar, de forma sintética e com o auxílio dos *Anais* e da memória histórica, como foi o processo em cada uma das vinte e quatro Subcomissões e nas respectivas Comissões Temáticas[39].

Cabe alertar que o importante foi o fato de determinado tema ter sido levantado e debatido nesta fase, integrando-o ao processo. Algumas propostas apresentadas não lograram aprovação na Subcomissão ou na Comissão, todavia foram resgatadas mais tarde pela Comissão de Sistematização ou através de emendas e integram o texto constitucional vigente. Outras, ao contrário, constaram dos pareceres de Subcomissões ou Comissões, mas resultaram rejeitadas mais adiante. Há temas e proposições recorrentes, frequentando os debates de mais de uma Comissão ou Subcomissão, até porque os assuntos tinham alguma correlação com as temáticas delas. Por vezes, uma Subcomissão aprovou e outra rejeitou a mesma proposta[40].

[38] A íntegra da nota de *O Globo* é reproduzida nesta publicação.

[39] Além do trabalho de pesquisa nos *Anais* realizado a respeito de cada Subcomissão, registrado em artigos neste livro, recorremos a uma releitura de textos da época em *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação* (Núcleo de Estudos Constitucionais, Unicamp, 1987), *Caderno Ceac-UnB*, ano 1, n° 1 – "Constituinte: temas em análise" (UnB, 1987) e *O processo constituinte 1987-1988* (UnB-AGIL, 1988). *O processo histórico da elaboração do texto constitucional*, vol. III (Dilsson Emílio BRUSCO e Ernani Valter RIBEIRO, Câmara dos Deputados, 1993), traz a relação de depoentes e de audiências realizadas em cada Subcomissão.

[40] Vamos encontrar isso em temas polêmicos como criação de um Tribunal Constitucional ou de um defensor do povo. A legitimidade para propor ações de inconstitucionalidade em tese e alguns dos novos institutos introduzidos na Constituição, como *habeas data*, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão, foram discutidos em mais de uma Subcomissão.

4. As Comissões e Subcomissões da ANC

A Assembleia Nacional Constituinte teve a composição partidária resultante das eleições e, na sua instalação, o PMDB detinha 303 dos seus 559 membros, seguido pelo PFL com 135. Tanto na formação das Comissões e Subcomissões como na decisão sobre presidência e relatorias delas, foi seguida a norma regimental da proporcionalidade, com ampla maioria dos grandes partidos. O então líder do PMDB, Mário Covas foi responsável pela articulação de nomes e cargos, a ele sendo atribuído pela imprensa da época o fato de certo perfil "progressista" dos indicados pelo PMDB. Nas Comissões, o PMDB optou pelas relatorias, ficando com as oito. As presidências foram sete do PFL e uma do PDS. Nas Subcomissões, as presidências foram assim atribuídas: PMDB – 15; PFL – 5; PDT – 2; PDS – 1; PTB – 1. Já as relatorias das Subcomissões tiveram esta distribuição partidária: PMDB – 13; PFL – 5; PDS – 2; PDT – 1; PDC – 1; PT – 1; PTB – 1.

I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

Presidente: Mário Assad, PFL-MG. Relator: José Paulo Bisol – PMDB-RS.

Responsável por alguns dos pilares do atual ordenamento constitucional, nela está a origem de dispositivos constitucionais sobre direitos coletivos, direitos e garantias individuais, direitos políticos, instrumentos de garantia de direitos, democracia participativa, igualdade entre os filhos, anistia a perseguidos políticos, não limitação do número de dissoluções da sociedade conjugal, aceitação da dupla nacionalidade e de vários outros. Mecanismos novos como *habeas data*, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão integram seu relatório e receberam aperfeiçoamentos ao longo do processo. O parecer do relator foi ousado e inovador, causando grandes impactos e não logrando aprovação para algumas propostas, como a possibilidade do eleitorado revogar mandatos em curso *(recall)*[41].

a – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

Trabalhou conceitos sobre soberania e nacionalidade, bem como os princípios que devem reger as relações internacionais, aperfeiçoados no relatório da Comissão e em fases posteriores da Constituinte. As audiências foram utilizadas para ouvir autoridades, especialistas, diplomatas e representações de indígenas, moradores, deficientes físicos, informática pública e laboratórios nacionais.

b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias

Realizou audiências em algumas capitais de estados. Envolveu-se em debates assaz diversificados, do Programa Nuclear Brasileiro aos direitos de portadores de deficiência, além dos que eram de sua nítida competência. Nela surgiram propostas constitucionalizadas: os dispositivos relacionados com direitos políticos, direitos coletivos, democracia participativa, direito de iniciativa de ação para entidades representativas, voto aos dezesseis anos, direito de voto a cabos e soldados, dentre outras. Não lograram êxito propostas como Tribunal Constitucional, "voto destituinte de mandatos" (*recall)*, inviolabilidade das sedes de organizações sociais, "defensor do povo" (substituído pelo novo papel atribuído ao Ministério Público). Ocorreu nesta Subcomissão o primeiro registro de debates sobre direitos do consumidor, também tratado noutras e a proposta de prazo para a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor (ADCT, art. 48). Perante ela depuseram: dirigentes de grandes entidades nacionais; lideranças estudantis; juristas e especialistas; movi-

[41] Avaliação feita pelo professor José Geraldo de Souza Junior ao final desta etapa sobre a Comissão e Subcomissões: "Esta, parece foi a atitude das três Subcomissões cujo trabalho se analisa: desenvolver, num texto didático, a elaboração conceitual dos grandes institutos, explicitar os direitos e os deveres e desenhar em pormenores os seus instrumentos e garantias ativas, até para poder assegurar a autoaplicabilidade prática e efetiva de seu conteúdo. O relatório Bisol, sob condições exacerbadas de negociação, na fase de emendas e aprovação, conservou a sua estrutura harmoniosa e valorizativa da soberania popular. O texto aprovado, nesse sentido, sofreu, como perda principal, a rejeição do voto destituinte." Artigo "Soberania e direitos: processos sociais novos?", *Caderno Ceac UnB*, ano 1, nº 1, "Constituinte: temas em análise", p. 15.

mentos de gênero, consumidores, meio ambiente, meninos de rua e deficientes físicos; e algumas autoridades, parlamentares estaduais e municipais, reitores, etc.

c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

Desta Subcomissão surgiram a boa organização dos direitos individuais, a proibição da pena de morte e alguns instrumentos jurídicos de garantia de direitos, vigentes no texto constitucional. O aborto foi uma das principais polêmicas por ela enfrentadas. Teve uma lista bastante variada e plural de depoimentos recolhidos nas audiências públicas. Dentre eles, dirigentes de grandes entidades da sociedade civil, representações de movimentos de gênero e raça, líderes sindicais, organizações de escritores e artistas, uma entidade de defesa dos direitos de homossexuais, igrejas, grupos de defesa dos direitos humanos, dirigentes de associações de policiais civis e militares e da associação de classe dos censores federais, especialistas e intelectuais.

II – Comissão da Organização do Estado

Presidente: José Thomaz Nonô, PFL-AL. Relator: José Richa, PMDB-PR.

Trabalhou sem muita pressão de grupos sociais, mas com diversas votações para resolver os impasses, tratando dos princípios gerais, organização político-administrativa, União, estados, municípios, Distrito Federal, territórios, regiões, intervenção. Debateu as alterações na organização federativa do Brasil: o município tratado como membro da Federação, o que ficou mais claro no texto em outras fases, e a autonomia do Distrito Federal, entre outras[42]. As ideias gerais fortaleceram a descentralização e o federalismo, todavia também, pelas exigências dos tempos atuais, deram competências compartilhadas à União para legislar em áreas antes exclusivas de estados ou municípios: o direito urbanístico é um exemplo,

a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Seus debates e audiências públicas fixaram-se bastante na questão do Distrito Federal (autonomia e representação, possibilidade de eleger governantes e legisladores) e na transformação dos territórios existentes em estados, o que influiu na formação da Subcomissão onde havia uma presença marcante de constituintes oriundos do Distrito Federal, Amapá e Roraima. Destaque-se a realização de exposições mais amplas sobre o modelo federativo e questões básicas, por juristas convidados, bem como a participação de órgãos técnicos, governamentais ou não.

b – Subcomissão dos Estados

Cuidou de discutir o fortalecimento dos estados como membros da Federação. Abordou a criação de novos estados, mas sobreviveriam ao final das votações na Constituinte, entre diversos propostos, apenas a transformação dos territórios de Amapá e Roraima em estados e a criação do estado do Tocantins. Sugeriu a reintegração do território de Fernando de Noronha a Pernambuco, o que se consolidou. Em suas audiências acolheu diversas delegações reivindicantes da criação de novos estados, ministros, governadores, parlamentares, dirigentes empresariais e de organizações ligadas ao serviço público e às polícias, alguns especialistas e juristas e um líder indígena.

c – Subcomissão dos Municípios e Regiões

Nas suas audiências predominou a representação de municípios, prefeitos e vereadores, com suas respectivas organizações. Diversas autoridades e técnicos ligados às questões municipais, urbanas e de regiões metropolitanas também foram ouvidos. Da sociedade civil, a participação ficou mais por conta das organizações de moradores. A mudança na tradição republicana do município como mera unidade administrativa para passar a ser considerado membro da Federação, autonomia para cada município

[42] Curiosidade histórica para registrar o debate sobre uma questão conceitual referente à soberania popular. Uma de suas Subcomissões enfrentou o debate e manteve a expressão clássica: "todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido". Na Comissão ganhou uma redação mais afirmativa: "todo o poder emana do povo e com ele é exercido". Noutra Comissão foi proposto "A soberania pertence ao povo e dele emanam os poderes de Estado". No processo adiante resultou vitoriosa uma nova versão do princípio, esta inserida no parágrafo único do art. 1° da Constituição: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Trata-se de um conceito de democracia participativa, a qual permeia o atual texto constitucional.

elaborar sua Lei Orgânica e maior participação nas receitas tributárias foram pontos levantados nos debates e que resultaram constitucionalizados. Já no que se refere às Regiões Metropolitanas e às Regiões de Desenvolvimento Econômico, as alterações que persistiram não foram tão significativas.

III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Presidente: Oscar Corrêa, PFL-MG. Relator: Egídio Ferreira Lima, PMDB-PE.

Comissão onde se travou o grande debate sobre o sistema de governo, prevalecendo uma solução parlamentarista com inovações sobre votos de censura e formação de gabinetes, mais tarde rejeitada no Plenário, numa das mais importantes votações do processo. Endossou alterações legislativas indicadas pela respectiva Subcomissão. Nela também foi rejeitada a ideia de um Tribunal Constitucional, mantendo-se o modelo tradicional entre nós do Supremo Tribunal Federal acumular o controle da constitucionalidade com outras competências judiciais. É de seus debates e relatório que se origina o novo papel do Ministério Público como defensor da sociedade e dos direitos difusos desta. Também são suas propostas, presentes na Constituição, os Tribunais Regionais Federais e a Defensoria Pública.

a – Subcomissão do Poder Legislativo

A Subcomissão debruçou-se sobre o fortalecimento do Poder Legislativo, a questão do sistema de governo e os desafios do mundo atual aos corpos legislativos. Consultou, inicialmente, renomados juristas e jornalistas, ex-presidentes da Câmara dos Deputados, especialistas do próprio Congresso em processo legislativo. Depois, a Subcomissão partiu para ouvir representações da sociedade civil como organizações sindicais, patronais e de moradores, além de vereadores e deputados estaduais. Dentre os conteúdos que nasceram de seus debates e integram o atual texto constitucional: fim do mecanismo da aprovação por decurso de prazo e dos decretos-leis, estes substituídos pelo instituto da medida provisória; novo papel para as Comissões Técnicas do Legislativo, com poder terminativo em algumas matérias. Outros não sobreviveram à derrota do parlamentarismo no Plenário.

b – Subcomissão do Poder Executivo

Nesta Subcomissão concentrou-se o debate entre presidencialismo e parlamentarismo. Seus anais registram conteúdos de grande interesse para a discussão sobre sistema de governo e suas variáveis. Diante dela argumentaram conhecidas lideranças políticas e renomados constitucionalistas. Também foi promovido um encontro do seu relator com os das outras duas Subcomissões e o da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Organizou o Poder Executivo no formato parlamentarista com Conselho de Ministros e primeiro-ministro. A derrota do parlamentarismo em Plenário sepultou boa parte de suas inovações.

c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

Auscultou diversas entidades das corporações jurídicas dos Três Poderes, mas também de diferentes segmentos da sociedade, completando a oitiva com palestrantes convidados, todos reconhecidos juristas. Dentre as mudanças constitucionais que nasceram dos debates nesta Subcomissão: a ampliação da legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade afinal estendida, no atual texto constitucional, a presidente da República, Senado, Câmara, governador de estado, Assembleia Legislativa, procurador-geral da República, Conselho Federal da OAB, partidos políticos, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional; a autonomia e o novo papel do Ministério Público, inclusive defendendo os interesses difusos da sociedade; a criação de tribunais federais regionais. Dentre as derrotas do parecer do relator estão o Tribunal Constitucional, a criação da justiça agrária e a extinção da justiça militar.

IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Presidente: Jarbas Passarinho, PDS-PA. Relator: Prisco Viana, PMDB-BA.

Seu relatório envolve questões fundamentais na organização democrática do país. Os estados excepcionais (de sítio e de defesa), o papel das forças armadas, os sistemas eleitoral e partidário, a organização das polícias, o direito de voto aos cabos e soldados e outros pontos foram debatidos nas suas Subcomissões e alterados até a conclusão do processo constituinte, mas com interessantes soluções no atual texto constitucional.

a – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

Tratou de temas que sempre têm estado na agenda das discussões nacionais e sobre os quais existem diferentes posições teóricas. Seus anais guardam interessantes contribuições ao debate sobre sistemas partidário e eleitoral. Ouviu mais de uma dezena de dirigentes partidários e alguns especialistas, cientistas políticos e juristas. A manutenção do voto obrigatório e a livre organização de partidos são propostas que aprovou e resultaram admitidas na Constituição. O direito de voto aos dezesseis anos, proposto pelo relator foi rejeitado na Comissão e resgatado no plenário da Constituinte, através de emenda acolhida. Sobre o sistema eleitoral, a Subcomissão aprovou uma forma distrital mista mais adiante rejeitada.

b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Cuidou de temas fundamentais e delicados para um momento de transição política: a defesa externa e a segurança interna[43]. A Subcomissão ouviu representações do Conselho de Segurança Nacional, Escola Superior de Guerra, Forças Armadas, organizações policiais federais e estaduais e entidades vinculadas às corporações policiais. A OAB, alguns estudiosos do tema e militares dissidentes do antigo regime fizeram algum contraponto[44]. O papel das Forças Armadas, a organização dos serviços policiais, a existência ou não de um Conselho de Segurança Nacional estão entre os assuntos que sofreriam alterações posteriores ao longo da elaboração constitucional.

c – Subcomissão de Garantias da Constituição, Reformas e Emendas

A Subcomissão convidou para depor o ministro da Justiça, destacados juristas, mais a OAB e a CNBB. Mais uma Subcomissão que propôs a inconstitucionalidade por omissão, a ampliação de quem pode postular a inconstitucionalidade em tese e os mecanismos hoje vigentes, como iniciativa popular, referendo, plebiscito, mandado de segurança coletivo. Não tiveram sucesso adiante ideias tais como Tribunal Constitucional, defensor do povo, separação de reforma e emenda constitucional e alguns dispositivos sobre inviolabilidade da Constituição.

---

[43] O professor Eliezer Rizzo de Oliveira, da Unicamp, especialista em questões de segurança com reconhecida postura democrática, escreveu ao final do primeiro turno o artigo "Forças Armadas: Papel Constitucional e Prática Política" (em *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*, Núcleo de Estudos Constitucionais, Unicamp, 1988, p. 41-44) no qual analisa as pressões sobre o tema e manifesta inconformismo com os poucos avanços obtidos: "A que situação chegamos? A votação final da nova Carta certamente manterá o que está até aqui acertado quanto ao tema deste artigo. A partir de agora, é possível que a Justiça Militar diminua de importância nos processos de delitos políticos contra o Estado. Isto é bom para a democracia. É também funcional para a autonomia militar, pois representa o afastamento de uma herança desconfortável do regime autoritário. Foi mantido o princípio do controle militar sobre as Polícias Militares (forças de reserva do Exército), situação que fora estabelecida durante a ditadura. O Conselho de Segurança Nacional não está previsto, mas suas funções poderão preservar-se através do Conselho de Defesa Nacional votado pela Constituinte. Permanecem os ministérios militares já que não se criou o Ministério da Defesa. E o SNI, a Casa Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas provavelmente manterão seu estatuto ministerial, quando deveriam ser transformados em assessorias do presidente". Essa era a opinião dominante em círculos democráticos à época. No entanto, o processo político adiante, sob a nova ordem constitucional, mostraria enormes avanços na questão militar, culminando com a criação do Ministério da Defesa em meados da década de 1990.

[44] A imprensa noticiou e o relator da Subcomissão admitiu que havia recebido em seu apartamento assessores dos ministérios militares no período de elaboração do seu relatório. Esta informação é resgatada para lembrar a tensão que cercou a deliberação sobre determinados assuntos (papel das Forças Armadas, anistia, direito de voto a cabos e soldados, extinção do Conselho de Segurança Nacional, possível criação de um Ministério da Defesa, entre outros), num momento de transição, bem como a mobilização de todos os setores em relação à Constituinte. A respeito, entre outras, matéria de *O Estado de São Paulo*, edição de 23 de maio de 1997, p. 4, "Relator mantém a mesma função para militares".

V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Presidente: Francisco Dornelles, PFL-RJ. Relator: José Serra, PMDB-SP.

A Comissão baseou-se na busca de descentralização, atenuação dos desequilíbrios regionais, justiça fiscal e proteção ao contribuinte. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, as restrições aos empréstimos compulsórios e as limitações do poder de tributar surgiram de seu trabalho. A parte do sistema financeiro resta até hoje incompleta, pela ausência da lei complementar reguladora, mas já tendo sido objeto de profunda modificação por emenda constitucional.

a – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas

Nesta Subcomissão predominaram os técnicos e especialistas entre os depoentes; também foram admitidas intervenções de não constituintes nos debates, portanto, além dos palestrantes aconteceram depoimentos rápidos de outras pessoas presentes. Foram economistas, juristas, técnicos fazendários (federais, estaduais e municipais), entidades e organizações municipalistas, setores empresariais e cooperativistas, associações das corporações fazendárias e um representante do Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência. O movimento sindical falou através do Dieese. O desenho básico do modelo tributário da Subcomissão prevaleceu adiante, apesar das modificações. Melhor distribuição da arrecadação entre União, estados e municípios e alguns pontos constitucionalizados tiveram origem nos seus debates e relatório.

b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ouviu principalmente autoridades do Tribunal de Contas da União e de organismos ligados à área no Executivo. A única entidade não governamental que depôs foi a Associação Brasileira de Orçamentos Públicos, mesmo assim uma organização de técnicos da área. A convite, renomado economista e ex-ministro proferiu palestra. Em geral os debates lançaram ideias constantes na Constituição sobre orçamentos e fiscalização. Algumas questões são debatidas até hoje, como a autonomia do Banco Central, não consagrada no texto constitucional.

c – Subcomissão do Sistema Financeiro

Ouviu mais de trinta depoentes de diferentes organizações e correntes de pensamento. Além de reconhecidos especialistas, como economistas e juristas, e autoridades, incluiu representações do empresariado, da área financeira e bancária, do sistema cooperativista, do setor rural, das micro e pequenas empresas e do movimento sindical. Seus anais guardam interessantes posicionamentos técnicos e conceituais em questões que permanecem na agenda do debate nacional, como sistema financeiro, juros e autonomia do Banco Central. Foram também travados debates sobre estatização ou não dos bancos e presença de capital externo no setor financeiro. O relator produziu um trabalho ousado, especialmente pela inclusão do tabelamento de juros, rejeitado na Subcomissão e mais tarde inserido no texto constitucional, o que motivou muitas reações, não chegou a ser regulamentado e foi retirado da Constituição pela Emenda 40, de 2003. O fim das cartas patentes para a criação de agências bancárias e a submissão dos nomes da Diretoria do Banco Central à aprovação do Senado Federal são decisões iniciadas nesta Subcomissão.

VI – Comissão da Ordem Econômica

Presidente: José Lins, PFL-CE. Relator: Severo Gomes, PMDB-SP.

Tratou dos princípios gerais, da questão urbana e transportes e da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Foi palco de grandes embates e conflitos entre visões mais estatizantes ou mais privatizantes, nacionalistas ou não, a favor de uma reforma agrária massiva ou de sua restrição às terras não produtivas. O impasse dominou os trabalhos das Subcomissões e da própria Comissão. O parecer do relator foi derrotado por três emendas substitutivas: uma sobre princípios gerais, outra sobre a reforma agrária e a última sobre a questão urbana. Os temas

continuariam sendo modificados ao longo do processo constituinte, com apaixonados debates e tensas votações de plenário. Dentre as propostas da Comissão para além das polêmicas principais: previsão de uma lei de política agrícola, incentivo ao cooperativismo e permissão ao de crédito, limitação temporal às concessões para pesquisa e exploração de jazidas minerais, alterações no instituto da enfiteuse. É de referir que os princípios gerais da Ordem Econômica, afinal votados (artigos 170 a 181 da Constituição), sofreram no período pós-Constituinte alterações através das Emendas Constitucionais 6/1995, 7/1997, 9/1995 e 19/1998.

a – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica

De suas audiências participaram ex-ministros, representantes de associações técnicas, empresariais, sindicais ou da sociedade civil, presidentes de empresas estatais e privadas, dirigentes sindicais e alguns jornalistas, especialistas e juristas. Tratou de temas delicados como conceito de empresa nacional, planejamento econômico, intervenção estatal na economia, monopólios estatais – inclusive o do petróleo, exploração mineral, reservas de mercado. Tanto nos depoimentos dos convidados como na posição dos constituintes, a polêmica entre visões diferentes esteve bem demarcada. A minuta produzida pelo relator foi substituída por emendas a cada um dos seus artigos. Como já se referiu, estes temas seriam disputados no voto em todas as demais fases do processo constituinte.

b – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

Perante esta Subcomissão, diversos e variados depoimentos: titulares de órgãos e entidades governamentais; técnicos do Poder Executivo e assessores da própria Subcomissão; prefeitos; especialistas e acadêmicos; entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e a SBPC; organizações empresariais, principalmente ligadas à construção civil e a transportes; sindicatos e federações de trabalhadores, especialmente os da área de transportes e arquitetura; associações de moradores, mutuários, inquilinos, usuários de transportes públicos e muitas outras; Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com diversas entidades participantes, tanto nacionais como algumas de atuação local. Boa parte das propostas da Subcomissão não prosperou no texto, todavia a constitucionalização de alguns princípios sobre a questão urbana foi muito importante e confluiria, mais tarde, na elaboração da legislação (Estatuto das Cidades). Usucapião especial, regra sobre regiões metropolitanas e alguns dispositivos sobre transportes foram assimilados pelo texto constitucional.

c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

Um dos temas desta Subcomissão, o modelo constitucional de reforma agrária, esteve sempre entre os principais focos de tensão durante o processo constituinte, principalmente no que se refere à possibilidade ou não de desapropriação de terra produtiva para assentamentos. Não havia, aparentemente, uma oposição entre favoráveis e contrários à Reforma Agrária, praticamente todos se diziam a favor, mas divergência veemente sobre determinados dispositivos, como o citado, ou seja, no que se refere à abrangência dela. Muito se discutiu a fixação de um tamanho máximo a ser permitido para a propriedade rural, mas tal regra não foi acatada. A Subcomissão esteve sempre com seu plenário lotado de manifestantes a favor ou contra e isto teria prosseguimento ao longo de todo o processo. Realizou duas visitas a assentamentos de Reforma Agrária, através de parte de seus membros. Na Subcomissão depuseram ministro e dirigentes de órgãos estatais, lideranças e movimentos ligados à questão da terra e da agricultura, sindicalistas, cooperativistas e especialistas. A Subcomissão serviu para levantar polêmicas e possibilidades. As propostas sobre política agrícola e de um programa específico para a pequena propriedade tiveram ótimas consequências sociais e econômicas ao país. A Subcomissão terminou em impasse, seu anteprojeto conteve apenas dois artigos (um sobre função social da propriedade e outro sobre justiça agrária): o trabalho do relator foi rejeitado, mas o substitutivo a ele foi sendo também derrubado através de destaques a

cada um dos artigos. O tema continuaria com polêmicas até as votações em Plenário.

VII – Comissão da Ordem Social

Presidente: Edme Tavares, PFL-PB. Relator: Almir Gabriel, PMDB-PA.

Colegiado que enfrentou temática variada e importante e tem marcante contribuição no vigente texto constitucional. Suas proposições, em maior parte, foram adiante e hoje integram os Direitos Sociais (Título II – Capítulo II) e os capítulos I, II, VI e VIII do Título VIII – da Ordem Social, além de dispositivos dispersos na Constituição.

a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos

Vinte e oito entidades foram ouvidas pela Subcomissão, dentre as quais as grandes centrais sindicais e diversas outras organizações trabalhistas, representações das mulheres trabalhadoras – urbanas, rurais e domésticas, uma confederação patronal e alguns técnicos. Entre os membros da Subcomissão vários eram ligados à área sindical e seu relatório correspondeu bastante à expectativa dos movimentos de trabalhadores. Deu origem aos Direitos Sociais na Constituição, com algumas modificações adiante. Dentre os itens que não lograram sucesso nas outras fases estão estabilidade, jornada de quarenta horas semanais e redução da idade para aposentadoria.

b – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

Cada um dos três temas – Saúde, Seguridade e Meio Ambiente – possui especificidades e complexidade[45]. Tratá-los num mesmo comitê dificultou bastante. A Subcomissão dividiu-se em três grupos, conforme a preferência dos seus membros, para o melhor acompanhamento de cada tema, em algumas tarefas técnicas como catalogar e estudar as sugestões recebidas, sem prejuízo da participação de todos nas reuniões. Trinta e duas pessoas depuseram nas audiências públicas. Sobre seguridade e previdência expuseram ministro de Estado e representantes de órgãos públicos, dos aposentados e de empresas de previdência privada, além de alguns convidados. O Meio Ambiente foi tratado numa audiência pública, sem grandes polêmicas e com participação de entidades públicas e da sociedade civil. Foram também realizadas visitas em áreas de elevado interesse ambiental, como Cubatão e Pantanal, com a participação apenas dos constituintes mais vinculados à questão. A Saúde foi o tema que mais ocupou a agenda de audiências públicas. Falaram autoridades, especialistas, entidades estatais, patronais e de trabalhadores, bem como prestadores de serviços, organizações científicas e éticas, entidades representativas de profissionais da saúde e organizações sociais diversas, inclusive algumas ligadas à criança e à mulher. Havia sido realizada a Oitava Conferência Nacional da Saúde, considerada uma pré-constituinte no setor, com ampla participação e dela surgiram propostas que iriam ser adotadas na formulação do Sistema Único de Saúde bem como fora criada uma Comissão Nacional de Reforma Sanitária cujos estudos influíram bastante no texto constitucional. Membros dessa CNRS e pessoas de atuação destacada na Oitava Conferência de Saúde estiveram entre os depoentes convidados. A Subcomissão deu notável contribuição à nova ordem constitucional com a organização da seguridade social e da saúde e inovadores dispositivos sobre meio ambiente.

c – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

Foi das mais amplas e diversificadas ao auscultar segmentos sociais, gerando momentos intensos e emocionados. Realizou nove audiências públicas no seu plenário, mais uma na aldeia Gorotire dos índios Kayapós e uma visita à Casa de Detenção da Papuda, no Distrito Federal. Negros, indígenas e portadores de deficiência (físicas e sensoriais) ocuparam a maior parte dos trabalhos da Subcomissão, mas, também foram ouvidos representantes de diversas outras minorias ou grupos discriminados. Foi mais uma das Subcomissões que permitiram manifestações de representantes de organizações presentes à sessão, além do

[45] Nesta publicação cada um dos três temas é tratado em artigo de um consultor legislativo convidado para permitir melhor abordagem específica.

expositor, chegando a mais de cem os que, não sendo constituintes, usaram da palavra. Entre elas, raras autoridades ou agentes públicos, alguns especialistas e uma grande maioria de lideranças e personalidades dos respectivos movimentos, muitas organizações locais misturando-se às entidades nacionais mais representativas de cada segmento. Foram realizadas, a convite, exposições sobre negros e índios por especialistas, antropólogos e sociólogos. Sobre a questão indígena falaram os próprios índios de diferentes grupos, mas também antropólogos e indigenistas. Sobre o negro, falaram personalidades e lideranças de movimentos e organizações vinculados à raça. A respeito dos portadores de deficiência, física ou mental, manifestaram-se, em grande número, eles próprios, especialistas, personalidades e organizações de atuação em diferentes áreas de portadores de deficiência. Os depoimentos e testemunhos dados por deficientes mentais foram especialmente comoventes. As audiências ainda se completaram pela participação de Associação de Alcoólicos Anônimos (AAA), idosos, crianças e adolescentes, homossexuais (através da entidade Triângulo Rosa), talassêmicos, hansenianos, ostomizados, pastoral carcerária, hemofílicos, empregadas domésticas e a Confederação Israelita do Brasil[46]. Todo este arco-íris de audiências e manifestações representou muito em si mesmo: a expressão de movimentos e grupos que sofriam algum tipo de marginalização ou discriminação e a presença do tema numa pauta que vai motivar atitudes e iniciativas. Suas demandas, na maioria dos casos, eram de políticas públicas e solução de problemas por meios infraconstitucionais. Mesmo assim, a Subcomissão é responsável por ter dado a partida no tratamento constitucional sobre índios, negros e discriminação, além de dispositivos pontuais a respeito de idosos e portadores de deficiência. Sobre a questão indígena aconteceu toda uma mudança jurídica a partir dos trabalhos desta Subcomissão. Foi nela também suscitado, por exemplo, o reconhecimento das terras de remanescentes de quilombos, um assunto antes desconhecido da maioria dos brasileiros e presente no ADCT.

[46] Uma tentativa de lista completa dos depoentes, já que há alguma divergência entre atas e notas taquigráficas, pode ser lida no final do artigo específico sobre a Subcomissão, nesta publicação.

VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Presidente: Marcondes Gadelha, PFL-PB. Relator: Artur da Távola, PMDB-RJ.

Na fase de relatório de Comissão Temática esta foi a de maior impasse no processo constituinte. Resultou no envio de dois diferentes documentos à Comissão de Sistematização: um substitutivo do relator rejeitado e um documento alternativo, assinado pela maioria dos membros, mas não tendo sido votado. A última tentativa de substitutivo de mediação pelo relator havia sido rejeitada (37 a 26 votos) e a Comissão não teve quórum em tempo hábil para deliberar outro texto. As principais polêmicas centraram-se em questões como monopólio das telecomunicações e correios, forma de concessão de emissoras de rádio e televisão, Conselho Nacional de Comunicação, verbas públicas na educação, impasse entre ensino público ou livre à iniciativa privada e proteção ao desenvolvimento tecnológico, como a reserva de mercado para a indústria nacional. Nas suas "galerias" aconteceram algumas tensões e incidentes, inclusive o episódio dos assistentes jogando dinheiro sobre constituintes. O ocorrido na Comissão alimentou certo ceticismo em torno do processo constituinte nesta fase: no pensamento mais conservador ou cauteloso pelo medo da "desordem" e da inviabilização; no pensamento mais progressista, a rejeição do relatório da Comissão e os graves impasses pontuais eram somados à derrota sofrida na parte de Reforma Agrária. No entanto, o bem estruturado trabalho apresentado pelo relator acabou sendo substancialmente aproveitado na fase de sistematização e o texto constitucional vigente possui importantes inovações nas áreas tratadas: educação, cultura, esportes, ciência e tecnologia, comunicação, família, criança e adolescente e idoso.

a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Em seu relatório constam pontos garantidos na Constituição, tais como aumento de recursos para o ensino, democratização da escola, ensino fundamental obrigatório e gratuito, acesso à

pré-escola como direito, autonomia universitária, constitucionalização do desporto. O principal impasse ficou por conta da possibilidade ou não de aplicar recursos públicos em escolas que não sejam estatais. Seu trabalho foi tenso e dinâmico. Ouviu mais de oitenta depoimentos, envolvendo principalmente a área de educação e cultura, mas também desportos, turismo, ciência. No tema da educação foram ouvidos ministro de Estado, um grande número de especialistas, Unesco, líderes estudantis, universidades, conselhos, organizações setoriais especializadas, as entidades sindicais de professores e funcionários, representantes das escolas privadas, comunitárias e confessionais e participantes de áreas educacionais específicas. Diversas lideranças indígenas e de negros manifestaram-se sobre aspectos culturais e educacionais envolvendo a discriminação racial. Sobre a cultura foram ouvidos dirigentes das entidades da área, tanto de artistas, técnicos e escritores como de empreendedores, além de autoridades, inclusive o ministro de Estado, e instituições ligadas a livro, artes, cinema, teatro, patrimônio histórico e artístico e direito autoral. Também foram auscultados representantes das áreas de esportes e turismo, sejam dirigentes de entidades, especialistas ou autoridades.

b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Em nove reuniões foram ouvidos trinta e dois depoimentos de ministro de Estado, autoridades, especialistas, representantes empresariais e sindicais, cientistas, artistas e jornalistas. Empresas estatais, a indústria eletroeletrônica nacional, universidades, instituições ligadas à ciência, associações representativas dos meios de comunicação e imprensa, federações sindicais da área e outras organizações fizeram-se ouvir. A maioria dos pontos levantados durante as audiências sobre ciência e tecnologia, política industrial, telecomunicações, imprensa e comunicação social, gerou dispositivos constitucionais vigentes. Alguns, não constitucionalizados, deram origem a políticas posteriores. Outros não lograram aprovação.

c – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

A Subcomissão adotou a postura de ouvir as organizações que se apresentassem para expor posições sobre temas, conforme agenda que organizou. Mesmo assim, convidou constituintes não integrantes da Subcomissão para falarem sobre alguns assuntos como dissolução da sociedade conjugal e influência da comunicação sobre a vida familiar. Grandes organizações nacionais de igrejas, mulheres, crianças e idosos, depuseram ao lado de elevado número de entidades locais e regionais. Também falaram representantes de instituições públicas, autoridades e especialistas. Num momento de marcante emoção, meninos e meninas de rua expuseram suas ideias. Em temas como aborto e planejamento familiar, as opiniões apresentadas tiveram o predomínio de alinhamento a posições religiosas. A parte de criança e adolescente deu início a toda uma mudança doutrinária e jurídica, assimilando o princípio da proteção integral de direitos e que iria desembocar no texto constitucional e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Posições inovadoras a respeito da igualdade entre os filhos, da proteção estatal à entidade familiar oriunda da união estável, da igualdade entre homem e mulher no casamento e do planejamento familiar, terminaram prevalecendo. Apesar da crise havida quando da votação do relatório da Comissão a que pertencia, os debates e textos oriundos desta Subcomissão estão hoje, em sua maioria, no Capítulo VII do Título VIII da Constituição.

5. Conclusão

Enfim, este é o resumo do fértil período das Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte e, em especial, do mês de audiências públicas. A Constituinte abriu-se ao Brasil. Perante suas Subcomissões falaram: a inteligência e a ciência através de alguns dos seus maiores ícones e de representações institucionais nas diferentes áreas de pensamento, as instâncias de poder, o empresariado, o movimento sindical, as grandes entidades da sociedade civil e, também, uma gama enorme de pequenas organizações dos mais variados segmentos e, várias delas, de caráter regional ou local. Tiveram voz, até mesmo, o ex-presidiário,

o menino ou menina de rua, a empregada doméstica, o portador de limitações mentais. Da geologia à antropologia, das ciências da saúde às engenharias, dos caciques indígenas e líderes negros ao porta-voz dos judeus, recolheram-se testemunhos e propostas. Foi momento marcante a respeito da robustez e da pluralidade da sociedade civil brasileira perante um foro institucionalizado.

As audiências públicas mostraram uma dupla face: a da busca da informação e do conhecimento por especialistas, notáveis e autoridades em cada assunto que muito tinham a contribuir sob o ponto de vista de conteúdos; e o chamamento para que a rica diversidade brasileira se fizesse ver por inteiro e que as pressões de todos os segmentos sociais fossem percebidas. Através delas o processo constituinte abriu-se à participação dos cidadãos e da sociedade organizada. O impacto desta fase, com suas intensidade e diversidade, sobre o processo, o texto constitucional e a vida política e comunitária brasileira pode hoje ser verificado e analisado.

O clímax da participação popular no processo constituinte dar-se-ia logo a seguir com o direito de iniciativa aos eleitores, através das emendas populares com um mínimo de trinta mil assinaturas e três organizações responsáveis. As 122 emendas populares apresentadas com suas 12.265.854 assinaturas representaram um evento participativo entre os mais fortes da história contemporânea. A força destas terminou ofuscando em parte a análise histórica sobre o curto e intenso período das audiências públicas, o que aqui se deseja resgatar.

Sobre as emendas populares é necessário também desmistificar algumas versões que restam equivocadas e muito presentes. A primeira delas é de que teria sido um instrumento usado exclusivamente por movimentos que se poderia caracterizar como "de esquerda", ou seja, sindicais, estudantis, populares, a favor de transformações na sociedade. Quem consultar o rol das emendas populares vai encontrar temas de todos os matizes, teses mudancistas e conservadoras, tanto a favor como contra determinados pontos polêmicos (reforma agrária, direitos trabalhistas, divórcio, aborto, ensino exclusivamente público, etc.). À guisa de exemplo, as entidades patronais coordenaram a coleta de assinaturas em dezenove emendas com um total de mais de dois e meio milhões de signatários[47] e uma das propostas com elevado número de assinaturas foi a de defesa do chamado Sistema "S" (Senai, Sesi, Senac, Sesc,...) afinal mantido sob o controle das entidades empresariais como vinha sendo desde a sua criação e até hoje motivo de polêmicas. Ou lembrar que existiu uma emenda popular dos monarquistas reivindicando o plebiscito, também proposto por emenda de parlamentar e afinal determinado e realizado. Ou seja, o instrumento foi utilizado por diferentes forças da sociedade. Mostrou-se ferramenta de exercício da cidadania.

A outra versão corrente é a de que tiveram pífio aproveitamento no texto constitucional e não teriam sido consideradas pelos constituintes. É óbvio que havendo emendas populares contra e a favor de determinado dispositivo, a aceitação de uma significou a rejeição da outra. Também deve ser considerado que temas e princípios hoje vigentes na Constituição tiveram a coincidência de várias origens – sugestões, audiências, emendas individuais de constituintes, emendas populares, o que dificultou o levantamento completo sobre o aproveitamento das proposições originadas nas emendas populares. Mas, no Núcleo de Estudos Constitucionais da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, a pesquisadora Ernestina Gomes de Oliveira produziu uma "*análise comparativa superficial*", na expressão por ela usada, ao final do primeiro turno da elaboração constitucional que chegou aos seguintes números: 18 emendas aprovadas na íntegra (representando 14,75% das emendas e 14,98% do número total de subscritores); 49 parcialmente aprovadas

[47] Informação com base nos estudos publicados em *Cidadão constituinte – a saga das emendas populares*, Editora Paz e Terra, 1988, p. 108. Ressalve-se que a ANC não teve meios técnicos para conferir as assinaturas declaradas. O Ceac, para a publicação citada, fez um estudo de caso sobre cinco emendas populares, conferindo – através de equipe de estagiários e bolsistas – as folhas de assinaturas e classificando os signatários por município e as folhas de coleta pelas respectivas entidades responsáveis. Não houve coincidência entre os números declarados e os encontrados nessa conferência, sendo estes maiores em três das emendas e menores em duas, em relação aos declarados.

(40,17% das emendas e 50,91% dos subscritores); e 55 consideradas rejeitadas (45,08% das emendas e 34,1% dos subscritores). Portanto, 67 das 122 emendas populares haviam obtido algum aproveitamento de conteúdo no texto constitucional ao final do primeiro turno de votações[48]. Desconheço que tenha sido produzido um levantamento rigoroso sobre o aproveitamento de cada dispositivo das emendas populares no texto afinal promulgado. Hoje é possível afirmar que valeu a pena o enorme esforço participativo da população e longe esteve de ser desconsiderado, muito menos de haver sido pífio o aproveitamento dos conteúdos propostos. Produziu efeitos concretos sobre a norma constitucional e também outros resultados políticos, sociológicos e culturais.

Os textos temáticos reunidos neste livro mergulham mais detalhadamente em cada Subcomissão da ANC e suas audiências públicas. Anais preservados e disponíveis, amplos bancos de dados do Congresso Nacional e uma variedade enorme de textos e publicações setoriais do período, possibilitam o aprofundamento de qualquer pesquisa ou estudo sobre o período ou sobre determinado assunto ou segmento.

Lendo a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 pode-se verificar que a grande maioria de seus dispositivos teve o conteúdo ou parte deste antecipado no debate das Subcomissões. Acompanhando a história recente do país vai-se constatar que a insurgência social daquele momento marcou definitivamente a sociedade brasileira, alterou usos e costumes, influiu na cultura, nos hábitos e nas legislações e instituições.

[48] Artigo "A iniciativa popular na Constituinte", de Ernestina Gomes de Oliveira, em *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*, Núcleo de Estudos Constitucionais, Universidade Estadual de Campinas, julho de 1988, p. 13.

6. Referências

ANÁLISE da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação. Campinas, SP : Unicamp, Núcleo de Estudos Constitucionais, 1988.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Regimento Interno.* Disponível em: http://www.congresso.gov.br/anc88/

BRUSCO, Dilsson Emílio; RIBEIRO, Ernani Valter. *O processo histórico da elaboração do texto constitucional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. v. III.

CONSTITUIÇÃO Federal de 1967 e emendas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

CONSTITUIÇÃO Federal de 1988 e emendas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm

CONSTITUINTE: temas em análise. *Cadernos do Ceac/UnB*, Brasília, v. 1, n. 1.

DIÁRIOS da Assembleia Nacional Constituinte (Danc). Disponíveis em: http://www.congresso.gov.br/anc88/

FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada*: vias históricas e significado político. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1989.

FOLHA de S.Paulo, São Paulo, 8 maio 1987.

GURAN, Milton (coord.). *O processo constituinte*: 1987-1988. Brasília: AGIL; UnB, 1988.

GUTEMBERG, Luiz (org.). *Mapa geral das ideias e propostas para a nova Constituição*. Brasília: Fund. Petronio Portella, 1987.

JORNAL do Brasil, Rio de Janeiro, 11 abr. 1987.

_____, Rio de Janeiro, 7 maio 1987.

MICHILIS, Carlos et al. *Cidadão constituinte*: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

O ESTADO de São Paulo, São Paulo, 23 maio 1997.

O GLOBO, Rio de Janeiro, 18 jun 1987.

A voz da baderna

O TRABALHO das comissões temáticas da Assembléia Constituinte foi perturbado, em alguns casos gravemente, por uma pressão inidônea e antidemocrática. Ela começou nos corredores e se instalou nas galerias, onde grupos organizados gritavam e vaiavam sem cessar. Houve momentos em que os manifestantes jogavam moedas contra os parlamentares, acusando-os de corrupção; houve episódios de agressão física a espectadores pacíficos; houve, em suma, baderna.

CERTAMENTE a isso não se ousará dar o nome de democracia participativa. Pelo contrário: a vontade imposta por baderneiros é a de uma minoria — escassa minoria, que tenta se fazer maior pela força do grito. A voz que o tumulto tenta calar é a do povo, expressa pelo voto e personificada em representantes livremente eleitos.

A NECESSIDADE de proteger o livre debate parlamentar de influências espúrias faz com que os Parlamentos das mais adiantadas democracias do mundo exerçam rígido controle sobre as suas galerias. São lugares de ingresso rigidamente controlado e nos quais qualquer manifestação, por mais discreta que seja, significa expulsão imediata. Não se confunde o privilégio de assistir ao trabalho legislativo com a presunção de dele participar, pelo estímulo ou intimidação.

A MESA da Constituinte anuncia providências — como a redução para 200 do número de espectadores — para impedir que se repitam os vergonhosos espetáculos da última semana, tanto na votação na Comissão de Sistematização como, e principalmente, na discussão da Constituição pelo plenário.

DEVE-SE reconhecer, no entanto, que mesmo esses 200 poderão, se lhes for permitido, tumultuar o que deve ser um dos momentos cruciais do processo de reordenação institucional do País. Mas não o farão, se a Assembléia adotar todas as precauções que são de seu dever.

QUANDO um Parlamento age em sua própria defesa, está defendendo também a democracia, contra aqueles que buscando desmoralizá-lo é a ela que tentam ferir.

O GLOBO

Sarney anuncia nova política industrial de liberdade plena

Moreira assume o comando contra grupos de extermínio

O Globo, Rio de Janeiro, p. 1, 18/6/1987
htpp\\www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131398

Constituinte

JORNAL DO BRASIL

Audiências revelaram retrato do Brasil

Terminaram as audiências públicas nas 24 subcomissões da Constituinte. Durante um mês, corredores e plenários do Congresso fervilharam, com gente vinda de todos aos pontos do país, representando os pensamentos mais diversos, para debater com os constituintes, que enfrentaram um ritmo de trabalho intensíssimo, com o expediente começando muitas vezes às 8h30min e terminando às dez da noite. O esforço, segundo a maioria dos deputados e senadores, valeu a pena. "A sociedade sabe o que quer desta nova Constituição", resumiu o senador Dirceu Carneiro (PMDB-ES).

Passaram pelas salas das subcomissões ministros, banqueiros, empresários, centrais sindicais, cientistas, associações de moradores, estudantes, índios, generais, domésticos, artistas, ministros do STF, representantes de partidos, grupos *gays*, garimpeiros, latifundiários e sem-terras, mutuários do BNH, paraplégicos, delegados de polícias, etc. Em semanas de audiências públicas, a Constituinte tomou um banho de Brasil.

O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, disse a amigos que estava impressionado, pois o que viu durante esses 30 dias superou tudo o que imaginava. Na terça-feira, por exemplo, três ministros — Paulo Brossard, Renato Archer e Joaquim Francisco Cavalcanti — falaram para plenárias diferentes, enquanto representantes de meninos de ruas, de empregadas domésticas e das nações indígenas defendiam suas idéias em outras comissões. Dois generais, Euler Bentes e Andrade Serpa, debatiam num plenário; em outros, falavam a bailarina Dalal Achcar, o *verde* Fernando Gabeira, o presidente da Contag, Joaquim Francisco da Silva, e o presidente da Fiocruz, Sérgio Arouca.

As três centrais sindicais foram ouvidas por nada menos que três subcomissões. Representantes das escolas privadas falaram diante dos constituintes sob marcação cerrada dos sindicatos de professores, que ocuparam as cadeiras destinadas ao público. O grupo homossexual Triângulo Rosa, do Rio, também deu o seu recado. O delicado problema do papel das Forças Armadas teve conferencistas para todos os gostos, desde professores da Escola Superior de Guerra até o professor (e coronel da reserva) Geraldo Cavagnari, da Unicamp.

Nos debates, a polêmica muitas vezes foi grande e trouxe surpresas. O deputado Delfim Netto, conhecido por sua ironia e desembaraço nas discussões, não conseguiu levar a melhor sobre o diretor da Federação Nacional dos Engenheiros, Jorge Bittar.

Quando foi votado o regimento da Constituinte, juristas e parlamentares mexicanos e portugueses, em visita ao Brasil, ficaram preocupados. Para eles, sem um texto servindo como base e com a discussão pulverizada em muitas subcomissões, dificilmente se chegaria a algum resultado. Depois de um mês de muitos debates, ninguém tem dúvida de que a experiência deu certo. O regimento interno provocou a participação popular, a Constituinte se abriu e ganhou vida. E embora as audiências populares nesta fase tenham terminado, poucos acreditam que corredores e plenários vão se esvaziar. A tendência é que a pressão e a cobrança aumentem cada vez mais. O povo descobriu o caminho da Constituinte e quer participar.

Propostas vão a mais de 4 mil

Proposta do PT tem 273 artigos

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 6, 7/5/1987
htpp\\www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130422

I

Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

I.a – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
Débora Bithiah de Azevedo

1. Introdução
2. Competência para aprovar atos internacionais e contrair dívida externa
3. Nacionalidade
4. Princípios de relações internacionais
5. Soberania
6. Outros temas
7. Considerações finais
8. Referências
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

I.b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
Fernando A. G. da Trindade

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Primeira audiência
3.2. Segunda audiência
3.3. Quinta audiência
3.4. Sexta audiência
3.5. Programa nuclear
3.6. Direitos dos portadores de necessidades especiais
3.7. Direitos do consumidor
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

I.c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
Eliane Cruxên Barros

1. Introdução
2. Registro das audiências
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

I.a – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

Débora Bithiah de Azevedo

(...) é preciso que o Itamaraty preste contas da sua política externa. (...) Como são feitas essas negociações comerciais nas quais o Brasil se envolve e de que maneira, fundamentalmente, o Brasil é representado no exterior, através do Itamaraty ou de qualquer órgão e por que à sociedade brasileira não são prestadas contas?

(Constituinte João Hermann, relator da Subcomissão)*

* Audiência pública do dia 22/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 1/5/1987, p. 13-14.

I. Introdução

Os debates na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais foram marcados pela preocupação em conferir maior transparência à condução da política externa brasileira, principalmente pela ampliação do controle do Congresso Nacional sobre os compromissos assumidos pelo país. Nas nove audiências públicas realizadas foram ouvidos dezesseis depoentes[1], entre embaixadores, ministros de Estado, professores universitários, um ministro do STF, representantes de entidades empresariais, um representante do Cimi, um representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), o cacique Raoni, um representante dos deficientes físicos e o ex-governador Leonel Brizola.

A Subcomissão foi instalada em 7 de abril de 1987, quando foi eleito como presidente o constituinte Roberto D'Ávila, do PDT-RJ, e indicado como relator o constituinte João Hermann Netto, do PMDB-SP.

Vários foram os temas abordados na Subcomissão e muitos voltavam a ser referidos nas diferentes reuniões, independentemente do tema principal em destaque no dia. Questões como o conceito de soberania; a dívida externa brasileira; a nacionalidade; o protecionismo no comércio internacional e a reserva de mercado para produtos brasileiros; o controle do Congresso Nacional sobre os atos de política externa; a aproximação do Brasil com outros países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, permearam diversas audiências.

[1] A lista completa dos depoentes e dos temas abordados encontra-se ao final do texto.

Ao longo das nove reuniões de audiência pública da Subcomissão, verifica-se que vários dispositivos sobre relações exteriores que acabaram por ser incluídos na Constituição de 1988 foram levantados nos debates. A nova Carta trouxe algumas modificações, em relação às Constituições anteriores, nos dispositivos referentes aos assuntos internacionais. A maioria dos autores que se debruçaram sobre o tratamento das relações internacionais na Carta de 1988 considera ter havido pouca inovação no texto, mas eles "convergem para a constatação da ampliação do papel do Poder Legislativo na tratativa do tema das relações exteriores"[2]. Para Maia Sprandel e Tiago Nery, não houve inovações profundas, mas houve evidente "vontade política" dos constituintes em equilibrar as atribuições constitucionais nesse campo: "Assim, enquanto as atribuições do Poder Executivo em matéria de política exterior mantiveram-se basicamente as mesmas previstas nas constituições anteriores, as do Poder Legislativo foram significativamente ampliadas".[3] Para Garcia, no que tange à dimensão internacional da Carta, "(...) o constituinte de 1988 não esteve atento às transformações por que passava o mundo. Com isso, o legislador não inovou e essa ausência de uma postura de vanguarda responde pela necessidade de alteração do texto constitucional (...)"[4]. Para Fontanive, a Carta de 1988 "pode ser considerada conservadora, tradicionalista e relativamente pouco inovadora, no que se refere ao tratamento jurídico destinado aos temas de Direito Internacional e das relações exteriores do Estado brasileiro".[5]

Em relação ao texto final aprovado pela Constituinte, chama a atenção o fato de que o debate na Subcomissão e o relatório aprovado ao final de seus trabalhos indicavam uma disposição muito maior para promover mudanças nas normas constitucionais referentes às relações exteriores do Brasil do que o que foi alcançado ao final do processo.

[2] POLVEIRO JÚNIOR (2008), p. 513.
[3] SPRANDEL e NERY (2008).
[4] GARCIA (2008), p. 550.
[5] FONTANIVE (2008), p. 675.

2. Competência para aprovar atos internacionais e contrair dívida externa

Em todas as reuniões da Subcomissão, a questão da dívida externa teve destaque principalmente na fala dos parlamentares. O endividamento externo brasileiro na década de 1980 atingiu volume muito significativo, tornando-se um dos principais problemas que o governo Sarney precisou enfrentar, iniciando o mandato com um débito externo de cerca de cem bilhões de dólares. Tratava-se de uma crise de dimensões internacionais, afetando muito fortemente os países em desenvolvimento. Entre 1985 e o início de 1987, o país recebeu várias missões do FMI para exame das contas brasileiras. A situação agravou-se em 1987 com a forte redução das reservas internacionais do país, levando o governo a declarar a moratória dos juros da dívida externa, em 20 de fevereiro daquele ano.[6]

Portanto, nos primeiros meses de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, a questão da dívida externa era motivo de grande preocupação para os parlamentares e para a sociedade. Já em 30 de março de 1987, o Senado Federal[7] instalou uma Comissão Especial para acompanhar as negociações da dívida externa que, segundo o senador Carlos Chiarelli, um dos autores da proposta de criação da referida Comissão, faria "uma verdadeira radiografia no nosso endividamento externo, como, por que e em que condições chegou a superar a casa dos U$ 100 bilhões".[8]

O próprio presidente José Sarney buscou conferir visibilidade ao tema, fazendo pronunciamentos sobre o assunto no Brasil, na Assembleia Geral das Nações Unidas, e em encontros com outros chefes de Estado de países devedores que procuravam articular uma forma de ação internacional conjunta frente aos credores. Em março de 1987, pediu "coesão nacional para enfrentar a dívida" destacando ser importante "o apoio de todo o

[6] MACARINI (2009), p. 37.
[7] Lembramos que esta foi uma Constituinte congressual, havendo atividades da Assembleia e, paralelamente, atividades das duas Casas do Congresso Nacional, com os mesmos parlamentares atuando nos dois espaços.
8 "Senado instalará hoje a Comissão da Dívida Externa", *Folha de S.Paulo*, p. A7, 30/3/1987.

Brasil, nesse instante em que o governo está tratando a dívida externa, que representa um problema sério, de grande repercussão de caráter internacional".[9]

A declaração da moratória da dívida externa por parte do governo Sarney e o vulto que esta havia tomado na década de oitenta motivou discussões sobre, de um lado, a necessidade do Congresso ter maior controle sobre o processo de endividamento brasileiro, e, de outro, o debate sobre formas de pagar a dívida sem impedir o desenvolvimento nacional.

O tema, na verdade, remetia a uma questão maior: a redemocratização deveria levar também a maior transparência dos atos da política externa brasileira. Portanto, a questão de fundo que dominou as discussões sobre a dívida externa foi a necessidade de que o Congresso Nacional tivesse formas mais efetivas de controle do endividamento, feito por meio de contratos internacionais que não eram considerados acordos propriamente ditos e, portanto, não eram submetidos à apreciação do Legislativo.

Já na primeira audiência pública da Subcomissão, realizada em 22 de abril de 1987[10], foi abordada a questão do papel do Legislativo em relação à política externa brasileira. O depoente, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE), destacou a necessidade de aperfeiçoar a relação entre o Itamaraty e o Poder Legislativo como uma própria exigência da democracia:

> Claro está que, numa sociedade democrática como a nossa, a interação entre o Executivo e o Legislativo, na área da política externa, é crescente e é uma característica mesmo dos parlamentos modernos. (...) A primeira afirmação que caberia assinalar é esta, a política externa não é privilégio nem monopólio do Itamaraty. Para que ela seja consistente, respeitada e confiável, deve ser uma expressão de vontade de toda a sociedade brasileira. A concepção de interesse nacional deve, consequentemente, ser abrangente e incorporar, de forma completa, todas as complexidades da nossa sociedade, da nação brasileira. (p. 9)

No aspecto da dívida externa, já nessa primeira audiência pública foi colocada uma questão que seria bastante discutida e tratada de forma evasiva pelos representantes do MRE:

> [Constituinte Roberto D´Ávila:] Até que ponto devemos inserir na Constituição artigo estabelecendo que qualquer negociação ou acordo relacionado ao endividamento deve passar pelo crivo do Legislativo? (p. 12)
>
> [Embaixador Flecha de Lima:] (...) a questão da dívida como um todo deve fazer parte do processo de controle do Legislativo sobre o Executivo, mais como um dado de política econômica do que propriamente uma questão específica da dívida. (p. 12)

No dia 28 de abril de 1987[11], a audiência da Subcomissão teve como tema "Soberania e relações internacionais". Foram ouvidos Celso de Albuquerque Mello, professor de Direito Internacional Público da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Vicente Marotta Rangel, do Departamento de Direito Internacional da Universidade de São Paulo (USP). O professor Celso Mello demonstrou preocupação com a democratização da política externa e seu controle pelo Poder Legislativo, especialmente quanto aos acordos sobre direitos humanos:

> Mas eu pergunto: não seria válido que as convenções de direitos do homem – apenas as de direitos do homem, direito humanitário, e convenções internacionais de trabalho – fossem enviadas obrigatoriamente ao Legislativo? E se o Legislativo as aprovasse, haveria obrigatoriedade de ratificação por parte do Executivo (...) Aqui haveria outra proposta: de que não se pudesse denunciar estes tratados sem aprovação do Legislativo. (p. 3)

Celso Mello defendeu a existência de um título sobre relações exteriores na Constituição, pois a "sistematização sob um único título faria com que a Constituição ficasse mais enxuta" (p. 2) e elencou vários aspectos que mereceriam ser modificados na nova Carta, entre os quais a necessidade de aprovação de contratos internacionais pelo Congresso:

[9] "Sarney: ele pede coesão nacional para enfrentar a dívida". *Jornal da Tarde*, 21/3/1987.

[10] *Danc* (Suplemento) de 1/5/1987.

[11] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

> (...) a situação que encontramos é que o acordo do Executivo, que formalmente é legal, não passa pelo Legislativo. São os acordos que o Brasil conclui com o Fundo Monetário Internacional. Por que não passam? Porque são acordos de execução de um tratado anterior. A pergunta é: não seria válido que todos os acordos do Executivo que criassem obrigações financeiras para o Estado passassem pelo Legislativo? (p. 3)

Sobre a falta de transparência de alguns tipos de acordos assinados pelo governo brasileiro, especialmente contratos internacionais, e sua não submissão ao Congresso Nacional, o professor Celso Mello exemplificou:

> A situação chega a um tal ponto de ironia, no Brasil, que professores, para ensinar aos seus alunos como são feitos esses contratos do Banco Central, pedem cópias aos bancos estrangeiros, porque, em nosso país, eles são secretos. Jamais consegui explicar a um aluno como são feitos os contratos de risco da Petrobras, o modo de solução de litígio, o foro, porque são secretos. (...) Observem que a minha ideia não é suprimir o acordo do Executivo, mas apenas obrigar que o Congresso aprove os que criam obrigação financeira. (p. 3-4)

Embora a questão dos acordos executivos tivesse sido abordada por diferentes depoentes, a definição de acordos que poderiam ser firmados pelo Executivo sem a anuência do Congresso não foi feita na Constituição de 1988. O artigo 49, I, da Constituição de 1988, ampliou, em relação às Constituições anteriores, os termos que definem compromissos que devem ser resolvidos definitivamente pelo Congresso: "tratados, acordos ou atos internacionais"[12], incluindo especialmente aqueles que tragam "compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Entretanto, desde a promulgação da nova Carta, prevaleceu o costume de que o Executivo define que acordos são encaminhados à apreciação legislativa e quais são considerados simples execução de tratados previamente assinados pelo Brasil.

A audiência do dia 29 de abril de 1987[13] foi integralmente dedicada ao tema da dívida externa, tendo como convidado o embaixador Saraiva Guerreiro que então era o embaixador extraordinário para Assuntos da Dívida Externa do governo Sarney. Em uma apresentação rápida, o embaixador buscou preservar a autonomia do Poder Executivo para atuar na cena internacional:

> A minha tendência seria no sentido de não incluir na Constituição aquilo que pode vir a depender, ou pode ser do nosso interesse no futuro, resolver ou depender de negociação com outros países, ou não dar de graça na Constituição o que pode ser, amanhã, um elemento interessante de negociação. Mas isso não impede que os princípios em si sejam claramente definidos. Enfim, creio que estas considerações de ordem muito geral não adiantem muito no caso e V.Exas. sabem perfeitamente disso. Mas, em termos de uma nota inicial, como o presidente sugeriu que eu fizesse, foi o que, no momento, me ocorreu dizer, obrigado. (p. 12)

Nas intervenções de parlamentares na referida audiência havia tanto a preocupação de se buscar maior controle sobre o endividamento quanto em respaldar as negociações do governo com os credores internacionais:

> [Constituinte Luiz Salomão:] Então, o que gostaria de indagar-lhe é: que dispositivos V.Exa. imagina devem constar da Constituição, no sentido de afirmar a soberania e de respaldar a renegociação da dívida? Ainda que sejam disposições de caráter transitório, porque não acredito que possamos fazer uma Constituição duradoura, como é do gosto estético de muitos constituintes e de muitos estudiosos da ciência constitucional, se estamos vivendo um momento de transição, com valores ainda não sedimentados, numa sociedade em rápida mutação. Mas particularmente em relação à dívida externa, quais as questões que deveriam constar da Constituição e que o ajudariam e aos demais negociadores? (p. 12)

[12] Até a Constituição de 1967, eram utilizados os termos "tratados e convenções" para designar os compromissos internacionais que deveriam ser submetidos à apreciação do Congresso Nacional. A CF de 1988 incluiu a expressão "atos internacionais" que seria um termo genérico para abarcar compromissos de terminologia diferente, mas de mesma natureza, como acordo, pacto, protocolo, carta, e, claro, tratados e convenções.

[13] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

O embaixador aborda a questão dos papéis distintos do Executivo e do Legislativo em relação ao endividamento externo, respondendo de forma evasiva às seguidas intervenções de constituintes que insistiam em buscar formas de atuação do Congresso nessa questão:

> [Embaixador:] Falando em tese, há Constituição em que o problema, por exemplo, do endividamento externo, quer com governos estrangeiros, quer por contratos sujeitos à lei comercial com entidades privadas, bancos etc., é uma matéria que necessariamente requer uma negociação, quer para tomada do empréstimo, quer depois, quando há percalços para renegociação das modalidades, de termos, etc. É óbvio que isso tem de ser feito pelo Executivo. De que forma o Legislativo pode participar? Em tese, a forma normal é a competência política de fiscalizar, de criticar, de expor suas opiniões. (p. 12-13)
>
> [Constituinte Aluízio Bezerra:] Justamente quando está reunida a Assembleia Nacional Constituinte, sobressai o problema da dívida externa não somente como um problema a nível de nosso país, mas a nível de todos os países em vias de desenvolvimento. No caso concreto do Brasil, a relação que procuraríamos estabelecer, neste momento em que fazemos esforços para a elaboração da nova Constituição, é de como poderíamos, na nova Carta Magna, disciplinar a questão da dívida externa. (p. 13)
>
> [Embaixador:] (...) em termos de Constituição, não vejo como se possa incluir um artigo para viger, por tempo indeterminado, centrado, focalizado na situação da dívida brasileira. Acho que podemos tirar daí algumas consequências em termos de teses de norma geral, relacionadas com uma maior participação do Legislativo na matéria da dívida, tanto de sua criação, crescimento e desenvolvimento, como até mesmo em matéria de um acompanhamento de eventual negociação. (...) Mas acho muito difícil, e talvez impróprio, incluir-se no texto constitucional algo muito específico. Deve-se levar em conta que teremos uma negociação concreta muito difícil. (p. 14)
>
> [Constituinte Milton Lima:] Sr. Embaixador, deve constar no texto constitucional dispositivo específico sobre a dívida externa? (p. 14)
>
> [Embaixador:] Na verdade, V.Exa. me fez uma pergunta muito concreta. Eu acho que pode constar. Se deve, não sei. Essa é uma questão para V.Exas. considerarem. Acho que deve constar alguma redação relacionada com empréstimo, com formação da dívida, em termos tais que caracterizem uma norma que possa ter efetividade permanente e que reflita nesse campo a harmonização dos Poderes, que reflita sobre a forma pela qual o Legislativo poderá, segundo a Constituição que vier a ser elaborada, exigir uma informação, exercer uma fiscalização e ter alguma forma de participação. Assim, em termos genéricos é uma possibilidade. (p. 14)
>
> [Constituinte Milton Lima:] Tenho uma outra pergunta a fazer. Sr. Embaixador, acha V.Exa. que os acordos semelhantes aos internacionais, que deram origem à dívida externa, devem ser objeto de apreciação no futuro? (p. 14)
>
> [Embaixador:] Minha tendência puramente pessoal seria a de que o Congresso tivesse alguma forma de, primeiro, ter informação, e segundo, poder manifestar opiniões de ordem mais geral, de ordem sobre a tendência da coisa, quando ela se mostrasse, na opinião do Congresso, excessiva, ou estivesse enveredando por algum caminho que lhe parecesse politicamente impróprio. Como redigir isso é um problema muito delicado, porque é muito uma questão de medida. Não tenho um texto para sugerir. (p. 14)
>
> [Constituinte Paulo Macarini:] Gostaria de dizer a V.Exa. que há uma tendência, dentro da Assembleia Nacional Constituinte, de se inserir, na nova Carta, alguns conceitos, alguns princípios sobre a dívida externa deste país. Fala-se muito aqui – e já há proposta nesse sentido – que a União Federal instalará e dará curso a uma auditoria internacional para definir a origem e a legitimidade da dívida externa. (...) gostaria, pela sua experiência, que V.Exa. nos dissesse: que tipo de represália ou de reação internacional poderia sofrer o Brasil? Quais seriam os reflexos na disputa do Brasil no mercado externo e quais as consequências que poderiam advir disso? (p. 15-16)
>
> [Embaixador:] Mas receio que o estabelecimento na própria Constituição de limites ou a definição de uma política para todo o sempre – todo o sempre é uma maneira

de dizer, por um tempo demorado – nos impediria de negociar. (p. 16)

[Constituinte Roberto D'Ávila:] Pensando em soberania, lembro-me, Sr. Embaixador, das negociações com o Fundo Monetário Internacional, quando V.Exa. era ministro das Relações Exteriores, e agora também do Banco Mundial aqui no Brasil. Então, em termos de soberania, gostaria que V.Exa. nos dissesse até que ponto – quando pessoas estranhas ao nosso corpo de funcionários estão presentes aqui, buscando conhecer as nossas contas, fazendo quase uma auditoria interna – na sua experiência durante esses anos, V.Exa. viu a nossa soberania ameaçada? Como a nova Constituição pode conter um artigo, ou uma sugestão de sua parte para que a soberania do nosso país seja mais preservada? (p. 16)

[Constituinte Aluízio Bezerra:] (...) neste momento, quando se dá esta discussão da Constituinte, há uma efervescência nacional muito grave e a tendência é este processo evoluir. Em todo o país, inclusive no meu estado, o Acre, um dos mais longínquos da Federação, em todos os seus municípios discute-se a questão da dívida externa, tanto a nível dos estudantes, dos comerciantes quanto dos trabalhadores rurais. Comentam que o país não pode desenvolver-se pagando treze biIhões de juros e estando submetido. (...) E gostaria de retomar um aspecto técnico com relação ao problema do controle pelo Congresso Nacional, que realmente tem exemplos muito interessantes. Há um contrato de pequeno valor econômico para a concessão de pesca na costa. É um tratado que passa pelo Congresso Nacional. Entretanto, atos externos, sob o título de contrato, que vinculam a nação com compromissos enormes, com vultosas somas de dólares que trazem responsabilidade para todo o país, para toda a população, não passam pelo controle do Congresso Nacional. (p. 18)

E o embaixador encerra sua fala no mesmo tom que dominou seu depoimento na Subcomissão:

Sr. Presidente, não tenho uma fórmula para isto, além das considerações de ordem geral sobre informação e acompanhamento pelo Congresso de uma forma ágil, um meio de saber e de poder expressar uma opinião, que seja mais ágil, mais simples, mais direta do que o processo de ratificação do tratado, isso é uma possibilidade. Há possibilidades, mas não estou dando uma opinião. (p. 18-19)

Na audiência pública do dia 4 de maio de 1987[14], o constituinte Paulo Macarini expressa a insatisfação com a posição apresentada pelo embaixador Saraiva Guerreiro sobre o controle pelo Legislativo dos atos referentes ao endividamento externo brasileiro:

Parto do princípio de que a Assembleia deve converter-se no estuário das reivindicações deste país. Não há cidadão, no Brasil, que hoje não discuta, não converse não troque informações sobre a dívida externa. (...) Há, então, uma expectativa da nação brasileira quanto aos resultados da Assembleia Nacional Constituinte. O povo brasileiro frustrou-se com as Diretas Já, com a morte de Tancredo, e não pode ser frustrado com os resultados da Assembleia Nacional Constituinte. (...) Portanto, há um esforço, na Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de traduzir o sentimento do que vai na alma de cada brasileiro. As resistências que estão sendo encontradas residem em alguns setores do governo, como o do próprio ministro Saraiva Guerreiro, membro do Comitê de Negociação da Dívida Externa, que prefere que a nova Carta não fixe absolutamente nada sobre a dívida externa, sob a alegação de que isso estaria prejudicando sensivelmente o encaminhamento de nossas negociações. (p. 45)

Mas a posição do embaixador encontrava respaldo no próprio ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré:[15]

Não se deve esquecer, Sr. Presidente, de que, embora a contribuição trazida pelo Parlamento e o acompanhamento por ele exercido sejam essenciais para uma política externa que represente legitimamente o interesse nacional – permita-me que o diga com absoluta liberdade, embora com a devida vênia e respeito à representação popular –, a excessiva abrangência da lista de atos internacionais a pedirem exame do Congresso poderá levar a política exter-

[14] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.
[15] Audiência de 7/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987.

> na ao imobilismo. Portanto, temos de buscar um processo de equilíbrio da presença do Poder Legislativo nessas ações de política internacional. O Poder Legislativo deve estar presente como seu órgão máximo, fiscalizador, mas não pode, de certa forma, chegar a um exagero. (p. 12)

Contrastando com a postura dos representantes da diplomacia, outros depoentes posicionaram-se com clareza sobre a questão da dívida externa, defendendo a necessidade de maior controle do Legislativo sobre o endividamento. É o caso do professor Carlos Roberto Siqueira Campos, na audiência do dia 30 de abril[16]:

> (...) Por outro lado, é de reconhecer-se que a vida econômica internacional da atualidade não se faz, na maioria das vezes, por via de tratados ou convenções internacionais, os chamados acordos formais, bilaterais ou multinacionais. A vida negocial hoje é levada a efeito entre as nações ou agências governamentais, ou entre um e outro, e empresas multinacionais, bancos internacionais, enfim, grandes conglomerados econômicos através de atos negociais, no sentido jurídico-privado da expressão que a jurisprudência internacional e o Direito Internacional Público alcunharam de acordos do Executivo, ou de atos internacionais. E esses acordos de Executivo, efetivamente, não são trazidos ao exame e sequer, o que é mais grave, ao conhecimento do Congresso Nacional. (p. 28)
>
> (...) sou favorável a que qualquer acordo do Executivo, que importe comprometimento da finança nacional, do Tesouro Público, deva necessariamente ser aprovado pelo Congresso Nacional, para que possa produzir efeitos. (p. 29)
>
> (...) considero que se esses acordos do Executivo, muito embora não sejam tratados ou convenções, *stricto sensu*, gerarem comprometimento para a finança nacional, no sentido mais amplo da expressão, com todo o elastério que se possa emprestar a essa alocução, o Congresso Nacional tem de aprová-los, para que possam produzir efeitos. Considero inconcebível, até mesmo impatriótico, que um órgão unipessoal, seja o maior mandatário da nação, seja uma autoridade como um presidente de autarquia, possa celebrar um acordo de bilhões de dólares que serão avalizados e resgatados por duas ou três gerações de brasileiros. O Congresso Nacional, forçosamente, tem de ser convocado para dar a palavra final num nível de comprometimento financeiro dessa magnitude. (p. 29)

Os constituintes insistiam em ressaltar o contraste entre atos internacionais que geravam pesados compromissos para o Estado brasileiro, não submetidos ao Congresso Nacional, e outros de menor envergadura apreciados pelo Legislativo:

> [Constituinte Aluísio Bezerra:] Parece-me absurdo que tratados em que não existe a menor responsabilidade de vínculo ou de obrigações financeiras, mas, pelo simples formalismo de terminologia, passam pelo controle do Congresso Nacional e que outros, apenas porque fogem ao formalismo da terminologia, embora com a substância, conteúdo e alcance social, vinculando a nação inteira, escapem ao controle do Congresso Nacional. Seria absurdo que, no momento em que estamos a redigir justamente os dispositivos constitucionais, não disciplinássemos o assunto que acabo de ouvir, com muita satisfação, do nosso nobre expositor. (p. 29)

Também a intervenção do ministro Francisco Rezek[17] vai ao encontro da preocupação dos constituintes com o maior controle do Legislativo sobre atos de política externa:

> Gostaria de deter-me um pouco mais na questão relativa à dívida externa, nobre constituinte. (...) O que o Brasil anda fazendo com o Fundo Monetário Internacional deve formalizar-se em tratados. Por que, então, eles não são submetidos ao Congresso? Explicava o governo que, na realidade, não houve tratado algum. Diz-se que as chamadas Cartas de Intenções são documentos unilaterais que o governo brasileiro produz no exercício da sua responsabilidade tipicamente executiva. São textos unilaterais que o Fundo recebe e sequer responde por escrito, porque se isso acontecesse poder-se-ia chegar, por analogia, à ideia de um tratado internacional mediante troca de notas, um tratado internacional do tipo bi-instrumental. Mas não. O Fundo, ciente do teor de uma Carta de Intenções, começa a agir de uma determinada

[16] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[17] Audiência de 30/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

> forma, abrindo créditos e incentivando instituições privadas, e outros governos aqui o fazem. Então, do ponto de vista formal, isso era rigorosamente verdadeiro. Sim, esse procedimento escapa, sem dúvida, ao que a Constituição brasileira vem dizendo desde 1891, e diz, com perfeita clareza, o regime constitucional atual. Não há aí tratado internacional em sentido estrito, sequer há aí tratado internacional por analogia. O que existe é uma série de fatos encadeados de tal maneira que isso escapa ao controle congressional, mas, ao mesmo tempo, compromete a República de modo muito mais vital e sério do que todo o conjunto de tratados formais que temos sobre assuntos menores, como a extradição, a cooperação cientifica ou técnica, e assuntos mil. (p. 38)

E o ministro Rezek apresentou proposta para que a indicação dos atos internacionais que deveriam ser submetidos à apreciação do Legislativo deixasse de se referir a acordos e tratados internacionais, como nos textos constitucionais anteriores, e passasse a usar expressão que englobaria todos os tipos de atos:

> É possível mistificar com a terminologia e entender que há compromissos internacionais de várias categorias, dizendo: "Esses são submissíveis ao Congresso, e esses outros quedam sob o exclusivo alvitre do governo". Mas a partir do momento em que não se permitisse mais que o texto constitucional esteja a abrigar uma linguagem ambígua, teríamos a certeza de que não é possível mistificar com o uso das palavras. No que tem de mais importante, diria eu, a proposta refere-se à questão dos compromissos internacionais, dizendo, algo assim. No ponto que constitui hoje o art. 44:
>
> "É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> I – resolver sobre os compromissos internacionais negociados pelo presidente da República, salvo quando previamente autorizados por lei, ou por tratado em vigor."
>
> Usa-se, propositadamente, a expressão "compromissos internacionais negociados pelo presidente da República". Diversa daquela que diz que "A União é competente para celebrar". Sim, celebrar é o ato completo, é assumir, percebendo todas as fases da trilha procedimental, um compromisso internacional. (...) Com isso elimina-se toda a argumentação possível no sentido de retirar do controle congressional qualquer faixa de compromisso exterior, seja à base da terminologia, seja à base de qualquer argumento de fundo. (p. 33)

A defesa da necessidade de anuência do Congresso Nacional para que o Brasil assuma compromissos internacionais foi defendida veementemente pelo ministro Francisco Rezek[18], que questionou o argumento da morosidade do Legislativo como justificativa para a concentração de poderes no Executivo:

> (...) a história diplomática prova – e, volto a dizer, não só neste país como em vários outros – que a apregoada demora no trabalho congressional sobre determinado compromisso exterior é companheira inseparável ou da insignificância, da inexpressividade, da falta de urgência do próprio compromisso, ou da indiferença do próprio Executivo, que é quem toma a iniciativa de encaminhar as coisas, destacando ou não destacando a necessidade de maior expeditura. A partir do momento em que eventualmente se tomasse essa nova postura, teríamos aí a situação seguinte: primeiro, nenhum compromisso internacional se pode, por sua própria natureza, entender executivo. Nenhum compromisso internacional escapa àquela regra que o constituinte brasileiro, desde 1891, quis escrever com tanta clareza e que, não obstante, nesses anos todos foi tantas vezes inobservado, a regra segundo a qual o controle congressional dos compromissos externos da República é um controle total, é um controle que não comporta evasões. (p. 33)

Outro lado da questão foi apresentado pelo professor Jacob Dolinger:

> Sabemos que os nossos credores, do ponto de vista jurídico, enfrentam algumas sérias dificuldades. Em primeiro lugar – isto já foi dito e repetido no Congresso Nacional e na literatura brasileira – os compromissos assumidos pelo Poder Executivo não contaram com a autorização do Poder Legislativo. Então amanhã, num confronto judicial ou arbitral, poderia o advogado que viesse a defender o

[18] Audiência de 30/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

> Tesouro Nacional levantar uma questão constitucional sobre a validade desses compromissos internacionais à luz dos nossos atuais princípios constitucionais? A segunda dificuldade é justamente que, em grande parte dos contratos assinados pelo Brasil, pelo Tesouro Nacional, ou como tomador do empréstimo ou como avalista dos empréstimos tomados por autarquias ou outras empresas, houve submissão à jurisdição estrangeira e também à arbitragem estrangeira. De acordo com as opiniões de Pontes de Miranda e Haroldo Valadão que acabo de enunciar, essas cláusulas não teriam validade, porque, de acordo com a Constituição brasileira, o Brasil não se pode submeter, em hipótese alguma, à arbitragem no estrangeiro e muito menos à jurisdição de tribunais estrangeiros.[19]

A decisão da Subcomissão, em seu relatório final, de apertar o controle sobre a aprovação de atos internacionais foi comentada pela imprensa:

Política

Projeto dá ao Congresso controle da dívida externa

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 5, 22/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130788

Após debates e inúmeras emendas ao longo do processo constituinte[20], o texto da Carta de 1988 assim definiu a competência do Congresso Nacional quanto aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

O tema da dívida externa continuou a ser debatido durante toda a Constituinte. Em junho de 1988, foi realizado no Congresso Nacional o 1º Encontro Nacional sobre a Dívida Externa. E na nova Carta, os constituintes inscreveram no ADCT artigo que determinou a criação de uma Comissão Mista do Congresso para investigar o processo de endividamento brasileiro:

> Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão Mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.
>
> § 1º A Comissão terá a força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
>
> § 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

3. Nacionalidade

A questão da nacionalidade foi tratada diretamente por dois depoentes: o ministro José Francisco Rezek, do STF, na audiência pública do dia 30 de abril de 1987[21], e o professor Jacob Dolinger, na audiência do dia 4 de maio[22]. Definida no artigo 12 da Constituição de 1988, a matéria já passou por duas emendas constitucionais desde então, durante a revisão de 1994 e em 2007.[23]

[19] Audiência de 4/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 43.

[20] Sobre as modificações efetuadas em cada fase do processo constituinte até o texto final, ver: MEDEIROS (1995), capítulo sexto – A Constituição de 1988 e o Poder de Celebrar Tratados, p. 339-407.

[21] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[22] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[23] Emenda Revisional nº 3, de 1994, e Emenda Constitucional nº 54, de 2007. Sobre essas mudanças nos dispositivos constitucionais referentes à nacionalidade ver FONTANIVE, op. cit.

Para o ministro Francisco Rezek, as Constituições brasileiras, desde o Império, vinham dando tratamento adequado à questão da nacionalidade, devendo ser mantidos os princípios até então adotados:

> Nacionalidade é tanto um tema de Direito Público como é um tema constitucional. Um dos elementos constitutivos do Estado é, exatamente, a sua dimensão humana, o conjunto de seus nacionais, não exatamente a população, que se compõe também dos estrangeiros ali residentes, mas o conjunto dos súditos nacionais do Estado, que se encontram majoritariamente em seu território, mas que podem se encontrar também em minoria, eventualmente, fora do seu próprio país. (...) E ouso pensar, Srs. Constituintes, que sendo esse um dos temas constitucionais que receberam um trato qualitativamente mais rigoroso e idôneo, haveria de ser a um daqueles pontos em que a Assembleia Nacional Constituinte teria mais que conservar, um daqueles pontos não majoritários em extensão, penso. Um daqueles poucos, quem sabe, pontos em que haveria, seguramente bem mais que conservar do que inovar. (p. 30)

Concordando com os princípios que regem a matéria, propõe, no entanto, modificações no que tange à exigência da condição de brasileiro nato para o exercício de um número grande demais de cargos públicos[24]:

> No terreno ainda da nacionalidade, Srs. Constituintes, o § 2º, proposto para esse artigo nº 145 diria da faixa privativa dos brasileiros natos dentro da estrutura do Estado, dentro dos altos escalões do serviço público. Sabem V.Exas. que é um rol imenso neste momento. São privativos de brasileiro nato: a Presidência e Vice-Presidência da República, o Ministério de Estado, o Supremo Tribunal Federal e todos os tribunais superiores, todo o Congresso Nacional, os governos estaduais e as vice-governadorias também, toda a carreira diplomática e todo o oficialato das Forças Armadas. A proposta reduz substancialmente este vasto rol. (p. 30-31)

Quanto às hipóteses de perda da nacionalidade brasileira, o ministro Rezek defende a redução das hipóteses para o caso de aquisição voluntária de outra nacionalidade, eliminando outros casos previstos na Constituição de 1967 (o brasileiro que aceitar comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro sem licença do presidente da República; o naturalizado que perder tal condição em virtude de sentença judicial por exercer atividade contrária ao interesse nacional; ou o naturalizado que tenha obtido a nacionalidade brasileira em fraude contra a lei):

> De sorte que penso que, o que é hoje o artigo 146, deveria esgotar o assunto: perda da nacionalidade brasileira, dizendo apenas que perderá a nacionalidade o brasileiro que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade. Com isso, em hipótese alguma, este país fabricaria apátridas, uma das grandes tendências progressistas em Direito Constitucional contemporâneo (...) (p. 31)

O professor Jacob Dolinger também defende tal redução, embora admita a manutenção da perda de nacionalidade obtida mediante fraude. Mas sua posição diante da caracterização de brasileiro nato difere bastante do ministro Rezek. Seu depoimento se inicia justamente com essa questão, quando discorda da norma que atribui a condição de brasileiro nato ao filho de brasileiro nato, nascido no exterior e registrado em consulado brasileiro:

> (...) o filho de brasileiros nascido exterior, que fosse registrado em consulado brasileiro, seria brasileiro nato, mesmo não vindo para o Brasil e mesmo não optando pela nacionalidade brasileira. Em resumo, pelo fato de ter nascido no exterior, sendo os pais brasileiros e tendo sido registrado no consulado brasileiro, ele é brasileiro nato. A consequência disso é que podemos ter amanhã um candidato à Presidência da República chegando pela primeira vez ao Brasil uma semana antes de se ter registrado como candidato. (p. 41)

Para resolver tal questão, o professor Dolinger sugere incluir a exigência de que estes filhos de brasileiros nascidos no exterior, para serem considerados brasileiros natos devam vir a residir no Brasil antes da maioridade e optem pela nacionalidade brasileira dentro de quatro anos após atingida esta condição.

[24] Sobre o tratamento nas Constituições brasileiras das distinções entre brasileiros natos e naturalizados ver: SILVA (2008), p. 693-709.

A diferença de posições quanto a este assunto denota a sensibilidade do tema, ora tratado quase como questão de segurança nacional, ora sujeito a abordagens mais universalistas, como a do constituinte Francisco Rollemberg:

> Ora, professor Jacob Dolinger, na reunião passada esteve aqui o Sr. Ministro José Francisco Rezek, propunha uma redação, um tanto singela, sobre o parágrafo único do art. 145, que diz. "(...) São privativos de brasileiro nato". Ora, Sr. Professor Jacob Dolinger, uma nação como a nossa, que já está a caminhar do segundo milênio, como a 8ª economia do mundo, com uma população de mais de 130 milhões de habitantes, não podemos fazer determinadas restrições, nem cultivar xenofobismos balofos ao procurar fixar no texto constitucional os cargos privativos de brasileiros natos. Se a nação concede a nacionalidade a estrangeiros que obedeçam a uma série de exigências preliminares, não podemos entender que haja brasileiros de primeira e de segunda categorias. (...) É nossa opinião, para que não sejamos tão liberais, para que as coisas não corram tão rapidamente e para que mantenhamos aquilo que se prega e se fala, a todo instante, que é a nossa soberania, que reservemos, aos brasileiros natos, àqueles que tiveram a honra de nascer no solo pátrio, os cargos privativos de presidente e vice-presidente da República e, também, de ministro do Tribunal de Contas, dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, porque esses cargos estão na linha de sucessão presidencial. Afora essas exceções, sinceramente, não compreendo e não entendo que, ao se findar o século XX, estejamos a legislar com tanta xenofobia. (p. 44)

A ideia de admitir a dupla nacionalidade também foi discutida pela Subcomissão. Contrário à proposta, o professor Dolinger lembrou que:

> (...) até hoje, nunca tivemos no Brasil uma exceção ao princípio de que quem deseja ser brasileiro deve renunciar à sua nacionalidade estrangeira.[25]

Já o constituinte Aluízio Bezerra defendeu a admissão da dupla nacionalidade para nacionais de país sul-americano:

> Neste momento da Constituinte, temos a oportunidade histórica de apresentar propostas sobre as ideias que surgem atualmente no Parlamento Latino-Americano: da integração, do Mercado Comum Latino-Americano, da situação da dívida externa, de uma série de defesas de interesses comuns. No caso da América do Sul, o Brasil tem fronteiras com quase todos os países – apenas com dois não tem fronteira direta, mas os vínculos se dão como se as tivesse. Seria o caso de, em relação a esses países sul-americanos, a essa região geoeconômica da América do Sul, admitirmos uma proposta constitucional de que os nacionais dos respectivos países pudessem também ter dupla nacionalidade. (...) A criatividade humana e a contribuição para o desenvolvimento de avanço do progresso social e econômico do gênero humano, parece-me, não poderiam ser barradas por um simples critério limitativo das velhas fronteiras coloniais a que foram submetidos os países latino-americanos, africanos e outros. A evolução do processo mundial coloca o gênero humano, o ser humano, numa postura bem mais elevada. Assim, a Constituição que estamos trabalhando deveria refletir um pouco dessa evolução da consciência do progresso social e econômico, para que as consciências, sejam equatorianas, sejam peruanas, sejam chilenas, sejam argentinas, contribuam para o progresso social de qualquer uma das nações e possam ser respaldadas pela opinião pública. (...) O Brasil com o seu peso maior na América do Sul, ao puxar para cima o processo da integração, com proposta mais elevada, está arrastando um exemplo para ser seguido pelos outros países vizinhos. (p. 47)

Sobre a restrição de determinados cargos a brasileiros natos, a posição do ministro das Relações Exteriores foi bem clara ao responder a uma pergunta feita pelo presidente da Subcomissão:

> Por final, V.Exa. fala sobre a nacionalidade, sobre se na diplomacia se poderia adotar um critério de termos diplomatas naturalizados, e não natos. Acho que é exatamente neste terreno que a exigibilidade do *jus sanguinis* é de importância imensa, porque o diplomata vai representar a carga de tradição deste país lá fora. Não quero diminuir os não nascidos no Brasil, dizendo que o nacionalizado não tenha essas qualidades, mas acho que reduzir essas

[25] Audiência de 4/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 47.

> exigências não melhoraria em nada, ou não aperfeiçoaria em nada a criação de um corpo melhor na diplomacia brasileira. Temos uma diplomacia que realmente honra este país.[26]

A Constituição de 1988 eliminou a exigência da condição de brasileiro nato para que uma pessoa possa ser eleita para os cargos de governador e vice-governador de estado e território e membro do Congresso Nacional, embora reservando aos brasileiros natos ainda os cargos de presidente da Câmara e do Senado, entre outros:

> Art. 12. (...)
>
> § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:
>
> I – de presidente e vice-presidente da República;
>
> II – de presidente da Câmara dos Deputados;
>
> III – de presidente do Senado Federal;
>
> IV – de ministro do Supremo Tribunal Federal;
>
> V – da carreira diplomática;
>
> VI – de oficial das Forças Armadas;
>
> VII – de ministro de Estado da Defesa.[27]

4. Princípios de relações internacionais

O art. 4º da Constituição de 1988 definiu princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, assunto levantado em várias das audiências da Subcomissão. Na primeira audiência pública realizada, a inclusão de alguns princípios foi sugerida pelo representante do MRE:

> Acho que a Constituinte teria, em termos de relações internacionais, dois desafios básicos. O primeiro seria estabelecer e reiterar princípios que, incorporando o melhor da nossa tradição, deem sinal claro da nossa boa disposição de convívio pacífico e amigável com todos os países. Nesse sentido, as normas, por exemplo, sobre proibição de guerra de conquista, recurso obrigatório a meios pacíficos para solução de controvérsias, são normas que transcendem muito os princípios meramente retóricos e que representam o verdadeiro perfil internacional do país. De modo que diria que esse primeiro desafio dos princípios, realmente, é muito importante.[28]

E depois, indagado pelo constituinte Luiz Vianna Neto sobre algum preceito de Direito Internacional que poderia ser incorporado à nova Constituição brasileira, o embaixador introduz a questão dos preceitos internacionais de direitos humanos:

> (...) acho que o ponto importante que a nova Constituição não pode deixar de levar em conta é a questão da obediência aos direitos humanos, a questão da fidelidade a normas de padrões universais de ética e de moral. Creio que alguma coisa deveria ser feita em matéria de princípios que se relacionasse com a fidelidade e observância às normas dos direitos humanos. (p. 13)

Na audiência de 28 de abril de 1987, o professor Celso Mello defendeu também a introdução de princípios de política externa na Constituição. Questionado pelo constituinte Sarney Filho sobre "a inclusão de um artigo na Constituição tornando o país neutro nos conflitos internacionais", sugeriu a adoção entre os princípios de política externa do princípio da coexistência pacífica (p. 4-5). Na mesma audiência, o constituinte Aloísio Bezerra sugeriu adotar "um princípio de solidariedade latino-americana, como existe, por exemplo, na atual Constituição do Peru" (p. 6).

Também o ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré, defendeu a inclusão de princípios de relações internacionais na Constituição[29]:

> A inclusão desses princípios fundamentais na Constituição é relevante, apesar de já serem tradicionais as posições do Brasil, em face da ordem internacional

[26] Audiência de 7/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987, p. 16.

[27] O inciso VII foi acrescido pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999, quando da criação do Ministério da Defesa, que passaria então a ser eventualmente ocupado por um civil, e não mais somente por um oficial das Forças Armadas, para o qual a CF já exigia a condição de brasileiro nato.

[28] Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima na audiência pública de 22/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 1/5/1987, p. 10.

[29] Audiência de 7/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987.

> e de estarem as mesmas consubstanciadas em diversos instrumentos internacionais, aos quais aderimos, como, por exemplo, a Carta das Nações Unidas, a da OEA, e outros organismos mais regionais da América Latina e organismos multilaterais, a cujo comportamento de política internacional o Brasil aderiu, entre os quais acho que deve ser incluído o repúdio brasileiro à guerra. Esta é a nossa índole: o repúdio brasileiro à guerra. A solução pacífica das controvérsias está em toda a história da diplomacia brasileira, assim como o direito de todos os povos à autodeterminação e à independência, o princípio de não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e o princípio da igualdade soberana dos Estados. Esses são pontos genéricos que devem constar da nossa Carta Magna que V.Exas. começam a escrever, porque em consonância com a grande tradição da política diplomática brasileira. (p. 12)

A Constituição de 1988 estabeleceu, pela primeira vez na história brasileira, um artigo[30] integralmente dedicado aos princípios que regem as relações internacionais do país:

> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
>
> I – independência nacional;
>
> II – prevalência dos direitos humanos;
>
> III – autodeterminação dos povos;
>
> IV – não-intervenção;
>
> V – igualdade entre os Estados;
>
> VI – defesa da paz;
>
> VII – solução pacífica dos conflitos;
>
> VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
>
> IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
>
> X – concessão de asilo político.
>
> Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

E ainda no ADCT ficou consignado que o "Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos" (art. 7º).

5. Soberania

A discussão sobre soberania, seu conceito e significados, perpassou várias audiências públicas, em diferentes falas. Muitas vezes foi atrelada à ideia de independência plena do país ou de defesa do desenvolvimento nacional. O professor Carlos Roberto de Siqueira Campos[31] falou sobre soberania interna e a inclusão do preceito no texto constitucional:

> O primeiro ponto que me permitiria focalizar tem a ver com a própria questão metafísica acerca de se incluir ou não no texto constitucional um elenco de princípios atinentes à ideia de soberania nacional. (...) Acredito que poderíamos, nesta oportunidade ímpar que se abre para a Assembleia Nacional Constituinte, repensar esta tradição constitucional brasileira tomando até mesmo, não por modelo, mas por referências, constituições sociais e democráticas sobretudo da Europa, editadas por países que tiveram, política e historicamente, uma experiência semelhante à do Brasil. (...) Estas constituições, a da Espanha de 1977, a de Portugal de 1976, mesmo a da Alemanha de 1949, do pós-guerra, a constituição italiana tão festejada, de 1947, a constituição cubana de 1976, sem falar em outras, são documentos que se inauguram com um título preliminar normalmente alcunhado de princípios fundamentais, onde se enumera aquela ordem de valores na qual se radica a organização nacional. (p. 19)
>
> A soberania é forçosamente una e indivisível e pertence no seu todo ao povo brasileiro, ao povo de qualquer nação – e só ao povo. Todas as demais instituições são

[30] Constituições anteriores já continham alguns princípios relativos às relações internacionais, a exemplo do art. 7º da CF de 1967: "Os conflitos internacionais deverão ser solvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe. Parágrafo único. É vedada a guerra de conquista."

[31] Audiência de 30/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

> caudatárias deste princípio de soberania popular. As instituições governativas – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, em qualquer agente ou exercente de autoridade pública se reportam, necessariamente, ao titular da soberania, que é o povo brasileiro. Esta norma serve, ou servirá, a meu juízo, como advertência contra esse tipo de usurpação da soberania nacional, usurpação qualitativa ou quantitativa. (p. 21)

Sua proposta inclui ainda dispositivos que contemplam a iniciativa popular das leis, mecanismos de participação e controle popular, o direito político de resistência ou de desobediência civil (p. 22).

A soberania foi incluída logo no artigo 1º da Constituição, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
>
> I – a soberania;
>
> II – a cidadania;
>
> III – a dignidade da pessoa humana;
>
> IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V – o pluralismo político.
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

6. Outros temas

Na audiência pública do dia 22 de abril de 1987[32], chama a atenção a defesa que o embaixador Flecha de Lima fez do Itamaraty como uma instituição quase monolítica, profissional e que se diferenciaria da vida política (uma suposta separação entre o técnico e o político), aspecto que pontuou outros depoimentos e várias intervenções parlamentares:

> Por isso mesmo, nos orgulha muito dizer que temos uma alma democrática, que não é mera obrigação profissional este diálogo com o Legislativo, ele é aceito pela nossa corporação com naturalidade e como uma necessidade de entendimento. (...) Minha presença aqui, como funcionário mais graduado do Ministério – pois o Sr. Ministro é um eminente político, ex-governador de São Paulo, mas eu sou um funcionário de carreira – tem, a meu ver, certo simbolismo nessa iniciativa do presidente Roberto D'Ávila. Acho que ela demonstra o nível de interesse que o Legislativo pretende ter no debate das questões internacionais, e estamos plenamente convencidos de que a construção da democracia e a edificação de uma Constituição que sirva bem a nosso povo é uma tarefa de todos nós. Elegemos V.Exa. e estamos prontos a colaborar em sua tarefa. E o Itamaraty, como instituição que tem assinalados serviços prestados ao país ao longo de sua nobre historia, não se pode furtar a esse diálogo. Nós nos sentimos em casa no Legislativo e aqui estaremos todas as vezes que formos convocados. (p. 10)

Na mesma audiência, uma fala do relator da Subcomissão, constituinte João Hermann, explicita a imagem positiva que os parlamentares apresentavam em relação ao MRE:

> E aí vem o papel que V.Exa. desempenhou como sendo – e realmente é, e com muitos méritos – o mais alto funcionário, hoje, do Itamaraty, prova concreta de que o Itamaraty foi o instrumento mais democrático que tivemos debaixo do ciclo autoritário, pela riqueza dos seus quadros (...) Neste momento, gostaria de saber com que o Itamaraty pode contribuir para que a modernidade dos nossos dias seja a construção, amanhã, dessa Constituição plausível com a realidade brasileira. O que o Itamaraty nos pode dar? (...) Esperávamos que o secretário geral do Itamaraty nos trouxesse – e eu, como relator, o aceitaria, e creio que também o presidente e demais membros – um anteprojeto sobre a questão das relações internacionais, examinando o papel do nosso país dentro deste contexto. (p. 13-14)

[32] *Danc* (Suplemento) de 1/5/1987.

Também o ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré[33], que se apresentou como político e não diplomata, reforçou essa imagem positiva do Itamaraty:

> Acredito, Sr. Presidente, que não existe mais aquela diplomacia antiga. Hoje ela já tem um perfil próprio do país que representa. Antigamente, dizia-se que o diplomata era um homem de punhos de renda. Hoje, ele é, sobretudo, um homem instrumentado intelectualmente para a luta de comércio e de concorrência internacional. E esta afirmação de que, como ministro das Relações Exteriores, encontrei um ministério completamente diferente do que eu pensava anteriormente, quem o está fazendo não é um diplomata; quem afirma que se surpreendeu encontrando um corpo de funcionários extraordinariamente bem preparado e instrumentado intelectualmente não é o diplomata – perdoem-me a deselegância da repetição – é o político. Antes de ser diplomata sou político, o que me dá algumas deficiências, mas permitam-me V.Exas. esta liberdade de elogiar a Casa que hoje dirijo de maneira mais franca e mais objetiva. (p. 11)

As intervenções de parlamentares já na primeira audiência levantaram temas sensíveis que continuariam a ser debatidos nas reuniões seguintes. O constituinte Sarney Filho defendeu a neutralidade do país diante de conflitos internacionais e a necessidade de proibir a produção de artefatos bélicos nucleares pelo país (p. 11). A Constituição de 1988 estabeleceu que o Brasil utilizaria a energia nuclear apenas para fins pacíficos. Conforme o art. 21, XXIII, a, cabe à União:

> Art. 21 (...)
>
> XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
>
> a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

Na audiência de 28 de abril de 1987[34], o professor Celso Mello abordou as formas contemporâneas de conflitos internacionais, não previstas na Constituição então em vigor:

> A Constituição atual diz que o presidente do Executivo pode declarar guerra, com a autorização do Legislativo. Acontece que não existe mais guerra nos dias de hoje, só existem conflitos armados internacionais. (...) Seria o caso, por exemplo, de se incluir, no texto constitucional: guerra e conflitos armados internacionais. (...) Outro problema se refere à colocação de tropas à disposição de organismos internacionais. Já houve isto em 1965. A Força Interamericana de Paz teve aprovação pelo Senado. Mas pergunto: Não seria o caso de constar expressamente na Constituição? (p. 4)

Na audiência do dia 30 de abril de 1987[35], o ministro Rezek tratou também da questão da hierarquia dos acordos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, aspecto, ao final, não definido na Constituição de 1988, afora o caso dos acordos de direitos humanos[36]:

> Penso também que, no que concerne aos tratados internacionais, a boa política adotada pelo Brasil há de preservar-se. E eles não devem ser entendidos como superiores à lei. E claro, não se recomenda a este país, ou a qualquer outro, que legisle em desacordo com os seus compromissos internacionais, que o Congresso edite leis conflitantes com tratados vigentes, vinculando-nos a outras soberanias e que o próprio Congresso algum tempo antes aprovou. (...) Os tratados, celebrados conforme a

[33] Audiência de 7/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987.

[34] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[35] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[36] Conforme a posição de grande parte dos constitucionalistas, o parágrafo 2º do artigo 5º estabeleceu um *status* mais elevado para os acordos internacionais de direitos humanos em relação à legislação ordinária, à qual se igualam os demais atos internacionais, ao estabelecer que "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte." As divergências de interpretação do teor desse dispositivo motivaram mudança incluída quando da chamada Reforma do Judiciário, que acrescentou novo parágrafo ao mesmo artigo: "§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais." (parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45/2004).

> Constituição, têm patamar hierárquico igual ao das leis do Congresso, nem superior nem inferior. Se o tratado é posterior à lei, diz-se que ela está derrogada. O tratado modificou, no que couber, o texto legislativo interno. Se acontece o contrário, não poderemos dizer que uma lei nossa, que é somente nossa, revogou, no todo ou em parte, um texto que não pertence apenas a essa soberania porque envolve outras. Mas, diremos que o Poder Judiciário está vinculado à última palavra do Congresso Nacional, como disse o Supremo Tribunal Federal no célebre julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004, no ano 1977. Se houver um conflito, e como a nossa Constituição não dá primado aos tratados sobre as leis, é dever do Judiciário valorizar a última palavra do Congresso Nacional. No caso, sendo esta lei, a lei será prestigiada. O tratado não está revogado, mas terá sua aplicação afastada e cumpre ao Executivo denunciá-lo tão prontamente quanto possível. (p. 32)

A questão do desenvolvimento científico e tecnológico relacionado à soberania e da reserva de mercado para determinados setores da economia foi debatida em duas audiências. Em 5 de maio de 1987[37], a Subcomissão recebeu o ministro Renato Archer, da Ciência e Tecnologia que ressaltou o fato de que as atividades intensivas em conhecimento constituem uma nova forma de organização mundial da produção. Daí a necessidade de um "decidido esforço interno para a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico" (p. 49), tratando-se de uma questão de soberania nacional:

> A história dos países do Terceiro Mundo é diferente. Aqui, o conceito jurídico precedeu, em muitos aspectos, à realidade sociopolítica. Até hoje, lutam estas nações – e lutamos nós – para dar substância concreta às noções de independência e soberania. Não cabe, aqui, recapitular toda a história das lutas desses países pelo livre uso de seus recursos naturais e por tratamento soberano ao capital estrangeiro. O fato mesmo de que tais nações sintam necessidade de reiterar inúmeras vezes, nos mais variados foros e documentos, seus direitos soberanos em relação a estes e outros temas é uma demonstração cabal da fragilidade de suas estruturas. Em outras palavras, em nossos países, a soberania necessita não apenas de ser defendida; em muitos aspectos, ela tem de ser construída. O conceito jurídico nos oferece o escudo com o qual podemos e devemos proteger-nos, a fim de fortalecermos nossas estruturas sociais, políticas e econômicas. Vale dizer, o conceito de soberania é para nós não apenas uma figura jurídica, mas um conceito operacional, profundamente ligado ao processo de desenvolvimento. (p. 48)

O ministro Archer defendeu a reserva de mercado para determinados tipos de indústria:

> E eu lembraria que o Gatt[38] admite que se faça a reserva de mercado por três razões: uma, segurança nacional – art. 21 do Tratado do Gatt a que me referi; a outra, proteção de indústrias nascentes – art. 18 do Tratado do Gatt, caso invocado pelo Brasil; e a terceira, para defender o balanço de pagamentos. (...) Reserva-se mercado lá, mas não se permite reserva de mercado aqui, mesmo que essa reserva esteja explicitamente autorizada pelo único tratado internacional, ao qual nos vinculamos, o Tratado do Gatt. (...) É dentro desse contexto que deve ser vista a ação iniciada pelo governo norte-americano contra a política brasileira de informática, sob a égide da Seção 301, da lei de comércio daquele país. Essa ação foi empreendida pelos Estados Unidos, no dia 7 de setembro de 1985. (p. 50)

Sobre a indústria da informática, afirma o sucesso da reserva de mercado vigente no Brasil:

> Ainda, em dezembro de 1986, o mercado interno brasileiro era de três bilhões de dólares, ou seja, crescemos de duzentos milhões para três bilhões de dólares num espaço de nove anos, exatamente no momento em que o Brasil atravessou um período de recessão econômica, com

[37] *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987.

[38] Durante a Constituinte estava sendo realizada uma rodada de negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (o Gatt), conhecida como Rodada Uruguai, ao qual inclusive o ministro fez referência. A Rodada resultou na criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1995, introduzindo os chamados "novos temas" nas negociações comerciais internacionais: investimentos, propriedade intelectual e serviços.

> crescimento negativo da sua economia. Nenhuma atividade econômica neste país cresceu nessa proporção. (p. 50)
>
> Para encerrar, afirmo que uma nação científica e tecnologicamente fraca é uma nação que tem sua soberania ameaçada. (p. 52)

Mais que isso, o ministro defendeu a introdução desse tema no texto constitucional:

> Acho que, constitucionalmente, o que se precisaria ter em mente é que ficasse expresso na Constituição a defesa do interesse nacional, que se pudesse dispor do mercado interno brasileiro, o que constitui uma das mais importantes armas que o país tem para o seu desenvolvimento. (p. 54)

O constituinte Manoel Viana abordou o tema do desenvolvimento científico e tecnológico sobre outro prisma:

> A minha preocupação básica em relação à ciência e à tecnologia diz respeito à nutrição e à alimentação. O nosso Ministério da Ciência e Tecnologia é muito mais importante do que a informática, do que a reserva de mercado de produtos farmacológicos, do que a química fina, do que qualquer coisa. Mais importante é criarmos as reservas para nutrientes e alimentação. (...) Vejam bem, anualmente temos cem mil casos de deficiência visual grave no Nordeste. 47% do nosso contingente jovem, com 18 anos de idade não têm condições de passar no exame médico do Exército, das Forças Armadas – são 47% do nosso contingente jovem. Então, o que nos está distanciando da ponta tecnológica – essa é a minha conclusão, mostrada no trabalho – não é o desconhecimento do supercondutor. Não é, de forma nenhuma, não termos o supercondutor, ou não sabermos o que é uma ressonância magnética, ou um "chip". Não é isso. O que nos está distanciando é essa geração de debiloides que se está criando no Brasil – temos uma verdadeira geração de nanicos e debiloides. Não se concebe que 47% – nós aqui prestamos exame militar, e sabemos que é o mais sumário – da nossa população com dezoito anos de idade não passem no exame médico militar. São cem mil casos de cegueira no Nordeste. Para cada quatro crianças que nascem no Nordeste uma morre de desidratação – é de desidratação não é de outra coisa, não. Então, acho que a soberania passa pelos aspectos de nutrição e de alimentação. (p. 56)

O desenvolvimento científico e tecnológico do país e a reserva de mercado para certos setores industriais foi discutida ainda na audiência de 6 de maio de 1987[39], quando foram ouvidos Jorge Monteiro Fernandes, da União Brasileira de Informática, e Nelson Torres Duarte, da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais.

O constituinte Paulo Macarini colocou-se a favor da reserva de mercado para informática e fez um paralelo com a luta pela criação da Petrobras:

> Gostaria de dizer, notadamente porque participei da luta "O Petróleo é Nosso", e depois, como jovem ainda, dos movimentos de rua, de conscientização da opinião pública, que me lembro de duas antipropagandas contra a Petrobras, que se iniciava então. (...) Mas a história nos provou, mesmo com as crises que se sucederam, que estávamos no caminho certo, porque a Petrobras representa hoje, uma das mais expressivas empresas do mundo, dando ao Brasil, inclusive, segurança e tranquilidade. (p. 3)

Na época da Constituinte, os Estados Unidos questionavam a reserva de mercado brasileiro para informática e estavam pressionando o país a mudar sua política na área. O representante da União Brasileira de Informática, Jorge Monteiro Fernandes, defendeu a necessidade de inclusão, no texto constitucional, da ideia de que o mercado nacional fosse considerado um patrimônio:

> Última questão: o que pode fazer a Constituinte para preservar, desenvolver a ciência e a tecnologia? A primeira colocação é considerar que o mercado brasileiro é um patrimônio nacional. Por quê? Não estamos advogando, de forma alguma, que o Brasil feche as fronteiras para todas e quaisquer iniciativas, bem, como o avestruz, e passemos a fazer absolutamente tudo. Isso é equivocado e, além dos mais, é tremendamente errado. O que se deseja é que esse mercado seja considerado patrimônio

[39] Publicada no *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987.

> nacional e caiba ao país decidir, de forma democrática, autônoma, como usá-lo. (p. 4)

Na audiência com o embaixador Flecha de Lima[40], o constituinte Aécio Neves abordou a questão da reserva de mercado para a informática e o diplomata observou o seguinte:

> (...) agradeço a V.Exa. a oportunidade da pergunta, porque permite que abordemos talvez a mais crítica questão da economia internacional, depois da dívida externa. (...) Pediria vênia ao nobre deputado Aécio Neves para assinalar que, no caso de um país em desenvolvimento, como o Brasil, a proteção à indústria nascente não pode ser confundida com o protecionismo. Protecionismo é uma moléstia de país industrializado, uma síndrome típica de país que já atingiu certo estágio de desenvolvimento e que usa medidas restritivas para se proteger de importações mais competitivas ou do livre jogo das vantagens comparativas. No caso da proteção de certos setores industriais, em um país como o nosso, isso é legítimo. (p. 12)

Já o representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, Nelson Torres Duarte, apresentou como reivindicação do setor a manutenção do não reconhecimento de patentes como necessidade para o desenvolvimento da indústria farmacêutica brasileira:

> Verificamos que a soberania nacional não está, há muito tempo, baseada na força e sim no resguardo da tecnologia e da não patenteabilidade. Uma nação emergente, como a nossa, que agora mais do que nunca busca o seu destino, tem necessidade de se libertar das patentes, verdadeiras leis obscurantistas. Bem fizeram as nações desenvolvidas do mundo que só adotaram o regime de patente e – agora refiro-me especificamente ao mercado da indústria farmacêutica – quando já tinham suficiente conhecimento tecnológico, já dominavam todos os estágios da química e da indústria farmacêutica e optaram pela patenteabilidade dos insumos e das fórmulas farmacêuticas. (p. 6)
>
> O Brasil não se tornará independente enquanto não for capaz de fabricar nacionalmente os produtos essenciais à saúde. A saúde não se esgota no médico, no serviço social, não se esgota nos serviços de saúde. Ela é completada com a medicação. E esta transformação de produtos químicos em produtos farmacêuticos, as indústrias nacionais são bastante competentes para realizar todos os estágios da fabricação. (p. 6)
>
> Hoje estamos reduzidos a uns míseros 17% do mercado. A indústria nacional está absolutamente empobrecida. Se estamos nesta Subcomissão, batendo às portas da Constituinte, é para que esta lei de não patenteabilidade resista aos ataques das multinacionais, ao seu *lobby* feroz. (p. 7)

E o representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais, Nelson Torres Duarte, apresentou uma proposta aos constituintes:

> Quero concluir, lendo proposta que escrevi há poucos minutos: "Fica assegurada a todo o setor da economia em fase de desenvolvimento tecnológico, visando à autonomia industrial, a não-privilegiabilidade referente à propriedade industrial. No interesse da defesa da soberania, o país poderá denunciar, a qualquer tempo, os acordos internacionais de patentes." (p. 9)[41]

Como representantes de movimentos sociais, a Subcomissão ouviu um membro do Cimi, um da Conam e o cacique Raoni, na audiência de 7 de maio de 1987.[42]

Paulo Machado Guimarães, do Cimi, levou à Subcomissão a ideia de que o país seria composto de diferentes nacionalidades:

> Sustentamos que o Brasil não é constituído por uma única nação, que o Estado brasileiro não é uninacional, mas plurinacional. Esta plurinacionalidade tem uma tradução em reconhecimento histórico desde os séculos XVI,

[40] Audiência de 22/4/1987, *Danc* (Suplemento) de 1/5/1987.

[41] O longo contencioso internacional entre Brasil e Estados Unidos no que se refere ao reconhecimento de patentes é estudado no livro *A guerra das patentes*, de Maria Helena Tachinardi, Editora Paz e Terra, 1993.

[42] Por motivo desconhecido, as notas taquigráficas da segunda parte da audiência do dia 7 de maio, com os depoimentos acima referidos, não foram publicadas no *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Entretanto, foram tomadas e as encontramos no Arquivo da Câmara dos Deputados, no acervo da Assembleia Nacional Constituinte, entre a documentação da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, caixa 12 – Atas Plenas. As citações referem-se a páginas dessas notas.

> XVII, XVII, em formulações e bulas papais que afirmam o direito das nações quando os portugueses chegaram ao território recém descoberto e encontraram uma realidade até então desconhecida para eles. (p. 2 das notas taquigráficas)

Conforme Guimarães, os povos indígenas resistiram às invasões coloniais, mas foram suplantados pela força das armas:

> Os direitos que efetivamente esses povos e nações minoritários têm sobre as terras que ocupam também foram reiteradas vezes afirmados desde a Colônia até a República. (p. 6 das notas)

> Vamos investigar, interpretar o discurso dos legítimos representantes dessas nações e chegaremos à conclusão de que eles estão afirmando que não querem constituir-se num governo autônomo ou, melhor dizendo, num Estado próprio. Já admitem que existe hoje no território brasileiro um Estado que organiza politicamente a todos. É bem diferente a organização política da organização social, étnica, que tem sua expressão na nação. (p. 11)

O representante do Cimi informou que a entidade havia apresentado proposta à Constituinte que reconhecia as nações indígenas como pessoas jurídicas de direito público interno, conferindo a elas direito e bens próprios. E mais tarde, em seu depoimento, defendeu que o usufruto das riquezas naturais das terras indígenas fosse exclusivo desses povos.

A Subcomissão concedeu a palavra também ao cacique Raoni, que, entre outras questões, destacou a repressão aos indígenas:

> Então sempre estou vendo que o seu povo, polícia e soldados estão mexendo na área do meu povo, estão querendo matar, atirar, acabar. Por quê? Nós não somos bichos. A polícia vai matar meu povo, vai assar, comer com farinha? Nós não achamos bom. (...) Nosso índio não é bicho. Vocês também não são bicho. Temos a mesma cara, temos língua, temos orelha, temos olho, temos pé, a mesma coisa que vocês, Eu estou usando o meu botoque, minha vida, meu documento. (...) Eu estou querendo que vocês deixem nossa terra. Nós somos donos da terra (p. 30, 32 e 34 das notas)

O constituinte Francisco Rollemberg questionou a abordagem da questão indígena apresentada pelo Cimi e defendeu a integração dos povos indígenas à vida nacional (p. 42 a 46 das notas), concluindo assim sua intervenção:

> Vamos dar aos nossos índios o reconhecimento de sua presença. Vamos convidá-los a participar da vida nacional, vamos convidar os índios brasileiros, que são tão brasileiros quanto nós brancos, a construir uma grande nação, dando-nos as mãos, marchando juntos, falando a mesma língua, invocando o mesmo Deus e a mesma religião, se for o caso. (p. 46 das notas)

Instaurou-se um debate entre o representante do Cimi e o constituinte Francisco Rollemberg, e depois com o constituinte Haroldo Lima, defensor da proposta indígena, que se dirige ao colega envolvido na polêmica:

> É porque V.Exa. é representante da nação branca e o representante dos índios é ele. O Raoni é quem sabe onde é que o calo está doendo; ele é quem sabe que quando branco casa com a índia, massacra o índio. E V.Exa. expressa esse ponto de vista quando diz que é preciso acabar, ter um só Deus, uma só religião, uma só festa, uma mesma língua. Ou seja, acaba-se com a nação indígena. (p. 56 das notas)

Pela Conam, que congregaria cerca de treze mil associações de moradores, apresentou-se como representante Lúcia Maria Rocha Rausis que destacou agressões à independência e à soberania nacionais que o Brasil estaria sofrendo nas últimas décadas e o domínio quase total do capital estrangeiro na indústria nacional. Segundo Rausis,

> É necessário, portanto, firmar princípios básicos com força de lei que melhor protejam a soberania da nação. Introduzindo-os na Constituição poder-se-á coibir o entreguismo e salvaguardar o futuro independente da pátria. E ainda, estabelecer regras que favoreçam o crescimento da democracia no mundo, e nos coloque no cenário mundial como um país que ama a paz e luta pela manutenção dos direitos fundamentais do homem. (p. 66 das notas)

A representante da Conam apresentou diversas propostas aos constituintes, nenhuma específica sobre moradia. Essas versavam sobre a proibição da colocação de bases militares estrangeiras no território nacional, limite do mar territorial, inviolabilidade do espaço aéreo, defesa da autodeterminação dos povos, recusa de relações com países que pratiquem o *apartheid*, proibição de envolvimento do país em guerras de agressão, impedimento de concessão de asilo político a ditadores e pessoas que tenham atentado contra os direitos humanos, estatização da indústria de armamentos, obrigatoriedade de autorização do Congresso para empréstimos externos, reserva de mercado para indústrias fundamentais, entre outras medidas de cunho nacionalista.

Ao final de seu depoimento, a representante da Conam explicou como chegaram às propostas apresentadas na Subcomissão:

> Essas resoluções, que estão aí e que saíram de nossas bases, foram feitas através de discussões nos bairros, nas favelas. O povo brasileiro, apesar de não ter todo o conhecimento técnico para formular as demais questões, sabe onde lhe dói, onde tem problemas, pensa na nação como um todo e formula questões sobre isso (...) (p. 81 das notas)

Pela deferência com que foi recebido pela Subcomissão, pela sua história política e pela diversidade de temas que abordou, o ex-governador Leonel Brizola[43] merece ter seu depoimento destacado no presente texto. Sua fala e as intervenções parlamentares que se seguiram retomaram vários dos temas tratados em outras audiências como soberania, papel do capital estrangeiro e princípios de relações internacionais, além de temas não afetos diretamente à Subcomissão, como os militares, a disputa parlamentarismo x presidencialismo, a questão da terra e outras.

Encerrando a série de audiências da Subcomissão, o ex-governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro iniciou seu depoimento relatando as dificuldades pelas quais passaram os exilados brasileiros no exterior durante a ditadura, fato pouco estudado pela literatura sobre o período:

> Primeiro, gostaria de relatar, em duas palavras, o que ocorreu conosco, com os brasileiros que, em razão da situação política do nosso país, foram para o exílio espontaneamente ou, em certos casos, até mesmo banidos. O que ocorreu lá? Como atuou o nosso país? Como praticou as suas relações internacionais em função daquela verdadeira diáspora que levou milhares de brasileiros e suas famílias para o exílio? É preciso que a Constituinte tome conhecimento do que aconteceu, porque ocorreram situações verdadeiramente deprimentes para o nosso país, que desejaríamos que jamais ocorressem com quem quer que seja. Os que foram para o exílio desde logo passaram a ser inteiramente desconhecidos pelo governo brasileiro, deixaram de existir como cidadãos deste país. Nem mesmo as suas famílias eram motivo de quaisquer considerações por parte de nossa pátria, do Estado brasileiro, e do segmento do Estado brasileiro responsável pelas relações internacionais, o Itamaraty. Passaram a ser conhecidos apenas como objetos de espionagem ou de repressão direta, ou através das polícias dos países onde se encontravam. Lamentamos oferecer este depoimento, no qual a consciência nos obriga a dizer que o Itamaraty, em regra, salvo exceções honrosas, dignificantes, passou a atuar como organização repressora policial. Realmente, jamais compreendemos isto. Como é que o nosso corpo de diplomatas pôde ser tão indiferente à sorte de milhares de brasileiros no exílio – muitos, a maioria, vivendo numa situação precaríssima, de carências, necessidades incríveis, sem documentos? Éramos apátridas. Nem os documentos de nossas mulheres, de nossos filhos foram renovados. Não concordavam sequer que os filhos de brasileiros exilados fossem registrados nos consulados. (p. 20)

> Não sei se agora ainda é assim, mas, quando nos encontrávamos lá fora, o próprio regime de Pinochet concedia documentos de identidade aos chilenos que se encontravam no exílio. As dificuldades que tínhamos para nos mover, sentindo a pressão das embaixadas junto aos serviços policiais desses Estados, a nos perseguirem, a cuidarem dos nossos passos, enviando relatórios para o regime ditatorial que se impunha naquela época sobre o nosso país, eram enormes. Acho que este é um campo em que precisamos estabelecer algumas garantias. Sob

[43] Audiência de 8/5/1987, *Danc* (Suplemento) de 24/6/1987.

> circunstância alguma podemos permitir que brasileiros, em função de problemas políticos, sejam jogados desta forma no exterior. (p. 20)

O ex-governador relatou também o episódio em que decidiu encampar a empresa americana de distribuição de energia quando era governador do Rio Grande do Sul e da pressão exercida pelos americanos.

> Pois bem! Apliquei a legislação. E resolvi simplesmente encampar a empresa, retomar seus serviços e indenizá-Ia. Foi um processo simples. Não havia nisso nada de ideológico, pois eu não tinha nenhuma reserva especial contra o capital estrangeiro. (...) E lá, nos Estados Unidos, havia uma campanha enorme, feita pela imprensa, que dizia que a ITT era uma companhia popular, era a companhia das viúvas, porque eram as viúvas que detinham as ações; que aquilo era uma violência, coisa e tal. E aqui no Brasil, então, foi uma guerra em cima de mim. Transformaram-me em Fidel Castro, colocaram uma barba em mim! (p. 21)

A seguir, apresentou sua visão da soberania:

> Verificamos o seguinte: a soberania do nosso país, os seus valores, a sua expressão perante o mundo haveriam de depender essencialmente do seu povo. As nossas próprias relações com os demais povos, da mesma forma. Não dependem da grandeza da nossa economia, como pensam muitos que dizem que somos a oitava economia do mundo. Não. Nós podemos ser a oitava economia do mundo e ser uma colônia. Insisto em afirmar que a expressão do nosso país perante o mundo e perante nós próprios, em relação ao que desejamos para o nosso próprio povo, depende da nossa realidade social. Então, há um vínculo profundo, em nossa percepção, entre soberania e realidade social. Não depende do território, não depende das riquezas que temos no subsolo, não depende de todo o conjunto de grandezas que caracterizam o Brasil. Isto nos confere outras tantas possibilidades, enseja-nos um futuro esplendoroso, mas secundariamente, pois o essencial, a existência da nação, a sua soberania, a sua expressão perante o mundo, depende da situação em que se encontrar o seu povo e, desde logo, do seu nível cultural. (p. 22)
>
> Nossas elites dirigentes precisam ser questionadas – e vou mais longe, questionadas ideologicamente. Mas não é preciso chegar a tanto. Acho que precisamos questionar sua própria capacidade, sua eficácia e sua competência para gerir o país. (p. 23)
>
> Digo mais: é exatamente pelo atraso cultural, pelo estado biológico, físico de nosso povo, que é doente, carente – e como todos sabemos e temos consciência – que sofremos lesões em nossa soberania. Se nosso povo não estivesse nessa situação, as categorias governantes jamais fariam os convênios que têm feito, pois o povo não permitiria tal coisa. Porém, ele nem toma conhecimento, porque não sabe que estão negociando a sua própria sorte, estão entregando os frutos do seu trabalho. Este povo não está sequer produzindo o que pode porque não tem como. E o pouco que produz está sendo entregue vilmente lá fora, enquanto o seu futuro está comprometido. (p. 23)
>
> Se houvesse uma população com nível cultural e opinião pública no país, jamais se admitiria a existência do monopólio de comunicação, como ocorre no Brasil. (...) A televisão pode ser particular, mas jamais um monopólio. Nem nos Estados Unidos existe o que temos aqui. Vivemos dando choque eletrônico na população. Esta não entende bem o que ocorre. E, então, o que acontece? Entregam os frutos de nosso trabalho, e o país está cada vez mais carente. À medida que o tempo vai passando, vão assumindo compromissos em nome da população, que nos comprometem ainda mais. (p. 23)
>
> Os investimentos estrangeiros estão enclausurados, representam lesões para a nossa soberania, de maneiras diferentes. O Brasil já deu outras garantias aos investimentos estrangeiros – e tudo à revelia da população, como num regime discricionário. Quer dizer, estamos decidindo interesses mais sagrados do nosso povo, no que diz respeito à sua morte, ao seu destino, sem dar-lhe audiência, sem ouvi-lo sequer, sem que ele participe. Ligamos a questão da soberania essencialmente à situação do nosso povo. (p. 23)

> Então, soberania não é apenas a intangibilidade das nossas fronteiras; soberania não é a presença aqui de uma força estrangeira, violando os nossos direitos: soberania não é uma independência formal do nosso país, nem mesmo uma independência real em relação a outras nações. A soberania, verdadeiramente, reflete a situação social de nosso povo. Só modificando-a nos será permitido alcançar níveis de desenvolvimento que poderão garantir a nossa projeção, no futuro, como nação realmente soberana. (p. 24)

Interpelando o ex-governador, o constituinte Roberto Freire, que não era membro da Subcomissão, levantou princípios defendidos em outras audiências da Subcomissão, demonstrando que os temas tratados em uma esfera circulavam entre as bancadas na Constituinte:

> Gostaria de aproveitar este momento para dizer dentro da concepção de soberania, que acredito ser majoritária, que soberano é o povo – um povo não espoliado e não explorado, não um povo de miseráveis, mas um povo livre, um povo com condições de vida condigna. Dentro dessa visão, um povo que quer viver em paz com o mundo. (...) Autodeterminação dos povos, não ingerência, não participação de política de agressões militares, não participação de pactos militares, desnuclearização da América Latina. São definições que temos que deixar claro, agora nesta Subcomissão. (p. 25)

A experiência do regime militar ecoava nas salas de reuniões da Assembleia Nacional Constituinte e motivou a elaboração de propostas diversas, como a apresentada pelo constituinte José Paulo Bisol, relator da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, à qual pertencia a Subcomissão em tela:

> Nós, constituintes, não temos o dever de jogar no arquivo da História, respeitosamente, esse princípio: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido"? E substituí-lo por alguma coisa mais objetiva, como, por exemplo: "A soberania pertence ao povo." – expressão adotada por todas as Constituições modernas – e acrescentando: "Só pelas formas previstas por esta Constituição, pelas formas de manifestação da vontade do povo, previstas por esta Constituição, é lícito assumir, organizar e exercer o poder." Tenho a impressão de que um dispositivo mais ou menos nesses moldes não evita o golpe militar, é óbvio, mas fará com que nenhum golpe de estado tenha a racionalização, a justificação, o discurso da normalidade. Far-se-ão golpes de estado, mas eles conterão em si mesmos, em virtude da Constituição existente, o seu estigma, o seu anátema. (p. 28)

A última audiência da Subcomissão ouviu também o representante da Associação dos Deficientes do País, Paulo Roberto Moreira, durante a fala do ex-governador Leonel Brizola.

> Agora, após ouvir a explanação do Sr. Governador sobre a lógica da soberania e das relações internacionais, é com muita alegria e admiração rara que vejo que S.Exa. também, se preocupa com os não-indivíduos, os exilados internos, os apátridas. S.Exa. não é mais um exilado, mas muitos ainda o são. Os negros e os velhos são exilados neste país. Nós mesmos somos exilados dos banheiros, das escolas, das instituições, dos palácios, da nossa própria casa. Somos os exilados e internos deste país, e o Sr. Governador percebeu isto. Aliás, ele é positivamente esperto, porque percebe a realidade, justamente porque viveu a lógica dos que perderam a cidadania. Somos os sem-sujeitos, histórica, política e culturalmente deserdados, e vamos, com certeza, herdar cultura. (...) A soberania de uma nação reside no fato de ela poder respeitar todos os seus integrantes. Aí, sim, ela será forte. Como pode haver uma nação forte se os seus indivíduos são mutilados em progressão geométrica, enquanto o assistencialismo e o paternalismo auxiliam em progressão aritmética? (p. 24)

> Sr. Governador, estou encantado com as suas palavras. E acho que as autoridades brasileiras precisam parar de falar que os nossos problemas são de saúde, de educação e, quando muito, de transporte. Na verdade, o nosso grande problema é de direito, de cidadania, de existência. Estamos sendo massacrados nesta nação. Os negros estão sendo massacrados, quem não sabe disto? Os pobres estão sendo massacrados. Desprezam e massacram todas as formas de pobreza, a deficiência, a velhice, o fato de ser menor e não ser criança. Este país está sendo

> massacrado, completamente massacrado. E ainda têm coragem de dizer que está-se desenvolvendo. Nunca, jamais este país de desenvolveu! Meus parabéns, governador! (p. 30)

7. Considerações finais

Ao final dos trabalhos, em 22 de maio de 1987, a Subcomissão aprovou um extenso anteprojeto com 32 artigos, divididos em três títulos: Soberania, Nacionalidade e Relações internacionais. Foram abordados vários temas que acabariam não sendo contemplados na nova Carta, como a submissão compulsória de acordos internacionais de direitos humanos, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho ao Congresso (art. 27 do anteprojeto) e a necessidade também de aprovação congressual à denúncia de qualquer um desses tipos de compromissos. Outro tema abordado foi a distinção entre acordos que não precisariam ser submetidos ao Legislativo (os chamados "acordos executivos") e os que necessariamente deveriam ser aprovados por este Poder:

> (...) aprovar os tratados internacionais celebrados pelo presidente da República, exceto os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados preexistentes; os que ajustem a prorrogação de tratados e os de natureza administrativa. O Congresso Nacional será notificado, para seu conhecimento, da celebração destes tratados, com indicação precisa de seu caráter e conteúdo, imediatamente após a conclusão dos mesmos.[44]

Chama atenção no anteprojeto a preocupação em ampliar o controle do Congresso Nacional sobre a celebração de atos internacionais e a fiscalização da política externa brasileira, inclusive com a previsão de criação pelo Congresso de um "Comitê de Acompanhamento e Fiscalização das Relações Internacionais". A preocupação com a dívida externa levou à criação de dispositivos específicos sobre o assunto. Além da previsão acima apontada de aprovação, em geral, de tratados celebrados pelo presidente, o anteprojeto estipulava especificamente como atribuição do Congresso:

> (...) resolver prévia e definitivamente sobre os contratos de captação de recursos financeiros, no mercado internacional, celebrados pelos órgãos da administração direta e indireta, federal, estadual ou municipal.[45]

Como observação final, vale assinalar que a dinâmica dos debates dessa Subcomissão foi dada pela participação dos constituintes que, muitas vezes, introduziam assuntos que não haviam sido abordados pelos depoentes. O perfil destes últimos era mais de técnicos e especialistas do que de porta-voz de reivindicações sociais específicas, como em outras Subcomissões. Foi importante também o fato de que alguns dos membros da Subcomissão já houvessem sido parlamentares com atuação junto à Comissão de Relações Exteriores da Câmara como os constituintes Aluízio Bezerra, Sarney Filho e, em especial o relator, o constituinte João Hermann que, mesmo após a ANC, continuou por vários mandatos a tratar do tema das relações internacionais na Câmara dos Deputados.

[44] Item II do art. 30 do anteprojeto (Cap. III – Das atribuições do Congresso Nacional). www.camara.gov.br/constituicao20anos

[45] Item VI do art. 30 do anteprojeto. Idem.

8. Referências

FONTANIVE, Vicente Marcos. A Constituição Federal de 1988 e a nacionalidade brasileira. In: ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2008. v. 2.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. Direito internacional: das relações às regulamentações. DANTAS, Bruno (org.). *Constituição de 1988*: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. I.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987). *Texto para Discussão: IE/Unicamp*, Campinas, n. 157, mar. 2009. Disponível em http://www.eco.unicamp.br. Acesso em 3/4/2009.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados.* Porto Alegre: S. A. Fabris Ed., 1995.

POLVEIRO JÚNIOR, Elton Edmundo. As relações internacionais na Constituição de 1988 e suas consequências na política externa brasileira. In: DANTAS, Bruno (org.). *Constituição de 1988*: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. I.

SARNEY: ele pede coesão nacional para enfrentar a dívida. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6538, p. 4, 21 mar. 1987. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112795.

SENADO instalará hoje a Comissão da Dívida Externa. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. A7, 30 mar. 1987. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115625.

SILVA, Elir Cananéa. Distinções entre brasileiros natos e naturalizados nas constituições brasileiras. In: ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2008. v. 2.

SPRANDEL, Maia; NERY, Tiago. A Constituição Federal de 1988 e as relações internacionais. In: SEMINÁRIO Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular, 27 e 28 nov. 2008, Brasília. *Caderno de Textos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa. 2008.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
2ª 22/4/1987	Paulo Tarso Flecha de Lima	Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores	Relações internacionais na futura Constituição – política externa
3ª 28/4/1987	Celso Albuquerque Mello	Professor de Direito Internacional Público na UFRJ	Normas de relações internacionais no texto constitucional
	Vicente Marotta Rangel	Professor da Faculdade de Direito da USP	Soberania e relações internacionais
4ª 29/4/1987	Ramiro Saraiva Guerreiro	Embaixador extraordinário para Dívida Externa	Normas de relações internacionais no texto constitucional
5ª 30/4/1987	Carlos Roberto Siqueira Castro	Professor da PUC-RJ	Aspectos internos da soberania
	José Francisco Rezek	Ministro do STF	A nacionalidade e as relações exteriores da República
6ª 4/5/1987	Jacob Dolinger	Professor de Direito Internacional Privado da Universidade do Rio de Janeiro	Relações internacionais na futura Constituição – nacionalidade
7ª 5/5/1987	Renato Archer	Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia	Soberania e desenvolvimento tecnológico – reserva de mercado
8ª 6/5/1987	Jorge Monteiro Fernandes	Representante da União Brasileira de Informática	Soberania e reserva de mercado
	Nelson Torres Duarte	Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais	Soberania e reserva de mercado
9ª 7/5/1987	Roberto de Abreu Sodré	Ministro das Relações Exteriores	Política internacional do Brasil em 1945 e hoje (1987)
	Paulo Machado Guimarães	Representante do Cimi	Direito dos povos indígenas à autodeterminação
	Lúcia Maria Rocha Rausis	Representante da Confederação Nacional das Associações dos Moradores (Conam)	Soberania e relações internacionais
	Raoni	Cacique	Direito dos povos indígenas
10ª 8/5/1987	Leonel Brizola	Ex-governador do RJ	Soberania nacional
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	Direitos e cidadania dos deficientes físicos

I.b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias

Fernando A. G. da Trindade

1. Introdução

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias foi presidida pelo constituinte Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) e teve como relator o constituinte Lysâneas Maciel (PDT-RJ).

A Subcomissão optou por realizar também audiências públicas itinerantes, vale dizer, fora da sede da Assembleia Nacional Constituinte, em Brasília. Para que a Subcomissão decidisse pela realização de tais audiências itinerantes, acreditamos que foi decisivo o perfil do presidente e relator, constituintes Maurílio Ferreira Lima[1] e Lysâneas Maciel[2], parlamentares com importantes bases eleitorais nos movimentos populares e que procuraram fazer com que esses movimentos tivessem participação nos debates da Constituinte. A propósito, cabe o registro de que especialmente o constituinte Lysâneas Maciel temia que a Constituinte fosse hegemonizada pelo que entendia serem forças conservadoras.

A primeira audiência ocorreu em 24 de abril de 1987, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, havendo a participação de deputados estaduais, de representante do governo do estado, de representantes de entidades da sociedade civil e de movimentos populares.

A segunda audiência pública da Subcomissão foi realizada em 29 de abril de 1987, na Câmara dos Deputados, sendo depoentes o professor Ramayana Gazzinelli, presidente da Sociedade Brasileira de Física, e o professor Ênio Candotti, vice-presidente da SBPC, que falaram sobre o tema "Programa nuclear clandestino brasileiro – as contas secretas Delta I, II, III e IV".

---

[1] Maurílio Ferreira Lima havia sido deputado federal pelo MDB, cassado pelo regime militar em 1968, após fazer discurso em que denunciava o célebre Caso Para-Sar (ver nota 3).

[2] Lysâneas Maciel também havia sido deputado federal pelo MDB, cassado por criticar o regime militar, em 1976.

Há referência feita pelo presidente da Subcomissão, na segunda audiência, a depoimento que seria prestado pelo capitão da Força Aérea, Sérgio Miranda[3], representando os militares não anistiados. Contudo não encontramos mais citações a tal audiência, nos respectivos *Diários*.

Da mesma forma, na mesma ocasião, o presidente faz referência a audiência pública a ser realizada no dia seguinte, 30 de abril, no Teatro Santa Isabel, em Recife, para onde se deslocaria com o relator.

Cumpre aqui consignar também que não há registro da realização dessa audiência, que seria a terceira, e nem da quarta audiência, nos *Diários da Constituinte* relativos à presente Subcomissão.

A quinta audiência pública da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias foi realizada no dia 5 de maio de 1987, em Salvador, na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, tendo tido – tal como a primeira audiência, realizada na cidade de São Paulo – a participação de deputados estaduais, de representante do governo do estado, de representantes de entidades da sociedade civil e de movimentos populares.

Já a sexta audiência pública da Subcomissão[4] foi realizada em Brasília, no dia 6 de maio de 1987, tendo, na sua primeira parte, como depoente o Dr. Rex Nazareth Alves, presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, que foi à Subcomissão para prestar esclarecimentos sobre o chamado programa nuclear clandestino, assunto objeto da reunião da segunda audiência pública, realizada no dia 29 de abril.

Em seguida, na segunda parte da sexta audiência, foi concedida a palavra ao Sr. Paulo Roberto Magalhães Moreira, representante dos deficientes físicos. Finalmente, falou a Dra. Elisa Gonçalves Martins, diretora do Procon-DF, que entregou a Carta de Brasília sobre os Direitos do Consumidor.

Interessante registrar, também, o comentário feito pelo presidente da Subcomissão, constituinte Maurílio Ferreira Lima, sobre o funcionamento da Subcomissão e da própria Constituinte como um todo, ao comentar que ele próprio e o relator, deputado Lysâneas Maciel, pagaram "do nosso bolso" as passagens para que os depoentes da segunda audiência pública viessem a Brasília, pois só depois de iniciados os trabalhos, a Câmara "liberou verba para que pudéssemos trazer convidados."

Por fim, importante destacar que, como pode ser verificado na leitura das propostas apresentadas, muitas reivindicações das entidades civis e dos movimentos populares foram acolhidas e inseridas no texto constitucional, o que confirma e reafirma o entendimento de que a Constituinte se demonstrou aberta e permeável ao país real existente no momento da sua realização.

Curioso notar, ainda, que algumas propostas apresentadas nas audiências públicas e não acolhidas na Constituinte foram, depois, incluídas no texto constitucional, por emendas, como o direito à aposentadoria da "dona de casa", reeleição para as chefias do Poder Executivo e extinção dos juízes classistas da Justiça do Trabalho.

2. Contexto histórico

Cabe consignar as diferenças de procedimento entre as audiências realizadas pelas diversas Subcomissões. Assim, enquanto as audiências realizadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança se caracterizaram pela participação acentuada, como depoentes, de representantes de entidades e órgãos estatais, as audiências realizadas pela Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias se caracterizaram pela participação de representantes de entidades

[3] O capitão Sérgio Miranda foi protagonista do célebre Caso Para-Sar, que teria ocorrido em 1968, quando o capitão teria se recusado a cumprir ordem manifestamente ilegal, dada pelo então chefe de gabinete do Ministério da Aeronáutica, brigadeiro Burnier, que teria ordenado ao capitão Sérgio e outros oficiais a praticarem atentado terrorista na cidade do Rio de Janeiro.

[4] Pelo cronograma inicial da Comissão, a sexta audiência seria realizada no dia 7 de maio, na Região Norte. Contudo, foi realizada em Brasília. Não encontramos registro das previstas para os dias 7 e 8 de maio, sendo a sexta, portanto, a última audiência de que encontramos registro de realização.

civis e dos movimentos populares, com pouca participação de representantes do Estado.

Quanto à decisão da Subcomissão de que tratamos, no sentido de realizar audiências para ouvir a sociedade em outros locais que não a sede da Constituinte, em Brasília, devemos consignar que houve membros que se manifestaram contra. Assim, por exemplo, o constituinte João Agripino se manifestou contrário alegando o tempo limitado que a Subcomissão tinha para concluir os seus trabalhos.

Já o relator da Subcomissão, constituinte Lysâneas Maciel se manifestou taxativamente a favor, asseverando que a audiência pública itinerante obedecia integralmente ao art. 1º do Regimento, pois tal artigo dizia que todas as reuniões são realizadas em Brasília, no recinto do Congresso Nacional, salvo motivo de força maior. E nesse sentido a ausência do povo seria motivo de força maior.

Cabe, também, consignar a discussão sobre as contas secretas relativas ao "programa nuclear secreto", tema que foi tratado na segunda e na sexta audiências, ocupando boa parte dos debates da Subcomissão. Devemos recordar que o momento político de realização da Constituinte demandava que os negócios da administração pública fossem tratados com publicidade e transparência, contrariamente ao que havia ocorrido no regime autoritário, que se encerrava, e que tal questão foi entendida pela Subcomissão como que relacionada com o tema dos direitos coletivos, vale dizer, com o direito da sociedade de estar informada sobre todos os negócios públicos, tendo sido amplamente noticiada a existência de tais contas secretas, pela mídia, à época, o que certamente contribuiu para a sua discussão pela Subcomissão.

Por outro lado, conforme já consignado na Introdução, não encontramos registro de realização das audiências públicas itinerantes que estavam previstas para se realizar em Recife, no Rio de Janeiro e na Região Norte.

3. Temas debatidos

3.1. Primeira audiência[5]

A primeira audiência da Subcomissão foi realizada em 24 de abril de 1987, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, como já referido acima. Não constam do *Diário da Constituinte* a transcrição das intervenções e debates havidos, mas apenas resumo constante da respectiva ata.

Assim, conforme o resumo, fizeram uso da palavra o deputado estadual por São Paulo, Luiz Carlos[6], presidente do Grupo de Trabalho da Assembleia Legislativa que estudou o projeto de Constituição do estado de São Paulo; o presidente da Casa, deputado Luiz Máximo; também o Dr. Mário Sérgio Garcia, representando o governador Orestes Quércia e, em seguida, falou o conferencista convidado, jurista Miguel Reale Júnior que tratou da necessidade da participação popular na política brasileira.

O conferencista questionou a participação dos eleitores mediante a assinatura de emendas populares, conforme previsto no Regimento Interno da Assembleia, pois tal participação deverá continuar por intermédio dos representantes populares na Assembleia Constituinte e não mediante assinaturas que, "além de método bastante dispendioso, dificulta o acesso do eleitor à Constituinte, não trazendo resultados positivos." Tomou como exemplo a Itália, onde eram necessárias quarenta mil assinaturas para uma proposta de emenda à Constituição e na Espanha, quinhentas mil[7].

Defendeu também o direito de audiência no processo de participação e manifestou-se contrário ao voto facultativo, bem como ao direito de voto aos dezesseis anos, por ser temerário que tal direito acarrete também a responsabilidade criminal.

---

[5] *Danc* de 21/5/1987 (Suplemento), p. 2-3.

[6] Cremos que se trata do deputado Luiz Carlos Santos, posteriormente deputado federal.

[7] Conforme nos parece, diversamente do previsto pelo professor Miguel Reale Júnior, a participação popular na Constituinte mediante a apresentação de emendas próprias terminou sendo produtiva e marcou inclusive o texto constitucional, não obstante seja fato a dificuldade que diversas entidades e movimentos tiveram para a obtenção das trinta mil assinaturas.

Em seguida, falou o prefeito Maurice Mariane, presidente da Associação Paulista dos Municípios, defendendo a reeleição para prefeito, inclusive os eleitos em 1982, sendo apoiado pelo constituinte Samir Achôa. Usou da palavra, na ocasião, o deputado estadual por São Paulo, Valdir Trigo, que desaprovou de maneira enérgica a reeleição para qualquer cargo executivo, principalmente para prefeito, no que foi muito aplaudido.

Falou a seguir, o Dr. Inácio Valério de Souza, presidente da União dos Militares Não Anistiados, afirmando que oitocentos membros já anistiados foram surpreendidos pelo Decreto nº 864/79, que "desanistiou" a todos.

O Dr. Sales Santos Júnior, representante da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, defendeu a participação popular na Constituição, o direito para que as associações e o povo em geral possam apresentar emendas à Constituição, desde que satisfeitos os requisitos exigidos, conforme o art. 24 do Regimento Interno da Constituinte.

O Sr. Marcelo Sena, presidente do Centro Acadêmico Onze de Agosto, apresentou sugestão do sentido de serem cassados pelo povo os políticos que não cumprirem com as suas promessas durante o mandato.

Teobino Ferreira de Souza, representante do Fórum de Debates de São Paulo, entregou proposta sugerindo a limitação dos poderes das Forças Armadas e sobre Direito Coletivo de Trabalho.

Fez uso da palavra o Sr. Maurício Pacheco Chagas, presidente do Teatro Amador de São Paulo, pedindo à Subcomissão que interviesse junto às demais no sentido de conceder direitos culturais ao povo e o disciplinamento nos horários de TV.

A representante da Comissão da Mulher no PT, Criméia[8] Almeida, representante das Mulheres de São Paulo, ex-presa política, exilada e torturada, apresentou sugestão para que fossem extintos todo e qualquer instrumento de tortura e repressão, incluindo a Lei de Segurança Nacional.

Falou também Therezinha Helena de Almeida, presidente do Movimento dos Meninos de Rua. Pela União das Mulheres de São Paulo, falou Maria Antonia, dizendo que o ex-presidente Geisel, para colocar os jovens no caminho da ditadura, apregoou que "esse é o país dos jovens" deixando de lado, às escuras, os idosos e a própria história, criticou a Previdência Social que estende seus benefícios somente à esposa, alegando que "todos são iguais perante a lei" e que é mais do que justo que tais benefícios se estendam aos esposos.

O Sr. Relator disse ainda que havia, entre os constituintes que lá estiveram, a ideia de se estabelecer parâmetros para as assembleias estaduais, e que o anseio das mesmas é o de terem a mais ampla autonomia, para que num país-continente como o nosso, com diversidades regionais muito profundas, fosse adotado o critério de proporcionar maior liberdade às assembleias estaduais, e não estabelecer parâmetros rígidos, a partir de Brasília.

O relator registra ainda o que entendeu ser outro fato interessante, que teria acontecido em uma reunião em Santa Catarina[9], em que um constituinte propôs a outorga da cidadania aos índios. Felizmente, na oportunidade, teria passado naquele local um índio terena que disse: "Para nós, isso pode significar a extinção". O relator prosseguiu debatendo o assunto, para mostrar que o ponto de vista dos parlamentares, dos políticos, dos sociólogos e dos "politólogos" nem sempre corresponde à realidade daqueles que vão ser atingidos pela lei a ser feita.

Para o relator tais exemplos demonstravam muito claramente a conveniência da realização de reuniões itinerantes promovidas pela Assembleia para ouvir a população.

O relator tratou, ainda, da exposição do professor Miguel Reale Júnior e comentou que a exigência das trinta mil assinaturas praticamente inviabilizariam a participação popular por meio de emendas. "Está previsto no art. 24 que poderá haver essa participação popular, mas são tais as exigências para que isso ocorra que, a rigor, essa possibilidade fica imobilizada."

[8] Apesar de constar o nome Crinéria no *Diário da Constituinte* em questão, parece-nos certo que se trata de Criméia Almeida.

[9] Não há mais referência à citada viagem a Santa Catarina no material referente à Subcomissão que consta dos *Diários da Constituinte*.

O relator falou, também, que se tratou dos direitos do consumidor, "numa exposição longa e interessante." E disse que

> (...) a tendência normal dessa Constituição é dar um enfoque ao aspecto liberal, e o liberal vai traduzir isso nos direitos individuais. Estamos dando pouca atenção – e o senador Humberto Lucena estava até sugerindo que não fossem direitos coletivos, mas direitos sociais – aos direitos coletivos. Hoje se está entendendo que esse direito do consumidor não é apenas um direito individual, quanto à qualidade do produto e tal, mas também se insere nisso o acesso ao consumo, que é um direito coletivo.[10]

O constituinte Lysâneas Maciel concluiu a sua intervenção sobre a 1ª audiência pública da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, informando que pelo menos vinte associações populares apresentaram propostas por escrito.

Constituintes ouvem opiniões de paulistas

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias da Assembléia Constituinte realizou ontem, no auditório Teotônio Vilela da Assembléia Legislativa de São Paulo, a primeira audiência pública fora de Brasília, com objetivo de recolher subsídios para elaboração da nova Carta. "Escolhemos São Paulo por ser o Estado síntese da Nação. Mas iremos a outras capitais, seguindo a proposta do deputado Ulysses Guimarães de Constituinte itinerante", explicou o presidente da Subcomissão, deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE).

O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.403, p. 5, 25/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114105

[10] A concepção então aventada pelo relator, constituinte Lysâneas Maciel, foi a que se efetivou no que diz respeito ao direito do consumidor, que foi pela primeira vez inserto expressamente em Constituição brasileira (art. 5º, XXXII e 24, VIII) e depois regulamentado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

3.2. Segunda audiência[11]

A segunda audiência pública da Subcomissão foi realizada em 29 de abril de 1987, na Câmara dos Deputados, sendo depoentes o professor Ramayana Gazzinelli, presidente da Sociedade Brasileira de Física, e o professor Ênio Candotti, vice-presidente da SBPC, que falaram sobre o tema "Programa nuclear clandestino brasileiro – as contas secretas Delta I, II, III e IV".

O presidente da Subcomissão, constituinte Maurílio Ferreira Lima, fez um preâmbulo sobre o tema da reunião, destacando que uma das responsabilidades da Subcomissão seria garantir a transparência dos gastos do dinheiro do contribuinte e que, por essa razão, a Subcomissão iria propor que o novo texto constitucional determinasse que nenhum gasto público pudesse ser feito sem controle do Congresso Nacional.[12]

Acrescentou que o regime militar, além de dotar a legislação brasileira do absurdo de decretos secretos, criou um orçamento subterrâneo clandestino, manipulado de maneira arbitrária e totalmente livre por pessoas vinculadas a projetos duvidosos.

Os conferencistas abordaram diversos aspectos do tema, confirmando que o Programa Atômico Clandestino teria objetivos militares e visava dotar o país de armas atômicas. Afirmaram que o acordo nuclear com a Alemanha podia ser considerado pacífico, já que era objeto de salvaguardas e controle internacionais, ao passo que o programa clandestino não era controlado por ninguém.

O relator, constituinte Lysâneas Maciel, também teceu considerações sobre o assunto, dizendo que, sob o pretexto da segurança nacional, se escamoteava a aplicação do dinheiro do povo e a fabricação de artefatos nucleares. Falou sobre o que considerava "os absurdos das usinas de Angra", acreditando que seria mais sensato interromper o projeto para, com seus recursos, alimentar milhares de brasileiros famintos. Por fim, reclamou maiores verbas para o desenvolvimento de pesquisas no Brasil,

[11] *Danc* de 21/5/1987 (Suplemento), p. 9-23.

[12] O controle das contas públicas foi ampliado pela Constituição de 1988 (*v.g.* arts. 70 e seguintes).

considerando que já existia divisão entre "países que pesquisam e países que não pesquisam".[13]

Em seu depoimento, o Sr. Ramayana Gazzinelli, presidente da Sociedade Brasileira de Física, registrou, inicialmente, que o seu depoimento seria prestado em termos pessoais, não representando necessariamente as posições oficiais da Sociedade que então presidia. Ponderou, ademais, que, se na questão da pesquisa relativa à produção de armas nucleares havia uma unanimidade de posicionamento contrário por parte da Sociedade Brasileira de Física, em relação ao programa nuclear para fins pacíficos não havia tal unanimidade entre os filiados à entidade, sendo a sua posição pessoal divergente da posição oficial, que era contrária, uma vez que pessoalmente ele era favorável ao programa nuclear brasileiro, desde que apenas para fins pacíficos.

Passando ao tema do depoimento, disse que se havia regras que visavam de fato à proteção da humanidade, havia também aquelas que pretendiam tão somente reservar a umas poucas nações desenvolvidas o domínio da tecnologia nuclear.

Falou que a crise energética criada pelo choque do petróleo na década de 70, levou o governo Geisel a estabelecer com a República Federal da Alemanha um Acordo de Cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear e que a elaboração do programa, feita em regime autoritário e sob o manto do segredo de Estado, impediu a participação de amplos setores da comunidade científica e técnica nacional, participação que certamente teria levado a planos mais realistas e a melhores contratos.

Por outro lado, na opinião do depoente, não se poderia negar que o programa alcançara alguns sucessos e não seria sensato extingui-lo, jogando fora os imensos recursos despendidos e os quadros técnicos formados. Caberia, antes, reencaminhar e reordenar o programa.

Deveria ser esclarecido também que o programa dirigido pela Nuclebrás dificilmente poderia conduzir à utilização militar da energia nuclear, pelas salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) a que estava submetido. Seria a fabricação da bomba atômica um dos objetivos do programa paralelo? Apesar de esforços constantes da comunidade científica nacional, não se tinha obtido até então uma resposta inequívoca para esta questão.

Para o depoente, dois pontos se destacavam e mereceriam uma reflexão dos constituintes. O primeiro seria o compromisso do Brasil com a utilização pacífica da energia nuclear, existindo uma proposta de várias sociedades científicas de inclusão, na Constituição, de dispositivo que proibisse a fabricação, o armazenamento e transporte de armas nucleares no nosso território[14].

O segundo depoente, professor Ênio Candotti, vice-presidente da SBPC, disse que era preciso garantir, na Constituição, aos pesquisadores, a possibilidade de dizer não, se não se tem certeza de que aquilo que se está pesquisando possa encontrar aprovação da sociedade. E que deveria ser garantida a publicidade dos resultados das pesquisas, por meio de debate através dos jornais, das associações da sociedade civil, o que poderia dar aos deputados, aos congressistas, os elementos necessários para estabelecer esta avaliação.

Disse também que as contas secretas existiam e que o poder de fato do Congresso seria capaz de tornar regra a transparência e o cumprimento da lei, uma vez que, segundo estava informado, a lei, já então, não permitiria a existência de contas secretas, mas elas existiriam de fato.

Acrescentou que o desenvolvimento da bomba atômica no país transcenderia muito a competência e a dimensão da área militar. Seria uma questão política maior, que deveria encontrar os seus foros civis, políticos e militares para ser discutida.

O constituinte Amaury Müller (PDT-RS) asseverou que a permanência de um programa nuclear paralelo, secreto e nitidamente

[13] A Constituição de 1988 contém um capítulo autônomo dedicado à ciência e à tecnologia, no Capítulo IV do Título VIII, Da Ordem Social (arts. 218 e 219).

[14] O art. 21, XXIII, "a", da CF de 1988 estabelece que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante autorização do Congresso Nacional".

militarizado, o levava à conclusão de que o governo da Nova República continuava tutelado pela área militar.

Interessante registrar que na ocasião foi discutida a produção de energia a partir da biomassa. O Sr. Ramayana Gazzinelli consignou que especialistas da Eletrobrás diziam que, pelos estudos da época, a biomassa não poderia ser solução para o processo maciço de fornecimento de energia, havendo críticas ao que seria um excesso de ocupação de área para produção de álcool, com o problema do remanejamento de florestas.

A - 10 — POLÍTICA — EXTERIOR — Quinta-feira, 30 de abril de 1987

Cientistas pedem que Carta proíba as armas nucleares

Da Sucursal de Brasília

CONSTITUINTE 87

O presidente da Sociedade Brasileira de Física (SBF) Romayana Gazzinelle, e o vice-presidente da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), Énio Candotti, propuseram ontem na Subcomissão dos Direitos Coletivos, dos Direitos Individuais e Garantias, do Congresso constituinte, que a nova Constituição proíba a fabricação, armazenamento e transporte de armas nucleares no país. Candotti propôs também que, entre os direitos do cidadão, seja garantido ao cientista não colaborar em pesquisas com objetivos militares.

O presidente da CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear), Rex Nazareth, foi convidado ontem, por proposta do deputado João Agripino (PFL-PB), para prestar depoimento à subcomissão sobre as contas secretas que financiam o programa nuclear paralelo no Brasil.

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. a10, 30/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112261

3.3. Quinta audiência[15]

A quinta audiência pública da Subcomissão foi realizada no dia 5 de maio de 1987, na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Usou inicialmente da palavra o então deputado estadual Coriolano Salles, presidente da Casa, que fez uma saudação aos membros da Subcomissão. Em seguida, usou da palavra o presidente da Subcomissão, constituinte Maurílio Ferreira Lima, explicando que a viagem a Salvador tinha como principal objetivo recolher subsídios das pessoas e das entidades, citando o direito coletivo como assunto novo nos textos constitucionais.

Referiu-se à tendência manifestada pelos constituintes da Subcomissão em favor do voto aos dezesseis anos, da reeleição para presidente da República e titulares de cargos executivos, devendo ser estudada com maior cautela a reeleição para governador. Sobre a questão do voto, enfatizou que, embora constitua um direito do cidadão, deve-se manter sua obrigatoriedade.[16]

O presidente da Subcomissão destacou o valor da dona de casa, achando mais do que justa a sua contribuição para a Previdência Social com vistas a futura aposentadoria[17]. Citou o direito de iniciativa que consiste na apresentação e revogação de projetos de lei e o direito de audiência às entidades organizadas, que deveriam poder opinar sobre a realização de grandes obras, sua utilidade e custos[18].

[15] *Danc* de 8/7/1987 (Suplemento), p. 3 e 4. Conforme já registrado, não consta dos *Diários* correspondentes aos trabalhos da Subcomissão referência às terceira e quarta audiências, excetuada a previsão de que ocorreriam em Belo Horizonte e Recife, respectivamente.

[16] A Constituição de 1988 adotou o voto facultativo aos 16 anos (art. 14, § 1º, II, "c"), manteve o voto obrigatório para os maiores de 18 anos, excetuados os analfabetos, os maiores de 70 anos e os conscritos (art. 14, § 1º, I, c/c II e § 2º). Contudo, não acolheu a possibilidade de reeleição para os chefes do Executivo, que foi adotada em 1997, pela Emenda Constitucional nº 16.

[17] Não contemplada no texto original da Constituição de 1988, a aposentadoria da chamada "dona de casa" foi expressamente prevista pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, desde que considerada de baixa renda (nova redação do § 12 do art. 201).

[18] A Constituição prevê a iniciativa popular de lei (art. 14, III c/c art. 61, § 2º). Não acolheu, entretanto, a possibilidade de revogação popular de projetos de lei. A audiência pública está prevista perante as Comissões do Congresso Nacional (*v.g.* art. 58, § 2º, II).

O Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDDH), foi a primeira entidade a se manifestar. O presidente da entidade, Pedro Wilson, reitor da Universidade Católica de Goiânia, apresentou o documento oficial da entidade, explicando que o movimento tinha três prioridades: luta pela terra, pelo trabalho e contra a violência. O representante do Nordeste no MNDDH, Dr. Celso Pereira de Souza, também usou da palavra.

O deputado estadual Almir Araújo sugeriu o estabelecimento de pensão vitalícia para os ex-prefeitos, defendendo proposta do constituinte Sérgio Brito (PFL-BA).

Em seguida, usou da palavra o promotor de Justiça Antônio Costa Filho, declarando que todo cidadão deveria ter o direito de requerer a suspensão ou modificação de textos legais assim como a intervenção no controle ou gestão de qualquer órgão ligado direta ou indiretamente ao Poder Público.

Ao fazer uso da palavra, a representante da UNE, Adélia Andrade Santos, rebateu a proposta do deputado estadual Almir Araújo, que sugeriu pensão vitalícia para o ex-prefeitos[19]. Falou, também, sobre a luta do jovem pela sobrevivência, cuja única oportunidade são os subempregos, quer na cidade, quer no campo. A representante da UNE reclamou maior espaço para o jovem, a fim de que lhe sejam assegurados os direitos políticos.

Fez também uso da palavra a representante da União das Mulheres, Gisélia Santana, ressaltando a importância da luta pelos direitos da mulher, entre eles: aposentadoria para a dona de casa; salários iguais para trabalhos iguais; direitos trabalhistas extensivos às domésticas[20]; igualdade de direitos para as trabalhadoras rurais; considerar crime contra a pessoa humana a violência física ou sexual contra a mulher; e modificação do princípio patriarcal da família brasileira. No casamento, direitos iguais para o homem e para a mulher[21], concessão às presidiárias para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação e desfrutem de iguais benefícios concedidos a presos de ambos os sexos.

Falou, a seguir, o jurista e professor da Universidade Católica da Bahia, José Martins Catharino, que ponderou que a ineficácia dos textos constitucionais é o maior problema do constitucionalismo ibero-americano. Sugeriu a extinção dos juízes classistas nas Juntas e não no Tribunal, sendo favorável à criação de um órgão conciliador, composto pelos dois vogais classistas, e julgamento de qualquer litígio regulado pela legislação trabalhista e, no trâmite do processo trabalhista, estabelecer um juízo único e uma única instância.[22]

Sobre a organização sindical frisou que era necessário assegurar a liberdade sindical do trabalhador e sua entidade, bem como a sua representação nos acordos e dissídios coletivos. Defendeu a extinção gradual da contribuição compulsória aos sindicatos. Sobre a greve, considerou que a nova Constituição deveria garantir a imunidade do grevista frisando que, quando se fizesse uma norma jurídica dever-se-ia pensar no seu tempo de duração, do contrário, poderia ter-se a revolta dos fatos contra a mesma.[23]

Na ocasião, foi aparteado pelo constituinte Jairo Souto Sá, que ressaltou a importância de as assembleias legislativas fortalecerem a Constituinte, visando, no futuro, a elaboração das Constituições estaduais.

O deputado estadual Alcides Modesto solicitou fosse explicitada a forma de punir aqueles que violam o direito de greve e os que desrespeitam os direitos coletivos e sugeriu a adoção do referendo popular para a nova Constituição.[24] Referiu-se ao

[19] Tal proposta não foi acolhida pela Constituinte.

[20] A Constituição estendeu apenas parcialmente ao chamado trabalhador doméstico os "direitos trabalhistas" (art. 7º, parágrafo único).

[21] A Constituição consignou a igualdade dos cônjuges no casamento e ampliou o conceito legal de família (art. 226, §§ 3º a 5º).

[22] A Constituinte manteve a existência de juízes classistas na Justiça do Trabalho. Contudo, a Emenda Constitucional nº 24, de 1999, extinguiu a chamada Justiça Classista prevista na Constituição.

[23] A Constituição de 1988 assegura a liberdade de associação profissional ou sindical, mas veda a existência de mais de uma entidade sindical por categoria profissional ou econômica (art. 8º, II). Manteve a contribuição sindical compulsória (art. 8º, IV) e assegurou o direito de greve, prevendo penalidade em caso de abuso (art. 9º, § 2º).

[24] A proposta para a Constituição de 1988 ser submetida a referendo popular não foi acolhida pela Constituinte.

desrespeito das estatais com relação aos direitos coletivos, no que diz respeito à exploração nas riquezas de certas áreas, considerando ainda que as comunidades locais deveriam ter direito à participação nas riquezas exploradas.[25]

Sugeriu ainda, a participação das comunidades na elaboração e aceitação de projetos de impacto, como por exemplo, no setor de energia nuclear e questionou de que maneira as organizações ambientais e de defesa ecológica poderão influir em projetos sobre o meio ambiente.[26]

Por fim, referiu-se, também, ao direito de rebeldia popular, ou seja, o direito de o povo se rebelar contra um sistema que já não aceita mais.[27]

A representante da OAB, Marília Muricy, frisou que era necessário que se fixassem normas que garantissem a eficácia dos dispositivos constitucionais.[28]

Eduardo Topázio, representante de grupo ambientalista, defendeu o uso de elementos naturais e falou sobre a qualidade de vida em relação ao sanitarismo.

A vereadora Jane Vasconcelos, presidente da Comissão da Defesa do Consumidor na Câmara Municipal de Salvador, pleiteou garantias ao consumidor na nova Constituição brasileira e criticou a falta de uma política econômica, destacando a necessidade de uma política de reforma agrária.

O representante do PMDB de Itajuípe, Carlos Aquino, manifestou-se contra a violência ao jovem e à criança, pedindo punição para os que praticam atos de violência contra os mesmos.[29] Entre outras propostas, reivindicou, também a extensão, aos trabalhadores rurais, de todos os direitos que gozam os pertencentes à área urbana[30]; defendeu também o usucapião urbano favorecendo os favelados.[31]

Usou também da palavra o superintendente da Fundação do Menor, Ítana Viana, que entre outras reivindicações, propôs a gratuidade na obtenção de certidões e outros documentos.[32]

3.4. Sexta audiência[33]

A sexta audiência pública da Subcomissão foi realizada no Congresso Nacional, no dia 6 de maio de 1987, tendo sido dividida em duas partes. A primeira teve como depoente o Dr. Rex Nazareth Alves, presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, que foi à Subcomissão para prestar esclarecimentos sobre o chamado "Programa Nuclear Clandestino", assunto objeto da reunião da segunda audiência pública, realizada dia 29 de abril. A segunda parte da audiência se destinou a ouvir o Sr. Paulo Roberto Guimarães Moreira, representando os portadores de necessidades especiais, e a Sra. Eliza Gonçalves Martins, representando os interesses dos consumidores.

[25] O art. 20, § 1º, da Constituição de 1988 assegura, nos termos da lei, aos estados, municípios, DF e a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de gás natural ou petróleo, de recursos hídricos para fins de exploração de energia elétrica e de outros recursos naturais no território correspondente.

[26] O art. 225, § 1º, IV, da Constituição de 1988, que pela primeira vez em nossa histórica constitucional confere destaque à proteção ao meio ambiente, determina a realização de estudo prévio de impacto ambiental, de natureza pública, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

[27] A Constituição não contemplou o direito de rebelião então defendido.

[28] A Constituição contemplou tal demanda no seu art. 5º, LXXI, que prevê a concessão de mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. O art. 103, § 2º, prevê a ação de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional.

[29] O art. 227, § 4º, da Constituição de 1988 (regulamentado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente), preceitua que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

[30] O art. 7º da Constituição de 1988 consigna igualmente os direitos dos "trabalhadores urbanos e rurais".

[31] Os arts. 183 e 191 da Constituição de 1988 preveem a aquisição da propriedade territorial urbana ou rural, por usucapião.

[32] O art. 5º, LXXVI, da Constituição de 1988 estabeleceu a gratuidade, para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: do registro civil de nascimento e da certidão de óbito. Ademais, o art. 5º, XXXIV assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

[33] *Danc* de 8/7/1987 (Suplemento), p. 4-17. Também a última de que consta registro nos *Diários da Constituinte* relativos à Subcomissão.

3.5. Programa nuclear

O relator, constituinte Lysâneas Maciel, esclareceu que a reunião que então se iniciava não se devia apenas às publicações da imprensa sobre as contas secretas e o Programa Nuclear Clandestino Brasileiro, mas sim pela preocupação que a Subcomissão tinha com a transparência dos gastos do dinheiro do contribuinte e também pela natureza sigilosa desses gastos e as manipulações perigosas que podem levar à fabricação de artefatos atômicos.

O presidente, constituinte Maurílio Ferreira Lima registrou a presença do Dr. Ubirajara Brito, assessor da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e do Comércio, que representou os dois conferencistas que haviam tratado anteriormente do tema, Ramayana Gazzinelli e Ênio Candotti, impossibilitados de comparecer à reunião.

O depoente, Rex Nazareth, denunciou a existência de um cartel de países desenvolvidos que procuraria, de todas as formas possíveis, impedir a autossuficiência do Brasil e demais países em desenvolvimento, mantendo-os como mercado cativo em diversos setores, particularmente com relação à tecnologia de ponta, como é o caso da energia nuclear.

Este cartel, segundo o expositor, atuaria principalmente pelas severas restrições ao acesso de tecnologias, equipamentos e combustíveis nucleares, com base em políticas e legislações que contrariam o interesse brasileiro, utilizando-se quase sempre do falso argumento de que assim agem em defesa de uma discutível política de não proliferação de armas nucleares, que não os atinge, justamente por serem os únicos, hoje, com capacidade de fabricá-las.

Disse também que os objetivos pacíficos do programa autônomo brasileiro para o domínio da tecnologia nuclear podem ser constatados pela assinatura do Tratado de Tlatelolco que não impõe contrapartidas prejudiciais ao país – e a iniciativa do então presidente José Sarney de encaminhar à ONU proposta de desnuclearização do Atlântico Sul. Afirmou que a não-assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear é um ato de defesa do próprio desenvolvimento tecnológico brasileiro, que se veria acintosa e livremente fiscalizado pelos países do cartel, sem que estes permitissem o mesmo aos cientistas brasileiros, que continuariam impedidos de se aproximarem dos grandes laboratórios e das pesquisas dos países desenvolvidos.

Além da redução da vulnerabilidade brasileira, particularmente nas áreas sensíveis e de materiais, o programa autônomo visaria a controlar as reservas estratégicas, mantendo estoques desses materiais de interesse da energia nuclear.

Sobre as contas sigilosas, o Dr. Rex Nazareth disse que a Comissão Nacional de Energia Nuclear cumpria rigorosamente a lei, enviando todas as suas contas para supervisão e aprovação do Tribunal de Contas da União.

Respondendo a questionamento feito pelo constituinte João Menezes (PFL-PA), o presidente Maurílio Ferreira Lima concordou que o programa nuclear brasileiro não era matéria atinente à Subcomissão. Contudo, ponderou que a razão pela qual a Subcomissão resolveu tratar da matéria dizia respeito ao fato de que o programa era financiado com dinheiro público, havendo gastos sem controle, o que afetava os direitos do contribuinte.

O depoente falou sobre a necessidade de pesquisa nuclear para aplicação em saúde e disse, ademais, que existia uma conta sigilosa, efetivamente, em razão do sigilo do programa. Explicou que o Brasil tentou, em 1978, comprar a tecnologia de hexafluoreto de urânio, tendo sido proposto o fornecimento dessa tecnologia sob forma de caixa preta, o que não foi aceito e o programa autônomo resolveu que faria essa tecnologia.

No entender do depoente, tratava-se de uma questão relacionada a sigilo industrial e todas as referidas contas, inclusive as sigilosas, segundo a legislação vigente, eram examinadas pelo Tribunal de Contas da União.

O constituinte João Menezes afirmou que a existência das contas sigilosas estavam confirmadas, o que achava um absurdo, sendo contra não por desconhecer a capacidade dos brasileiros

que trabalhavam com energia atômica, mas porque achava que havia outros problemas mais urgentes.

Por sua vez, o constituinte João Agripino questionou a origem dos recursos mencionados e indagou quanto à movimentação dessas contas e se havia autorização legal para serem mantidas como sigilosas, indagando também sobre de onde partiriam as pressões contra o programa nuclear brasileiro.

O presidente da Subcomissão, constituinte Maurílio Ferreira Lima, indagou ao depoente se ele realmente prestara depoimento na Polícia Federal, dizendo que se havia um inquérito por parte da Polícia Federal era porque as contas abertas com dinheiro público, no Banco do Brasil, sob o código Delta I, II, III e IV, eram consideradas irregulares.

O Sr. Ubirajara Brito indagou ao depoente se existia de fato dentro da Comissão um projeto para a implantação de uma usina de enriquecimento de urânio, pois se existisse, haveria uma componente bélica importante.

O depoente respondeu dizendo que era impraticável, sem abrir mão da soberania, a obtenção de urânio enriquecido, ponderando que o urânio enriquecido não era aplicado apenas para fazer bombas. E que uma usina de enriquecimento, em níveis que pudessem permitir a fabricação de bombas, seria fatalmente identificável por seu porte e que o programa brasileiro se destinava a conseguir o enriquecimento do urânio, mas fazendo até o nível adequado para suprir as dificuldades nacionais relativas a radiosótopos.

Ponderou, ademais, que o Decreto-Lei nº 200, de 1967, em seu art. 86, previa a existência de despesas reservadas ou confidenciais e também que "a movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente e nesse caráter serão tomadas as contas dos responsáveis". Ademais, Resolução nº 202, de 10 de dezembro de 1979, do Tribunal de Contas da União, disporia sobre a tomada de contas de caráter sigiloso. Essas duas sistemáticas teriam também o apoio da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que preveria também o procedimento usado na tomada de contas sigilosas.

Disse ainda que estava apenas autorizado a movimentar a conta em questão, sob a supervisão da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, e que a conta "Delta-3" não era secreta, estando sujeita, entretanto, ao sigilo bancário previsto no art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que alcança todas as contas bancárias, sendo que a adoção do nome em questão foi medida de cautela para preservar o indispensável sigilo aos assuntos relativos a essa matéria.

O constituinte João Agripino observou que o Decreto-Lei nº 200 era originário do início do regime militar – 1967 – e introduziu a reforma administrativa no Brasil e que o decreto era bastante atualizado na época em que foi editado. Mas havia claramente no seu texto dispositivos destinados à sustentação daquele regime que se iniciava no Brasil, tendo pessoalmente o entendimento que as contas não podiam ser sigilosas.

O Sr. Ubirajara Brito sugeriu que se fizesse inserir na Constituição "alguma coisa do seguinte teor": quaisquer despesas ou investimentos envolvendo exploração ou manipulação de materiais estratégicos e/ou tecnologia de ponta têm de merecer a apreciação e o acompanhamento do Congresso, resguardados os aspectos de segurança nacional, mas com o conhecimento da Comissão responsável do Congresso Nacional.[34]

O relator, constituinte Lysâneas Maciel, propôs que todos os órgãos da administração direta e indireta deveriam ter suas contas tomadas em caráter público, vedadas em qualquer circunstância as tomadas sigilosas de contas.

3.6. Direitos dos portadores de necessidades especiais

Como já referido acima, na segunda parte da audiência foram prestados os depoimentos do Sr. Paulo Roberto Guimarães Moreira, representando os portadores de necessidades especiais, e a Sra. Eliza Gonçalves Martins, representando os consumidores.

[34] A Constituição de 1988 estabelece que é da competência exclusiva do Congresso Nacional aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (art. 49, XIV).

O Sr. Paulo Roberto disse que a questão das minorias seria a do verdadeiro desenvolvimento e que superar as deficiências que todos têm é que significaria alcançar tal desenvolvimento.

Conforme o depoente, o desrespeito às diferenças particulares e singulares configuraria violação da liberdade e deveria ser punido como atentado ou discriminação aos direitos humanos. Seja em razão de sexo, raça, trabalho, credo religioso, convicções políticas, condições sociais ou por ser portador de deficiência de qualquer ordem.

O depoente registrou os limites da igualdade meramente formal e a necessidade de contemplar as diferenças, pois, ao colocar-se em nível de igualdade com qualquer cidadão, não conseguiria entrar nos banheiros públicos, por ser cadeirante.

Disse, ainda, que outros direitos que as pessoas portadoras de necessidades especiais estavam reivindicando destinavam-se a assegurar às pessoas deficientes o direito à habilitação e reabilitação com todos os equipamentos necessários, bem como o de garantir o livre acesso a edifícios públicos e particulares em logradouros e transportes coletivos, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas ambientais e adaptação dos meios de transporte[35], concluindo a sua intervenção afirmando que não haveria forma de uma sociedade se desenvolver escondendo os seus problemas e agradecendo o "espaço" que lhe foi dado.

3.7. Direitos do consumidor

Por sua vez, a Sra. Maria Eliza Gonçalves Martins, representando os consumidores, consignou que era portadora da Carta de Brasília sobre os Direitos do Consumidor na Constituinte e solicitou que a Carta fosse considerada pela Subcomissão.

Consumidor manda carta ao Congresso

O prazo para arrecadação de assinaturas para o documento "Os Direitos do Consumidor na Constituinte", que será entregue na próxima semana aos parlamentares na abertura do 8º Encontro Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, foi prorrogado. Até agora só no Distrito Federal, em quatro dias de trabalho, foram arrecadadas mais de 3 mil assinaturas. A população terá até amanhã para participar do documento, comparecendo aos postos volantes do Procon no mezanino da rodoviária, na sede do órgão no terceiro andar do anexo do Palácio do Buriti ou ainda no Centro de Convenções, onde o encontro está sendo preparado.

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.387, p. 14, 14/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114354

[35] O art. 227, § 2º, da Constituição de 1988 atendeu a essa reivindicação estabelecendo que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (ver também a Lei nº 10.098, de 2000).

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 24/4/1987	Miguel Reale Júnior	Jurista	Participação popular na política brasileira
	Maurice Mariane	Prefeito e presidente da Associação Paulista dos Municípios	Reeleição para os prefeitos
	Valdir Trigo	Deputado estadual – SP	Contra a reeleição para qualquer cargo executivo
	Inácio Valério de Souza	Presidente da União dos Militares Não Anistiados	Decreto 864/79 (que "desanistiou" 800 membros já anistiados)
	Sales Santos Júnior	Representante da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo	Participação popular na Constituinte
	Marcelo Sena	Presidente do Centro Acadêmico Onze de Agosto	Cassação dos políticos que não cumprirem as suas promessas durante o seu mandato
	Teobino Ferreira de Souza	Representante do Fórum de Debates de São Paulo	Limitação dos poderes das Forças Armadas; direito coletivo de trabalho
	Maurício Pacheco Chagas	Presidente do Teatro Amador de São Paulo	Direitos culturais do povo
	Criméia Almeida	Representante da Comissão da Mulher no PT	Instrumentos de tortura e repressão, Lei de Segurança Nacional
	Therezinha Helena de Almeida	Presidente do Movimento dos Meninos de Rua	
	Maria Antônia	Representante da União da Mulher de São Paulo	Críticas ao ex-presidente da República Ernesto Geisel e à Previdência Social
	Luiz Carlos[1]	Deputado estadual (PMDB-SP), presidente do grupo de trabalho da Assembleia Legislativa que estudou o projeto de Constituição do estado de São Paulo	
	Luiz Máximo	Deputado estadual (PMDB-SP), presidente da Assembleia Legislativa	
	Mário Sérgio Garcia	Representante do governador Orestes Quércia	
7ª 29/4/1987	Ramayana Gazzinelli	Presidente da Sociedade Brasileira de Física	Programa nuclear clandestino brasileiro e as contas secretas Delta I, II, III e IV
	Ênio Candotti	Vice-presidente da SBPC	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª 5/5/1987	Pedro Wilson	Reitor da Universidade Católica de Goiânia	Luta pela terra, pelo trabalho e contra a violência
	Celso Pereira de Sousa	Representante do Nordeste no Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos	Direitos humanos
	Almir Araújo	Deputado estadual – Bahia	Pensão vitalícia para os ex-prefeitos
	Antonio Costa Filho	Promotor de Justiça	Suspensão ou modificação de textos legais, controle ou gestão de órgão ligado ao Poder Público
	Adélia Andrade Santos	Representante da UNE	Contra pensão vitalícia para os ex-prefeitos
	Gisélia Santana	Representante da União das Mulheres – BA	Direitos da mulher
	José Martins Catharino	Jurista e professor da Universidade Católica de Salvador	Direito individual e direito social
	Luiz Antônio de Souza	Arquiteto e presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – BA	Reforma urbana e de transportes
	Marília Muricy	Representante da OAB-BA	Garantia dos direitos do homem e da mulher
	Jairo Santo Sá[2]	Deputado estadual – Bahia	Importância de as assembleias legislativas fortalecerem a Constituinte
	Alcides Modesto	Deputado estadual – Bahia	Direito de greve
	Eduardo Topázio	Representante do Grupo Germe (ambientalista)	Qualidade de vida em relação ao sanitarismo
	Jane Vasconcelos	Vereadora e presidente da Comissão de Defesa do Consumidor na Câmara Municipal de Salvador	Garantias do consumidor
	Carlos Aquino	Representante do PMDB de Itajuipe – BA	Violência contra o jovem e a criança
11ª 6/5/1987	Itana Viana	Superintendente da Fundação do Menor	
	Rex Nazareth Alves	Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear	Programa nuclear clandestino brasileiro
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Representante dos deficientes físicos	Reivindicações das minorias
	Elisa Gonçalves Martins	Diretora do Procon-DF	Direitos do consumidor

[1] Cremos que se trata do deputado Luiz Carlos Santos, posteriormente deputado federal.

[2] Não localizamos Jairo Souto Sá, como deputado estadual na época. Acreditamos que há um erro nos registros do *Diário da Constituinte* e que se trata do deputado estadual Jairo Sento Sé.

I.c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

Eliane Cruxên Barros

1. Introdução

Os trabalhos da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, presidida pelo constituinte Antonio Mariz, são um eloquente testemunho do espírito geral que norteou a grande tarefa de reconstrução da sociedade brasileira realizada durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). O registro das expectativas e propostas dos diferentes grupos ouvidos nas audiências públicas, que ocorriam paralelamente aos trabalhos parlamentares e os alimentavam, nos revela uma face menos conhecida, porém igualmente relevante, do grande processo de transição que ocorreu durante a ANC.

Como se verá na leitura de trechos escolhidos desses depoimentos e debates, foram abordados temas de especial relevância, dentre os quais se destacam a defesa da igualdade entre homem e mulher, do direito à informação (*habeas data*), do acesso à justiça, da reabilitação para vítimas de tortura, da ampliação da anistia, da licença paternidade, a discussão da questão do aborto, da pena de morte, o fim da censura, a luta contra qualquer tipo de discriminação, a ampliação dos direitos dos idosos e dos deficientes físicos. Também foram apresentadas propostas mais complexas, como autoaplicabilidade dos princípios constitucionais; controle de constitucionalidade por omissão de iniciativa regulamentar; eleição para cargos públicos; e outras, que trataram também de: direitos e garantias dos trabalhadores; mandado de injunção; função social da propriedade; direitos e garantias individuais da mulher, do deficiente, dos negros, dos idosos, dos homossexuais; direitos autorais e reserva de mercado para editoras e autores brasileiros; defesa de interesses difusos, direitos sociais, direitos de cidadania; descriminalização do aborto; banimento da tortura; estabilidade da gestante no emprego desde a gravidez; violência doméstica contra a mulher; *recall* e mandato imperativo; garantia de maior participação por intermédio de instrumentos de iniciativa popular e referendo em

matéria constitucional; fundação de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, como está no preâmbulo da CF.

Os registros revelam ainda que na audiência em que se discutiam os direitos da mulher, um deputado insistia em defender a pena de morte, outro lembrava que o lugar da mulher é no lar, cuidando do marido, dos filhos e da casa. Mesmo assim, houve espaço para se questionar a tortura, para defender a abolição da censura e a proteção de um direito democrático, o direito à informação, que não pode ser cerceado, sob pena de ferir a democracia. Também se encontrou espaço para a sugestão de instrumentos importantes de atuação democrática, como a criação de ouvidorias, de defensorias do povo, e de uma constituição mais analítica do que sintética, para abarcar, senão todas, ao menos a grande maioria das aspirações da sociedade representada naquele momento.

Enquanto a vida das pessoas mudava, as bases de organização da sociedade estavam sendo reconstruídas, com a participação popular. Organizações de mulheres, deficientes, negros, homossexuais foram ouvidas e puderam deixar seu recado. Mais do que isso: deixaram propostas, sugestões, que foram incorporadas à Constituição que se construía e construía o país. A importância e a influência dessas contribuições pode ser medida pela amplitude dos direitos e deveres individuais e coletivos, inscritos em setenta e oito incisos do art. 5°, e que englobam as reivindicações apresentadas nessas audiências. A primazia que o constituinte conferiu ao direito de igualdade, que orientará sempre o intérprete da Constituição ao considerar os direitos fundamentais do homem revela a orientação que se imprimiu à nova Carta constitucional. Observe-se que, embora o capítulo se intitule dos direitos e deveres individuais e coletivos, trata mais de direitos. Os deveres decorrentes dos incisos do art. 5° se destinam mais ao Poder Público do que ao indivíduo, como o direito à vida, à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem, à inviolabilidade do sigilo de correspondência, para citar apenas alguns.

Um dos movimentos mais organizados foi o de mulheres, chamado de *lobby* do batom, que apresentou propostas de mais igualdade nas condições sociais, políticas e de trabalho. O movimento contou também com o apoio de 26 mulheres parlamentares. Na campanha do Conselho da Mulher, realizada nos estados, em 1985, difundiu-se o *slogan* "Constituinte pra valer tem que ter direitos de mulher." No encontro nacional promovido em 1986, em Brasília, com mais de duas mil mulheres, denominado Mulher e Constituinte, foi elaborada a Carta das Mulheres aos Constituintes. A partir dessa carta e dos trabalhos da Comissão Afonso Arinos o Conselho reuniu oito juristas, que elaboraram as propostas do Conselho à Assembleia Nacional Constituinte.

Vários artigos da Constituição que asseguram igualdade de direitos para as mulheres representam conquistas desse importante movimento, como: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I); garantia à presidiária da permanência com o filho durante a fase de amamentação (art. 5º, L); licença de 120 dias à gestante (art. 7º, XVIII); licença-paternidade (art. 7º, XIX); proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX); proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (art. 7º, XXX); reconhecimento da união estável como entidade familiar (art. 226, § 3º); igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres na sociedade conjugal (art. 226, § 5º); proibição de dispensa arbitrária ou sem justa causa à empregada gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto (art. 10, II, *b*, ADCT).

A integridade física como direito fundamental pode igualmente ser apontada como importante conquista dos movimentos populares que se fizeram representar nos trabalhos da ANC. De grande importância para a execução do direito, a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, determinada no § 1° do art. 5°, também pode ser encontrada dentre as reivindicações e sugestões apresentadas durante as audiências públicas. Mesmo que algumas delas dependam de lei integradora, para assegurar a sua aplicação, o enunciado de sua imediata aplicabilidade acena para o fato de serem aplicáveis até onde seja possível, no âmbito das instituições.

Uma enumeração exaustiva desses dispositivos anteciparia o conteúdo das discussões, o que não é objetivo deste texto. Os trechos selecionados e apresentados a seguir procuram ressaltar a enorme relevância das contribuições apresentadas durante aquelas reuniões.

2. Registro das audiências

Reunida no período de 23 de abril a 6 de maio de 1987, a Subcomissão realizou 8 audiências públicas, em que foram ouvidos 27 expositores. Conforme se percebe na leitura dos depoimentos e principalmente das intervenções e debates, o funcionamento da Subcomissão seguiu regras democráticas, sob a presidência do constituinte Antonio Mariz (tendo como vice-presidente a constituinte Lúcia Braga e como relator o constituinte Darcy Pozza), e de acordo com um regimento informal, seguido desde a primeira reunião e reforçado ao longo das seguintes[1]. Até mesmo os participantes que não eram membros da Subcomissão puderam formular perguntas, que deviam ser encaminhadas por escrito.

Os textos apresentados a seguir foram selecionados a partir das atas das reuniões e das notas taquigráficas das oito audiências públicas realizadas pela Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, integrante da Comissão dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, publicadas no *Danc*. Um quadro no final deste capítulo relaciona os expositores, sua qualificação e o título de sua apresentação, por reunião.

[1] Na reunião do dia 27, o Sr. Presidente Antônio Mariz volta a esclarecer as regras de funcionamento das Subcomissões:

Antônio Mariz – "Vou responder à questão de ordem levantada por V.Exa. De fato, embora estabeleça isso, nosso Regimento é informal, decidido caso a caso aqui. E ficou, de fato, estabelecido que as indagações e interpelações se circunscreveriam a três minutos: e assim as respostas. Mas é natural que a interpretação dessa norma seja feita com liberalidade, e é o que tem feito a Mesa, durante todos esses debates. Em todo o caso, é direito do constituinte clamar o cumprimento das normas. A Mesa fará esforço nesse sentido, e nisso não vai restrição alguma a outros Srs. Constituintes, muito menos ao Sr. Debatedor."

1ª audiência pública – 23/4/1987[2]

Jacqueline Pitanguy:
Cidadania feminina e Estado

Numa abordagem bastante geral, iniciou sua exposição com a denúncia da discriminação social e política da mulher ao longo da história e relatou a criação do Conselho, pela Lei n° 7.353, de 29 de agosto de 1985, com o objetivo de lutar contra todas as formas de discriminação contra a mulher na sociedade brasileira.

Acrescentou que o conceito de direitos e garantias individuais tem variado ao longo da história. A definição desses direitos tem estreita relação com a característica do Estado. Esse processo de estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade (realizado pela Assembleia Constituinte):

> (...) passa necessariamente pela redefinição dos conceitos de cidadania e dos conceitos de liberdade (...). Sabemos que a liberdade já não se resume a garantias frente ao poder do Estado, mas incorpora a ideia da participação nas decisões públicas, bem como das garantias para o exercício de direitos civis e direitos sociais. De fato, ao atribuir também à liberdade o sentido político de participação, estamos distinguindo as condições necessárias para a realização da prática política, como o direito de reunião, o direito de petição. (p. 24)

A proposta apresentada pelo Conselho, elaborada por oito juristas, partiu da Carta das Mulheres, de 1986, e dos trabalhos da Comissão Afonso Arinos.

> Art.... Homens e mulheres têm iguais direitos ao pleno exercício da cidadania nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir a sua eficácia, formal e materialmente.
>
> Parágrafo único. Ficam liminarmente revogados todos aqueles dispositivos legais que contenham qualquer discriminação relacionada a sexo ou a estado civil.

[2] 7ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 23-43.

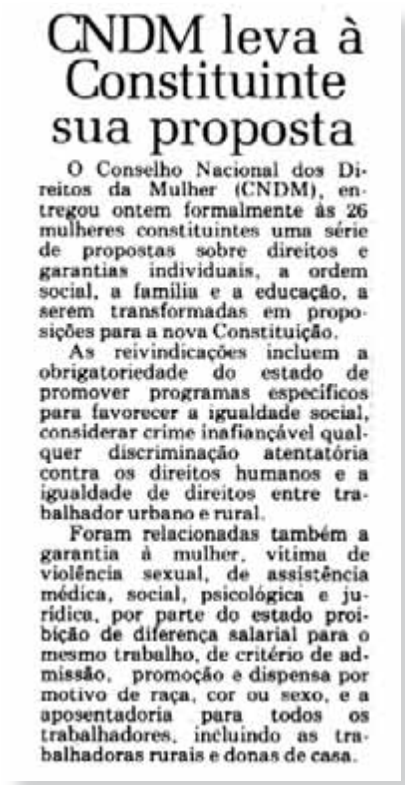
Art.... Todos são iguais perante a lei, que punirá como crime inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos.

§ 1° Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental e qualquer particularidade ou condição.

(...)

Art.... Direitos e garantias iguais para presos de ambos os sexos. (p. 25)

Encerrou sua apresentação com a frase adotada pelo Conselho: "Viva a diferença, com direitos iguais." (p. 26)



CNDM leva à Constituinte sua proposta

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), entregou ontem formalmente às 26 mulheres constituintes uma série de propostas sobre direitos e garantias individuais, a ordem social, a família e a educação, a serem transformadas em proposições para a nova Constituição.

As reivindicações incluem a obrigatoriedade do estado de promover programas específicos para favorecer a igualdade social, considerar crime inafiançável qualquer discriminação atentatória contra os direitos humanos e a igualdade de direitos entre trabalhador urbano e rural.

Foram relacionadas também a garantia à mulher, vítima de violência sexual, de assistência médica, social, psicológica e jurídica, por parte do estado proibição de diferença salarial para o mesmo trabalho, de critério de admissão, promoção e dispensa por motivo de raça, cor ou sexo, e a aposentadoria para todos os trabalhadores, incluindo as trabalhadoras rurais e donas de casa.

Jornal de Brasília, Brasília, n: 4.362, p. 4, 15/3/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115684

Acervo do Museu da República

Orlando Coutinho: Direitos e garantias individuais dos trabalhadores

O representante da CGT defendeu normas constitucionais autoaplicáveis, o princípio da isonomia, a remuneração igual para trabalho igual. A CGT apresentou proposta à Comissão da Ordem Social contra todo o tipo de discriminação na contratação, fixação de salário, promoção e despedida de trabalhadores em razão de sexo, cor, raça. Sugeriu que se assegurasse na Constituição o direito de o cidadão ingressar no Poder Judiciário para postular o seu direito maltratado ou sua expectativa de direito:

> O direito à vida, à existência digna, à preservação da honra, reputação e imagem pública devem estar acompanhados

> da afirmação constitucional do direito que a cada cidadão assiste de subsistir.

Outro direito que se deve assegurar é o de um salário mínimo que garanta a subsistência individual e de sua família. Propõe também a criação de um seguro desemprego e da seguridade social (p. 38). O depoente apresentou ainda as propostas de proscrição da tortura; direito à privacidade, liberdade de opinião e consciência; direito de acesso a registros (*habeas data*), até mesmo de informações comerciais; sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas; direito de reunião; direito de associação para fins lícitos; direito de manifestação de opiniões; direito de associação em sindicatos; e proibição de intervenção e da dissolução dos sindicatos pela via administrativa (p. 39).

Manifestou posição da CGT favorável à função social da propriedade; à participação do trabalhador nos lucros ou no faturamento das empresas; aos programas de reforma agrária; ao livre exercício de profissões, subordinadas apenas ao interesse social. Defendeu ainda a proteção do cidadão, enquanto consumidor, com relação a preços, qualidade e quantidade de bens e serviços, garantidos pela possibilidade de ação judicial por entidade de representação popular, inclusive dos sindicatos, para os casos de abuso do poder econômico nesse campo.

Para o representante da CGT, o mandado de segurança, habeas corpus e ação popular deviam ser declarados direitos fundamentais do indivíduo, acompanhados da declaração da titularidade dos sindicatos para impetrá-los em nome dos seus representados, principalmente porque trabalhadores que os impetram são muitas vezes perseguidos no trabalho.

Propôs ainda a manutenção do tribunal do júri e da soberania do seu veredito, a manutenção dos juízes leigos, representantes dos trabalhadores e empregadores na justiça do trabalho e o acesso gratuito à Justiça para os trabalhadores carentes (p. 39).

2ª audiência pública – 24/4/1987[3]

José Calixto Ramos:
Direitos e garantias individuais do trabalhador

José Ramos sugeriu explicitar segurança individual e coletiva, porque o texto em vigor falava só em segurança, bem como eliminar limitações à apreciação de lesão de direitos pelo Judiciário:

> "A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual." (p. 59)
>
> "Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente. A lei disporá sobre a prestação de fiança. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, e, nos casos previstos em lei, promoverá a responsabilidade da autoridade coatora." (p. 59-60)
>
> "Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação penal aplicável, em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública." (p. 60)
>
> "A lei assegurará:
>
> - rápido andamento dos processos perante as repartições públicas;
> - ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se referirem;
> - expedição de certidões requeridas para defesa de direitos." (p. 60)
>
> "Pertencerão aos trabalhadores os inventos de sua autoria, quando no exercício do emprego, salvo se o empregador tiver custeado as despesas necessárias, caso em que ficarão pertencendo, em partes iguais, a ambos." (p. 60)

[3] 8ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 59-74.

> "Ao empregado dirigente sindical é assegurada a estabilidade provisória pelo tempo e nas condições que dispuser a legislação ordinária." (p. 60)
>
> "Não é permitido o anonimato." (p. 60)

O depoente propôs também que fosse proibida a discriminação por motivo de crença religiosa ou de raça, ou de convicção filosófica ou política (p. 60).

Cândido Mendes: Os novos direitos humanos

Pontos abordados e sugestões:

1. definir essa emergência nova dos direitos humanos, à luz do processo civilizatório contemporâneo;
2. como conseguir os instrumentos necessários para a autoaplicação dos direitos humanos;
3. direitos individuais são restritos ao espaço da soberania nacional: como ficam o direito de asilo, o problema da extradição?
4. os direitos humanos ficarão cingidos somente ao Estado? O que faz o Ministério Público na sua defesa? Ideia de defensor do povo. (p. 64)

"Hoje se presume a culpabilidade, não a inocência", afirmou. Sugeriu:

- Presumir a inocência do cidadão ou do acusado, até a declaração judicial da sua condenabilidade, ou da sua condenação.
- Assegurar o *habeas data*, ao lado do *habeas corpus*. Também proteger a casa e definir a reserva de intimidade como algo fundamental. Resguardar o direito de resposta do cidadão à mídia.
- Obrigação de consciência – substituir obrigação de pegar em armas (serviço militar obrigatório) por prestação de serviço comunitário alternativo. Garantir a integridade física contra a tortura.

Apresentou ainda duas sugestões sobre igualdade: defender igualdade e proibir discriminação. Ninguém seria prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou social.

Afirmou que a Constituição devia ter um capítulo ligado à ordem internacional, dizendo que o Brasil se regerá nas relações internacionais pelos princípios da defesa e promoção dos direitos humanos, condenação da tortura e de todas as formas de discriminação e de colonialismo; defesa da paz, repúdio à guerra, à competição armamentista e ao terrorismo, apelo às conquistas da independência nacional de todos os povos, em obediência aos princípios da autodeterminação e do respeito às minorias. Estabelecer na Constituição limites de endividamento e a gratuidade de todos os atos necessários à cidadania. (p. 66)

> (...) o direito individual existe como uma prerrogativa do cidadão a conseguir o permanente aperfeiçoamento das instituições estatais. (...) "Todos têm direito ao pleno exercício da cidadania nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir sua eficácia formal e materialmente". (p. 72)

Na Comissão Afonso Arinos, da qual fez parte, se colocou o direito de participação:

> Não só a democracia participativa, mas esse outro direito, a que se refere a Constituição espanhola, de exigir o contínuo aperfeiçoamento das instituições. Nenhuma Constituição ainda reconheceu isto como seu elemento fundamental.
>
> (...) quem é o titular do direito, do aperfeiçoamento das instituições? Não é o próprio Estado, mas o indivíduo. Não bastam as instituições como definidas pela Constituição. Há direitos em gênese permanente. É um direito individual o do aperfeiçoamento contínuo das instituições (...) (p. 72)

Acrescentou que

> A noção de intervenção do Supremo Tribunal Federal para evitar a *vacatio legis* na autoaplicação dos direitos humanos (...) foi uma sugestão do procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence (...) A competência constitucional do Supremo aqui é rigorosamente exógena. Ela está dando a noção de que tem de haver, no espaço jurídico, um ator que transforme o poder de omissão num poder de fato, para suprir a ordenação necessária (...)

Acrescenta que o *habeas data* tem tríplice função: acesso ao conhecimento, correção e retificação sigilosa (p. 73).

Sugeriu, finalmente, que na parte introdutória da declaração de direitos a Constituição estabelecesse que o Brasil aceita a proteção aos direitos humanos declarados pelos organismos internacionais (p. 73).

Habeas-data

A possibilidade de acesso, pelo legítimo interessado, às informações e referências pessoais registradas por entidades públicas ou particulares é a proposta mais original do relatório da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais do Congresso constituinte. Idealizado no anteprojeto Afonso Arinos, o "habeas-data" é o remédio jurídico apto a viabilizar a aplicação de tal direito.

De utilidade evidente, este dispositivo constitucional surge como reação aos abusos dos organismos de segurança e como limite ético ao uso da informática nos mais variados setores do país. O relatório garante ainda o direito de retificação e supressão de dados incorretos, mediante processo administrativo ou judicial —resguardada a sua não publicidade—; assegura o sigilo da informação prestada para fins estatísticos, que só poderá ser divulgada sem identificação individual; proíbe o registro de convicções pessoais, de atividades político-partidárias, ou acerca da vida privada; e responsabiliza —civil, penal e administrativamente— os que não cumprirem estas regras.

Há um compreensível ceticismo quanto à eficiência do "habeas-data", sobretudo com relação aos órgãos especializados em informação política —que não irão "desistir" de sua função subterrânea. São organismos que mesmo depois do regime autoritário permanecem agindo sem freios, aparentemente acima da República. Da mesma maneira que o "habeas-corpus" não é suficiente para acabar com as prisões ilegais, o novo instrumento será apenas um remédio para reduzir a violência no âmbito do controle informático. A eficácia de ambos depende de uma lei posterior que criminalize com rigidez e exatidão o abuso de autoridade.

No âmbito da iniciativa particular, a figura constitucional poderá coibir a utilização discricionária de informações levianas, incorretas ou superadas para, por exemplo, a concessão de crédito e oferta de emprego; é o reconhecimento, enfim, da modernização do país. Uma alternativa sofisticada a favor da cidadania, o "habeas-data" terá o sentido político de declarar o fim do Estado inexpugnável. Obrigará maior transparência da parte do poder público e privado. Diante de todo um conjunto de propostas descoesas e irreais que vêm encontrando espaço no Congresso constituinte, esta merece apoio irrestrito. É um passo adiante na democratização.

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. a2, 5/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/129876

3ª audiência pública – 27/4/1987[4]

José Louzeiro: Direito autoral

Segundo o depoente, a história do direito autoral no Brasil se divide em três etapas: 1827 a 1916; 1916 a 1973 e de 1973 até hoje. Em 14 de dezembro de 1973 foi editada a Lei nº 5.988. Comentou a lei, que representou avanços, mas ainda necessitava ser aprimorada e discorreu sobre o que os escritores queriam:

> (...) reserva de mercado para o autor nacional, nos termos em que a Embrafilme funciona (...); um escritório central de arrecadação para o autor nacional; manutenção da isenção do ICM para editoras comprometidas com a cultura nacional e reestudo desse benefício quando o autor se dedica quase que exclusivamente à publicação de autores estrangeiros; linha de crédito para o livreiro que trabalha, preferencialmente, com obras de autores brasileiros; barateamento do papel para o uso em obras de autores nacionais de todos os níveis, inclusive os técnicos e científicos; que o governo deixe de ser editor, competindo, como compete, com as editoras que enfrentam as dificuldades do mercado; regulamentação da profissão de escritor, para que deixe de ser marginal. (p. 74)

Informou que os escritores não pressionam o Congresso porque não têm dinheiro para se deslocar até Brasília. Relatou a dificuldade para o autor controlar a tiragem dos livros.

O constituinte Antônio Mariz encaminhou questão da censora federal Maria Lívia, de Fortaleza:

> Com fulcro na legislação vigente, a censura, quando da programação dos espetáculos de diversões públicas, garante ao direito autoral a arrecadação do direito do autor. Como o CNDA procederia para exercer essa atividade sem o poder de polícia caso a censura seja extinta com a nova Constituição, corrente bastante forte no Congresso? (p. 80)

[4] 9ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 74-90.

O depoente respondeu que:

> (...) não se pode de repente tirar a censura. É a mesma coisa que acabar com o Imposto Sindical: acaba-se com o sindicato. É claro que o sindicato fecha se o tirarmos da tutela do governo. Se se retira a censura do exercício das diversões públicas, ninguém vai pagar mais direito autoral durante muito tempo, até se arrumar novamente a casa. Não sou de medidas intempestivas. Acho que tudo deve ser feito com reflexão para que haja evolução. Vamos encontrar caminhos. Como seria a transição da censura para a não censura? Isso é uma utopia, porque todo país tem a sua forma de censura. Mas, no caso específico em que a censura está forçando o pagamento do direito autoral, se há uma quebra nesse esquema, seria loucura geral, seria a falência da pequena e modesta indústria cultural do país. (p. 82)

Ao encerrar os debates, o presidente da Subcomissão, Antônio Mariz, ressaltou que se discutiram aqui duas questões principais, que deverão ser aprofundadas no debate: a da censura e a da reserva de mercado (p. 83).

José Antônio Rodrigues Dias: Direitos e garantias individuais

A exposição de José Dias foi acompanhada de documento que abordava o tema da violação dos direitos humanos na luta do dia a dia. O depoente propôs que se desse um fim aos conflitos de invasões. Destacam-se a seguir trechos importantes do documento, apontados pelo expositor:

> "Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os direitos, liberdades e garantias e de repelir qualquer agressão, inclusive quando provenientes de autoridade pública."
>
> "A dignidade humana é inviolável e a ela são inerentes os seguintes direitos: habitação, trabalho, alimentação, saúde, educação, transporte e lazer."
>
> "O Estado deverá oferecer, gratuitamente, assistência judiciária a todos aqueles que dela necessitarem em circunstâncias especiais."
>
> "Todos têm o direito de tomar conhecimento do que consta nos registros governamentais a seu respeito e do fim a que se destinam as informações, podendo exigir a retificação dos dados e a sua atualização. Os dados obtidos não poderão ser utilizados para fins de repressão política."
>
> "Inexistirão estado de sítio ou quaisquer outras medidas de emergência ou salvaguardas que suspendam, mesmo temporariamente e mediante controle, os direitos humanos e suas garantias."
>
> "Inexistirão foro privilegiado e tribunais de exceção."
>
> "Qualquer pessoa poderá, sem necessidade de mandado, impetrar *habeas corpus* sempre que, ilegalmente, sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, expressão ou reunião, mediante autoridade judicial competente. Esta providência também poderá ser tomada por terceiro em nome do interessado."
>
> "O *habeas corpus* não tem fórmula preestabelecida e poderá ser impetrado verbalmente" – aí está a novidade, porque muitos analfabetos, às vezes, não querem impetrá-lo por não saberem redigir, ou por redigirem mal, outras vezes são coagidos.
>
> "As propriedades privadas dos meios de produção, salvo as micro e pequenas empresas, não receberão nenhum estímulo do Estado e terão efetivo controle nas relações econômicas nacionais e internacionais, na remessa de lucros e dividendos para o exterior e em qualquer forma de abuso de poder econômico."

Os pontos abordados abrangem a igualdade, a integridade física, a liberdade pessoal, a proteção judicial, a saúde, a velhice, o bem-estar social, a propriedade, a cidadania, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão e informação, a ação popular, o *habeas corpus* e mandado de segurança, a suspensão de garantias e estado de sítio, todos discutidos e analisados a partir das chamadas vítimas das arbitrariedades e abuso de poder (p. 82).

Durante a sessão houve interessante debate, do qual reproduzimos a seguir alguns trechos:

A pergunta é esta: Com relação ao item que diz que "todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os direitos, liberdades e garantias e de repelir qualquer agressão, inclusive quando proveniente de autoridade pública", com referência a esse item, repito, com o qual concordo plenamente, quais seriam os meios que manteriam o seu cumprimento e quem julgaria esse direito? Por exemplo, o Poder Judiciário dá direito à reintegração de posse de uma área invadida. Os companheiros que estão na área resistem. Quem lhes garante o direito de resistir e quem julgará se têm direito ou não? (...) (José Antônio Rodrigues Dias, p. 84)

Antes de passar ao próximo debatedor, por considerar essa questão muito importante – se me permitem o Dr. José Antônio e os presentes – gostaria de fazer minha consideração sobre o item 3 da proposta. Esse item coincide, de certa forma, com um dispositivo constitucional em vigor na Constituição portuguesa. É o art. 21 da Constituição portuguesa, que tenho aqui, que diz o seguinte:

"Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão quando não seja possível recorrer à autoridade pública."

O que faz diferentes as duas propostas é que a proposta do professor José Antônio não fala em repelir pela força. Admite que a agressão possa vir da autoridade pública, enquanto que, na Constituição portuguesa, faz-se e ressalva "quando não seja possível recorrer à autoridade pública". Esse direito de resistência, que é, de fato, um direito inovador no Direito Constitucional, deve ser visto com muita prudência, porque, evidentemente, é um direito que cabe a todos. E, da mesma forma em que o invasor de um terreno, uma propriedade privada definida poderia reagir a uma ordem, à ordem do proprietário, por exemplo, o proprietário poderia resistir à invasão, sem recursos à autoridade pública. Então, é um direito que deve ser definido com muito cuidado e prudência, sob pena de produzir efeitos contrários ao que se objetiva.

Já a lei civil vigente, o Código Civil, permite a proteção do direito até com esforço físico, em certas circunstâncias.

> Quer dizer, o Código Penal admite a legítima defesa e o estado de necessidade que seriam versões desse direito de resistência. (...)
>
> Esta é uma matéria que me parece deva ser de fato aprofundada na Subcomissão, se inclinar pela adoção do direito de resistência, que, sendo inovador, e refletindo posição avançada na visão do legislador português, tem evidentemente, uma intenção de justiça social, mas que, se não formulado em termos adequados, poderá reverter-se num instrumento de arbítrio e de violência, justamente dos mais fortes contra os mais fracos. (constituinte Antônio Mariz, p. 85)
>
> Sou dos que defendem a pena de morte nas seguintes circunstâncias: crime bárbaro, seguido de morte, para o criminoso reincidente. Acredito na conversão do criminoso ao cristianismo. No entanto, farei a seguinte pergunta: Pode-se esperar que a conversão do homem se venha dar no momento em que ele tenha experimentado seis, sete, oito, nove, dez mortes? (...) já ouvi muitas vezes – é que determinado criminoso, após ser preso em flagrante delito, após ter cometido um crime bárbaro, disse acintosamente para a sociedade escutar, alto e bom som, que aguarda apenas o momento da sua fuga para promover os mesmos atos criminosos de antes. Diante desse impasse, qual seria a saída se não a pena de morte? (constituinte Narciso Mendes, p. 89)

Não incluída na lista dos expositores, Rosa Rothe, do Movimento Nacional sobre Direitos Humanos**,** teve direito a cinco minutos e apresentou várias denúncias de chacinas de trabalhadores rurais no Pará e no Maranhão (p. 83)**.**

4ª audiência pública – 28/4/1987[5]

Leonor Nunes de Paiva: Igualdade entre o homem e a mulher

> (...) O Poder Legislativo deve legislar considerando crime inafiançável o preconceito em função do sexo. (...)

[5] 10ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 90-108.

Basicamente, são estas as propostas, ou seja, que a Constituição inclua "igualdade perante a lei e na lei", dirigindo esse princípio da isonomia, tanto ao aplicador da lei, quanto ao legislador, que sejam aprofundadas as garantias. Essas garantias seriam o direito de ação para os grupos e o revigoramento do direito de petição, prevendo o dever da resposta.

(...) Nós, mulheres, estamos propondo que a Constituição preveja o direito de ação dos grupos mais desfavorecidos; que a Constituição preveja essa possibilidade que nós, em Direito, chamamos de legitimação; que esses grupos sejam legitimados a entrar em juízo em defesa de interesses difusos. (p. 91)

Márcio Thomaz Bastos:
Direitos e garantias individuais

Apresentou sugestões gerais sobre informações e participação, acesso à Justiça, garantias (*habeas data*, mandado de segurança). Propôs vários textos normativos, dos quais destacamos:

"As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir caráter geral e abstrato, e não podem ter efeito retroativo, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos." (p. 92)

"Todos são iguais perante a lei, que punirá, como crime, qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos.

§ 1º Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, trabalho, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental e qualquer particularidade ou condição social.

§ 2º O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade, removendo os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilitando a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social." (p. 92)

Apresentou propostas sobre informação e participação, acesso à justiça, *habeas data,* mandado de segurança e várias propostas sobre a reforma do Judiciário.

Acredito, como já disse aqui, que devemos, como tarefa prioritária desta Assembleia Nacional Constituinte, esperar uma profunda reformulação do Poder Judiciário. (...) Estamos propugnando a criação da Corte Constitucional, ao lado de um Superior Tribunal de Justiça – ou seja, uma Corte cujos juízes, com mandato temporário – com mandato de nove anos, numa de nossas propostas, sejam preferencialmente indicados pelo Poder Legislativo, que é quem vai fazer a Constituição e é aquele que tem a responsabilidade (...) há algumas condições que são fundamentais, e tomaria a liberdade de elencar três delas que, em minha opinião, são pressupostos dessa reforma judiciária. Primeiro, a outorga da autonomia orçamentária e financeira ao Poder Judiciário. É preciso que o Poder Judiciário deixe de ser um simples apêndice do Poder Executivo, no que diz respeito a orçamento e finanças. É preciso que se lhe outorgue, efetivamente, uma autonomia financeira e orçamentária, para que possa se reestruturar, para que possa criar os mecanismos de que necessita para uma justiça rápida, para uma justiça barata, para uma justiça mais próxima do povo. Em contrapartida, é preciso que se crie um controle externo do Poder Judiciário, alguma coisa que é a contraparte dessa autonomia: é um organismo composto de integrantes da sociedade civil, dos jurisdicionados, da Câmara dos Deputados, do Senado, do Poder Executivo, de modo que se forme um mecanismo de controle do Poder Judiciário exterior a ele, a fim de que a justiça se torne transparente, a fim de que a justiça possa ser efetivamente controlada não apenas nos atos de jurisdição, mas também nos atos administrativos, de modo que nós, jurisdicionados, possamos ter representação num organismo de controle. Como terceiro requisito, que me parece fundamental – requisito esse que deve permear todas as instâncias e todos os degraus da jurisdição – é preciso que acabem, no Judiciário brasileiro, as sessões secretas, as votações anônimas e as decisões imotivadas. (p. 97)

Acrescentou:

Se queremos uma Constituição de conceitos; se queremos uma Constituição como a de 1946, que morreu com todo o seu ideário liberal irrealizado, basta repeti-la. Mas,

se nós queremos uma Constituição digna do Brasil do final do século XX, uma Constituição que nos prepare para sair do regime autoritário, e seja um ponto de partida para a democracia, vamos precisar de uma Constituição que contenha, no seu interior, a reestruturação do Poder Judiciário, para que ele seja ágil e forte o suficiente para responder a esses desafios e que crie esses instrumentos como a ação de inconstitucionalidade por omissão, a fim de que qualquer cidadão, qualquer sindicato, qualquer organismo da sociedade civil possa questionar e obter do tribunal a declaração da inconstitucionalidade por omissão, por exemplo, do salário mínimo, que não atinja aqueles níveis que as estatísticas confiáveis dizem que ele deve atingir. (p. 99)

DIREITOS INDIVIDUAIS

Na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, sob a presidência do Constituinte Antonio Mariz (PMDB — PB), o Presidente do Conselho Federal da OAB, Márcio Thomaz Borges, defendeu uma Constituição moderna e democrática. O Relator da Subcomissão foi o Constituinte Darcy Pozza (PDS — RS), que defendeu a formação da Defensoria do Povo para zelar pelo efetivo respeito aos poderes do Estado e aos direitos e garantias assegurados na Constituição.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

José Jorge Lopes Machado Ramos:
Violação dos direitos dos artistas, direito autoral e conexos

Relatou a situação dos artistas, dos trabalhadores e confessou seu desânimo e de outros setores da sociedade com relação aos resultados da Constituinte. Insistiu nas reivindicações quanto às concessões de rádio e televisão:

> Eu quero ratificar as nossas reivindicações no tocante às limitações do exercício de concessões de rádio e televisão. Essas concessões devem ser submetidas às necessidades da sociedade brasileira, porque a ela pertencem esses canais. Quero ratificar a afirmação, no texto constitucional, de que o artista é autor de sua criação e interpretação, como um instrumento, não de solução, mas de luta, para que ele possa usufruir de alguma independência econômica e equilibrar as relações no mercado de produção cultural, que é fundamental para o processo de democratização. (p. 104)

Artur Pereira Nunes:
A informática e os direitos e garantias individuais

O depoente afirmou que:

> (...) A questão da Informática em relação à nova Constituição pode ser tratada segundo os seguintes aspectos: (...) a questão da privacidade, dos direitos do cidadão frente ao uso indevido e inadequado de informações individualizadas. A segunda questão é a questão do direito ao emprego, com os impactos da automação sobre o trabalhador. A terceira questão diz respeito aos aspectos da soberania nacional e autonomia decisória, aqui entendida a questão da autonomia tecnológica como a capacidade e a possibilidade de o país tomar as suas decisões a respeito dos processos tecnológicos que a sociedade assim desejar. Finalmente, a questão do Estado enquanto usuário de computadores, o compromisso do Estado quanto à prestação de serviços e de informações à sociedade, ao cidadão, e o Estado como órgão normativo, que regula a atividade de informática em nosso país. (p. 105)

Apresentou um documento, o qual:

> (...) procura sintetizar a posição de um universo razoavelmente representativo, diria, expressivo, da comunidade científica. Este documento reúne as posições da SBPC, da Sociedade Brasileira de Computação, posições oriundas do encontro de entidades de pesquisa, de ciência e de tecnologia que reuniu cerca de trezentas entidades, trezentas instituições de pesquisa, e os documentos da própria União Brasileira de Informática Pública, que foi a primeira entidade a sistematizar as propostas, a sistematizar os temas relativos à Informática, como disse anteriormente, nos idos de 1985. (p. 105)

Afirmou ainda:

> Especificamente em relação aos temas desta Subcomissão, diria que a questão central seria a privacidade, os direitos do cidadão à privacidade. Neste particular, eu destacaria os seguintes tópicos: primeiro, o direito e a forma de acesso, pelo cidadão, às informações a seu respeito contidas em arquivos de dados de qualquer natureza. Segundo, o direito de corrigir e mandar corrigir as informações incorretas. Terceiro, a definição dos tipos de informação que não devem constar individualizadamente de arquivos de dados, como, por exemplo, ideológicas e informações relativas à vida pessoal do cidadão. Quarto, a definição de responsabilidades dos administradores de arquivos de dados pelas informações armazenadas. Outro item diz respeito à garantia de uso da informação para os fins exclusivos para os quais foi colhida ou cedida. Finalmente, uma questão polêmica também, mas que nos cabe aqui trazer, porque tem uma implicação bastante grave na sociedade do futuro, é a que diz respeito aos reflexos da utilização de um número único nacional de identificação do cidadão. São estes, basicamente, os principais pontos que a Ubip destacou em relação à questão dos direitos do cidadão. (p. 105)

Ressaltou que:

> (...) o desenvolvimento da informática brasileira tem que ser integral. Não basta desenvolver exclusivamente a capacidade técnica, é fundamental que o desenvolvimento da informática seja acompanhado do desenvolvimento da preservação das liberdades, que a informática esteja subordinada aos interesses da sociedade e, que também preserve relações modernas com os trabalhadores. Quer dizer, entendemos o desenvolvimento da informática de acordo com três aspectos: preservação dos direitos do cidadão, defesa da tecnologia nacional, da competência tecnológica nacional – já provamos que isto é possível – e a defesa dos direitos do trabalhador. (p. 108)

5ª audiência pública – 29/4/1987[6]

Antonio Augusto Cançado Trindade: Direitos e garantias individuais no plano internacional

> A Convenção americana – que nos interessa mais de perto – estabelece a inadmissibilidade de suspensão de garantias em relação aos seguintes direitos: direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, e à integridade pessoal, a não ser submetido a escravidão ou servidão, a não ser condenado por aplicação retroativa das penas, à liberdade de consciência e religião, à proteção da família, ao nome, aos direitos da criança, à nacionalidade e aos direitos políticos. A lista é maior, mas há uma explicação para isso; as possibilidades de aplicar medidas restritivas são mais numerosas na convenção americana, dada a instabilidade política do continente, até recentemente, pelo menos. (p. 111)

Apresentou os seguintes pontos para a nova Constituição:

> Seria de todo indicado, para concluir, recordando uma vez mais a compatibilização entre esses tratados e o Direito Interno, que a nova Constituição explicitasse, dentre os princípios que regem a conduta do Brasil no plano nacional e internacional, promoção e a proteção dos direitos humanos, entendidos estes como abrangendo, tanto os consagrados na própria Constituição, ou os decorrentes do regime democrático que ela estabelece, quanto os consagrados nos tratados humanitários de que o Brasil é parte e nas declarações internacionais sobre a matéria de que o Brasil é signatário. (p. 111)

[6] 11ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 108-127.

Afirmou:

> (...) reiterando os pontos importantes (...) no que diz respeito aos direitos e garantias individuais. Primeiramente, a interação dos instrumentos; em segundo lugar, a interpretação própria, específica desses tratados; em terceiro lugar, a questão da inderrogabilidade de certos direitos básicos; em quarto, a evolução, não só por decisões, mas também através de atuação própria dos órgãos internacionais, não só com base na letra dos tratados internacionais como também na interpretação desses tratados. E, em último lugar, lembrando que os Estados-Parte desses tratados, que se tomaram Estados democráticos, encaram com maturidade e naturalidade o tratamento dessas questões a nível internacional, mesmo quando lhes digam respeito. Reafirmo aquilo que me parece correto: a adesão aos tratados não humanitários não tem qualquer óbice jurídico, não há qualquer argumento verdadeiramente jurídico que possa justificar a não adesão a esses tratados, porquanto eles próprios, conforme procurei ressaltar, tratam de compatibilizar os seus dispositivos com o ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros.
>
> Ressalto, mais uma vez, a esperança – que expresso a título pessoal – no sentido de que as iniciativas tomadas com relação à desejável adesão do Brasil aos tratados humanitários frutifiquem como garantia adicional aos cidadãos brasileiros das presentes e futuras gerações, como garantia dos seus direitos, tanto no nível nacional quanto no plano internacional. (p. 115)

Flora Abreu, do grupo Tortura Nunca Mais

A depoente declarou:

> Inicialmente, colocamos a tortura como crime de lesa-humanidade. A tortura não é um crime político, principalmente quando praticada pelo poder constituído. A definição da tortura na Constituição como crime de lesa-humanidade torna-a, portanto, imprescritível, inanistiável, inafiançável, inagraciável e inindultável, o que é fundamental. Entendemos ser necessário que se defina o que é tortura. (p. 116)
>
> Uma outra questão que mereceria um parágrafo próprio é a de que a vítima da tortura terá direito a uma justa e adequada indenização, incluindo os meios para a sua reabilitação, plena ou na medida do possível. Muitas vezes essa reabilitação é impossível, isto é, nos casos de cegueira, surdez, perda de algum membro. Incluiríamos a sua reabilitação plena na medida do possível. (p. 116)

Suas propostas podem ser assim resumidas:

> Quero novamente chamar a atenção para estes pontos: 1º) que o Congresso Nacional ratifique a Convenção da ONU o mais breve possível, porque é da maior importância, já que terá consequências internas para o nosso país; 2°) que em nossa Constituição esteja definida com todas as letras a tortura como um crime de lesa-humanidade e, portanto, inanistiável, inafiançável e imprescritível; 3°) que essa definição tenha consequências práticas, e que possamos contar, nas Disposições Transitórias, com a formação de uma comissão que resgate, esclareça e responda à sociedade por essa dívida de todos esses anos, porque os familiares dos mortos e desaparecidos aí estão.
>
> A anistia é um outro capítulo à parte. Estamos apresentando também um projeto em relação à anistia. Ela não foi nem ampla, nem geral, nem irrestrita. Teve suas limitações e também cabe a esta Constituição lembrar-se dela. Nesse sentido achamos que os crimes cometidos não podem ficar na impunidade, pois a impunidade foi base para o seu cometimento. É necessário que os Poderes constituídos, no caso o Poder Legislativo, deem uma resposta a isso, abrindo um espaço nas Disposições Transitórias para a formação de uma comissão que, de acordo com as declarações já feitas – nos seus artigos, que posteriormente serão definidos – apure e julgue os crimes praticados. (p. 118)

Carlos Roberto de Siqueira Castro: Princípio da isonomia e a igualdade da mulher no Direito Constitucional

O depoente declarou:

> Existe igualdade jurídica nas constituições, porém, não na lei: eu daria como exemplo o caso brasileiro. Todas as Constituições brasileiras, desde a Velha Carta Imperial de 1824 e com mais razão as Constituições republicanas que a ela se seguiram, enunciaram, com maior ou menor eloquência, o princípio da igualdade jurídica. O princípio da igualdade entre os sexos só adentrou o nosso Direito Constitucional pela Constituição de 1934. Mas a Constituição de 1891, que inaugurou a era republicana, já dizia, pela pena de Rui Barbosa, que todos são iguais perante a lei. Não obstante isto, a legislação brasileira infraconstitucional é pródiga em exemplos de inconstitucionalidades. Basta abrirmos o Código Civil brasileiro, que estampa um sem-número de desigualdades entre os sexos, seja atribuindo a chefia da sociedade conjugal ao marido, seja o art. 6°, que incluía a mulher, ao lado dos pródigos e dos silvícolas, entre os relativamente incapazes, até o advento da Lei n° 4.121, de 1962, seja, enfim, as normas que tratam da administração dos bens do casal, da fixação do domicílio conjugal pelo marido, da assunção do apelido do cônjuge varão pela mulher e inúmeras outras. E ao lado do Código Civil a questão dos direitos políticos. No Brasil, a mulher só foi autorizada a votar pelo Código Eleitoral de 1932. (p. 119-120)

Defendeu a licença-paternidade:

> Por que a licença de maternidade só para a mulher e não também para o cônjuge varão, tanto mais que a mulher no estado puerperal precisa da presença do seu companheiro? Esta licença, portanto, há de ser conferida ao casal – ao cônjuge varão e à mulher.

Afirmou que algumas discriminações são inconstitucionais e falsamente protetoras da mulher:

> Teríamos, ao lado dessas discriminações flagrantemente inconstitucionais, as que eu chamaria de falsamente protetoras da mulher. Eu citaria essas da CLT que buscam proteger a mulher, mas que estatisticamente, segundo uma apuração consciente, isenta, idônea, do resultado da lei, acaba por nos mostrar que a mulher sai desprestigiada na aplicação dessas normas que visam protegê-la. Por fim, eu consideraria as discriminações benignas do Direito norte-americano, efetivamente protetoras da mulher, por exemplo a que atribuísse a estabilidade no emprego desde a gravidez, exigiria das empresas a oferta de creches para a mulher. É impossível a mulher emancipar-se no trabalho, o que significa a emancipação econômica da mulher, sem que o Estado ou a sociedade lhe assegure meios e modos para que exerça o seu sagrado ofício de mãe, para que possa conciliar a investidura materna com a investidura laboral. (p. 120)

Por inspiração das Constituições italiana e espanhola sugeriu:

> É dever do Estado promover a igualdade social, econômica e cultural, removendo os obstáculos e disparidades que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os cidadãos e trabalhadores na organização política, econômica e social do país. (p. 122)

6ª audiência pública – 30/4/1987[7]

João Antônio de Souza Mascarenhas: Contra a discriminação por orientação sexual

O expositor afirmou:

> A nossa reivindicação é simples, é única. Reivindicamos uma expressa proibição de discriminação por orientação sexual, no dispositivo que deverá substituir o atual art. 153, § 1º, da Constituição vigente.
>
> O Triângulo Rosa é um grupo carioca de liberação legalmente registrado, que tem por principal objetivo lutar contra todo tipo de discriminação, sem exceção: discriminação contra a mulher, o negro, o deficiente físico e o idoso. E tem como objetivo primordial lutar contra a discriminação em relação aos homossexuais, porque são

[7] 12ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 127-140.

> tão discriminados quanto os outros e, além disso, têm uma taxa adicional. Há uma intensa carga emocional que faz com que sejam verdadeiros párias.
>
> Em 1982 o grupo conseguiu alterar junto ao Conselho Mundial de Medicina o código 302 que considerava a homossexualidade uma doença. Conseguiu com o apoio de inúmeros parlamentares. (p. 128)

José Geraldo de Souza Júnior: Cidadania

Em longa e bem fundamentada exposição, o depoente defendeu uma nova cidadania, que se situa, para ele,

> (...) no terreno do reconhecimento da legitimidade das experiências coletivas, ou seja: que o conjunto de experiências comuns a grupos sociais diversos, vividos no seio da dimensão privada, possa expressar-se na esfera pública de modo autônomo e organizado. (p. 135)
>
> Assim, representação, liberdade e participação têm sido a tônica das reivindicações democráticas, que ampliaram a questão da cidadania, fazendo-a passar do plano político institucional ao da sociedade como um todo. Quando se examina o largo espectro das lutas populares, nos últimos anos, pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois registros principais. Por um lado, no registro político, a luta não é pela tomada do poder identificado com o poder do Estado, mas a luta pelo direito de se organizar politicamente e de participar das decisões, rompendo a verticalidade hierárquica do poder autoritário. (p. 136)

Dentre as propostas que apresentou destacam-se:

- Proibição de leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, relativamente ao alcance do conteúdo constitutivo dos preceitos constitucionais, como no caso da greve, por exemplo.
- Adoção da iniciativa popular e do referendo, em matéria constitucional e de legislação ordinária. E não apenas para iniciativa de leis, mas também para a sua revogação, através de petição de eleitores e de pessoas jurídicas, partidos e associações de grande base, de representação de massa.
- Adoção do mandato imperativo e revogável no sistema eleitoral de representação. Isto é, a base eleitoral que elege o seu representante deve ser constituída de modo a poder convocar o eleitorado para revogar o mandato de deputados e de delegados.
- Fortalecimento e ampliação dos mecanismos de proteção aos direitos: acesso coletivo aos tribunais, direitos de petição, representação, ações populares e de mandato de segurança, direito de fiscalização, procuradores do povo.
- Representação contra o abuso de poder, contra o juízo político que as autoridades administrativas fazem do espaço político (...) e, com isso, discriminam as mobilizações: criança pode, corrida na Asa pode, receber João com o coração no Eixo pode, mobilização sindical e política não.
- Definição e reconhecimento de organizações populares de base, sindical, de moradores, com acesso a informações e integrantes da estrutura de poder local.
- Definição de instrumentos de participação de organizações populares na fixação de diretrizes de planificação.
- Participação popular na administração da justiça: ampliação do sistema de júri para matérias civis e administrativas; criação de juízos, conselhos, tribunais populares e assessoria técnica para julgamento de questões determinadas (moradia, meio ambiente, consumo etc.).

Finalmente, como princípio norteador, o princípio do controle social:

- Controle social da administração e da burocracia: extensão do princípio eletivo para provimento e destituição de cargos públicos. Inclusive para a magistratura, isto é, "o princípio eletivo para todos os cargos públicos que dizem

respeito ao cumprimento da função pública que substitui a ação do cidadão na sociedade: diretores de escola, universidades e inclusive juízes" (p. 136).

Acrescentou:

> Sem um Parlamento que assuma a sua missão de ser o espaço adequado da mediação política, não é possível jamais estabelecer o trânsito da transformação social e da transformação das instituições. (p. 140)

7ª audiência pública – 5/5/1987[8]

Maria Leda de Rezende Dantas:
Direitos dos idosos

> O preconceito de idade que ora se coloca na cultura brasileira é muito bem estruturado, e se estudarmos a história social a partir da Europa para o Brasil, vamos ver que a noção de criança, de juventude e de velhice surgem como necessidades de ordenação social de coletividade em benefício da produção e da produtividade. (...) (p. 26)

Hélio Santos:
Questão racial

> A isonomia que propomos não pode ser apenas aquela afirmação formal, jurídica de que todos são iguais perante a lei. Esta afirmação é importante do ponto de vista da cidadania política, mas a igualdade acontece é no plano material, econômico, da vida no dia a dia. Para nós negros existem apenas três caminhos de ordem constitucional que temos de reivindicar aqui no Congresso Constituinte; não existem outros. O primeiro caminho é de ordem coercitiva. Temos de criminalizar a discriminação racial. Ninguém pode ser impedido de se realizar como pessoa, como criatura, em função da raça, de ser índio, japonês, judeu ou negro. (p. 27)
>
> O segundo é de ordem promocional. Temos de tratar de forma desigual aqueles que são tratados, historicamente, desigualmente pela sociedade. Se igualarmos realmente e levarmos ao pé da letra essa igualdade, vamos manter secularmente diferenças acumuladas ao longo desses anos. Portanto, idosos, deficientes físicos, mulher, negro, são setores impedidos de um desenvolvimento pleno. É necessário investimento social a fim de potencializar esses setores. O terceiro caminho, que não cabe discutir aqui, é de ordem didático-pedagógica. É no processo educacional que se reforça a discriminação contra negro, mulher, e outros setores. Agora, nesta Subcomissão, gostaríamos de falar dos dois primeiros caminhos. A isonomia tem que, além de tratar todos igualmente, tornar crime inafiançável qualquer tipo de discriminação, contra negro, mulher, idosos. (p. 27)

Arésio Teixeira Peixoto:
Censura de diversões públicas

Defendeu uma classificação dos espetáculos:

> (...) Então, os espetáculos – esse é o nosso entendimento – devem ser classificados para teatro e cinema. Com relação ao menor, o Estado tem obrigações. Ele tem a obrigação de tutela. Por quê? Porque a educação existe na família, mas o Estado precisa complementá-la. E nos espetáculos públicos nem sempre a família tem condições de estabelecer todo esse controle. Então é necessário que o Estado esteja presente para fazer o controle das diversões. Não no sentido – queremos deixar claro – de proibir, de cortar, mas de estabelecer parâmetros para o menor em formação.
>
> Qual seria especificamente a finalidade da censura? Sabemos que os criadores de espetáculos e de diversões públicas querem uma liberalização total. Querem ter plena liberdade de dizer e exibir aquilo que entenderem. Por outro lado, há o menor, que precisa ter barreiras aos espetáculos. Como, então, poderíamos compatibilizar essas duas coisas? A censura existe para isso, não para castrar, atrapalhar o criador, mas para estabelecer barreiras no sentido de o espetáculo ser adequado à criança. Com relação ao maior não deve haver censura. Somente com relação ao menor, para que se classifique. Essa proteção ao menor é muito importante. Sabemos que outras pessoas

[8] 14ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987, p. 25-45.

já trataram do assunto nesta Subcomissão e em outras aqui do Congresso.

No tocante a esta Subcomissão, nossa proposta é no sentido de que se inclua no capítulo "Dos Direitos e Garantias Individuais": "Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento, independentemente de censura, ficando, no entanto, as diversões públicas sujeitas às leis de proteção da sociedade". (p. 28)

Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

Cyro Vidal Soares da Silva:
Segurança pública e os direitos individuais

Apresentou proposta da Polícia Civil:

> (...) a Polícia Civil do Brasil entende que segurança pública é uma atividade una e eminentemente civil: entende que segurança pública não pode ser confundida com segurança interna, com defesa territorial ou com ocupação de solo: entende que segurança pública é proteção do indivíduo e defesa da sociedade *lato sensu*. A Polícia Civil não quer privilégios de quaisquer espécies, deseja ser julgada pelo juiz ordinário, não deseja tribunais de exceção, nem tampouco tribunais especiais. Mas deseja, sobretudo, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, que o problema de segurança, receba um dispositivo próprio na Carta Maior, (...) um artigo enumerativo com o seguinte dispositivo: "(...) quem for acusado da prática de delito terá, dentro do inquérito policial, direito à defesa preliminar, sobre a qual se manifestará a autoridade policial que presidir o procedimento". Desta maneira, Sr. Presidente, antes do indiciamento formal daquele a quem é imputado um fato-crime, haverá a possibilidade de apresentação de defesa expressa, de defesa escrita, como existe hoje no procedimento administrativo e nos procedimentos criminais em que o funcionário público é acusado de crime contra a administração. (p. 29)

Afirmou ainda:

> Queremos é que, antes dessa imputação fática, antes do término do procedimento policial, que ele tenha oportunidade de defesa. Se mesmo assim, a autoridade, por sua vez, entender a necessidade do seu indiciamento, estará mantido, Sr. Presidente, o equilíbrio: o Estado imputando um fato, o Estado acusando, o Estado, através do estado de justiça, presidindo processos. E a defesa com amplos direitos e com amplas regalias na proteção do indivíduo e – por que não dizer? – na proteção *lato sensu* da sociedade. (p. 29)

Pastor Estevão Ângelo de Souza:
Liberdade religiosa

Com relação à liberdade religiosa, sugeriu a seguinte formulação do texto constitucional:

> É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos que não contrariem a ordem pública e os bons costumes. (p. 30)

Herbert Praxedes:
O direito à vida deve ser respeitado desde a concepção

Afirmou que:

> Os direitos e garantias do homem e da mulher devem ser assegurados desde o momento da concepção, isto é,

desde a fecundação, e devem ser mantidos por toda a vida, até que esse indivíduo tenha a sua morte natural. O aborto é a negação desse direito, como também, a eutanásia é a negação do direito individual. Em virtude disto, nossa opinião é a de que o aborto não deva ser descriminalizado.

Os debates foram realizados depois da última exposição. Discutiram racismo, questão do aborto e a censura (p. 35).

> [Constituinte Darcy Pozza (relator):] Na qualidade de membro desta Subcomissão e de relator, cabe-me agradecer o brilhantismo das palestras que aqui foram proferidas e, principalmente, o profícuo debate, que trouxe esclarecimentos e que nos dá substanciais e valiosos subsídios para podermos elaborar o nosso parecer e escrever o anteprojeto do capítulo "Dos Direitos e Garantias Individuais" na futura Constituição. Evidentemente, além de outras propostas e sugestões, estas foram realmente de grande valia. E é desta forma que posso antecipar ao Dr. Praxedes que sou frontalmente contra o aborto. Sou daqueles que defendem o direito à vida na sua plenitude. Também, Dra. Maria Leda, somos daqueles que entendem que se deve dar um amplo apoio e nenhuma discriminação aos idosos, e já asseguramos que vamos inserir a palavra "idade" no capítulo "Dos Direitos e Garantias Individuais".
>
> Estamos também plenamente de acordo, meu caro Estevão Ângelo de Souza, com a liberdade religiosa, assim como não haveremos de discriminar raça, cor, sexo etc. Inclusive, pretendemos, de toda forma, defender os direitos das minorias.
>
> Quero dizer, para finalizar, cumprimentando também o Dr. Arésio Teixeira Peixoto, que a sugestão da Anacim contém um dispositivo do seguinte teor: "todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento, independentemente de censura, ficando, no entanto, as diversões públicas sujeitas às leis de proteção da sociedade". Objetivamente, entendi que todos têm o direito de manifestação do pensamento, sem censura alguma, e que, no entanto, as diversões e espetáculos públicos ficam sujeitos às leis de proteção da sociedade. (p. 44)

8ª audiência pública – 6/5/1987[9]

Armida Bergamini Miotto: A pena e os direitos do condenado

A parte essencial de sua proposta pode ser resumida na relação das penas admitidas: privação da liberdade; pecuniárias; suspensão ou interdição de direitos, e restrição de liberdade; obrigações de fazer e de não fazer; perdimento de bens resultantes de enriquecimento ilícito (p. 20).

Maria Lucia D'Avila Pizzolante: Criação de um Conselho de Iguais Oportunidades

> Nossa proposta refere-se ao Conselho de Iguais Oportunidades, que já existe em vários países, com muito sucesso, fazendo com que, inclusive, esses órgãos oficiais já estejam pensando em alterar suas denominações, para torná-las mais abrangentes. Gostaria de dar o exemplo de dois países, de culturas opostas, que já adotaram esse conselho: a Suécia, que tem seu ombudsman – inclusive a presidente, a ombudsman desse conselho, tornou-se minha amiga. (...) A cabeça do povo sueco, sobremodo da mulher sueca, e o seu sentido de organização é tão grande que foi citado determinado caso de uma mulher preterida por um homem para o cargo de mecânico em uma oficina. Esse caso, levado à corte, fez com que a oficina mecânica fosse condenada, e a estatística demonstrou que, por mais de um ano, nenhuma mulher procurou essa oficina, por um sentimento de solidariedade de classe, porque uma mulher fora lá discriminada.
>
> A proposta que trago de criação no Brasil de um Conselho de Iguais Oportunidades também já existe em Portugal, que tem uma história semelhante à nossa. (...) O Conselho seria vinculado ao Ministério do Trabalho, e se desdobraria, com comissões voluntárias, em todas as empresas privadas e públicas do país. Por exemplo, nas usinas, em que mulheres e homens, gratuitamente, formassem uma comissão, com sensibilidade para os direitos humanos. Ali fiscalizariam a ascensão da mulher,

[9] 15ª reunião, *Danc* (Suplemento) de 18/6/1987, p. 20-35.

para verificar se é igual à do homem suas promoções, seu grau hierárquico, se a mulher está assumindo os mesmos postos que os homens, se está tendo as mesmas oportunidades de tratamento. Seria um Conselho com estrutura federal, mas com abrangência e aprofundamento a nível nacional, o que seria altamente econômico para o país e, de forma marcante, significativo para a emancipação da mulher, para sua igualdade, junto ao homem. Neste conselho todas as mulheres, e minorias, como os índios, os negros, enfim, os oprimidos – teriam a oportunidade de buscar defesa e de obtê-la. (p. 24)

Sua criação, com vínculo ao Ministério do Trabalho, seria altamente econômica, pois num desdobramento natural e posterior, iniciaria, em todas as fábricas, usinas, sindicatos, empresas etc. (...), do país, comissões voluntárias, formadas de homens e mulheres, que sensíveis à causa dos Direitos Humanos, se prontificassem a fiscalizar a manutenção dessa igualdade, só apresentando ao Conselho as questões insolúveis. (p. 25)

Portanto, a proposta que oferecemos a título de sugestão constitucional é a seguinte:

"Inclua-se, no projeto da Constituição, no capítulo referente aos Direitos dos Trabalhadores e Trabalhadoras, o seguinte:

Fica proibida diferença de salário para o mesmo trabalho e de critério de admissão, promoção e dispensa por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade, idade, estado civil, origem, deficiência laica ou condição social. Essa proibição será disciplinada pelo Conselho de Iguais Oportunidades a ser criado e regulamentado em legislação ordinária." (p. 25)

Modesto da Silveira: Direito Penitenciário

Comentou a proposta da Comissão Afonso Arinos e afirmou que não inova em alguns pontos, como a questão da tortura. Comentou inovações brasileiras, como a do *habeas data* e do *ombudsman*. Sugeriu a garantia de um nome a todo cidadão. (p. 27)

José do Espírito Santo: A violência urbana – visão da Polícia Militar

Partimos do 3º Congresso Brasileiro das Policias Militares, realizado em Belo Horizonte, em fevereiro deste ano, do qual uma das conclusões é a seguinte frase. "A segurança pública é um direito do cidadão e um dever do Estado". (p. 27)

As questões relevantes que queremos frisar neste momento se referem, em primeiro plano, à dicotomia Polícia Militar – Polícia Civil. Ao cidadão – é a nova visão em Minas Gerais – não interessa o nome da polícia se é militar ou se é civil. Ao cidadão interessa ser polícia. Esta questão de nome é puramente semântica. Esse é o nosso entendimento. (p. 28)

Nelson Freire Terra: A violência urbana

O depoente afirmou que:

(...) o inquérito policial é um instituto que não comporta contradições, é repelido pela legislação processual penal dos países democráticos e desenvolvidos. Na maioria desses países, prevalece o juizado de solução, o juizado distrital ou juizado de turma, com a presença do contraditório. O inquérito policial, por sua própria tradição no Direito luso-brasileiro, é prolongado, excessivamente burocratizado, tomando lenta a atividade policial e a própria prestação jurisdicional.

Nossa proposta é no sentido de que fosse complementado algo ao nível do item XVI, art. 153, da atual Constituição, que exige que a exposição criminal seja contraditória, que seja adicionada a vedação do comportamento inquisitorial em qualquer instância, ou administração, no sentido de proporcionar ao homem comum a maior proteção, tendo um advogado de defesa, ou um defensor público ou um advogado dativo desde os primeiros contatos do mesmo, a partir da prática de um ilícito penal. (p. 28)

Falou ainda o Sr. Paulo Roberto Guimarães Moreira, defendendo os direitos dos deficientes físicos, assunto que foi também matéria da Subcomissão de Minorias.

Direitos e liberdades individuais

Vida digna e honrada para todo brasileiro

São direitos e liberdades individuais invioláveis:

— a vida, a existência digna e a integridade física e mental. É o primeiro dever do Estado, com orçamento consignado pela União, garantir o mínimo necessário ao pleno exercício do direito à existência digna. Ninguém será privado dos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica. As vítimas da pobreza têm direito ao amparo e à assistência do Estado e da sociedade.

— a nacionalidade

— a cidadania, que dá direitos iguais a todos perante a Constituição, a lei e o Estado; pune como crime inafiançável qualquer forma de discriminação; dá direitos e obrigações iguais ao homem e à mulher e estabelece que ninguém será privilegiado ou prejudicado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, idade, sexo, comportamento sexual, estado civil, natureza do trabalho, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, ou qualquer condição social ou individual.

— a liberdade de ação, de locomoção, de trabalho, de escolha. Fica extinta a censura prévia.

— a constituição da família, pelo casamento ou união estável, sem distinção entre filhos naturais, legítimos ou não, e adotivos. A lei não limitará o número de dissoluções da sociedade conjugal.

— a honra, a dignidade e a reputação. Fica assegurado o direito de resposta a ofensas ou a informações incorretas, nas mesmas condições do agravo sofrido, seguido de retratação.

— a privacidade da vida particular e familiar, da moradia, do sigilo de correspondência e comunicações em geral, da imagem pessoal. Fica vetada ao Estado e a empresas e atividades privadas a criação de serviços de informações sobre a vida íntima e familiar das pessoas.

— o acesso a referências e informações sobre a própria pessoa, sejam registradas por entidades particulares ou públicas, inclusive policiais e militares. Todos têm direito de corrigir e atualizar seus dados.

— a informação.

— o lazer e a utilização criadora do tempo disponível no trabalho.

— a expressão da atividade intelectual, artística, científica e técnica, de acordo com a lei.

— o asilo e a não extradição.

— a propriedade privada, assegurada e protegida pelo Estado, subordinada ao bem-estar da sociedade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

— a sucessão hereditária.

— a segurança jurídica, com assistência judiciária gratuita aos que não podem ter acesso à justiça. Não haverá prisão civil, nem foro privilegiado, juízo ou tribunal de exceção. A coação invalidará qualquer declaração buscada como prova e será usada contra o coator. Os presos têm direito ao respeito de sua dignidade e integridade física e mental.

São direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais:

— a estabilidade no emprego.

— o seguro-desemprego.

— o fundo de garantia do patrimônio individual.

— o salário mínimo que atende às necessidades vitais básicas do indivíduo e de sua família.

— reajustes salariais e outros benefícios que preservem o poder aquisitivo.

— a garantia de salário fixo; salário de trabalho noturno superior ao diurno, em pelo menos 50 por cento.

— a gratificação natalina.

— participação nos lucros e nas ações.

— proporção mínima de nove décimos de empregados brasileiros em empresas de médio e grande porte.

— jornada de trabalho de oito horas diárias e 40 semanais, no máximo, e de seis horas em turnos ininterruptos ou revezamentos.

— proibição de serviço extraordinário.

— gozo de trinta dias de férias anuais com remuneração em dobro.

— licença remunerada a gestantes por quatro meses, no mínimo.

— as empresas privadas e órgãos públicos devem garantir a assistência em creches e pré-escolas de filhos dos empregados, até os seis anos.

— é proibido o trabalho doméstico gratuito de menores estranhos à família.

São direitos e liberdades coletivos invioláveis:

— a reunião, em locais abertos ao público.

— a associação.

— a profissão de culto.

— o sindicato.

— a manifestação coletiva, inclusive a greve, em defesa de interesses grupais, associativos e sindicais.

— a visibilidade e a corregedoria social dos poderes, com acesso a documentos a respeito de fatos econômicos, políticos, sociais, históricos e científicos, que deixam de ser sigilosos vinte anos após sua produção.

— a participação direta em todos os níveis da administração pública, nos movimentos sociais, às informações do Poder Público.

— o meio ambiente sadio e em equilíbrio ecológico, a natureza preservada e a identidade histórica e cultural da coletividade.

— o consumo essencial, com o mercado de bens e serviços controlado pelo Estado.

O povo brasileiro é o sujeito da vida política e da histórica nacional e se compõe, sem distinção perante a lei, de:

— brasileiros natos.

— brasileiros naturalizados.

A língua oficial do Brasil é o Português.

A soberania do Brasil pertence ao povo e por ele é exercida:

— através de plebiscito.

— pelo voto secreto e igual.

— pelo direito de iniciativa na elaboração das Constituições e das leis.

— pela participação organizada na designação dos candidatos a membros da Defensoria do Povo.

— pela obrigatoriedade de concursos públicos de provas para acesso às funções de jurisdição e administração.

São direitos políticos invioláveis:

— o alistamento e o voto dos maiores de 18 anos, salvo para os analfabetos, os maiores de 60 anos e os deficientes físicos.

— a elegibilidade.

— a candidatura.

— o mandato.

É livre a criação de partidos políticos.

Os direitos, liberdades e prerrogativas previstos nesta Constituição não excluem outros inerentes aos princípios fundamentais da Nação, ou constantes de Declarações Internacionais assinadas pelo País.

Correio Braziliense, n: 8.842, p.2, 27/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/136233

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
7ª 23/4/1987	Jacqueline Pitanguy	Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Direitos e garantias individuais
	Orlando Coutinho	Representante da Central Geral dos Trabalhadores	Direitos e garantias individuais dos trabalhadores
8ª 24/4/1987	José Calixto Ramos	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI)	Direitos e garantias individuais do trabalhador
	Cândido Mendes	Unesco	Novos direitos humanos
9ª 27/4/1987	José Louzeiro	Presidente da Associação dos Escritores do Rio de Janeiro	Direito autoral
	José Antônio Rodrigues Dias	Presidente do Centro dos Direitos Humanos de Viçosa – MG	Direitos e garantias individuais
	Rosa Marga Rothe	Presidente da Sociedade Paraense dos Direitos Humanos	Movimento Nacional sobre os Direitos Humanos
10ª 28/4/1987	Jorge José Lopes Machado Ramos	Presidente da Associação dos Atores do Rio de Janeiro	Violação dos direitos dos artistas – direito autoral e conexo
	Arthur Pereira Nunes	Diretor da União Brasileira de Informática Pública (Ubip)	Informática e os direitos e garantias individuais
	Márcio Thomaz Bastos	Presidente do Conselho da OAB	Direitos e garantias individuais
	Leonor de Paiva	Representante da OAB/Mulher-RJ	Igualdade entre o homem e a mulher
11ª 29/4/1987	Antônio Augusto Cançado Trindade	Consultor Jurídico do Itamaraty	Direitos e garantias individuais no plano internacional
	Flora Abreu	Representante do Grupo Tortura Nunca Mais	Tortura
	Carlos Roberto de Siqueira Castro	Professor de Direito Constitucional da PUC e representante da OAB-DF	Princípios da isonomia e a igualdade da mulher no Direito Constitucional
12ª 30/4/1987	João Antônio de Souza Mascarenhas	Diretor de Comunicação Social do Grupo Carioca Triângulo Rosa	O homossexual e a Constituição
	José Geraldo de Souza Júnior	Vice-presidente da Comissão de Justiça e Paz da CNBB	Instrumentos de participação direta e de iniciativas populares como garantia da cidadania

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
14ª 5/5/1987	Maria Leda de Resende Dantas	Assessora do Ministério da Cultura	Direitos e garantias individuais dos diferentes grupos etários – a questão do idoso
	Hélio Santos	Representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Isonomia nos direitos e garantias individuais
	Arésio Teixeira Peixoto	Presidente da Associação Nacional dos Censores Federais	Censura de diversões públicas
	Cyro Vidal Soares da Silva	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	Segurança pública e os direitos individuais
	Estevão Ângelo de Souza	Pastor da Igreja Evangélica Assembleia de Deus – São Luís – MA	Liberdade religiosa
	Herbert Praxedes	Professor da Faculdade Fluminense de Medicina	Direito à vida
15ª 6/5/1987	Armida Bergamini Miotto	Professora da Academia Nacional de Polícia Civil do DF e da Universidade do DF (UDF)	A pena e os direitos do condenado
	Modesto da Silveira	Ex-parlamentar, membro da Comissão dos Direitos Humanos e do Conselho Penitenciário – RJ	Direito Penitenciário
	Maria Lúcia D'Avila Pizzolante	Diretora-presidente do Jornal Avante Mulher. Membro do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e presidente do Movimento da Mulher pelo Estado de Direito	Igualdade de oportunidades
	José do Espírito Santo	Tenente-coronel da Polícia Militar de Minas Gerais	Violência urbana
	Nelson Freire Terra	Tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo	Idem
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Mestre em Filosofia pela PUC-RJ	A dialética da diferença

II

Comissão da Organização do Estado

II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
Arlindo Fernandes de Oliveira

1. O contexto
2. A Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
3. As audiências públicas da Subcomissão
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

II.b – Subcomissão dos Estados
Ana Luiza Backes

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Descentralização
3.2. Competências dos estados
3.2.1. A competência dos estados-membros na organização das Polícias Militares
3.3. Criação de novos estados
4. Comentários finais
5. Referências
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

II.c – Subcomissão dos Municípios e Regiões
Márcio Silva Fernandes

1. Considerações preliminares
2. Antecedentes históricos
3. Os depoentes escolhidos
4. Temas debatidos na Subcomissão
4.1. Autonomia municipal e câmaras de vereadores
4.2. As regiões metropolitanas
4.3. A questão tributária e financeira
4.4. Ordenamento territorial e moradia
4.5. As regiões e os problemas regionais
4.6. Microrregiões e associativismo microrregional
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

II.a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Arlindo Fernandes de Oliveira

1. O contexto

Quando a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada, em 1987, o Estado brasileiro era fortemente centralizado. Tal centralização se dava na forma e nos termos conferidos pelas Constituições de 1967 e 1969 e os atos institucionais do regime autoritário imposto pelo Golpe de 1964. Decorria, sobretudo, do processo de formação histórica do Brasil. Tal processo, embora coexistindo com alguns projetos de repartição territorial do poder, mediante capitanias hereditárias, províncias do Império e os estados da República, é fortemente marcado pela centralização.

No século XX, os dois momentos de maior e mais profunda centralização do poder na União ocorreram durante o Estado Novo (1937-1945), e durante o regime autoritário de 1964-1985 que a Constituinte se propunha a superar. Embora os 23 estados então existentes gozassem formalmente de autonomia assegurada pelo texto constitucional, esse era um daqueles princípios a que o autoritarismo negava consequência prática. Ademais, durante a maior parte desse período histórico, a população sequer podia eleger o governador do estado, nem mesmo mediante o processo eleitoral eivado de limitações que se permitiu durante o regime militar.

A centralização do poder no Brasil, portanto, não decorria apenas da ditadura imposta pelo Golpe de 1964, mas também de toda a nossa história. Impunha-se como tarefa fundamental ao legislador constituinte, ao lado da instituição de um regime democrático que contemplasse a separação dos poderes no plano funcional, entre Legislativo, Executivo e Judiciário, o dever de assegurar a repartição territorial do poder, instituindo, finalmente, uma democracia federativa.

Naquela circunstância histórica em que se iniciavam os trabalhos constituintes, em 1987, o Distrito Federal, que abriga Brasília, a capital federal, não era dotado de autonomia política, os seus cidadãos não elegiam os seus representantes na administração local, nem havia poder legislativo distrital. Inexistia o estado de Tocantins, que veio a ser criado pela Constituição de 1988, constituído pelos municípios situados na região norte do estado de Goiás. Roraima e Amapá constituíam territórios federais. Colocavam-se, então, ao legislador constituinte, as tarefas de conferir e dar forma à autonomia política do Distrito Federal.

Cabia-lhe, igualmente, discutir e decidir sobre os pleitos de transformação daqueles territórios federais em estados, e deliberar sobre a eventual criação de novas unidades federadas. Além de criar Tocantins (art. 13 do ADCT), e transformar os dois territórios federais em estados (art. 14 do ADCT), a Constituição determinou a criação da Comissão de Estudos Territoriais (art. 12 do ADCT), com o propósito de "apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução".

A Comissão de Estudos Territoriais foi formada e realizou os seus trabalhos, que constam de um relatório no qual são discutidas as diversas propostas de criação de novos estados e territórios federais. No entanto, desde a conclusão dos trabalhos constituintes, nenhum novo ente federado foi criado no Brasil, a não ser no plano municipal.

A Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios foi uma das Subcomissões em que se dividiu o trabalho constituinte que tratou da matéria. As demais foram a Subcomissão dos Estados e a Subcomissão dos Municípios e Regiões. Essas três Subcomissões compunham a Comissão da Organização do Estado. Parece-nos fundamental assinalar, com respeito ao tema do pacto federativo, que os atores interessados nesse tema dedicaram especial atenção aos debates relativos ao que veio tomar a forma do Título VI da Constituição, "Da Tributação e do Orçamento", em especial a sua Seção VI, dedicada à "Repartição das Receitas Tributárias".

Pode-se afirmar que boa parte dos debates a respeito da repartição do poder entre a União e os demais entes da Federação ocorreu em torno da repartição das receitas tributárias entre esses entes, tal como ocorre, aliás, até os dias de hoje. Assim, os debates da Subcomissão de que aqui tratamos interessaram especialmente aos constituintes que representavam o Distrito Federal e os territórios federais.

Os resultados dos trabalhos da Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios da Assembleia Nacional Constituinte constam do Título III da Constituição em vigor. Fazem parte desse Título os Capítulos I, Da Organização Político-Administrativa, que trata de noções gerais, e os Capítulos II, intitulado Da União, V, designado Do Distrito Federal e dos Territórios, e VI, Da Intervenção, sobre os critérios para a intervenção da União nos estados e para a intervenção dos estados nos municípios.

O relator da Subcomissão, o constituinte Sigmaringa Seixas, deputado federal eleito pelo Distrito Federal, destaca no seu trabalho final que essa matéria costumava constituir, no direito constitucional brasileiro, os primeiros capítulos da Constituição. Com efeito, somente a partir de 1988 é que a topografia constitucional brasileira sofre tal mudança, significativa e simbólica: a organização do Estado não mais inaugura o Estatuto Magno, mas os princípios que o orientam e, especialmente, os direitos e as garantias individuais.

O anteprojeto aprovado pela Subcomissão compõe-se de Disposições Preliminares – esse texto consta da redação final da Constituição como parte do Título III, Da Organização do Estado, como o Capítulo I, Da Organização Político-Administrativa, o Capítulo II, Da União, o Capítulo III, Dos Estados Federados, o Capítulo IV, Dos Municípios, e, especialmente, o Capítulo V, intitulado Do Distrito Federal e dos Territórios, o qual é dividido em duas seções, a I, Do Distrito Federal e a Seção II, Dos Territórios.

Também fazem parte das atribuições da Subcomissão e, assim, de seu anteprojeto, as disposições constitucionais sobre o tema da intervenção da União nos estados e a intervenção dos estados nos municípios. A Constituição trata do assunto no Capítulo VI do Título III, Da Intervenção, constituído dos artigos 33 a 36.

2. A Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

A Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios dispunha de vinte vagas. Entretanto, conforme o *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* de 15 de maio de 1987, era composta por dezoito integrantes, pois o PT e o PDT não haviam indicado seus representantes.

A maior peculiaridade, em sua composição, residiu no fato de que seis dos seus membros eram constituintes que representavam territórios federais (Amapá e Roraima), e outros quatro eram representantes do Distrito Federal. Territórios federais no Brasil de então eram apenas os dois citados, e o Distrito Federal, evidentemente, um ente único. Assim, os constituintes que representavam todos demais 22 estados então existentes, inclusive os mais populosos e de maior representação no Congresso Nacional, compunham menos da metade da Subcomissão da União, do DF e dos Territórios.

Para a presidência da Subcomissão foi eleito o constituinte Jofran Frejat (PFL – Distrito Federal), para 1º vice-presidente, o constituinte Meira Filho (PMDB – Distrito Federal), para 2º vice-presidente, o constituinte Rubem Figueiró (PMDB – Mato Grosso do Sul). Em seguida, o presidente designou para relator dos trabalhos o constituinte Sigmaringa Seixas (PMDB – Distrito Federal).

Tal peculiaridade pode eventualmente ser explicada pelo fato de que dentre os temas de maior relevo a serem discutidos pela Subcomissão estavam a autonomia política do Distrito Federal, cujos termos haviam de ser precisados, e a transformação dos territórios federais de Amapá e Roraima em novos estados, reivindicação das lideranças políticas dessas unidades da Federação.

Como se verá, as lideranças do DF pretendiam, na Constituinte, realizar plenamente a autonomia política desse ente especial, com a eleição do governador e de uma assembleia local, além de institucionalizar o seu financiamento, enquanto os representantes dos territórios claramente se colocaram no sentido de transformar os seus respectivos entes em novos estados, com autonomia, eleição de governador e de Assembleia Legislativa, além da consequente ampliação da representação na Câmara dos Deputados de quatro para oito deputados e passar a contar com a representação no Senado Federal.

Com efeito, a Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios realizou catorze audiências públicas, das quais quatro discutiram temas relacionados à representação política do Distrito Federal e cinco assuntos relacionados à condição jurídico-constitucional dos territórios federais e a possibilidade de sua transformação em novos estados. As demais audiências trataram das jazidas minerais (duas), da Defesa Civil (uma), e, finalmente, apenas duas audiências, com juristas, discutiram a estrutura e o funcionamento do regime federativo a ser adotado no Brasil. Registre-se que houve casos em que uma mesma reunião ouviu mais de uma audiência.

3. As audiências públicas da Subcomissão

3.1. José Carlos Mello e Fernando Tupinambá Valente foram os expositores da primeira e da segunda audiências públicas[1] da Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios.

Mello, então secretário de governo, cargo de importante expressão política e administrativa do Governo do Distrito Federal, já ocupara diversos cargos no governo desse ente federado, inclusive nas secretarias de Viação e Obras, e também especialista em transportes, sua área de formação. A exposição do secretário de governo do GDF se concentraria, conforme sua explicação inaugural, "na composição da receita e das despesas do Distrito Federal, em linhas gerais".

[1] Notas taquigráficas da 5ª reunião da Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987, p. 7-16.

José Carlos Mello informou que o Distrito Federal tinha então receitas próprias, constituídas de arrecadações típicas de um estado e de outras, típicas de um município. Como um estado, o DF arrecadava ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), como um município, recolhia IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). A receita própria do GDF constituía 38% de suas receitas totais. Tal receita própria era proveniente, como dito, da arrecadação de ICM, IPTU, assim como ICM do trigo importado pelo Brasil, e outras receitas menores, como multas e taxas. A outra fonte de receita do Governo do Distrito Federal era então constituída das Transferências da União, que significavam, portanto, 62% dos recursos desse ente.

Conforme Mello, cabiam ao Distrito Federal quotas-partes de fundos e impostos recolhidos pela União e transferidos aos estados e municípios. Cerca de 5,5% das receitas do GDF provinham dessas transferências legais. Tal percentual, somado às receitas locais (38% do total), compunha então 43,5% do total de receitas do GDF.

De onde provinham, então, os 54,5% restantes? De transferências voluntárias da União, informa Mello "não previstas em nenhuma legislação".

Conforme as palavras do expositor:

> A União transfere diretamente ao GDF mais de metade de nossa receita, sem previsão em lei, mas apenas – eu diria – por tradição. Sempre foi assim. Então, toda a nossa despesa nas áreas de saúde, educação e segurança pública, é custeada pela União. Nós, do Distrito Federal, pesamos em 6% na despesa total da União. (*Danc* – Suplemento 14/5/1987, p. 8, 2ª coluna)

No ano de 1986, a receita própria do GDF foi "em números redondos", 37% da receita total, dos quais o ICM respondeu por 23%. A segunda fonte de receita era então o ICM do trigo, pois "todo o trigo importado pelo Brasil paga ICM a Brasília como se aqui fosse produzido". Os recursos do ICM do trigo alcançavam então 4% da receita do Distrito Federal. Os recursos advindos da arrecadação de Imposto sobre Serviços (ISS), 3%; do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), 2%; as transferências obrigatórias da União 5,5%, e receita de convênios, 1,3%.

O Orçamento do Distrito Federal, naquele mesmo ano de 1986, foi assim distribuído:

Educação e Cultura:	25,6%
Saúde e Saneamento:	23,3%
Segurança Pública:	12,11%

Assim, assinala o expositor, cerca de 60% do Orçamento são recursos destinados a essas áreas. Ao final, o secretário Mello informa que o Governo do Distrito Federal tinha então "81 mil funcionários". Tal número, embora aparentemente excessivo, se justifica pelo fato de o serviço público do GDF atender não apenas à população local, mas também à população das cidades do chamado "entorno" do Distrito Federal, que é bastante populoso.

80% do Orçamento do Distrito Federal era gasto, naquela oportunidade, com o pagamento de servidores públicos e encargos com a folha de pessoal. Quanto às operações de crédito do GDF estas eram feitas "com a intermediação" do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco Regional de Brasília, o BRB. O GDF fazia negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para contrair empréstimo destinado a projeto de abastecimento de água.

José Carlos Mello, após assinalar a necessidade de institucionalização do mecanismo de transferência de receitas da União para o Distrito Federal, concluiu seu pronunciamento com considerações a respeito da necessidade de uma administração pública profissional no Brasil, citando o exemplo da Itália, que mantinha a administração em funcionamento mesmo quando mudava de governo.

3.2. A segunda palestra do dia foi pronunciada por Fernando Tupinambá Valente, conselheiro do Tribunal de Contas do DF. S.Sa. principiou por ressaltar a dependência financeira do DF em face da União. E destacou a informalidade (que também

denominou de "liberalidade") que então marcava o mecanismo de transferências de recursos da União para o DF.

Fernando T. Valente assinalou uma importante peculiaridade das finanças do DF, já referida: "criou-se a ficção de que toda a importação de trigo estrangeiro pelo Brasil era feita pelo Banco do Brasil", entidade que tinha e tem sede no Distrito Federal. Assim, os recursos decorrentes da primeira comercialização desse produto eram todos destinados ao Erário do Distrito Federal e constituíam parte significativa dos recursos desse ente federado.

O expoente defendeu a autonomia política ao Distrito Federal, permitindo a eleição de seu governador e de uma Assembleia Legislativa, "que passaria a legislar para o Distrito Federal e a exercitar a fiscalização financeira e orçamentária, atualmente a cargo do Senado Federal".

E indagou: como atribuir ao DF a autonomia financeira? Sugere a formação de um fundo específico e a definição de um percentual de determinados impostos ou outros tributos que seria transferido legalmente para o DF.

Especificamente sobre o tema do controle de contas, sua atribuição como conselheiro do Tribunal de Contas do DF, o palestrante assinala que a criação de uma assembleia legislativa local deveria alterar o quadro institucional respectivo. Ao final, lamentou a pouca demanda de fiscalização sobre o DF então exercida pelo Senado Federal.

Após as duas exposições, os integrantes da Subcomissão discutiram os assuntos expostos por José Carlos Mello e Fernando Tupinambá Valente.

3.3. Em 27 de abril de 1987[2], a Subcomissão recebeu o Sr. José Ribeiro Leitão, presidente da Associação dos Magistrados do DF, e Carlos Alberto Müller Lima Torres, representante do Comitê Pró Diretas do DF, que lutava pela representação política desse ente. Além dos constituintes que integravam a Subcomissão, participou dos trabalhos o constituinte Maurício Correia, do Distrito Federal.

José Ribeiro Leitão assinala que a Constituinte deve assegurar ao DF autonomia e representação local e, nesse contexto, discute a situação do Poder Judiciário do DF, que entende distante da população e elitista, além de pouco estruturado. Informa que, no ano de 1986, na justiça do DF, foram ajuizados 40.965 feitos (quarenta mil, novecentos e sessenta e cinco). No final do ano, 45.049 processos foram julgados. Coteja os dados do DF com os de Sergipe, estado com população comparável à do Distrito Federal, onde o número anual de processos seria 15.000.

Quanto ao plano institucional, indaga sobre a conveniência de vincular o Poder Judiciário do DF ao governo local, ou mantê-lo articulado ao Poder Judiciário federal, e conclui no sentido de que o Poder Judiciário do DF deve ser vinculado à União uma vez que a fórmula institucional aplicada aos estados não caberia ao DF: "Isto não convém aos jurisdicionados, ao Poder Judiciário e à lisura do governo pelo bem comum". Ao final, ressalta que tal solução é a que melhor favorece a autonomia do Poder Judiciário em face do governo local.

O constituinte Maurício Correia, ex-presidente da OAB, Seção DF, afirmou não concordar com a tese da vinculação do Judiciário do DF à União e defendeu o Poder Judiciário do DF vinculado ao governo local, como ocorre nos estados-membros.

3.4. Carlos Alberto Muller Lima Torres, presidente do Comitê Pró Diretas do DF, principia por ressaltar que a luta pela representação política do DF unia todos os 22 partidos políticos então existentes na capital da República, além de sindicatos e associações, assim como entidades da sociedade civil como a OAB e a Associação Brasileira de Imprensa.

Carlos Alberto Torres situa o tema da representação política do DF no âmbito do processo de transição democrática que o país então vivia, e discorre sobre os fatos relativos à luta de que participa. Ressalta que a democracia política deve abrigar a possibilidade da convivência, no Distrito Federal, de um governo

[2] Notas taquigráficas da 6ª reunião da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987, p. 16-20.

liderado por pessoa com proposta política divergente daquela do presidente da República sem que isso implique problema institucional. Menciona exemplos de outros países a esse respeito.

Ao final, lê a sugestão a de texto constitucional que o Comitê pelo Voto encaminha à Subcomissão quanto ao Distrito Federal. A proposta do Comitê pelo Voto do DF quanto à representação política desse ente foi em grande medida adotado pela Assembleia Constituinte, ressalvada a condição do Poder Judiciário, que nessa sugestão era vinculado ao governo local. O outro item não acatado foi a possibilidade de eleição direta dos administradores das organizações políticas locais (então denominadas cidades-satélite). Tal como a redação finalmente adotada pela Constituinte, na sugestão do Comitê pelo Voto do DF também não se fala em municipalidade.

Aprovadas eleições diretas para governador do DF

Pela proposta aprovada pela Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, haveria eleição direta para governador do Distrito Federal no dia 15 de novembro de 1988. O mandato do primeiro governador eleito da capital federal seria de dois anos assim como os mandatos dos primeiros deputados estaduais. A partir daí, eleições para o governo e Assembléia Legislativa a cada quatro anos. A proposta, porém, não tem grande chance de vir a ser aprovada na Comissão da Organização do Estado, devido ao argumento de que seria necessário para manter o poder central do país longe de pressões políticas.

Estados - Seis novos Estados seriam criados pela proposta aprovada pela Subcomissão dos Estados: Juruá, com parte do Amazonas; Tocantins, no norte de Goiás; Maranhão do Sul; Tapajós, parte do Pará; Santa Cruz, no sul da Bahia, e Triângulo, formado com o chamado triângulo mineiro. Os atuais territórios de Roraima e Amapá ganhariam o "status" de Estado e o Rio de Janeiro poderia decidir em plebiscito se quer voltar a ser dividido entre Guanabara e o Estado do Rio. De todos, têm mais chance de vingar os Estados de Tocantins, Maranhão do Sul e Triângulo. Na Comissão da Organização do Estado está prevista a apresentação de proposta de criação de um sétimo: o do Iguaçu, no oeste de Santa Catarina.

Municípios e Regiões - A proposta aprovada pela Subcomissão dos Municípios e Regiões dá maior autonomia aos municípios, através de mais dinheiro e mais poder. O dinheiro viria na forma de 30% da receita tributária recolhida pela União e o poder através da possibilidade de cada município votar uma Constituição local. Tudo fiscalizado por um conselho de ouvidores: cidadãos eleitos pelo voto direto e secreto da comunidade para acompanhar toda a administração. Os ouvidores não receberiam salário e teriam poder para providenciar a demissão de funcionários relapsos e criminosos denunciados pela população. Os 30% da quota tributária seriam distribuídos de forma a compensar os Estados mais pobres.

O Globo, Rio de Janeiro, p. 12, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131144

3.5. Em 29 de abril de 1987[3], a Subcomissão reuniu-se e, após dedicar a primeira parte da reunião a temas administrativos, passou a ouvir o Sr. José Mendo Mizael de Souza, presidente do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), para discutir o tema da exploração mineral no Brasil.

O Sr. José Mendo Mizael informa que o Ibram é uma entidade de privada sem fins lucrativos, que é "mantida pelas empresas de mineração, como fabricantes de equipamentos, centros de desenvolvimento, bancos estaduais de desenvolvimento e o próprio BNDES".

S.Sa. principia por defender a competência privativa da União de legislar sobre o assunto, e se estende sobre esse tema essencial, destacando que conferir tal competência aos estados poderia ser problemático para a exploração mineral no Brasil.

A seguir, faz ampla informação técnica sobre as reservas brasileiras e mundiais de alguns minerais, como ferro, para destacar que novas demandas tendem a suscitar o achamento de novas reservas, o que faz descabidas as preocupações quanto ao exaurimento das reservas minerais.

O constituinte Roberto Rollemberg defendeu a estatização do setor mineral, enquanto o expositor, José Mendo Mizael, defendeu a participação da iniciativa privada.

Distrito Federal concentra propostas polêmicas

TEMAS POLÊMICOS

- Autonomia dos territórios
- Assembléia Legislativa do Distrito Federal
- Recursos de Estados e municípios para o DF
- Metade do imposto que o DF arrecadar fica no DF

O Globo, Rio de Janeiro, p. 12, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131144 (acesso em 17/8/2009)

[3] Notas taquigráficas da 7ª reunião da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 145-156.

3.6. A palavra foi concedida na mesma reunião a Sylvio Baeta Neves, diretor-geral substituto do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão estatal vinculado ao Ministério de Minas e Energia.

S.Sa. principiou por esclarecer o que são os depósitos minerais, no planeta terra:

> A terra pode ser considerada como uma bola constituída de oxigênio (75%) e silício (15%), vagando no espaço infinito, possuindo, em alguns pontos, em desarmonia com o todo, certas concentrações ou anomalias de outros elementos que constituem, para o homem, os depósitos minerais.

Ressaltou que, embora produzindo então apenas 1% dos minerais do planeta, o Brasil seria, "junto com a África do Sul, Canadá, Austrália, URSS e EUA", um dos países com maior vocação mineral.

Sylvio Baeta Neves informa os minerais de que o Brasil é carente, necessitando importar, como o petróleo e o carvão metalúrgico. Ao todo, são 19 minerais. Os minerais suficientes, assim compreendidos aqueles de que o Brasil tem reservas bastantes para 25 anos de consumo, como cobre e gás natural, em um total de oito minerais.

Por fim, trata dos minerais abundantes – aqueles cujas reservas nacionais bastam para suportar consumo em longo prazo – entre eles o ferro, o manganês e o urânio, além do ouro. Nesse último caso estariam 31 minerais.

Menciona a necessidade de que a União siga como detentora da competência privativa para legislar sobre o assunto e a manutenção do DNPM como órgão capaz para autorizar as concessões minerais seja à iniciativa privada seja a empresas estatais.

Os constituintes Roberto Rollemberg, Felipe Mendes, Mozarildo Cavalcanti, Meira Filho e Marluce Pinto, discutiram a questão mineral, ocorrendo certo consenso sobre a competência privativa da União de legislar sobre a matéria e a necessidade de preservar os interesses nacionais[4]. A divergência situou-se na estatização ou não do setor, tema que não será objeto da Subcomissão.

3.7. Em 30 de abril de 1987[5], a Subcomissão recebeu o general Roberto Klein, secretário especial da Defesa Civil, órgão do Ministério do Interior. S.Sa. informa, ao abrir sua exposição, que

> (...) a defesa civil nasceu como uma resposta imperativa, necessária e capaz de atenuar os efeitos danosos sobre a população da destruição provocada pela guerra, pelos fenômenos adversos da natureza, e, mais recentemente, como resultado do próprio avanço científico-tecnológico, de ameaças sempre latentes de vazamentos de produtos químicos de alto risco e de substâncias radioativas, entre outros.

Recorda o dístico que se encontra no Centro de Treinamento Internacional da Defesa Civil, em Genebra: "A Defesa Civil é necessária nas calamidades, imprescindível na guerra e útil todos os dias". Conceitua-se Defesa Civil, informa, como

> (...) o conjunto de medidas que tem por finalidade prevenir e minimizar, em situação de guerra ou de paz, os riscos e perdas a que estão sujeitos a população, os recursos e os bens materiais de toda natureza, por ação inimiga ou em consequência de quaisquer calamidades. Compreende, também, medidas para reparar ou restaurar os serviços públicos essenciais e preservar o moral da população.

O expositor menciona desastres naturais ocorridos no mundo, como terremotos e vendavais, e informa que, no Brasil, as intempéries da natureza, historicamente, são sobretudo secas e inundações, malgrado o recente abalo de terra em João Câmara, no Rio Grande do Norte. Citou também os incêndios dos edifícios Joelma e Andraus, em São Paulo, e Andorinhas,

[4] Discutia-se, então, a competência legislativa para legislar sobre Mineração. Se tal competência deveria ser privativa da União ou, eventualmente, compartilhada com outros entes federados. Ao final, o texto da Constituição confere à União competência privativa para legislar sobre "jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia". É o que consta do inciso XII do art. 22, CF.

[5] Notas taquigráficas da 8ª reunião da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 156-159.

no Rio de Janeiro, além do vazamento de um oleoduto na Vila Socó, em Cubatão, São Paulo.

Por fim, o expositor fez amplo histórico do tema da defesa civil na realidade brasileira e nas leis nacionais, além de descrever a experiência dos órgãos de defesa civil brasileiros, tanto no plano nacional como dos estados-membros da Federação.

Os constituintes Francisco Carneiro e Meira Filho discutem o tema com o expositor e concordam quanto à necessidade de centros de treinamento para a formação de quadros para a defesa civil.

O Sr. Roberto Klein, ao final, faz sugestão no sentido de que a Assembleia Constituinte adote uma mudança quanto ao assunto: "(...) ao invés de dizer que é competência da União (...) organizar a defesa permanente quanto às secas e inundações, diga-se, compete à União, planejar, promover e integrar a defesa civil em todo o território nacional". E, quanto à competência legislativa da União, incluir "sobre a instituição e a organização da defesa civil".

3.8. Em 5 de maio de 1987[6], a Subcomissão recebeu o Sr. Getúlio Alberto de Souza Cruz, governador do território federal de Roraima, que principia sua exposição discorrendo sobre o potencial econômico do ente que administra, com "vinte e três milhões de hectares de campos férteis".

O governador discutiu, a seguir, quais os recursos que a União despende para administrar o ente "território federal" e quais recursos seriam necessários para dar aporte à criação de um novo estado, tema central de sua exposição.

Menciona, a seguir, diversos constrangimentos ao desenvolvimento da unidade federada "território federal" no então vigente sistema constitucional, como a dependência do Código Tributário do Distrito Federal, a impedir a concessão de incentivos fiscais a empresas por esses entes e, assim, emperrar o fortalecimento da economia local.

Tratou do problema político resultante do fato de o território ter prefeitos eleitos pela população, e, portanto, legitimados por tal processo, convivendo com governadores nomeados, "biônicos", portanto, como se dizia na linguagem da época.

E defendeu, ao final, que a criação de um novo estado não deveria implicar um dispêndio excessivo de recursos por parte da União, uma vez que, no caso de Roraima, boa parte da administração pública já se encontrava constituída. O Poder Executivo estava praticamente completo, argumentou, e o Judiciário a ser criado seria basicamente a segunda instância. Haveria – isso é verdade – crescimento marginal das despesas decorrente da criação da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas, mas esse gasto não deveria ultrapassar 5% a 8% do Orçamento de Roraima. Assim, o estado seria criado com despesas relativamente pequenas.

Ao final, o governador de Roraima destacou o potencial econômico da unidade federada, e a sua riqueza mineral. O constituinte Otomar Lopes Pinto, eleito por Roraima, destacou que os territórios federais são uma criação ditatorial, do período pré-segunda guerra e foram criados por razões militares, de natureza estratégica, e discorreu sobre o problema energético de Roraima e outros temas da política regional.

O constituinte Rubem Figueiró recordou a bem sucedida criação do seu estado, Mato Grosso do Sul, e cogitou um novo quadro institucional para os territórios, não necessariamente a sua transformação em estado. Além disso, mencionou o tema indígena. Em resposta, o governador Getúlio Alberto Souza Cruz afirmou acreditar que no caso dos makuxis/wapixanas, "é erro pensar que constituem obstáculo ao desenvolvimento de Roraima", uma vez que se tratam de pessoas situadas nas áreas de campos naturais e "são exímios vaqueiros, sabem cuidar do gado, com as práticas de Roraima, melhor do que qualquer branco".

Entendeu S.Exa., entretanto, que, "se consultada, 90% da população da unidade federada seria contrária a essas áreas de

[6] Notas taquigráficas da 9ª reunião da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 159-173.

pretensão de reservas indígenas, como o Parque Yanomani ali situado". Acresceu que a própria criação do Parque Yanomani ocorreu após o mapeamento geológico da região pelo Landsat, que detectou imensos jazimentos minerais na área do "pretenso Parque Yanomani"[7].

O constituinte Mozarildo Cavalcanti expressa que o território federal pode ter sido um instrumento adequado ao desenvolvimento da região, em certa época, mas é chegado o momento da transformação em estado. O constituinte Aníbal Barcellos expressou igualmente apoio à tese defendida pelo governador Getúlio Souza Cruz, assim como o fizeram o constituinte Chagas Duarte e a constituinte Marluce Pinto, com distintas posturas quanto à política regional, entretanto.

O constituinte Geovani Borges cogitou, na linha exposta pelo constituinte Figueiró, uma nova disciplina constitucional dos territórios, admitindo a sua representação no Senado, como alternativa à criação de novos estados. Recorde-se que, conforme a Constituição então vigente, os territórios elegiam quatro deputados federais, mas não contavam com representação no Senado. Em sentido semelhante opinou o constituinte Carrel Benevides, do estado do Amazonas.

3.9. O Sr. Raimundo Azevedo Costa, prefeito de Macapá, expôs a seguir a sua visão do assunto, para igualmente defender a transformação do território federal do Amapá em novo estado.

O prefeito declara estar "consciente de que é fundamental, nesse processo de transformação, um apoio mais concreto do governo federal em termos de recursos indispensáveis para o incremento de nossas potencialidades latentes". Esses recursos seriam aplicados, principalmente, "na ampliação dos parques industrial e comercial". Quanto às instalações necessárias aos novos órgãos estatais, "já foram construídos os prédios da futura Assembleia Legislativa do estado, do Banco do Estado de Amapá e da Justiça de Primeira Instância, e há um conjunto administrativo que abrigaria perfeitamente as repartições estaduais na capital do território do Amapá".

O Sr. Raimundo Costa defende incentivos fiscais como forma de atrair os investimentos necessários à viabilização do novo estado do Amapá, fala dos perigos da influência de países vizinhos sobre a população, e pleiteia a revitalização política e econômica regional como forma de mudar o panorama e viabilizar o futuro estado.

Os constituintes Felipe Mendes, Otomar Pinto e Geovani Borges discutiram o tema, assim como Mozarildo Cavalcante, Chagas Duarte, Aníbal Barcellos e Marluce Pinto. Vilson Souza, constituinte pelo estado de Santa Catarina, expressou apoio à tese da criação de novos estados a partir dos territórios federais então existentes.

3.10. Em 4 de maio de 1987[8], compareceram à Subcomissão, convidados, o Sr. Sebastião de Castro Leite, prefeito de Boa Vista, e Wedner Moreira Cavalcante, presidente da Seção Regional de Roraima da OAB.

O Sr. Sebastião Leite informa que a tese da transformação do território federal – "situação esdrúxula e até certo ponto anômala" – em novo estado, tem amplo respaldo das forças políticas e sociais de Roraima. Menciona a criação do território federal do Rio Branco pela Constituição de 1937, com o objetivo de "preencher vazios de fronteira". Tal território somente foi implantado em 1943.

Entende S.Exa. que a transformação do território em estado contribuirá para o desenvolvimento econômico da região, o que afasta o argumento da inexistência de base financeira para tal transformação. E alega a necessidade de que a criação se dê mediante a Constituição, porque, caso realizada mediante lei, poderá suscitar o veto presidencial, sob alegação de falta de recursos financeiros. Assinala que, se tais recursos não existem, a

[7] A discussão sobre a questão indígena ocorreu, sobretudo, na Subcomissão Temática competente, a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Deficientes Físicos e Minorias.

[8] Notas taquigráficas da 10ª reunião extraordinária da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 173-177.

responsabilidade é da União, que administra tais territórios e não das lideranças locais.

3.11. O Sr. Wedner Moreira Cavalcante, presidente da Ordem dos Advogados de Roraima, destaca, em breve exposição, a inexistência de consulta à categoria que representa mas que isso não o impede de destacar o amplo apoio dos advogados de Roraima à transformação do território em estado. Reconhece que a criação do estado de Rondônia foi feita "de afogadilho", o que trouxe problemas que então estavam sendo atacados pela administração local. Isso não deve implicar, entretanto, que a vontade dos roraimenses e amapaenses não deva ser contemplada na nova Constituição. Os constituintes Felipe Mendes, Mozarildo Cavalcanti, Otomar Pinto e Chagas Duarte pediram a palavra e também discutiram o assunto.

3.12. No dia 5 de maio de 1987[9] compareceu à Subcomissão o jurista Osny Duarte Pereira, com o propósito de discutir o tema da Federação. S.Sa. recorda ser o Brasil "um país periférico na ordem internacional, embora nominalmente um país soberano desde 1822, temos sido colônia portuguesa, inglesa e, por último, até norte-americana".

Entende Osny Duarte Pereira que, no dramático quadro social brasileiro que relata, a carga maior de sacrifício cabe às populações do Norte e do Nordeste, prejudicadas pelo desequilíbrio federativo que caracteriza o Brasil. Para combater tais problemas é necessário que a Constituinte monte nova estrutura da União, dos estados e dos municípios. E que seja constituída uma administração pública participativa, com moralidade e austeridade.

As medidas necessárias à solução dos problemas nacionais "são ainda de ordem capitalista": eliminar a ação nociva dos monopólios transnacionais e fazer a reforma agrária. Criticou a excessiva centralização de poderes e recursos nas mãos da União, e defendeu que a solução ideal se inicia com uma redivisão territorial do Brasil.

Sustentou que o subsolo nacional deve pertencer à União, como medida de soberania nacional, assim como o planejamento do desenvolvimento nacional realizado em harmonia com estados e municípios.

A exploração dos serviços de telecomunicações e de eletricidade deveriam ser realizadas diretamente ou por concessão de empresas estatais, ressalvadas hidrelétricas de interesse estritamente dos distritos municipais, caso em que poderiam as empresas ser de capital privado.

Defendeu a federalização do Poder Judiciário, por entender que a Justiça Estadual sujeita o juiz ao poder regional, do governador. A federalização seria necessária para que "não fosse possível às oligarquias locais servirem-se desse poder econômico para pressionar e reduzir a independência do Poder Judiciário".

Com relação à arrecadação e repartição dos impostos, no sistema federativo, defende a instituição de um organismo especial, de que participassem a União, os estados e os municípios, livre de interferência do Poder Federal, que fizesse a arrecadação dos tributos e, desde logo, sua distribuição, para evitar que sigam os governadores e prefeitos em Brasília, de pires na mão, a requerer a transferência de recursos.

Os constituintes Marluce Pinto, Felipe Mendes e Vilson Souza discutem os temas da palestra com o jurista Osny Duarte Pereira, que também dialoga sobre outros temas constitucionais.

3.13. Também no dia 5 de maio de 1987[10], a Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios reuniu-se para ouvir a exposição do jurista Josaphat Marinho sobre "A Estrutura e o Funcionamento do Sistema Federativo".

[9] Notas taquigráficas da 11ª reunião da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 27/5/1987, p. 177-183.

[10] Notas taquigráficas da 12ª reunião extraordinária da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios disponíveis no *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987, p. 52-64.

O jurista baiano afirmou que

> (...) numa Assembleia Nacional Constituinte, cuidar de matéria vinculada à União, ao Distrito Federal e aos territórios impõe, ao que me parece, uma observação preliminar. Tal assunto está vinculado à estrutura e ao funcionamento do sistema federativo.

Argumenta que, "no mundo, toda doutrina sustenta que não há federação, mas federações".

E sustentou:

> São tantas as diferenciações, variam de tal modo os princípios reguladores do regime que não se pode falar em unidade do regime federativo. Se há alguns princípios que prevalecem, nem mesmo estes têm a mesma dimensão ou o mesmo conteúdo nas diferentes federações.

Para Josaphat Marinho,

> (...) é certo, por exemplo, que, onde quer que se cogite de federação, presume-se a partilha de Poderes entre a União e os estados, ou, como em nosso caso, entre a União, os estados e os municípios. Mas ainda em torno dessa partilha de competência a diversificação é intensa, não havendo uniformidade nos diferentes sistemas constitucionais.

Por isso,

> (...) quando, pois, se cogita do exame da matéria e, sobretudo, para o objetivo de elaboração de uma norma ou de um conjunto de normas de natureza constitucional, é evidente que essa observação haverá de ser feita previamente, como base de esclarecimento de quaisquer observações pormenorizadas que possam ser feitas em torno do assunto.

A partir dessa introdução, Josaphat Marinho discute se o Distrito Federal e os territórios devem ser considerados membros da Federação. Entende o jurista que, tecnicamente, não devem esses entes receber tal condição, pois "a associação que forma uma República Federal é integrada pela União e pelos estados" porque os estados, sendo entes autônomos, têm o poder de associar-se, o que não ocorre com o DF e os territórios federais.

Entendeu que os territórios tendem a ser transformados em estados. Entretanto, a Constituinte talvez não devesse fazê-lo, limitando-se a autorizar essa transformação, numa disposição transitória, mas delegando ao legislador ordinário a criação do novo estado, "de maneira que o Congresso Nacional apure as circunstâncias políticas, geográficas e econômicas que aconselhem o momento dessa transformação dos territórios em estados".

Fora daí não existiriam, quanto aos territórios, grande novidades para a sua inclusão em um texto constitucional, assinalado o entendimento de que não deveriam ser considerados membros da Federação. O mesmo entende quanto ao Distrito Federal, embora assinale, quanto a este, que diversas constituições o qualificam como membro da Federação. Quanto à eleição do chefe do Executivo do DF, compreende que tal situação pode ensejar conflitos entre tal agente político e o presidente da República.

Para Josaphat Marinho, "o fundamental é que, na Constituição, o Distrito Federal e os territórios recebam os benefícios de ordem financeira, devidamente assegurados para a garantia do desempenho regular de suas atividades políticas e administrativas".

Os constituintes Geovani Borges e Ruben Figueiró discutem aspectos da intervenção do jurista, sobretudo quanto aos limites à autonomia do DF e dos territórios, e a eleição do chefe do poder executivo. À indagação do segundo sobre se a Constituição em elaboração deveria ser analítica ou sintética, ponderou o palestrante:

> Poucas Constituições do mundo de hoje são sintéticas. Nem se justifica mesmo que o Estado hoje possa elaborar uma Constituição resumida, como é o caso da Constituição dos Estados Unidos. Ela foi feita em um outro clima filosófico, cultural e econômico. Foi feita em pleno domínio do Estado liberal, das ideias liberais. Hoje, não. Hoje o Estado não é o Estado abstencionista; é o Estado intervencionista. Não depende nem de nossa preferência política ou filosófica. O Estado é intervencionista no domínio social e econômico pelos deveres e obrigações que cabem aos governos.

O constituinte Francisco Carneiro comentou aspectos jurídicos e econômicos da conjuntura que então vivia o Distrito Federal, enquanto Chagas Duarte trata da necessidade de que os territórios sejam transformados em estados. Em mesmo sentido opina Otomar Pinto.

Ao final, Josaphat Marinho discorreu sobre a inconveniência da adoção, pelo Brasil, do sistema eleitoral majoritário, o voto distrital, e assinala que tal adoção importaria ofender direitos das minorias, fundamental numa democracia política, regime este que, em nosso país, seria ainda uma plantinha tenra a que um dia se referiu o então deputado Octavio Mangabeira.

3.14. No mesmo dia 5 de maio, a última exposição coube ao então governador do Amapá, Jorge Nova da Costa. S.Exa. principia com um breve histórico do Amapá, território federal surgido em 1943 "com a finalidade de promover a ocupação dos espaços vazios de uma região que não estava integrada, nem à economia do Estado, nem à economia do país".

Ressalta que o território do Amapá tem potencial econômico. Em suas palavras: "tem um litoral muito grande, rico, tem camarão de alta qualidade, de exportação, tem pescas, tem terras boas para a agricultura e pecuária, tem uma das maiores reservas florestais, de espécies nobres".

"Para contrastar com a baixa fertilidade, que domina 80% do solo do Amapá, o território é dotado de uma das maiores reservas mineralógicas da Amazônia. Tem manganês e exporta quase um milhão de toneladas por ano. Tem caulim que viabiliza o Projeto Jarí financeiramente; tem ouro, que fundamentou a sua economia antes de ser território", aduz Jorge Nova da Costa.

O palestrante seguiu com informações sobre aspectos geográficos e demográficos do ente que administra, assim como da sua universidade, que cumpriria viabilizar e fortalecer e menciona alguns problemas urbanísticos da capital, Macapá, como o crescimento desordenado, embora registre a existência de uma boa rede de hospitais. Estes, entretanto, assim como os equipamentos necessários à educação, centralizados na capital.

Defende, ao final, um processo gradual de transformação do território federal do Amapá em estado, para que tal processo seja conduzido em harmonia com uma estrutura financeira que lhe permita arcar com as suas responsabilidades.

Os constituintes Otomar Pinto, Geovani Borges, Aníbal Barcelos, Marluce Pinto e Chagas Duarte discutem os temas suscitados pela intervenção do governador do Amapá, assim como peculiaridades do desenvolvimento histórico desse ente, e aspectos como a dilatação dos prazos de criação de novo estado, possibilidade que julgaram ver na fala do governador.

Em resposta, Jorge Nova da Costa registrou que o governo do Amapá tem realizado procedimento de transição, de modo a que a transformação em estado não impeça o gozo de algumas prerrogativas de territórios, como empréstimos junto a bancos públicos mediante algumas facilidades, que não haveria para os estados. Ao final, conclamou pela união da representação política da Amazônia, pois "Quem tem a Amazônia não pode temer o futuro, como diz o presidente Sarney".

Ao concluir a fase das audiências da Subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios da Assembleia Nacional Constituinte, o constituinte Jofran Frejat, do PFL do Distrito Federal, presidente da Subcomissão, assinalou:

> Vimos que o assunto polêmico foi dominante. Até fugimos muito da questão das competências da União (...) Vimos a tentativa de colocar prudência dentro do calor e da eloquência e – por que não dizer, até da emoção da posição dos Srs. Constituintes.

E aconselha uma reflexão sobre a prudência, nos termos como registrado na palestra de Josaphat Marinho, que mencionara o episódio de Pinheiro Machado quem, ao retirar-se de local conflituoso no Rio de Janeiro, recomenda que a retirada não deveria ocorrer tão devagar que parecesse provocação, nem tão depressa que sugerisse covardia.

Caberia, no caso, então, uma postura que não denotasse nem provocação nem açodamento, no esforço em prol dos projetos que dominaram a Subcomissão.

E remata o presidente Jofran Frejat:

> Mas vale a pena citar duas outras lições, uma é a do dilema hamletiano com que todos chegamos aqui: "ser ou não ser" – ter ou não nosso Distrito Federal, nossos territórios transformados em estados-territórios, e o Distrito Federal com sua autonomia. Mas vale também lembrar outra lição shakespeariana: "Há coisas para se ver e coisas para se sonhar". (*Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 64, 3ª coluna)

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 27/4/1987	José Carlos Mello	Secretário de governo do Distrito Federal	Orçamento e finanças do DF
	Fernando Tupinambá Valente	Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal	Idem
6ª Ext. 27/4/1987	José Ribeiro Leitão	Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal	Poder Judiciário no DF
	Carlos Alberto Muller Lima Torres	Representante do Comitê Pró-Diretas do DF	Representação política no DF
7ª 29/4/1987	José Mendo Mizael de Souza	Secretário executivo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	Jazidas minerais
	Sylvio Baeta Neves	Diretor da Divisão do Fomento da Produção Mineral do DNPM	Idem
8ª 30/4/1987	Roberto Pinheiro Klein	Secretário especial de Defesa Civil do Ministério do Interior	Defesa civil
9ª 4/5/1987	Getúlio Alberto de Souza Cruz	Governador do território federal de Roraima	Os territórios e a União
	Raimundo Azevedo Costa	Prefeito de Macapá	Idem
10ª Ext. 4/5/1987	Silvio Sebastião de Castro Leite	Prefeito de Boa Vista	Transformação dos territórios em estados
	Wedner Moreira Cavalcante	Presidente da OAB de Roraima	Idem
11ª 5/5/1987	Osny Duarte Pereira	Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e ex-professor de Ciências Políticas do Instituto Superior de Estudos Brasileiros	Uma nova estrutura da União, dos estados e dos municípios
12ª Ext. 5/5/1987	Josaphat Marinho	Professor e ex-senador	Estrutura e funcionamento do regime federativo
	Jorge Nova da Costa	Governador do território do Amapá	Transformação dos territórios em estados

II.b – Subcomissão dos Estados

Ana Luiza Backes

1. Introdução

A Subcomissão dos Estados realizou sete audiências públicas em Brasília, uma na Assembleia Legislativa de Goiás e duas na Bahia, sendo que destas duas últimas não foram publicadas atas nem houve apanhamento taquigráfico.

As discussões giraram em torno das competências dos estados a serem definidas na Constituição e de propostas para a criação de novos estados. A participação se deu a partir de convites, por sugestões dos membros da Subcomissão.[1]

O presidente da Subcomissão era o constituinte Chagas Rodrigues, do MDB, ex-governador do Piauí, e o relator o constituinte Siqueira Campos, PDC-GO, autor de projeto de lei complementar criando o estado de Tocantins, aprovado no Congresso mas vetado pelo presidente Sarney.

Vale registrar que boa parte dos membros da Subcomissão tinha sua campanha e eleição para a Constituinte associadas à luta pela criação das novas unidades federativas, como era o caso do relator.[2] Outro ponto interessante é que vários deles já haviam sido prefeitos ou governadores, ou secretários de estado, expressando nas sessões o ponto de vista de quem já lidara com as dificuldades da administração centralizada na União.[3]

---

[1] O governador Pedro Simon (RS) se ofereceu para colaborar com os trabalhos, conforme anunciado pelo constituinte Hilário Braun, na 3ª reunião ordinária (*Danc* – Suplemento, de 17 de junho de 1987, p. 71).

[2] Na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios acontece fenômeno semelhante. Ver texto de Arlindo Oliveira neste livro.

[3] A intensa circulação entre os cargos executivos e legislativos é típica das carreiras políticas no Brasil – à diferença, por exemplo, dos Estados Unidos, onde a maior parte dos parlamentares faz carreira exclusivamente no Legislativo. O presidente da Subcomissão havia sido governador do Piauí, o senador Nabor Jr. governador do Acre, o constituinte Fernando Gomes prefeito de Itabuna, o senador Guilherme Palmeira governador de Alagoas, o constituinte José Teixeira secretário da Fazenda do governo do Maranhão. Um dos depoentes, o ministro do Interior, Joaquim Francisco, deputado constituinte até a véspera de seu depoimento à Subcomissão, anteriormente fora prefeito de Recife.

As audiências foram muito concorridas, especialmente as que tratavam da criação de dos novos estados, sendo várias vezes franqueada a palavra à plateia (as atas registram um total de 76 participantes que usaram a palavra).

Manifestação pela criação do estado do Triângulo mineiro, na Câmara dos Deputados, em maio de 1987
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

Cartaz da campanha pela criação do estado do Tocantins
Acervo do Museu da República

2. Contexto histórico

O regime militar manteve em funcionamento mecanismos da democracia representativa, de forma restrita, como é bem sabido, pois permitia a existência de apenas dois partidos políticos, o MDB e a Arena, e a realização de eleições apenas para alguns cargos. Para presidente da República, governadores e prefeitos de capitais e de zonas de segurança nacional as eleições foram proibidas. Dessa forma, afora momentos excepcionais, ao longo do período foram eleitos regularmente os membros das casas legislativas e os prefeitos da maioria dos municípios.

Ficou aberto, assim, um canal de negociação com a sociedade – ainda que cerceadas e controladas, as eleições serviam para escolher representantes, que tinham como uma de suas principais tarefas conseguir recursos para suas regiões, estados e cidades. Esse papel era especialmente importante para regiões mais fracas economicamente, que dependiam de repasses da União.

A abertura política começou com as eleições dos governadores em 1982, fortalecendo estes atores no tabuleiro político. Logo a seguir veio a eleição, em 1985, para prefeitos de capitais. A eleição para presidente deu-se apenas após a Constituinte, em 1989.

Este caminho seguido pelo regime autoritário e pela sua liberalização fortaleceu de certa forma a regionalização da política, pois articulações em defesa dos interesses regionais foram das primeiras a aparecer, ganhando consistência e força organizativa.

Alguns relatos, na Subcomissão sobre mobilizações sociais para fortalecimento dos estados, envolvendo prefeituras, universidade, juízes, empresários, remontam ao final da década de 70:

> E nós víamos ali, constituinte Siqueira Campos, se não me falha a memória em 1977 (...) dizia, aquele fórum de debates que foi realizado no Cine Fidis, com capacidade para mais de duas mil pessoas e que estava repleto. Era a festa do povo de Imperatriz e da região para congratular-se e congraçar-se com o espetáculo daquela época que hoje é, de qualquer maneira, o que se vê. Hoje, aliás, é uma consequência daquela primeira preparação, as primeiras pedras colocadas no alicerce desse edifício

> patriótico que é a redivisão territorial dentro do espírito que diz respeito à Federação brasileira, pois a federação é isso, é a separação das possessões territoriais com domínios próprios, governos próprios, comandados pelo poder central numa determinada e limitada obediência. (...) Meu caro constituinte Siqueira Campos, quero remontar ao passado de 1977 para dizer que os folguedos daquela esperança maviosa, contemplada pelos sonhos realizados, em todos os segmentos da grande Imperatriz, ainda permanecem vivos, com aquela tocha que V.Exa. lá colocou, e ainda é hoje a chama luzente desse céu patriótico tão brasileiro e tão nosso. (José de Ribamar Fiquene, prefeito de Imperatriz, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 50)

O deputado estadual João Ribeiro, do PFL de Goiás, com base na cidade de Araguaína, relata a mobilização pró-estado do Tocantins no ano de 1985:

> Participei da primeira reunião que criou o Comitê Pró-Tocantins, como participei também de outros movimentos. Lembro aqui o Movimento de 1985, quando saímos em caravana, 750 pessoas, da cidade de Araguaína – eu, na qualidade de vereador daquele município e também como representante do Sindicato Nacional dos Garimpeiros, e quero saudar o companheiro Davi, da cidade de Imperatriz, também um defensor da classe garimpeira. Quando da manifestação do Senado Federal, naquela época, setecentos e cinquenta pessoas saíram em caravana. Pude ver, naquele momento, o quanto vale a força popular, e principalmente agora, com a Nova República, tenho a impressão de que o Tocantins será criado. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 62)

O movimento municipalista apresentava um alto grau de organização, havendo uma série de entidades que o representavam: o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Municipalista Nacional, e a Associação Brasileira de Municípios. Além destas entidades nacionais, havia muitas outras estaduais e regionais. Muitas destas participaram ativamente da Constituinte, em todas as fases (ver neste livro, por exemplo, as Subcomissões de Municípios e de Tributos).

A Associação dos Prefeitos do Vale Tocantins-Araguaia anunciou sua presença na Subcomissão dos Estados:

> Na qualidade de prefeito da cidade de Cristalândia e presidente da Associação dos Municípios dos Vales Araguaia e Tocantins (Amvat), instituição com personalidade jurídica própria, integrada por trinta municípios, que representam mais de 50% da área do novo estado, honra-me neste momento estar representando minha região. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 61)

O professor José Alfredo de Oliveira Baracho registrou que articulações de prefeitos e municípios haviam sido comuns também na vigência da Constituição de 1946:

> Naqueles momentos, diversos municípios lutaram para que fossem também elevados a uma categoria federativa. Vários congressos municipalistas realizados no Brasil durante o período de 46 até 60 propugnaram para que houvesse Constituições municipais. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 82)

Na Constituinte de 1987/88 foi muito ativa também a Frente Parlamentar do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Lançou uma plataforma de reivindicações, dentro da qual a criação de novos estados era um ponto de destaque, e fez várias reuniões, com a presença dos governadores. Os chefes do governo estadual costumavam e costumam ter muita influência sobre as bancadas de seus estados.[4]

A redivisão do território brasileiro estava em processo desde antes da Constituinte. Em 1977 foi criado o Mato Grosso do Sul e fundido o estado da Guanabara ao do Rio de Janeiro, e em 1982 o território de Rondônia foi transformado em estado.

A população das regiões Norte e Centro-Oeste vinha crescendo muito, justificando expectativas por uma reorganização do desenho político do país.[5] A criação dos novos estados

[4] Há que registrar que, então como hoje, a eleição da maior parte dos deputados depende de uma boa relação com o governador e de uma boa base de prefeitos que o apóiem.

[5] Entre 1970 e 1991, o percentual da população das duas regiões sobre a população total do país passou de 9, 32% para 13, 39%. Ver Backes, p. 131.

e o aumento da representação destas regiões no Congresso, contudo, deu-se no bojo dos chamados "casuísmos eleitorais" do regime militar, destinados a deter o crescimento do voto oposicionista, muito nítido nos estados do Sul e Sudeste.[6]

A criação de novos estados nas regiões Norte e Centro-Oeste tinha consequências sobre a composição da Câmara dos Deputados e do Senado, ao aumentar o número de representantes dessas regiões. É de mencionar que o estado do Mato Grosso do Sul separou-se do Mato Grosso, sem que fosse reduzida sua representação na Câmara. Além disto, a representação dos territórios dobrou de dois para quatro deputados federais, em 1982.

A centralização de poderes na União e as acentuadas desigualdades regionais, tendem a levar os estados mais pobres a lutar para aumentar sua representação no Congresso, um dos únicos recursos disponíveis para obrigar o governo central a algum tipo de negociação.[7]

É um movimento complexo, onde a lógica regional se entrecruza à política, já que o fortalecimento da representação dessas regiões durante o regime militar tendia a fortalecer o partido do governo, a Arena.

No período imediatamente anterior à Constituinte, a movimentação pela criação de novas unidades da Federação recrudesceu. O governo Sarney criou a Comissão Especial de Redivisão do Território Nacional, em janeiro de 1986, presidida pelo ministro do Interior, Sr. Ronaldo Costa Couto. Um dos depoentes na Subcomissão dos Estados, o Sr. José Freire, era membro daquela Comissão, e fez o seguinte relato:

> A primeira reunião de trabalhos realizou-se no dia 29 de janeiro, quando o Sr. Ministro de Estado determinou que fizéssemos estudos e levantamentos sobre as propostas de transformação dos territórios federais de Roraima e do Amapá em estados, estudos esses que ficaram a cargo da assessoria da Secretaria-Geral do Ministério do Interior. Determinou também o Sr. Ministro do Interior que fizéssemos estudos e levantamentos com vistas à possibilidade de criação do território federal de Rio Negro, com o desmembramento de parte do território do estado do Amazonas, assim como estudos e levantamentos sobre a criação do estado de Santa Cruz, separando o sul da Bahia, um dos pleitos do constituinte Fernando Gomes. Determinou S.Exa., ainda, estudos e levantamentos sobre a proposta de criação do estado do Tocantins, desmembrando-se o estado de Goiás, estudos elaborados por mim, cópias dos quais foram entregues a cada um dos membros da Subcomissão dos Estados. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 59)

No centro das mobilizações regionais estava sempre a crítica à excessiva centralização na União, o pedido por reforma tributária e por uma verdadeira federação. Esse histórico talvez ajude a explicar o grande consenso que se estabeleceu na Constituinte quanto à descentralização.

As articulações preparatórias para a Constituinte envolveram as mais diferentes categorias. Além das entidades municipais e regionais anteriormente citadas, diversos participantes relataram uma intensa preparação para a intervenção nos debates, como por exemplo os policiais militares:

> (...) apresentamos as propostas resultantes de mais de dois anos de debates de todas as Polícias Militares do Brasil, consubstanciadas em documento já amplamente divulgado entre todos os constituintes. Foram longos e penosos debates em que a defesa do cidadão e das instituições prevaleceu acima de quaisquer outros. Visou-se, unicamente, não à preservação do *status quo*, mas ao aprimoramento que possibilite a instituições mais do que centenárias o exercício de suas atividades. (coronel Lúcio Borges, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 68)

Chama a atenção o espírito de cooperação declarado por depoentes militares:

> Participando ativamente, como cidadão brasileiro, como policial militar e como homem público, aqui compareço convicto do papel que me cabe representar neste momento

[6] Em 1974, nas eleições para a Câmara, o MDB fez 57% dos votos no Sudeste, 40% na região Norte, 35% na região Centro-Oeste e 25% no Nordeste, cf. Fleischer.

[7] Esse é um mecanismo de longa tradição no desenho das relações executivo-legislativo do país. Ver por exemplo o livro de Wanderley Guilherme dos Santos, *Crise e castigo*, cap. II, onde se analisa esta tendência no período de 1946-64.

> histórico da vida nacional. (...) A hora é de cooperação e não de cega intolerância. Aqui estou para colaborar. (coronel Lúcio Borges, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 67)

A Polícia Civil igualmente tirou suas propostas em Congresso:

> Gostaria de dizer a V.Exa. que aqui me encontro não apenas como presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia, como, também, por delegação de todos os policiais civis do Brasil, em razão do mandado recebido no recente Congresso Nacional de Policiais Civis, encerrado há dois dias em São Paulo. (delegado Cyro Vidal Soares da Silva, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 70)

Também os procuradores de estado relatam intensa mobilização para participar dos debates constituintes:

> Reunimo-nos por diversas vezes e em diversas comissões para chegar a um consenso e eliminar divergências existentes nos estados, porque relativamente há procuradores e procuradorias e existem grandes discordâncias. Eliminadas as divergências, levamos o nosso trabalho ao exame do Conselho Superior da Associação Nacional de Procuradores. Posteriormente, reunimo-nos por duas vezes com o Colégio Nacional de Procuradores, que titulavam o cargo à época, para também tirarmos um denominador comum da nossa pretensão. Escoimadas todas as divergências, levamos a proposta à consideração do Congresso Nacional de Procuradores realizado no estado do Paraná, em Curitiba, onde foi aprovada. (Sr. Odacir Rodrigues França, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 89)

3. Temas debatidos

3.1. Descentralização

A crítica à centralização política e tributária na União e a defesa do fortalecimento da federação e das entidades subnacionais foi praticamente unânime na Subcomissão.

> Eu colocaria, Sr. Ministro, que V.Exa., como ex-constituinte, tem a perfeita noção de que, praticamente, é um consenso, a nível de Assembleia Nacional Constituinte, o fortalecimento da Federação. Este, sem dúvida nenhuma, passa pelo fortalecimento dos estados, pela descentralização do Poder. (constituinte Hilário Braun, *Danc* – Suplemento, 20/6/1987)

Estabeleceu-se a equivalência entre descentralização e liberdade, enquanto que centralização foi equiparada a autoritarismo. Regimes centralizados e unitários não tinham defensores:

> Estamos aqui para defender a liberdade: dos cidadãos, das regiões, das populações que vivem nos municípios, nas regiões, nos estados, neste grande país, em nossa grande Federação, em nossa grande nação brasileira. De modo que os senhores saiam certos de que aqui deixaram entusiastas defensores da causa de uma melhor e maior autonomia para os estados, e de uma melhor e mais racional divisão territorial de nosso país, que se assenta, em última análise, na vontade de cada região. (presidente da Subcomissão, constituinte Chagas Rodrigues, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 53)

Junto com a descentralização, a defesa da democracia também era uma unanimidade. O significado desses termos, contudo, nem sempre é o mesmo nos diversos discursos. As distinções merecem ser sublinhadas com a apresentação de alguns exemplos. É o que se fará a seguir.

> Se perguntássemos a uma parcela de brasileiros normais talvez 99,9% da população, o que é democracia, eles diriam: eleições livres, alternância de poder, imprensa livre, partidos funcionando. Isso tudo, como sabemos, é a liturgia da democracia; possivelmente é até indispensável para a democracia, mas não é democracia. O que nos faltou sempre no Brasil, no que diz respeito à vivência democrática, foi um mecanismo institucionalizado que pudesse gerenciar os conflitos da sociedade. Insisto nisso: um mecanismo institucionalizado, do qual façam parte as nossas instituições intermediárias. E digo-lhes isso tudo porque pela nossa cultura ibérica o povo brasileiro imagina o governo como o Olimpo, onde os deuses se reúnem e têm uma linguagem própria, que ninguém entende e que, de vez em quando, mandam trovões e raios sobre a sociedade, e nada se pode fazer sobre isso. E o que nós temos que mudar para implantar a democracia no Brasil é a ideia de que a sociedade confere poder a

> um grupo de indivíduos para que eles persigam objetivos e metas desejadas pela sociedade. Portanto, a sociedade tem que se manifestar, **de forma ordenada**, para dizer o que quer. (Sr. Amaury Temporal, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 91, grifos nossos)

Os argumentos acima, ao fazer coro à exigência de que houvesse outros canais para a participação da sociedade, lembram críticas de esquerda à democracia meramente eleitoral. Talvez se possa traçar uma diferença na exigência acima expressa de que a manifestação social se fizesse de **forma ordenada**. Em passagem mais adiante, o empresário introduz o ingrediente liberal clássico, pelo qual o limite do governo é dado pelas regras do jogo econômico:

> Nenhum governo tem o direito de quebrar o pacto social, não tem o direito de alterar as regras do jogo, que inviabilizem a atividade econômica. A frase de John Locke a respeito disso é: "Quando isso acontece, a sociedade tem o direito de se rebelar". E é o que está ocorrendo: as micro e pequenas empresas estão se rebelando. (Amaury Temporal, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 91)

Chama a atenção que os primeiros representantes da sociedade a serem ouvidos sobre o fortalecimento da Federação tenham sido os representantes das federações comerciais, na primeira das audiências públicas da Subcomissão. "Liberdade" foi associada à "não-intervenção do Estado", de forma cristalina. A defesa da Federação na ótica dos empresários pressupunha a defesa da livre iniciativa. Assim, o Poder Central deveria preocupar-se

> (...) com os aspectos maiores do nosso país, com os aspectos vinculados à nossa área externa, colocando toda a sua ênfase numa supervisão daquelas fases e daqueles atos necessários no campo social, no campo hospitalar, na área viária, no campo da energia, mas jamais entrando no detalhe que hoje está sendo subtraído da iniciativa privada, que vê diminuídas as suas possibilidades de expansão no mercado pela transferência, cada vez maior, deste espaço para a área pública, que, pela sua ineficiência atávica, simplesmente, ao invés de gerar lucros, consome impostos para cobrir a sua incapacidade gerencial que a própria natureza do Estado, quando atua nesta área, que é naturalmente de competência da livre iniciativa, faz com que os resultados não sejam os mais alvissareiros. (César Valente, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 84)

Do ângulo dos empresários, a centralização política na União sufocava o desenvolvimento regional, como frisa o representante do Rio Grande do Sul:

> Esta experiência é trazida do Rio Grande do Sul, estado fronteiriço, que se vê inteiramente dependente de decisões do Executivo, aqui de Brasília, para o interrelacionamento com os Estados vizinhos, como o Uruguai, a Argentina, quando poderíamos perfeitamente realizar um desenvolvimento desta área inteiramente ao nosso modo. Contudo, não podemos fazê-lo por esta absoluta centralização política que ocorre e, como decorrência, pela centralização na captação de recursos, e a sua utilização por vezes, inadequada, através de destinações inteiramente desvinculadas do melhor amparo social. (César Valente, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 84)

A centralização não era criticada apenas quanto às relações entre estados e Poder Central, mas também pela intervenção do Estado em áreas que caberiam à iniciativa privada. O presidente da Confederação das Federações de Associações Comerciais do Brasil desenvolveu esta tese:

> Sr. Presidente, a nossa tese é de que nada que possa ser feito pelos indivíduos e pela empresa privada deve ser feito pelo Estado em qualquer de seus níveis. A prioridade é do indivíduo, que exerça a sua cidadania em sua plenitude e no seu direito de agir, correr riscos, realizar, falhar, ter o direito de se desenvolver, construir, fracassar e vencer. Entendemos que tudo que pode ser feito pelo município não deve ser feito pelo estado e o que pode ser feito pelo estado não deve ser feito pelo governo central. É preciso voltarmos à dimensão humana. Precisamos voltar ao lugar onde vivemos, ao nosso nível de competência, à gestão das coisas comuns pela comunidade. Precisamos refazer a Federação no momento em que o Estado central, extremamente hipertrófico, centralizador e castrador da vontade popular, se apossa da renda e da poupança nacional, e passa a ser o gestor da vontade, a coibir a capacidade de

> agir do indivíduo, do município e do estado. E, portanto, vemos nesta Subcomissão uma trincheira, Sr. Presidente, onde esperamos que os nossos constituintes lutem pela reconstituição da Federação em nosso país. (Amaury Temporal, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 85)

O professor Osny Pereira, por sua vez, criticava a centralização de outro ângulo, pois o grande problema seria que ela facilitava a dominação estrangeira sobre o país:

> Não obstante a tentativa de estabelecer um regime federativo em 1889, atribuindo-se o nome de República dos Estados Unidos do Brasil, uma preocupação pouco criativa de imitar a confederação norte-americana, na prática sempre foi insignificante o caminho para a descentralização. Nisto tudo ocorreu um aspecto positivo: preservou-se a unidade nacional. O mal consistiu na facilidade que isto representou para o comando externo. Controlada a coroa ou o presidente da República, estava controlado todo o vasto território nacional. O comando norte-americano sobre nossa economia, a partir de 1964, não se contentava com o exercício totalitário do poder, e mudou até o nome para República do Brasil. Depois, numa colher de chá, passou a República Federativa do Brasil. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 78)

A centralização, além disso, impedia em sua visão que se tomassem as medidas fundamentais para o desenvolvimento nacional e o combate à pobreza:

> As medidas fundamentais são ainda de ordem capitalista. Primeiro, eliminar a ação nociva dos monopólios internacionais que levaram todo o Terceiro Mundo a esta situação. Para isto, deveríamos, a meu ver criar instrumentos válidos de defesa das nossas indústrias, da agricultura e da pecuária nacionais contra a espoliação internacional e nacional dos grandes bancos, que sugam parasitariamente os resultados do trabalho produtivo. Segundo, a reforma agrária, que, ajudando a produção industrial a ampliar o mercado interno, susta o êxodo para a formação de cinturões de miséria e de criminalidade em torno das cidades. Tais medidas reclamam a descentralização administrativa. E aí principiam, a meu ver, as tarefas desta douta Comissão. (professor Osny Pereira, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 78)

Críticas contundentes foram feitas à centralização tributária, esgrimindo-se estatísticas a respeito[8]:

> Do ponto de vista financeiro, para se chegar a essa situação adotou-se profunda mudança na estrutura tributária, dando origem a uma política fiscal concentradora, na qual a União se apropria de 56% da receita tributária, cabendo 38% aos estados e 6% aos municípios. (Célio Costa, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 57)

> A União não pode continuar arrecadando 80% de toda a receita tributária nacional e repassando aos estados e municípios apenas trinta e pouco por cento, ficando com sessenta e tantos por cento. (constituinte Nabor Jr., *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 80)

Esta situação levava a que os prefeitos e governadores vivessem com o "pires na mão", a solicitar recursos da União, como destacado pelo constituinte Nabor Jr., ex-governador do Acre:

> Porque isso que V.Exa. disse, eu, como governador do Acre durante três anos e dois meses, também vivi. Os estados vivem de pires na mão, mendigando recursos da União, porque a sua receita não dá para saldar os compromissos e as obrigações com o funcionalismo, com a saúde, com a educação, com o transporte, com o saneamento e também para ajudar os municípios. Nenhum município do meu estado tem hoje condições sequer de pagar a folha do seu pessoal, de seus funcionários. Então, a demanda de solicitação de ajuda dos prefeitos aos governadores é constante, e também do governador ao presidente da República. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 80)

Foi duramente criticada também a concentração de riqueza nas regiões, ou mais especificamente em São Paulo.

> Lamentavelmente, a Federação brasileira se constitui num flagrante paradoxo: a democracia política convivendo com uma ditadura econômica. No Brasil político todos os estados dividem as responsabilidades da nação; no Brasil

[8] Ver a respeito o texto de Murilo Soares, nesta publicação, onde se comentam os dados sobre a centralização tributária e as medidas adotadas na Constituição.

> econômico alguns poucos estados do Sul-Sudeste apropriam-se de 80% da riqueza nacional, consequência do modelo de desenvolvimento alicerçado na desequilibradora relação centro-periferia, réplica e herança do colonialismo com verniz contemporâneo, onde os estados periféricos são induzidos a se especializarem em meros fornecedores de matérias-primas, transformando-se, por outro lado, em mercados cativos de consumo de bens industrializados produzidos pelos estados desenvolvidos. Isso configura uma real transferência de renda dos pobres para os mais ricos. (Célio Costa, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987 p. 57)

> Isto faz com que reconheçamos que é aquela mesma história: o presidente da República pode ser gaúcho ou maranhense, mas o ministro da Fazenda sempre será de São Paulo. Tem-se constatado isso, ao longo da história do país, é uma realidade da qual dificilmente podemos fugir. (governador Pedro Simon, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 81)

O ministro Brossard deu alguns elementos para mostrar a complexidade da questão federativa, que não se resumiria a simplesmente dar mais autonomia para os estados. Frisou a importância de aprender com nossa própria experiência histórica, pois a Federação não seria um conceito universal:

> João Mangabeira, por ocasião da elaboração da Constituição de 1934, dizia que "a Federação não era um conceito universal". Exatamente porque, a qualquer inovação apresentada, logo vinham os representantes da mentalidade dominante na República Velha e diziam: "Isso ofende a autonomia dos estados, é contra a Federação". E ele, então, respondia que a Federação não era um conceito universal, não era como o metro de irídio guardado em Paris, que representava uma relação fixa e determinada, tal e qual; que havia federações, que não havia Federação. Realmente, há federações. Não há, propriamente, uma Federação. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 50)

Em um dos poucos depoimentos não francamente favoráveis à descentralização de poderes, o ministro tirou da história um alerta contra a distorção da autonomia dos estados, especialmente no início da República, quando ao abrigo deste conceito se consolidaram oligarquias estaduais. Deu o exemplo do controle que os governos dos estados exerciam sobre a magistratura, descartando-se de magistrados incômodos, situação comum a todos os estados. Citou também o endividamento externo dos estados na República Velha, nascido da autonomia destes para contratar empréstimos externos – empréstimos que a União é que tinha de endossar.

O constituinte Del Bosco Amaral corroborou esta visão, voltando a alertar contra o risco de tirania estadual, ainda presente:

> O endividamento externo dos estados é provocado pelo abuso dos governadores. Aqui, na Comissão Temática, ministro Brossard, alguns conferencistas e alguns debatedores estavam todos frenéticos pela maior liberdade dos estados. E eu lembrava que, muitas vezes, o estado pode ser o feitor do município; muitas vezes o próprio governador, pelo abuso por não conhecer nem a realidade nacional, nem a realidade socioeconômica do seu estado, torna-se um tirano pior do que a própria União. Até acho que fiquei sob suspeição por desejar o fortalecimento da União, em detrimento dos estados-membros da Federação. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 51)

Noutro momento, o mesmo constituinte questionara:

> Será que não é necessário primeiro estabelecermos regras muito firmes, quer na Constituição, quer na legislação ordinária, quer nas disposições transitórias, antes de simplesmente dizer "queremos os estados livres, os municípios livres"? (...) Nós, constituintes, devemos estabelecer na nova Constituição até onde vai a intervenção supletiva do Estado na economia. Devemos determinar como organizar os estados, de modo a que não se tornem o que a União, hoje, é para os estados e os estados são para os municípios. V.Exa. acha que com apenas uma frasezinha – "Dá-se ao estado-membro toda a competência" – estaria tudo resolvido? (*Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 87)

O ministro Brossard considerou ainda que a centralização de poderes na União seria uma tendência mundial, que acompanha a nacionalização e a mundialização da economia:

> *Mutatis mutandis*, eu diria que, no Brasil, à medida que a economia nacional se expande, à medida que deixou de haver efetivamente economias locais para haver um mercado nacional – e tenho a impressão de que é um dado incontestável –, também os poderes da União, querendo ou não, se ampliaram. O poder do governo federal, inevitavelmente, acompanha os problemas nacionais. É como que a sombra deles. E os problemas que eram locais passaram a ser nacionais. Creio que este é um dado que não se deve perder de vista quando se tem de elaborar esse capítulo da lei constitucional. Por falar nisso, temos uma tendência de os municípios transferirem para os estados seus serviços e os estados os transferirem para a União. No Rio Grande do Sul, que naturalmente conheço mais e melhor que os outros estados, os municípios tinham seus serviços públicos organizados há cinquenta, oitenta, noventa anos. Serviço de água, serviço de esgoto, serviço de eletricidade, serviço telefônico, todos esses serviços eram municipais, desempenhados diretamente ou através de concessão, mas municipais. É evidente que o serviço de eletricidade, digamos, passou os lindes do município e se estadualizou. E a estadualização do serviço público de fornecimento de energia elétrica se deu, no Rio Grande do Sul, a partir da década de 40, diria mais, de 50. No setor da telefonia, os progressos foram tão grandes, que seria um retrocesso imaginar um serviço telefônico municipal. Hoje ele é mundial. Pega-se um telefone e se faz uma ligação para Hong Kong, independente de qualquer intermediação. De modo que o progresso também se encarrega de mudar determinados conceitos. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 50)

E lembrou, jocosamente, dos exageros de intervenção da União a que se pode chegar:

> Outro dia, perdoe-me a Comissão se eu trouxer um exemplo assim menos formal, mas, em todo o caso, é um fato ocorrido ontem num restaurante, na cidade de Porto Seguro, na Bahia, houve um desentendimento entre a casa e seus clientes. O resultado é que andaram voando pratos, garrafas etc. Sabe o nobre constituinte que eu recebi um pedido para intervir nesse assunto? O ministro da Justiça deveria intervir nesse assunto. (risos) Não digo mais nada. Não posso. Mas chegou um pedido. E vou dizer-lhes mais: não foi uma pessoa menos expressiva que me fez chegar o problema, não! (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 50)

A maior parte das intervenções, contudo, foi marcada pela defesa de mais recursos e competências para os estados.

3.2. Competências dos estados

Vejamos mais especificamente o que foi defendido quanto às competências dos estados.

A professora Rosah Russomano defendeu que as competências estaduais deviam ser aumentadas:

> Em relação à repartição de competência, é nosso entendimento também que os constituintes se devem preocupar no sentido de alargar expressamente a competência dos estados-membros, inclusive e basicamente (porque o problema é infraestrutural), mediante a construção de um novo e revitalizador sistema tributário. No pertinente à problemática da repartição de competências, seria de relembrar-se o parágrafo único do artigo 8º a que nos reportamos, de sorte que a Constituição futura contemplasse de maneira muito mais ampla a esfera condominal, vale dizer, a de competência legislativa da União e dos estados-membros, seguindo, talvez – quem no-lo pode dizer? – a orientação de Celso Bastos, que visa a inverter o posicionamento dos estados, nesse setor, em face da União. Devem, enfim, os que estão ligados à tarefa constituinte adensar o designado poder constituinte decorrente, que é o que cabe aos estados-membros. O novo texto, segundo cremos, há de riscar o elenco de princípios e dispor, tão só e amplamente, como o faz, aliás, o "Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais", ou "Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos", no sentido de estabelecer, o que, por sinal, já foi realizado em nosso meio o seguinte: "cada estado reger-se-á pelas Constituições e leis que adotar, obedecidos os princípios estabelecidos nesta Constituição", refoge-se, por via de consequência, à enumeração principal. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 81)

O professor Osny Pereira defendeu a participação dos estados em pontos então de controle exclusivo da União: na produção e comércio de material bélico, na atuação da Polícia Federal, na mineração, nas taxas e custos judiciários e também nas tarefas de planejamento nacional. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 79)

O ministro Joaquim Francisco esboçou o modelo de federalismo que defendia, pedindo o fim das competências concorrentes:

> (...) no modelo brasileiro temos a manutenção das competências concorrentes nos três níveis de governo: estado, União e município. É um fato singular, quando analisamos as outras federações, porque essas competências concorrentes (seja, por exemplo, na área da educação ou na área da saúde) fazem com que haja uma grande dispersão de recursos e torna necessário repensar esse federalismo, para que as competências concorrentes sejam eliminadas, para que os estados, os municípios e a União tenham efetivamente, cada esfera, sua competência específica, devidamente estabelecida. E, consequentemente, os ganhos virão. E essa descentralização, dentro desse campo de redefinição do federalismo, comportaria, também, uma descentralização fiscal. Quando observamos que a União concentra a maioria dos recursos, quando o estado dispõe de uma parte desses recursos e o município dispõe apenas de uma parte ínfima, achamos que uma das grandes soluções seria redefinir esse perfil, a partir da redivisão das competências privativas. Que as competências concorrentes fossem eliminadas, e que cada uma das esferas da Federação pudesse atuar plenamente, com efetivos ganhos, o que resultaria em maior eficiência na execução de todos os programas. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 37)

O governador Pedro Simon defendeu o fortalecimento da Federação, com atribuições claramente definidas para a União, para os estados e para os municípios. Para tornar a federação uma realidade, seria necessária uma reforma tributária. O governador mencionou especificamente o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM): "Dou um exemplo clássico: nós, do Rio Grande do Sul, consideramos um absurdo que não possamos recolher o ICM sobre o que é exportado" (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 83).

Relatou que um dos maiores problemas do estado era a folha de pagamentos do funcionalismo, e reivindicou uma cláusula que vinculasse os aumentos salariais aos tributos: "O que eu quero é muito singelo, é que a legislação seja estabelecida pela arrecadação, que a arrecadação seja vinculada ao aumento dos funcionários. Eles acham isso um absurdo" (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 80).

A reforma tributária foi defendida por vários depoentes, como Guilherme Palmeira:

> Mas é preciso que os estados se beneficiem com uma reforma tributária, com uma nova distribuição da renda recolhida pela União. O Sr. Ministro Paulo Brossard referiu muito bem que no decorrer da República não tivemos o funcionamento, como os livros e os tratados dizem, da Federação em nosso país. Acho que jamais – concordo com S.Exa. – isso vai ocorrer em sua plenitude. O importante, porém, é que fixamos pontos em que os estados possam ter sua autonomia reconhecida. Por certo, o Sr. Ministro continuará recebendo, diariamente, dos diversos segmentos da sociedade brasileira, dos diversos estados, pedidos de interferência da União, às vezes por imaginarem que esta seja a última instância para resolver determinados problemas. Isso é natural. Mas a lei precisa definir parâmetros para que os governantes estaduais e municipais possam atuar com desenvoltura. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 53)

O presidente da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul apontou que tipo de autonomia esperava ver consignada na Constituição:

> Mas acho que é fundamental a existência, nesta Constituinte, de mecanismos legais que obriguem as descentralizações; que passem a ser estas descentralizações cumpridas pelo Poder Legislativo. Se já está inserido, hoje, na Carta constitucional e não está sendo cumprido, é outra história. Estamos mostrando apenas que é imprescindível que esteja garantido, constitucionalmente, o direito dos

> estados e dos municípios de manterem a sua autonomia na condução dos seus negócios, na criação de tributos, na aplicação desses tributos, na captação de investimentos, nas articulações necessárias para isto, como acontece em qualquer país organizado e economicamente aceitável, em termos de desenvolvimento. (César Valente, *Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 88)

O constituinte José Teixeira, destoando um pouco do clamor pela reforma tributária, questionou a ideia de que esta fosse profunda, especialmente discordou de impostos sobre a produção:

> O objetivo é a reforma tributária. Para alguns até parece que a obra do constituinte encerra-se com a mudança do modelo tributário brasileiro, quando não podemos nos esquecer de que o modelo tributário não passa de meio que poderá ser usado conveniente ou inconvenientemente pelas administrações federal, estadual ou municipal. Pessoalmente compartilho da ideia de que o modelo tributário brasileiro não é tão imperfeito quanto se quer mostrar. Há imperfeições? Sim. Vamos corrigi-las. Mas parece-me que a ideia de se substituir por completo o modelo tributário não corresponde à realidade. Estou viciado – devo confessar – na minha realidade, nem poderia ser diferente. Sou absolutamente contra qualquer atribuição de poder tributário novo aos municípios brasileiros, a julgar pelos municípios da minha região. Quando digo que sou contra, Sr. Governador, estou fundado na opinião da maioria esmagadora dos prefeitos do meu estado, como também dos vereadores e das lideranças municipais. Aos governos estaduais, em que me parece existir um pouco mais de competência e condições para tributar, se atribuirmos um leque maior de tributação, portanto, indo buscar junto à União esta área ampliada de tributação, colocaremos os estados do Nordeste, sobretudo, em situação de extrema desvantagem. Por exemplo, refutaria por inteiro qualquer ideia de os estados do Nordeste serem arrecadadores do Imposto de Renda ou qualquer tipo de tributação sobre a produção, porque sabemos o vazio econômico que existe lá. Isso viria em prejuízo dos nossos estados. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 86)

Como se vê, a tônica geral dos debates foi descentralizar competências, com poucas exceções. Dois temas receberam atenção específica na Subcomissão, o papel dos procuradores de estado e a competência do estado-membro na organização das Polícias Militares.

Os procuradores de estado vieram à Subcomissão defender o assento constitucional das Procuradorias de estado, criticando a organização dos serviços jurídicos estaduais existente:

> Srs. Constituintes, a experiência vivida nos estados-membros brasileiros com relação a seus serviços jurídicos tem demonstrado que: a) em muitos estados as funções de consultoria jurídica e de representação judicial são distribuídas entre órgãos diferentes (Consultoria Jurídica e Procuradoria-Geral). (...); b) outras vezes, até as funções de sua representação em juízo são cometidas a pessoas estranhas ao serviço público (advogados credenciados) ou a pessoas que são ocupantes de cargo de procurador de estado, embora sejam servidores públicos; c) o provimento dos cargos de procurador de estado nem sempre se dá pelo recrutamento através de concurso público específico, mas são utilizados expedientes como os de readaptação, de contratação com posterior efetivação e mesmo de aproveitamento de pessoas habilitadas em concursos para provimento de outras categorias funcionais; d) os procuradores do estado, por ausência de uma maior segurança quanto à estabilidade e à inamovibilidade, sentem-se no interior, inseguros diante dos interesses políticos locais, o que os priva ou limita em sua atuação no sentido do pleno exercício de suas funções, corretamente. (Odacir Rodrigues França, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 89)

Os procuradores reivindicaram o fim da dualidade de órgãos na área, a subordinação funcional do advogado do estado à Procuradoria do estado, o ingresso na carreira por concurso público, a indemissibilidade e a irremovilidade, e a equiparação salarial com o Ministério Público, lembrando que essas propostas haviam sido longamente discutidas e aprovadas pelo Congresso Nacional de Procuradores realizado no estado do Paraná, em Curitiba.

O constituinte Michel Temer, que havia sido procurador-geral do estado de São Paulo, explicou por que este assunto estava sendo tratado ali:

> E poderíamos aqui indagar por que, afinal, esta matéria veio para a Subcomissão dos Estados. Porque basicamente não se está tratando do problema da participação do procurador em juízo, mas da representação judicial do estado. No capítulo dos Estados, portanto, haverá uma definição, em nível nacional, sobre quem deverá representar o estado judicialmente. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 91)

A organização das Polícias Militares foi longamente debatida, em audiência especificamente a ela dedicada. A seção seguinte apresenta esse debate.

3.2.1. A competência dos estados-membros na organização das Polícias Militares

Apesar desse tema ter sido objeto mais direto da Subcomissão de Defesa, o debate na Subcomissão dos Estados foi muito importante, pois teve um contraponto entre os representantes da Polícia Militar e os da Civil, e abordou aspectos históricos da questão.

O debate surgiu nesta específica Subcomissão devido à existência de divergências se a organização das Polícias Militares seria mesmo uma competência estadual. O relator esclarece o ponto:

> Esta Subcomissão é competente para tratar de assuntos relativos à organização das Polícias Militares. O problema da Polícia Civil já é pacífico. Não há contestação alguma, como as demais atribuições do estado, em organizar todos os setores que integram sua estrutura. O que tem havido ao longo do tempo é uma espécie de estranheza de alguns setores com relação a essa competência atribuída ao estado de organizar suas Polícias Militares. Faz parte do capítulo a que nos vamos ater. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 63)

Também devido a não ter havido Subcomissão destinada à segurança pública:

> O desalento que emergiu do fato de não haver sido constituída, de plano, Subcomissão para tratar especificamente da Segurança Pública, a exemplo do que aconteceu com o Judiciário e o Ministério Público, é compensado hoje pela esperança e ânimo que inspiram esta Subcomissão – composta de valores tão ilustres – desperta para o problema, prioritário, insisto, ao convocar homens da área da Segurança para um debate, procurando encontrar o melhor caminho que possibilite a reformulação da Polícia. (Sr. Zahir Dornaika, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 69)

A maior parte dos depoentes defendeu a competência estadual na organização da segurança pública, pois esta seria a tradição brasileira. A grande divergência estabeleceu-se quanto a que instituição deveria ser encarregada da manutenção da ordem. Os representantes da Polícia Militar, apoiados pelo representante do Exército, defenderam que deveria ser uma instituição com organização militar, pela disciplina e hierarquia que estas propiciam:

> Quanto ao segundo aspecto, questão da estrutura militarizada da instituição, há de ser examinado dentro da conjuntura brasileira, com objetividade científica bastante para entender que o serviço prestado pelas polícias militares é civil, e sua organização apenas é militar ou militarizada. Tal forma de organização, muito ao contrário de ser prejudicial, é benéfica ao desempenho de suas missões, posto que o serviço policial de segurança pública, no mundo inteiro, exige do seu prestante determinados requisitos de obediência, disciplina e trabalho e ética rígida, para pleno controle do uso da força, eliminando-se riscos do abuso de autoridade, rapidamente ora com aplicação ora de um regulamento disciplinar, ora das regras penais específicas adequadas. (Sr. José do Espírito Santo, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 64)

Os policiais militares apresentaram propostas tiradas no III Congresso Brasileiro da Polícia Militar, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, de 8 a 14/2/1987 (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 67-68). Defendendo sua posição, criticaram o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, e ressaltaram algumas das vantagens de uma estrutura militarizada:

> A brigada militar do Rio Grande do Sul é hoje, infelizmente, a única instituição do estado que não está em greve, está presente. Graças a esse princípio da estrutura militar, ela permanece no serviço. (comandante da Polícia Militar do RS, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 65)

> Onde quer que se encontre um aglomerado, nos mais perdidos locais desta imensa pátria que nos é comum, é o único órgão do Poder Público que se faz presente, no exercício pleno da atividade que lhe tem sido destinada. Do Oiapoque ao Chuí, em inacessíveis corrutelas, onde não vai o bacharel e o doutor, sempre se encontrará, de maneira permanente, o policial militar, velando para que pessoas e bens sejam resguardados da ação delitiva daqueles que se encontram à margem da sociedade. (coronel Lúcio Borges, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 67)

O delegado Zahir Dornaika, ex-presidente da Associação dos Delegados de São Paulo, por outro lado, defendeu a proposta Afonso Arinos, no que diz respeito à segurança pública, e reivindicou a reformulação das Polícias, apontando a necessidade de uma unidade de comando:

> É preciso que, em primeiro lugar, o governo tenha em vista que a Polícia tem de evoluir. O fato de a hierarquia e nomenclatura serem militares não quer dizer que a formação e a doutrina não tenham que ser civis. Não é privilégio de ninguém proteger seu semelhante, mas dever de todos. Hoje, por força de legislação e da própria tradição das Polícias Militares, que respeitamos e a cujos componentes rendemos nossa admiração, entendemos que deva ela se preservar em contingentes para as operações de combate à sublevação da ordem. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 69)

> É preciso restabelecer a unidade de comando, pois, pior que o desperdício e distorções na prestação de serviços pelo policial, é a dualidade de comandos que gera animosidade e até confronto, levando a Polícia à desmoralização, em prejuízo da comunidade, que se sente sem qualquer garantia, ao ruir o Império da Lei, com a falência do Princípio da Autoridade. *(Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 70)

O presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, delegado Cyro Vidal Soares da Silva, apresentou à Subcomissão documento com propostas da Associação, esclarecendo as mais importantes:

> E é por isso que a proposta das Polícias Civis do Brasil significa a inserção de um dispositivo próprio, no capítulo referente à segurança pública, para que o sistema seja feito, a nível nacional, delegando-se aos estados a competência de legislar sobre a sua própria polícia. Mas, na verdade, necessária se faz a adoção de uma espinha dorsal. É por isso, que a pretensão que ora entregamos a V.Exa. menciona claramente que a lei complementar, denominada Lei Orgânica da Polícia Civil, estabelecerá normas gerais relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, aos deveres, às obrigações e às vantagens da Polícia Civil. Entendemos que a organização policial civil dos estados, dos territórios e do Distrito Federal, deverá responder pela manutenção da ordem e segurança pública, inclusive nos respectivos municípios, e deverá atuar preventiva ou repressivamente, exercendo ainda as atribuições de polícia judiciária, com exclusividade, na apuração das infrações penais, na sua autoria e na apresentação do autor e da materialidade do fato ao Juízo Criminal competente. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 70-71)

E respondeu à fala sobre o bacharel:

> E disse o ilustre representante da Polícia Militar de Goiás: "Aonde não chega o Doutor, aonde não chega o bacharel, chega o policial militar". E chega mesmo. Mas poderia chegar o guarda civil; poderia chegar o guarda republicano; poderia chegar o policial civil – como chega nos Estados Unidos, como chega no México, como chega na Argentina, como chega em Portugal. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 71)

As principais propostas do Congresso Nacional de Policiais Civis apresentadas à Subcomissão foram:

- a institucionalização da Polícia Civil no título "Da Segurança Pública";
- a organização da Polícia em uma única carreira;

- a transferência da União para o estado-membro do poder de legislar sobre Processo Penal;
- que os Tribunais Castrenses somente permanecessem para apurar os crimes de policiais militares em suas atividades tipicamente militares, previstas em legislação especial.

O representante do Exército brasileiro, por sua vez, defendeu a manutenção das Polícias Militares, devido à necessidade de um outro grupo de servidores do Estado, além das Forças Armadas, organizado militarmente, que pudesse ser força auxiliar do Exército e combater a criminalidade de maior vulto. Os efetivos do Exército seriam muito pequenos:

> Mas o Exército brasileiro, as Forças Armadas brasileiras, seja do ponto de vista do poder nacional, da expressão econômica e política do país, seja, principalmente, da extensão do nosso território e da sua população, têm efetivos muito pequenos. Quando deveríamos ser da ordem de quinhentos mil homens, dispõe apenas de duzentos mil, porque contamos com esses efetivos da Polícia Militar. De outra forma, teríamos que criar uma guarda territorial de, no mínimo, 150 mil homens. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 72)

CONSTITUINTE

Exército não abre mão das PMs

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.783, p. 2, 29/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112273

Essa força militar ficaria sob controle estadual para a segurança pública e seria convocada pelo Exército em casos de segurança nacional. O general defendeu, contudo, um maior controle da União sobre as Polícias Militares do que o desejado pelos representantes destas forças policiais.

O constituinte Del Bosco Amaral levantou a necessidade de uma polícia só para a segurança do cidadão, deixando a Polícia Militar como força auxiliar, ora do exército para questões de segurança interna, ora da Polícia Civil, para questões de segurança pública. A duplicidade de funções da Polícia Militar estaria prejudicando a segurança dos cidadãos:

> Neste momento em que se convocasse o efetivo para ser deslocado – como aconteceu no estado de São Paulo, para os distúrbios de Guariba, na zona canavieira, onde morreram dois cidadãos nesta luta, segundo eles, insuflada por um partido político – naquele exato momento milhares de residências estavam sendo arrombadas, mulheres violentadas. Considero esses atentados contra o cidadão, que se transformam, possivelmente, em ameaça também à ordem interna, pois ele não vê suprido, logicamente, o seu direito de defesa assegurado pelo Estado. É neste momento que digo, para levantar, possivelmente, a bola – como se diz popularmente – para o próximo, para a resposta do expositor – por que não haver uma polícia para os delitos, uma polícia para a criminalidade e uma polícia para ser força supletiva de auxílio às Forças Armadas? (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 73)

Para o representante do Exército, contudo, não se colocava esta contraposição:

> (...) há uma pequena diferença entre o que se chama a segurança do cidadão e aquilo que chamamos de segurança interna. A segurança do cidadão corresponde a uma pequena ameaça, uma ameaça quase individual, enquanto que a segurança interna – no nosso entender, fugindo da elegante conceituação da Escola Superior de Guerra, de antagonismos e pressões – é coletiva, uma desgraça mais duradoura, que acontece sobre um grupo maior de cidadãos. Então, o trabalho da Polícia Militar tanto na segurança pública quanto na segurança interna, está inti-

> mamente interligado. (general Oswaldo Pereira Gomes, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 73)

Na sessão seguinte, o professor Osny Duarte fez uma interessante análise crítica sobre a evolução das Polícias Militares:

> Outro ponto muito polêmico – e não sei se conviria à Constituinte abordá-lo, diante dos lobbies que estão mobilizados para este fim – é o das Polícias Militares. Pelo que ouvi da Ata lida ontem houve uma reunião de grande envergadura, à qual compareceram oficiais que se empenharam, com grande afinco e ardor, na defesa da manutenção das Polícias Militares. As Polícias Militares são fruto de uma descentralização viciada. As oligarquias locais, para fugir ao comando da União, trataram de montar exércitos locais com finalidade de se contrapor ao Exército Nacional. Lembro-me de que o governador Adhemar de Barros, ao equipar a Polícia Militar do Estado de São Paulo, dotou-a não só de tanques e canhões, como de uma esquadrilha de aviões. Era a necessidade de se formar um poder político local contra a União e, desta forma, procurar contrapor-se às resoluções do governo central. O Rio Grande do Sul também tem uma Brigada poderosa e Minas Gerais, com sua Polícia Militar. Fez a Revolução de 64. Assim, temos essas polícias montadas na forma de entidades militares, quando a sua função específica é manter a ordem pública e fazer o policiamento ostensivo nas cidades e no interior. Quando as polícias são organizadas em quartéis, sob hierarquia militar, como a que existe atualmente nos diferentes estados, só podem exercer essa atividade residualmente. Ela nunca tem efetivos para realizar o policiamento ostensivo nas cidades de quase todo o país. No Rio de Janeiro, é incrível a falta de policiamento e a pequena contribuição que a Polícia Militar proporciona à população na sua tarefa precípua. Entretanto, é uma entidade que tem uma importância enorme: dispende recursos imensos e exerce um poder político irresistível. (...) As Forças Armadas nacionais, ao invés de lutarem conjuntamente com a sociedade civil para reduzir o poder político das Polícias Militares, transformaram essas Polícias Militares em unidades subsidiárias das Forças Armadas, com a finalidade apenas de policiar aquilo que é o objetivo das Forças Armadas, e que nesses vinte e dois anos foi apenas de limitar as liberdades democráticas. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 79)

3.3. Criação de novos estados

Foram apresentados à Subcomissão os pedidos de criação de seis novos estados: Tocantins, Maranhão do Sul, Santa Cruz, São Francisco, Tapajós e Triângulo Mineiro. Em alguns casos, a reivindicação vinha de longe, especialmente no de Tocantins, em torno de cuja criação havia uma antiga mobilização.

O ambiente nos debates das audiências públicas era bastante favorável à criação das novas unidades da Federação.

O debate sobre o tema partia da crítica à centralização da União, apontando o abandono de determinadas áreas nos estados grandes:

> (...) sabemos que quando um estado é grande, os governos passados, principalmente os das duas últimas décadas, vivenciaram o arbítrio neste país, esqueceram-se de muitos estados e de muitas regiões: olharam para um lado e abandonaram o outro. A situação do Maranhão, no caso de V.Sas. da área do sul, é a mesma situação minha, na Bahia, é a mesma situação de Siqueira Campos com o norte de Goiás, que conheço bem, é a mesma situação com os do norte de Minas Gerais e com os de tantos outros estados com áreas territoriais enormes, que foram abandonadas. (constituinte Fernando Gomes, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 47)

> O governo centralizou os recursos em Brasília e para os estados não vai nada. Pior para os municípios, principalmente para o Norte e Nordeste. Então só nos resta fazer uma coisa, começando nesta Subcomissão: dividir. O Brasil não pode continuar com estados com uma área total de quinhentos e oitenta e seis mil quilômetros quadrados, como tem Minas Gerais. A Bahia tem quinhentos e sessenta mil quilômetros quadrados. Isso sem se falar no Pará, no Amazonas e no estado do companheiro Siqueira Campos, que tem seiscentos e cinquenta mil quilômetros quadrados. (...) No mundo todo, o Brasil é o único país com estados desse tamanho. A França, que é menor do

> que Minas Gerais; tem cem departamentos. A Argentina, nossa vizinha, 1/4 do Brasil, tem vinte e quatro províncias. Marrocos, com setecentos mil quilômetros quadrados, tem quarenta e três províncias. O Brasil, com uma área territorial de oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados, tem apenas vinte e três estados. Este país não pode progredir. Com isso, o que acontece? O governo federal fica com os recursos e nós somos os esmoleres. (idem, *Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 48)

Entre as vantagens citadas da criação de novos estados, destaca-se o controle para os representantes daquelas regiões sobre uma parcela fixa de recursos públicos. Uma distribuição mais equilibrada da população pelo território também foi lembrada pelo relator:

> Sem que criemos novas unidades da Federação, sem que disseminemos centros de decisão por este Brasil afora, principalmente nos vazios demográficos, não teremos condições sequer de continuarmos como povo livre, soberano. Por quê? Porque as correntes migratórias só têm hoje dois ou três direcionamentos. Se criarmos vários centros de poder, com a instalação de novos estados e, consequentemente, de suas capitais, sedes de seus governos, iremos criar uma soma imensa de outros objetivos para essas correntes migratórias, vamos inverter o seu direcionamento e, sem dúvida, vamo-nos libertar da pobreza provocada pelo desemprego, pela fraqueza econômica, por uma soma de fatores pelos quais é responsável a esdrúxula, a arcaica, a inadequada, a defasada estrutura geopolítica que mantemos até hoje. (relator, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 74)

O constituinte Carlos Cardinal defendeu que a importância de levar em conta a história das regiões e as mobilizações anteriores:

> Os movimentos de divisão territorial expressam não apenas um sentimento regional, mas também uma luta que já faz parte da própria história dessas populações. E a Constituinte, que pretende criar pelo menos o arcabouço para termos uma nação moderna e dinâmica, haverá de compreender este sentimento. O fato de existirem números que comprovam o endividamento dos estados, o que poderá determinar que os técnicos do governo tenham uma posição contrária à criação de novas unidades, não poderá prevalecer neste momento constituinte. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 61)

Alguns levantaram condições para criar novos estados, como o constituinte José Teixeira, defensor da criação do Maranhão do Sul:

> Aproveito a oportunidade para declarar diante da Subcomissão que o meu pensamento é muito liberal em relação à criação de municípios e de estados. Sou francamente favorável à redistribuição e à redivisão geográfica do país. Entretanto, no que diz respeito à criação de municípios e de estados, mais especificamente à criação de novos estados, devo dizer que sou favorável à criação de estados desde que sua instalação não resulte em ônus novos para o governo da União. Acho que não é o caso da criação do estado do Maranhão do Sul, de se necessitar de recurso novo para sua instalação. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 46)

O constituinte Fernando Gomes contraditou:

> Meu colega José Teixeira dizia aqui que se deve estudar bem o assunto para que não se dividam estados que não tenham rendas, pois daí o governo federal seria obrigado a injetar recursos para a criação desse novo estado. Acho que o governo federal tem que injetar recursos, porque ele tem levado recursos da região e não os devolve. Então, tem que devolver, porque nós, que vivemos com problemas nos municípios, nos estados – e os problemas dos estados evidentemente são maiores ainda que os dos municípios – não somos culpados dos desmandos do governo do Brasil. Não, pelo contrário. Quem tem a terra, quem trabalha e quem produz somos nós que estamos no município. E vivemos achatados pelo governo central, sem poder. (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 48)

O ministro do Interior, Joaquim Francisco, pediu prudência, defendendo que se definissem na Constituição primeiro os critérios para a criação de novos estados:

> No momento em que fixarmos critérios permanentes de divisão territorial, teremos condições de aumentar a eficiência administrativa e a representatividade política. Seja o critério do número de eleitores, do número de habitan-

> tes, da extensão territorial, seja o critério das receitas que o novo território ou o novo estado poderá agregar com sua criação. Tudo isto poderá ser sedimentado na norma constitucional e, posteriormente, partiríamos para uma legislação complementar e ordinária que iria exatamente dar as condições efetivas dessas transformações. (...) No momento em que critérios de população, de número de eleitores, de renda, enfim, uma série de outros critérios possam ser inseridos de forma permanente na legislação constitucional, teríamos equacionado o problema. (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 38 e 40)

Interior pede cautela na redivisão do país

Jornal de Brasília, p. 4, 13/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131451

Tocantins

A quinta audiência pública da Subcomissão dos Estados foi realizada na Assembleia Legislativa de Goiás, cujos membros eram todos favoráveis à criação do estado de Tocantins. O governador Henrique Santillo, também favorável, abriu os trabalhos. Foram ouvidas mais de vinte pessoas, todas a favor do novo estado (falaram representantes dos movimentos pró-criação do Tocantins e do São Francisco, políticos, juízes, médicos, professores, um índio da ilha do Bananal). Ao final da sessão foi aprovada pelos treze constituintes presentes uma antecipação de voto favorável à criação do estado do Tocantins.

O presidente do Comitê Pró-Criação do Estado de Tocantins assim defendeu a criação:

> Srs. Constituintes, o povo tocantinense quer o novo estado para que se possa desenvolver mais rapidamente e, com o centro das decisões político-administrativas mais próximo, ter condições de superar as causas do atraso a que tem sido relegado – temos cidades que distam da capital, mais de 1.500 quilômetros. De igual modo, com isso se poderá evitar a evasão de suas rendas e o êxodo de seus filhos, aproveitando eficientemente as condições infraestruturais de uma região central do país vocacionada para ser o eixo modal da circulação econômica nacional, redistribuindo-se, assim, espacialmente, o desenvolvimento nacional, concentrado no Sul-Sudeste do país, além de impulsionar as potencialidades de uma região capaz de colocar-se, a curto prazo, em níveis de desenvolvimento superiores a uma dezena de unidades federadas em termos de rendas e de população, e de criar alternativas, a curto prazo, de produção e de aumento da renda nacional. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 57)

O presidente da Associação dos Procuradores das Autarquias Federais apontou o descaso histórico com a área: "(...) num trabalho feito pelo brilhante economista Célio Costa constatou-se que não se investiu, durante toda a história do estado, nem dez por cento do orçamento estadual na região em que será criado o estado do Tocantins" (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 67).

A campanha pela criação do estado era antiga. Nos debates, foi feito um histórico da luta, que vinha desde 1809, quando D. João VI havia dividido o estado em duas comarcas distintas. Foram relatadas tentativas de criar o novo estado em 1836, em 1937, em 1946.

O movimento tocantinense criou uma rádio, a "Independência do Tocantins", em funcionamento desde o início dos anos 80, e lançou manifestos e projetos que visavam a criação do estado. No ano de 1984, o então suplente de deputado federal, Siqueira Campos, apresentara, ao assumir o cargo, projeto de lei

complementar para criar o novo estado, aprovado pelo Congresso Nacional, mas vetado pelo presidente José Sarney. No ano seguinte, o senador Benedito Ferreira reapresentou o projeto de Siqueira Campos no Senado. Câmara e Senado aprovaram o projeto e mais uma vez o presidente Sarney vetou. Como protesto político contra o segundo veto presidencial, os deputados Siqueira Campos e Totó Cavalcante fizeram greve de fome. No momento das audiências, circulava emenda popular em favor do novo estado, a qual já contava com sessenta mil assinaturas, e ultrapassou a marca das oitenta mil no momento da apresentação.

José Freire Júnior, lembrando sua participação na Comissão de Estudos Territoriais criada no governo Sarney, relata:

> Já nessa primeira reunião ficou clara a tendência, naquela Comissão, de analisar prioritariamente a questão do estado do Tocantins. Ficou provado ser mais viável a implantação e manutenção do estado do Tocantins e não do território federal de Tocantins. Os territórios federais, por suas características econômicas e institucionais são quase totalmente dependentes da União, no que diz respeito às suas finanças. O estado do Mato Grosso do Sul foi criado em 1978, com o desmembramento do antigo estado do Mato Grosso. Por isso mesmo, também é válido o exame consolidado nos dois estados. Os custos complementares anuais da União, em Mato Grosso e em Mato Grosso do Sul, desde o desmembramento, têm sido de 860 e 250 milhões de cruzados, respectivamente, representando 1,1 bilhão de cruzados na soma. Esses recursos da União têm sido destinados, mais especificamente, às aplicações de capital. Vale ressaltar que a receita própria da parte norte de Mato Grosso já se mostra quase suficiente para cobrir suas despesas correntes. Em 1983 atingiu 84% e, em 1984, alcançou 92%. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 59-60)

O índio Idijaruri Karajá manifestou o apoio da comunidade indígena das reservas do estado de Goiás, que passariam todas a ficar no estado de Tocantins:

> Vim trazer o endosso das comunidades indígenas da ilha do Bananal a essa ideia. Quero apenas lembrar uma questão aos futuros governantes e aos constituintes: que no estado do Tocantins seja respeitado o direito do nosso povo, o direito ao nosso território. Quero vos adiantar que, graças a Deus, a reserva indígena do estado de Goiás está toda definida. Ficará muito mais fácil estabelecer uma política para evitar futuros conflitos como os que aconteceram anos atrás, e que resultaram no massacre do meu povo. Não quero mais isso. Acredito que vai facilitar e estamos dispostos a contribuir. Queremos participar ativamente, uma vez que nestas eleições estivemos juntos, lado a lado, com os que foram eleitos e os que não foram. Percorremos as cidades, todas as aldeias, percorremos praticamente todo o estado de Goiás. Portanto, Sr. Presidente, nesta tarde, não poderia deixar passar em branco a voz indígena. Não poderia deixar que a comunidade indígena não fosse ouvida neste momento solene e importante para todos os nortenses. Considero-me tocantinense também. Portanto, deixo aqui a palavra das comunidades indígenas do estado de Goiás, particularmente da Ilha do Bananal. (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 67)

Maranhão do Sul

A quarta reunião de audiência pública discutiu o tema "A criação do estado do Maranhão do Sul e a redivisão territorial do Brasil." Entre os membros da Subcomissão estavam alguns dos defensores do novo estado, com destaque para o constituinte Davi Alves Silva.

> Para a formação geopolítica dessa área, o estado do Maranhão do Sul, nós queremos desmembrar – permita-me o constituinte Davi Alves Silva fazer até um acréscimo ao seu projeto – uma área de cerca de 120 mil quilômetros quadrados, representando 20 municípios do sul do Maranhão. Seria o quinto estado do Nordeste em extensão, superado apenas pela Bahia, pelo Maranhão (o que sobrar dele), pelo Piauí e pelo Ceará; seria maior que Pernambuco (que é um grande estado, tem 98 mil quilômetros quadrados) maior que Paraíba, Alagoas e Sergipe juntos, ou seja, o quinto maior estado do Nordeste, se ao ser criado ficar incorporado ao Nordeste. (...) O Maranhão tem atualmente 328.663 quilômetros quadrados.

> Teríamos um terço dessa área e ele ainda ficaria, o Maranhão, um grande estado. (Agostinho Noleto Soares, *Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 42)

Para defender a criação foram usados argumentos a) históricos: a diferenciação entre a constituição da população litorânea daquela da parte sul do estado, constituída de baianos e de índios; b) econômicos: arrolados argumentos sobre a pujança econômica da região, especialmente de seus três principais municípios (Imperatriz, o maior, Açailândia, próxima ao Projeto Carajás, e Balsas); c) autossuficiência em educação, rodovias, recursos humanos, econômicos e culturais.

Outros estados

O Sr. Expedito Mendonça, representante do Movimento para a criação do estado de São Francisco, tomou da palavra na sessão realizada na Assembleia Legislativa de Goiás para defender a criação deste estado, anunciando que já havia quarenta mil assinaturas para subscrição da proposta. É interessante que, enquanto os representantes Pró-Tocantins e Maranhão do Sul se esforçaram por mostrar a viabilidade econômica dos novos estados, o orador aqui enfatiza a pobreza da região:

> No caso, a região que representamos equivale não só ao maior bolsão de pobreza do país, mas da América Latina e do mundo. A cada hora, hoje, morre uma criança de inanição e de doenças evitáveis. Em 1985, duzentas e treze mil crianças se encontravam fora da escola, condenadas a não conhecer uma sala de aula. Das seiscentas e cinquenta mil crianças na faixa etária de sete a quatorze anos que ingressaram na primeira série do primeiro grau, 50% foram reprovadas. Sessenta e três por cento da população estão enfermos, sendo que cada pessoa sofre de duas ou mais enfermidades. E o mais grave, senhores, é que, quando nos referimos a Minas Gerais, falamos em riqueza, em prosperidade, em progresso. Mas não é o caso do norte do estado, em que a renda *per capita* é inferior a quinhentos dólares, enquanto o sul de Minas desfruta de uma renda *per capita* que se situa em torno de dois mil e duzentos dólares. Todos os governos do estado de Minas Gerais, nestes últimos cem anos, ao encaminharem suas propostas de financiamento, o têm feito sob justificativas que se prendem ao mosaico de pobreza das três regiões do norte. Mas, quando o dinheiro aparece, é aplicado no sul. O norte não recebe um centavo. (*Danc* – Suplemento, 19/6/59)

Sucursal Brasília

E o mapa do Brasil pode mudar

Polêmica no Triângulo Mineiro

Decisão é da Constituinte

O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.433, p. 26, 31/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130325

A Subcomissão aprovou o parecer do relator, criando seis novos estados, mas já na etapa seguinte, a Comissão de Organização do Estado, as mudanças foram reduzidas, limitando-se a um novo estado, o de Tocantins. A Comissão aprovou também a transformação dos territórios de Amapá e Roraima em estado.

4. Comentários finais

No texto final da Constituição permaneceram apenas as mudanças no mapa do Brasil aprovadas na Comissão de organização do estado: a criação do novo estado do Tocantins e a transformação dos territórios do Amapá e Roraima em estados.

As decisões finais sobre a criação de novos estados envolveram negociações nas quais entrava em jogo também o número de representantes do estado de São Paulo na Câmara. A votação decisiva deu-se em primeiro turno, em um acordo em que junto

com a criação de novos estados era aumentada a representação de São Paulo de sessenta para setenta deputados.[9]

Os estados da região Norte e Centro-Oeste aumentaram sua participação na composição da Câmara e do Senado, num crescimento que ultrapassou o crescimento populacional do período.[10] Vale lembrar que o estado de Tocantins foi criado sem que se reduzisse a representação de Goiás, pois foi "assegurada a irredutibilidade das atuais representações dos estados" (ADCT, art. 4º, parágrafo 2º).[11]

A maior parte das propostas dos policiais militares foi incluída na Constituição – o texto de Fernando Trindade, nesta publicação, sobre as audiências na Subcomissão de Defesa, mostra quais propostas traduziram-se em que artigos.

A Constituição promoveu uma descentralização dos recursos tributários, ainda que nos anos seguintes alguns dos mecanismos incluídos tenham sido esvaziados, de forma que se discute o quanto a distribuição de recursos foi efetiva – este ponto é comentado no texto de Murilo Soares, nesta publicação, sobre as audiências na Subcomissão de Tributos.

As reivindicações dos procuradores de estado foram atendidas, criando-se a carreira própria, com admissão por concurso público e estabilidade após três anos de efetivo exercício (art. 132 da CF).

[9] É interessante que a análise dessa votação reforça a ideia de que as decisões da época sobre número de representantes das regiões tinham um componente partidário, e não apenas regional: os partidos de esquerda tenderam a votar a favor do aumento de representantes para São Paulo, e o PFL e o grupo de parlamentares denominado Centrão contra. Ver Backes, p. 97.

[10] As regiões Norte e Centro-Oeste passaram, entre 1970 e 1991, de 11,29% para 21,10% dos representantes da Câmara, e de 22,7% para 40,7% dos representantes do Senado. A população das duas regiões no mesmo período, conforme já mencionado, aumentou de 9, 32% para 13, 39% da população total do país. Ver Backes, p. 131.

[11] Cabe assinalar que com base neste dispositivo o Tribunal Superior Eleitoral tem mantido congelada a representação de todos os estados na Câmara dos Deputados, independentemente da dinâmica demográfica. Ver Rabat.

5. Referências

BACKES, Ana Luiza (1998). *Democracia e sobrerrepresentação de regiões*: o papel do Senado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UnB, Brasília, 1998.

FLEISCHER, David V. (1994). Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro. *Caderno de Ciência Política*, Brasília, n. 10.

RABAT, Márcio Nuno (2009). *Histórico do número de parlamentares que compõem a Câmara dos Deputados*. [Estudo técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados].

_____; CASSIANO, Webster Spieguel (1997). Distribuição das vagas das unidades federativas na Câmara dos Deputados: interpretando a legislação em vigor. *Cadernos Aslegis*, Brasília, n. 2, maio/ago. 1997.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 27/4/1987	George Teixeira Pinheiro	Presidente da Associação Comercial do Acre	O fortalecimento da Federação como fator de desenvolvimento comercial
	Cyro Gifford Júnior	Presidente da Federação da Associação Comercial de Goiás	Idem
	César Rogério Valente	Presidente da Federação da Associação Comercial do Rio Grande do Sul	Idem
	Amauri Temporal	Presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil	Desenvolvimento econômico e social
6ª 28/4/1987	José do Espírito Santo	Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais	Competência dos estados-membros na organização das Polícias Militares
	Jerônimo Carlos Santos Braga	Coronel e comandante-geral da Polícia Militar do Estado do Piauí	Idem
	Hudson Prado Cunha	Coronel da Brigada Militar do Rio Grande do Sul	Idem
	Lúcio Borges	Coronel da Polícia Militar do Estado de Goiás	Idem
	Zahir DornaiKa	Delegado de Polícia Civil de São Carlos – SP	Idem
	Cyro Vidal Soares da Silva	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	Segurança pública
	Oswaldo Pereira Gomes	General de Brigada e representante do Exército brasileiro	Competência dos estados-membros na organização das Polícias Militares
7ª 29/4/1987	Osny Duarte Pereira	Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e ex-professor de Ciências Políticas do Instituto Superior de Estudos Brasileiros	A Federação e os estados-membros na organização das Polícias Militares
	Rosah Russomano	Professora titular de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pelotas – RS	Idem
	José Alfredo de Oliveira Baracho	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e membro da OAB-MB	Idem
8ª 29/4/1987	Agostinho Noleto Soares	Representante do Comitê de Apoio Pró-Criação do Estado do Maranhão do Sul	Criação do estado do Maranhão do Sul e a redivisão territorial do Brasil
	José Ribamar Fiquene	Prefeito de Imperatriz – MA	Criação do estado do Maranhão do Sul

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
9ª 1/5/1987	Darcy Martins Coelho	Presidente da Comissão Pró-Criação do Estado do Tocantins	Criação do estado do Tocantins e a redivisão territorial do Brasil
	Célio Costa	Economista	Idem
	Expedito Mendonça	Economista e representante do Movimento para a Criação do Estado do São Francisco	Criação do estado do São Francisco e a redivisão territorial do Brasil
	José Freire Júnior	Economista	Redivisão territorial do Brasil
	Manoel Reis Chaves Cortez	Prefeito da cidade de Cristalândia e presidente da Associação dos Prefeitos do Vale do Tocantins – Araguaia	Criação do estado do Tocantins e a redivisão territorial do Brasil
	Júlio Resplande de Araújo	Desembargador de Justiça do estado de Goiás	Idem
	João Ribeiro	Deputado estadual por Goiás e líder do PFL	Idem
	Heli Dourado	Deputado estadual por Goiás e líder do PDC	Idem
	Totó Cavalcanti	Deputado estadual por Goiás e presidente da Comissão Especial sobre a Criação do Estado do Tocantins	Idem
	Francisco de Assis Oliveira Negri	Médico da cidade de Porto Nacional	Idem
	José Gonçalves Zuza		Idem
	Antônio Luiz Costa	Vereador da cidade de Gurupi – GO	Idem
	Nei Luiz e Silva	Acadêmico de Direito de Gurupi – GO	Idem
	Francisco de Assis Brandão	Presidente do PMDB-GO	Idem
	Idijarruri Karajá	Índio da Ilha do Bananal	Idem
	Augusto Brito Filho	Presidente da Associação dos Procuradores das Autarquias Federais	Idem
	Hagaus Araújo	Deputado estadual por Goiás	Idem
	Maria do Socorro Florentino	Cidadã de Porto Nacional – GO	Idem
	Divino Vargas	Deputado estadual por Goiás	Idem
	Frederico Jayme Filho	Deputado estadual por Goiás e presidente da Assembleia Legislativa	Idem
	Henrique Santillo	Governador de Goiás	Idem
	João Rocha Ribeiro Dias	Jornalista	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª 5/5/1987	Pedro Simon	Governador do Rio Grande do Sul	O estado e a integração nacional
	Odacir Rodrigues França	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores de Estado	O papel do procurador de estado no estado-membro
	Eduardo Seabra Fagundes	Presidente da Associação dos Procuradores do Estado – RJ	Idem
11ª 5/5/1987	Joaquim Francisco Cavalcanti	Ministro do Interior	Desenvolvimento regional
12ª 6/5/1987	Paulo Brossard de Souza Pinto	Ministro da Justiça	Autonomia dos estados
13ªB (realizada na Bahia) Não há atas nem registros taquigráficos	Léo Gomes São Mateus	Assessor de Planejamento de Itapetinga/BA	Favoráveis à criação do estado de Santa Cruz
	Salem Rachid Asmar	Sociólogo e professor de Ciências Políticas da Fespi-BA	Idem
	Wilson Rocha da Silva	Professor da Fespi-BA	Idem
	Arnaldo Guarnien	Prefeito de Santa Cruz de Cabrália – BA	Idem
	Flávio Simões	Professor da Fespi-BA	Idem
	Maria Alice Pereira	Presidente do Comitê Pró-Estado de Santa Cruz	Idem
	João Vieira	Militante do PMDB de Itabuna – BA	Contrários à criação do estado de Santa Cruz
	Dagoberto Brandão		
	Clenilson Lima Ribeiro	Verador de Ubatá – BA	Idem
	Davidson Magalhães	Presidente do PCdoB de Itabuna e coordenador da Comissão Popular Pró-Constituinte	Idem
	Claudio Macedo	Secretário de Administração de Itabuna – BA	Idem
	Marcelo Santos	Secretário e representante do prefeito de Itabuna – BA	Idem
	Henrique Cardoso	Ex-deputado federal	Favorável à criação do estado de Santa Cruz

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
Cont.	Fernando Vita	Presidente do PMDB de Ilhéus – BA	
	Raimundo Sá Barreto	Líder político e membro da Academia Ilheuense de Letras – BA	Idem
	Vilson Rosa da Silva	Professor de Ciências Políticas da Fespi-BA	Idem
	Augusto Rosa da Silva	Pesquisador da área econômica	Idem
	Paulo Machado	Vereador de Ilhéus – BA	Idem
	Antonio Olímpio	Ex-prefeito e ex-deputado	Idem
	Arleo Barbosa	Professor de História	Idem
	Paulo Kurchevisck	Empresário	Idem
	Manoel Renato de Souza	Vereador de Ilhéus – BA	Idem
	Flávio Simões	Professor da Fespi-BA	Idem
	Henrique Cardoso	Ex-deputado federal	Idem
	Gustavo César	Representante do PCdoB de Ilhéus – BA	Contrários à criação do estado de Santa Cruz
	Iolando de Souza	Militante do PCdoB e representante dos moradores de Vitória da Conquista – BA	Idem
	José dos Santos Lisboa	Estudante de Filosofia	Idem
	Idalberto Souza Galvão	Militante do PCdoB e presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria dos Produtos de Cacau – BA	Idem
	Josinaldo dos Santos	Militante do PCdoB	Idem
	Pedro Teles da Silva	Soldado	Idem
	Fernando Santana	Militante do PCdoB	Idem
	Déa Jacobina	Presidente do DCE da Fespi-BA	
	Norma Vídeo	Secretário da Educação de Itabuna – BA	

II.c – Subcomissão dos Municípios e Regiões

Márcio Silva Fernandes

1. Considerações preliminares

O presente trabalho tem por objetivo mostrar quais foram os assuntos trazidos ao debate da Subcomissão dos Municípios e Regiões, pelo exame das notas taquigráficas produzidas nas audiências públicas promovidas pela referida Subcomissão, bem como a forma que tais assuntos foram tratados pelo legislador constituinte, ora levando aos diversos dispositivos constantes da Constituição Federal promulgada em 1988, ora sendo desconsiderados para incorporação ao texto constitucional.

A Subcomissão dos Municípios e Regiões reuniu-se pela primeira vez em 7 de abril de 1987, data em que foram eleitos o presidente e os vice-presidentes da Subcomissão, e pela última vez em 23 de maio de 1987, quando foi apresentada a redação final do anteprojeto, que foi entregue posteriormente ao presidente da Comissão da Organização do Estado.

Para presidir a Subcomissão, foi eleito Luiz Alberto Rodrigues, sendo o 1º vice-presidente Mauro Miranda e o 2º vice-presidente José Dutra. Como relator, foi escolhido Aloysio Chaves.

A maioria dos membros da Subcomissão era ligada à causa municipalista, tendo exercido cargos em prefeituras e câmaras de vereadores, portanto conhecedores das dificuldades e necessidades dos municípios.

O procedimento adotado pela Subcomissão foi o de realizar audiências públicas com entidades representativas da causa municipalista, além de prefeitos e vereadores das variadas regiões do Brasil e de estudiosos sobre a questão municipal. A Subcomissão dividiu em oito blocos os assuntos a serem tratados, para os quais foram convidados os depoentes, conforme cada tema. Dessa forma, houve um número variável de depoentes em cada audiência.

Em relação à questão municipal, nota-se que os depoimentos prestados perante a Subcomissão foram convergentes, defendendo uma maior autonomia dos municípios. Tal convergência, pouco comum no debate político, deveu-se ao fato de que as municipalidades encontravam-se em situação difícil durante o período ditatorial, fazendo com que não se ouvissem vozes dissonantes quanto à necessidade de maior autonomia municipal. Outro ponto em comum foi o contínuo pedido de mais recursos e de uma reforma tributária que beneficiasse os entes municipais, embora não fosse atribuição desta Subcomissão examinar tal matéria. Também restaram evidenciadas as disparidades entre as várias regiões brasileiras.

No que tange às regiões metropolitanas, nota-se certo grau de divergência nos depoimentos, havendo propostas tanto no sentido de elevá-las à condição de ente estatal (com Poderes Executivo e Legislativo próprios), quanto no de limitar ainda mais sua participação no cenário político.

A escolha dos participantes para as audiências deu-se mediante sugestões dos parlamentares em reuniões realizadas ao longo do seu funcionamento, sendo que não há registro quanto à escolha de alguns nomes, definidos em reuniões informais ou em função de estarem presentes em reuniões da Subcomissão.

Na escolha dos debatedores a serem convidados para expor, houve grande preocupação em ouvir representantes das diversas regiões do país, e não apenas de uma delas, bem como de prefeitos de municípios grandes e pequenos, de interior, de capitais e de regiões metropolitanas. Buscou-se, dessa forma, obter uma visão de todas as nuances do país, de modo que o texto a ser produzido pudesse refletir as diferentes realidades existentes no Brasil.

Tendo em vista o escopo do presente trabalho, que visa trazer uma visão geral das audiências realizadas na Subcomissão, o teor integral dos debates poderá ser visto mediante consulta às notas taquigráficas da Subcomissão dos Municípios e Regiões, publicadas no *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*.

2. Antecedentes históricos

O Brasil viveu, no período anterior à Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, situação de pesada ditadura militar, em que os instrumentos democráticos de participação popular foram minimizados, em contrapartida ao fortalecimento do poder central, de modo a impedir qualquer questionamento quanto ao regime adotado no país.

Nesse contexto, as competências e prerrogativas dos municípios foram significativamente restringidas, inclusive se compararmos essa situação com a definida pela Constituição de 1946. Além da diminuição das competências, as rendas municipais próprias foram reduzidas, aumentando o grau de dependência de tais entes em relação aos respectivos estados e à União. A autonomia municipal era, portanto, a grande bandeira da causa municipalista a ser defendida na Assembleia Nacional Constituinte.

Autonomia dos municípios deverá ter amplo debate

A lei admite a possibilidade do autogoverno

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. 6, 7/4/1985
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/110303

Analisando alguns dispositivos relativos aos municípios, constantes da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional de 1969, os vereadores somente tinham direito à remuneração nos municípios com mais de 200.000 habitantes, o que se encerrou com uma emenda constitucional promulgada em 1975, que remetia à lei complementar o estabelecimento de

critérios para fixação da remuneração dos edis pelas câmaras. Os vereadores não dispunham da imunidade, como os deputados.

Até 1985, os prefeitos das capitais dos estados, dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional eram indicados, não havendo eleição direta para tais cargos.

As rendas municipais limitavam-se aos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre serviços de qualquer natureza (ISS); e sobre a propriedade territorial rural (ITR, cobrado pela União sobre os imóveis situados em seu território). Além disso, cabia aos municípios as transferências referentes ao Fundo de Participação dos Municípios e à participação na arrecadação dos impostos federais sobre lubrificantes e combustíveis, sobre energia elétrica, sobre minerais e sobre transportes.

No que tange às regiões metropolitanas, as mesmas eram criadas pela União, por meio de lei complementar, conforme determinação constitucional, exigindo-se que os municípios integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Quanto às questões regionais, a Constituição anterior apenas mencionava a consignação de recursos orçamentários plurianuais para a execução de planos de valorização das regiões menos desenvolvidas e a existência de planos regionais de desenvolvimento, a serem aprovados pelo Congresso Nacional.

3. Os depoentes escolhidos

Em relação à questão da autonomia municipal, foram convidados os representantes do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Diogo Lordello de Mello; da Confederação Nacional dos Municípios, Jorge Khoury Hedaye; da Frente Municipalista Nacional, Baldonedo Arthur Napoleão; e da Associação Brasileira de Municípios, Nivaldo Krüger. Nota-se uma importância maior atribuída ao Ibam pelos membros da Subcomissão, em função dos inúmeros estudos realizados sobre a questão municipal por aquela instituição.

No que tange ao Poder Legislativo municipal, foram ouvidos o presidente e a secretária-geral da União dos Vereadores do Brasil, vereadores Paulo Silas e Jussara Rosa Cony; e o representante da União dos Vereadores de Minas Gerais, vereador Alberto Gigante.

Quanto às regiões metropolitanas, a Subcomissão ouviu o prefeito de Curitiba, Roberto Requião; o presidente da Associação do Conselho dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, Silas de Oliveira; o secretário executivo do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano, Gervásio Cardoso de Oliveira Filho; e o prefeito de Caucaia-CE, Domingos Pontes.

Além disso, foram ouvidos Zaire Rezende, prefeito de Uberlândia – MG; Arlindo Villaschi Filho, consultor do Projeto EBTU (Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos) – Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) e diretor do Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo; Marcelo Duarte, vice-prefeito de Salvador e professor de Direito Constitucional; e Getúlio Hanashiro, secretário de estado dos Negócios Metropolitanos de São Paulo, referente aos aglomerados urbanos.

Preocupados com a questão tributária e as rendas a serem atribuídas aos municípios na nova Constituição, a Subcomissão ouviu Francisco de Paula Giffoni, técnico da Secretaria de Planejamento do Ministério da Fazenda (Seplan); Ozias Monteiro Rodrigues, secretário de Finanças do Amazonas; Osires Azevedo Lopes, diretor da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf); e Solon Batista Amaral, deputado estadual de Goiás, professor de Legislação Urbanística da Universidade Federal de Goiás.

Para tratar do problema da moradia, foram ouvidos na Subcomissão o presidente da União dos Moradores das Vilas 1º de outubro e 2 de setembro da Zona Leste de São Paulo, Elgito Alves Boaventura; e o presidente e a diretora executiva da Confederação Nacional das Associações dos Moradores (Conam), João Bosco da Silva e Ana Maria Martins Soares, respectivamente.

No que se refere ao tema das regiões brasileiras e suas diferenças e problemas, foram convidados a debater Paulo Lopo Saraiva, do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais; Floriano Maia Viga, prefeito de Presidente Figueiredo – AM e vice-presidente da Associação dos Municípios do Amazonas; José de Ribamar Fiquene, Prefeito de Imperatriz – MA e presidente da Federação das Associações de Municípios do Maranhão; Manoel Mota, prefeito de Araranguá – SC, presidente da Associação dos Municípios de Santa Catarina; Henry Kayath, superintendente da Sudam; Antônio Augusto Carneiro Leão, presidente da Comissão de Apoio à Constituinte da Sudene; Antonio Augusto Reis Veloso, secretário da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem); e Delile Guerra de Macedo, superintendente da Suframa.

Quanto às microrregiões e ao associativismo microrregional, foram ouvidos Dalmar Chaves Ivo, secretário-adjunto da Secretaria de Assuntos Municipais de Minas Gerais e superintendente da Superintendência de Articulação dos Municípios de Minas Gerais (Supam); José Maria de Souza Ramos, secretário executivo da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna; Ajalmar José da Silva, prefeito municipal de Monte Carmelo/MG e presidente da Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba (Amvap); Luiz Augusto de Carvalho, presidente da Associação Municipalista Brasileira.

A relação das reuniões realizadas, com os respectivos depoentes, encontra-se no anexo, ao final deste artigo.

4. Temas debatidos na Subcomissão

4.1. Autonomia municipal e câmaras de vereadores

O tema relativo à autonomia e ao Poder Legislativo municipal ocupou grande parte do debate da Subcomissão, sendo oferecidas inúmeras propostas sobre o tema, das quais diversas foram adotadas posteriormente no texto constitucional promulgado. Outras, todavia, não foram aproveitadas. Embora a posição favorável à autonomia municipal fosse unânime entre os depoentes, várias foram as propostas que concretizavam tal autonomia.

Dentre os palestrantes que trataram do tema, Diogo Lordello de Mello, representante do Ibam, foi o que mais propostas efetivas apresentou. Os demais palestrantes apresentaram propostas de teor semelhante.

Uma das mais inovadoras foi a da inclusão expressa do município como parte da Federação, retratada no art. 1º da Constituição, em posição única nos ordenamentos constitucionais do mundo inteiro, assim justificada pelos diversos depoentes:

> O SR. DIOGO LORDELLO DE MELLO – Uma primeira proposta, e que pode ser a mais revolucionária, é a inclusão expressa do município como parte integrante da Federação. Sei que isso pode provocar escândalo em muita gente, mas, como dizemos aqui, a verdade é que cada federação é diferente. Não existem duas iguais. Entre todas as federações do mundo – em número de quatorze – ninguém conseguiu encontrar duas exatamente iguais, até hoje. Todas são diferentes, inclusive as anglo-saxônicas, que têm muito em comum, mas são diferentes em pontos importantes.
>
> Propomos, então, que seja oficializado o que já acontece de fato. Juristas há que esposam essa tese. Eu a esposei há muitos anos, há 25 ou 30 anos, e ela foi defendida por muitos juristas, inclusive por Hely Lopes Meirelles: para efeitos práticos, o município já é elemento da Federação, constitutivo da Federação. E se queremos fortalecer o município no Brasil, temos de fortalecê-lo não só frente ao governo central: temos de fortalecê-lo também frente ao governo estadual. Esta é uma diretriz básica desse trabalho do Ibam.[1]
>
> O SR. NIVALDO KRÜGER – A primeira é qualificar o município como ente federado. A Constituição atual não define o município como ente federado. E a Federação, regida pela nova Constituição, definiria como entes federados a União, os estados e os municípios. Esta é a posição da Associação Brasileira dos Municípios. Consequentemente,

[1] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 25.

> é nosso desejo a confirmação do princípio da tripartição dos poderes – União, estado e município –, definindo-se na Constituição o município como ente federado.[2]

Apontou-se ainda a necessidade de aprovação pela própria câmara de vereadores da lei orgânica municipal, de modo a que cada municipalidade fosse regida por normas adequadas às suas peculiaridades, o que foi consagrado no art. 29, *caput*, da Carta Magna:

> O SR. BALDONEDO ARTHUR NAPOLEÃO – (...) A questão da organização municipal tem de ter a participação do próprio governo municipal, principalmente por termos a obrigação de respeitar a diversidade de situações no país. É preciso que a Constituição respeite a necessidade da definição de uma tipologia de municípios brasileiros. (...)
>
> Não poderemos, de maneira alguma, conviver com legislações determinadas a partir de Brasília e até dos estados, que impõem aos municípios as mesmas exigências. Esta é uma das maiores contribuições que a Subcomissão poderá dar ao município brasileiro, a possibilidade de ele mesmo estabelecer o seu próprio perfil de administração municipal, a sua própria Lei Orgânica. Que haja algumas orientações federais, evidentemente, e até estaduais, mas que o município possa, com a capacidade de entender sua própria realidade, definir como administrará os seus próprios serviços, seus próprios problemas e, principalmente, como usará seus próprios recursos.[3]

Quanto aos vereadores, propôs-se a adoção do mesmo regime de imunidades aplicado a deputados estaduais e federais, o que foi parcialmente acatado pelo legislador constituinte, ao conceder aos edis apenas a imunidade material no art. 29, VIII, da Constituição, consistente na inviolabilidade quanto a opiniões, palavras e votos, limitada à circunscrição geográfica do município. A imunidade formal, todavia, não foi concedida.

> O SR. DIOGO LORDELLO DE MELLO – Outra proposta é dar aos vereadores o mesmo tratamento, no que diz respeito a inviolabilidade e imunidade, que se concede aos deputados federais, senadores e deputados estaduais. A posição do Ibam é a de que os vereadores são agentes políticos, do mesmo modo que os prefeitos também o são, e a responsabilidade dos prefeitos deve estar na mesma linha adotada para os governadores e para o presidente da República. Fizemos um grande progresso considerando os vereadores e prefeitos agentes políticos. Não são funcionários, não estão sujeitos a nenhuma hierarquia que não seja o cumprimento da lei e das decisões judiciais. (...)
>
> Uma outra proposta nossa é abolir a competência da União para legislar sobre remuneração de vereadores. A intromissão da União nisso só deu confusão. Não há nenhuma razão. A tradição brasileira sempre foi a de que isso é regulado pelos estados e pelos municípios. Havia uma tradição, em muitos estados, de que o vereador não era remunerado, e também funcionava. Então, que se deixe os estados e os municípios resolverem essas questões. A União só veio conturbar a questão, quando se meteu nisso, nos últimos anos. Houve uma reforma em 1975, uma emenda constitucional, e uma lei complementar de 1985.[4]
>
> O SR. PAULO SILAS – Então, o vereador, fiscal direto da comunidade, não tem liberdade para denunciar a má qualidade dos serviços municipais, locais, como também para denunciar os serviços estaduais prestados à sua comunidade, porque dificilmente o estado tem condições de fazer essa fiscalização. Mas por qualquer tipo de denúncia que se faz contra um órgão federal ou estadual, ele está sujeito a sanções, responde a processos, e, evidentemente, as câmaras de vereadores não estão aparelhadas, como as prefeituras, com um corpo jurídico para dar respaldo a um prefeito, quando acusado de alguma coisa, e o vereador tem muitas vezes de recorrer a um advogado amigo, para poder se defender. Então ele acaba se calando, não denunciando as irregularidades que ocorrem na sua comunidade.
>
> Essa questão da imunidade parlamentar é muito importante para nós, vereadores.[5]

[2] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 26.
[3] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 28.
[4] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 25.
[5] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 21.

A defesa da fixação da remuneração dos edis pelas respectivas câmaras traduziu-se no art. 29, VI, da Constituição. No entanto, a matéria foi objeto de emendas constitucionais posteriores, que fixaram limites mais estreitos a tal remuneração, de modo a coibir abusos:

> O SR. PAULO SILAS – A questão dos subsídios dos vereadores foi muito debatida hoje. Mas quem decide a respeito, sobre quanto vai ganhar um vereador lá, no Oiapoque, no Amazonas, ou lá no Chuí, no Rio Grande do Sul? Isso é definido aqui em Brasília, na Câmara dos Deputados. Então, há várias regiões distintas e capacidade distintas de remuneração. E aí eu até advogo, talvez, uma solução que, no mínimo, é digna de consideração: cada câmara deveria votar o subsídio dos seus vereadores, porque ela irá responder politicamente pelos seus atos, perante a comunidade. Quando o Congresso Nacional define os subsídios do vereador, as respectivas câmaras ficam isentas dá responsabilidade, e seus componentes dizem apenas: "estamos cumprindo uma lei federal". Então, concluindo, há cidades em que o vereador ganha muito, e outras em que ganha pouco.[6]

A independência financeira das câmaras municipais, mediante obrigação de repasse mensal pela prefeitura, somente foi introduzida no ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que acrescentou tal norma no art. 29-A, § 2º, da Constituição, embora já defendida nos debates da Assembleia Constituinte:

> O SR. ALBERTO GIGANTE – Acho que a Constituição realmente deve estabelecer isto: o Executivo municipal tem obrigação de, todo mês, repassar à edilidade o numerário que diz respeito ao trabalho da câmara e, mais do que isso, dar à câmara municipal o direito de elaborar o seu próprio orçamento. Como disse o vereador Paulo Silas, se houver algo aberrante, extravagante, o povo lá estará para cobrar, será o primeiro a criticar, e aqueles que agiram indevidamente pagarão muito mais cedo do que se espera pelo seu erro. Acho que dar à câmara o direito de fazer o seu orçamento, bem como liberdade administrativa, é algo fundamental para que haja harmonia entre o Executivo e o Legislativo dentro dos municípios e até para que nossos vereadores tenham condição de se desenvolverem, tenham interesse pelo cargo, preocupem-se em estudar, em evoluir em sua função e não fiquem única e exclusivamente preocupados em se reunirem uma vez por mês, uma vez de dois em dois ou uma vez por ano, para votar o orçamento, ou às vezes nem se reúnem, se não for do interesse do Executivo.[7]

MUNICÍPIOS E REGIÕES

Na Subcomissão dos Municípios e Regiões — que teve como relator o Constituinte Aloysio Chaves (PFL — PA) —, o Vereador de Taboão (SP), Paulo Silas, presidente da União dos Vereadores do Brasil, defendendo as prerrogativas das Câmaras Municipais. Ao seu lado, o presidente da Subcomissão, Constituinte Luiz Rodrigues (PMDB — MG).

A Subcomissão quer os municípios como entes federados, a exemplo da União e dos Estados.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

Outra proposta relevante foi a devolução da competência para criar novos municípios aos estados, o que se traduziu no art. 18, § 4º, da Constituição, em sua redação original. Essa competência acabou gerando abusos, como a criação de milhares de municípios, muitos dos quais sem a mínima condição de sobreviver,

[6] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 22.

[7] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 23.

que forçaram a edição de emenda constitucional que passou a exigir lei complementar federal para fixar critérios e período para a criação de novos municípios, até hoje não editada:

> O SR. DIOGO LORDELLO DE MELLO – Temos também outra proposta que é a de devolver aos estados, por sua vez, o estabelecimento de condições mínimas para a criação de municípios. Trazer isso para a União, como reação a alguns abusos que se praticaram, não se justifica. O estado deve voltar a fazer isso, desde que haja um plebiscito da população interessada, e também que o novo município seja obrigado a prestar determinados serviços, sob pena de ser extinto.[8]

A proposta de universalização dos tribunais e conselhos de contas estaduais para cuidar exclusivamente das contas municipais, a seguir transcrita, não foi aceita:

> O SR. DIOGO LORDELLO DE MELLO – Finalmente a 18ª proposta do Ibam é no sentido de que se universalizem os Conselhos de Contas ou Tribunais de Contas estaduais para cuidarem de assuntos municipais. O Ibam acompanha a experiência de seis estados brasileiros a respeito: Bahia, Goiás, Amazonas, Pará, Maranhão, Espírito Santo. Vimos que é uma experiência muito boa. Esses Tribunais ou Conselhos de Contas municipais conhecem muito melhor a realidade dos municípios do que os Tribunais de Contas estaduais, que têm de cuidar de muitas coisas. Essa experiência é boa, e queremos que cada estado tenha um Tribunal ou Conselho de Contas como órgão auxiliar da Câmara no controle externo das contas municipais, sem mudar o resto.[9]

A Constituição não criou tal obrigatoriedade e apenas vedou expressamente, no art. 31, § 4º, a criação de novos Tribunais de Contas nos municípios, garantindo-se a permanência dos já existentes.

4.2. As regiões metropolitanas

O tema relativo às regiões metropolitanas suscitou polêmica na Subcomissão, em razão das diferentes propostas apresentadas pelos depoentes, várias delas conflitantes entre si. As regiões metropolitanas foram disciplinadas no art. 25, § 3°, da CF, devendo ser criadas por lei complementar estadual.

A primeira proposta diz respeito à instituição do município metropolitano, com um prefeito e uma câmara de vereadores próprios da região metropolitana, destinados a tratar dos problemas de toda a região e elaborar seu planejamento integrado, ao lado de prefeitos e câmaras distritais, que cuidariam dos problemas específicos de cada distrito, proposta nestes termos:

> O SR. ROBERTO REQUIÃO – A proposta que trazemos a respeito especificamente das regiões metropolitanas é a de um grande município, que elegeria um prefeito metropolitano que se responsabilizaria pelo planejamento geral da região.
>
> Não podemos conviver mais com municípios limítrofes que não compatibilizam estruturas de transportes, planos de saneamento e projetos globais de uso do solo urbano, que não conseguem utilizar os três instrumentos clássicos do planejamento urbano: uso do solo, estrutura viária e transporte de massa.
>
> Nós propomos a eleição de um prefeito municipal pelo conjunto dos habitantes da região metropolitana e a de prefeitos distritais que se encarregariam basicamente dos problemas específicos da sua região e que não digam respeito fundamentalmente ao planejamento global.
>
> Uma única câmara municipal deve ser eleita pelo sistema do voto distrital. Esses distritos administrativos e eleitorais não se confinariam no desenho único e exclusivo dos municípios que atualmente constituem as regiões metropolitanas, mas seriam adequados, redesenhados, conforme as condições econômicas, topográficas e sociais existentes. Seriam homogeneizados em cima de características físicas, políticas e sociais.

[8] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 25.
[9] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 26.

> Os prefeitos distritais, por sua vez, abririam um espaço fundamental para a evolução da sociedade civil organizada. Seria criado um conselho comunitário, que, de certa forma, resgataria a origem do vereador não remunerado, substituído, nesse processo, não na câmara municipal geral, mas na discussão dos assuntos do seu distrito, por um conselho vivo, com participação aberta da sociedade civil. Seria um conselho não desenhado institucionalmente, para não ser apropriado por grupos políticos e forças eventuais, mas aberto a cada manifestação da sociedade organizada. (...)
>
> (...) Mas não me parece, definitivamente, que o município metropolitano seja uma violação da autonomia. De resto, ela não existe sequer nos municípios integrantes da região metropolitana. Ela é encampada, de forma absoluta, pelo estado. Estamos, na verdade, criando um mecanismo que retira da mão da burocracia do estado a responsabilidade e o poder decisório que ela tem e acaba não tendo. Sabemos que a administração das regiões metropolitanas é caótica. (...)[10]

Contrários à criação do governo metropolitano, houve os seguintes pronunciamentos:

> O SR. DOMINGOS PONTES – Desculpe-me o prefeito de Curitiba, mas também não sou favorável ao quarto poder – querem criar o quarto poder, que é o "municipão", ou governo metropolitano. Enquanto estamos querendo descentralizar para melhor administrar, o que está acontecendo é a centralização. Essa ideia do CNDU é uma centralização inaceitável, está vindo de cima para baixo.[11]
>
> O SR. GETÚLIO HANASHIRO – Dentro dessa realidade e desse quadro institucional, o que propomos? Nossas propostas de mudança estão na linha de examinar as debilidades anteriores, o que implica a formulação, na futura Constituição Federal, de um sistema ou de uma autorização para que cada estado possa, facultativamente, criar entidade metropolitana dotada de personalidade jurídica de direito público e que conte com a participação compulsória dos municípios envolvidos com poder decisório de sua gestão; segundo, autonomia para gerir recursos financeiros e capacidade para arrecadar tributos e, terceiro, uma competência legal para executar direta ou indiretamente serviços de interesse metropolitano.[12]

A favor de uma posição intermediária, que atribuiria aos municípios da região metropolitana a escolha da melhor forma de governo, foi assim afirmado:

> O SR. GERVÁSIO CARDOSO DE OLIVEIRA FILHO – (...) De fato, a Constituição do estado definirá e competirá aos municípios em conjunto estabelecer a melhor forma de governo: se um administrador geral para o conjunto dos municípios, se um prefeito metropolitano que, neste caso, seria um superprefeito, trabalhando com prefeitos distritais. No caso, em vez de a União passar a definir, como fez até agora, ela delegaria a competência ao estado que, em conjunto com os municípios, de acordo com os seus próprios interesses, estabeleceria a melhor forma de se organizar e administrar os problemas de interesse dessa comunidade. (...) No caso, seria uma descentralização da legislação hoje existente para os estados; a União estabelecendo os critérios gerais, os estados definindo as regiões metropolitanas e a própria Constituição do estado, em conjunto com os municípios, definindo a melhor forma de governo para administrar em conjunto esse território metropolitano.(...)[13]

Outra proposta apresentada admitia apenas um poder legislativo metropolitano eleito, sem configurar novo nível de governo; parte das competências das câmaras municipais seria transferida à câmara metropolitana:

> O SR. ARLINDO VILLASCHI FILHO – Propomos duas questões que nos parecem importantes. A primeira delas é que seja criado pelos estados, com participação majoritária dos municípios, um órgão político, que seria uma instância intermediária do nível metropolitano. Tentando explicar melhor, hoje, do ponto de vista do Legislativo, as câmaras municipais não têm uma preocupação maior com a questão metropolitana, porque ela é supramunicipal.

[10] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 5.
[11] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 7.
[12] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 8.
[13] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 6.

> As assembleias legislativas também perderam um pouco da sua preocupação com o problema metropolitano, porque ele está no nível do município, da capital ou das suas vizinhanças. Então, é fundamental que se crie um órgão político legislativo, eleito diretamente pela população metropolitana. Criaríamos, então, um órgão legislativo a nível metropolitano.
>
> Em segundo lugar, parece-me fundamental que seja reconhecida a existência do município metropolitano. (...)
>
> (...) E nos parece importante que na distinção entre o órgão político e o município metropolitano não estamos fazendo qualquer proposta ainda com relação a um poder executivo de quarto nível. E não fazemos isso porque acreditamos que, no nível executivo, algumas ações já têm sido tomadas e respondem por isso, sejam as companhias metropolitanas de transporte público, sejam as empresas de saneamento, sejam algumas ações concretas que já vêm sendo tomadas.
>
> (...) Vamos a algumas ilustrações. Se for determinado pela legislação estadual que criar a região metropolitana que é um problema de interesse comum a questão do uso do solo, a legislação metropolitana terá de ser observada pelo Legislativo municipal e, consequentemente, pela execução municipal. Se fosse determinado que o transporte público é um problema de interesse comum, consequentemente, a legislação, com relação a transporte público daquela região metropolitana, seria determinada no Legislativo metropolitano e obedecida nas suas variações também pelos Legislativos municipais.[14]

A competência para criar regiões metropolitanas também foi objeto de debate, tendo prevalecido a tese que a atribuiu aos estados, em detrimento da União. Sobre a competência, assim foi discutido:

> O SR. DOMINGOS PONTES – Quanto ao governo do estado, não tem condições de criar regiões metropolitanas porque só iria fazer politicagem. Que a União continue a criá-las ouvindo as populações e os prefeitos, porque o estado não tem condições![15]
>
> O SR. GERVÁSIO CARDOSO DE OLIVEIRA FILHO – (...) A competência para o estabelecimento das regiões metropolitanas passaria para os estados. A União definiria os critérios básicos e, em conjunto, a União, os estados, os municípios e as próprias regiões metropolitanas estabeleceriam os mecanismos de cooperação, recursos e atividades para assegurar a realização das funções públicas de interesse metropolitano. A Constituição do estado disporia sobre autonomia, organização e competência da região metropolitana, como entidade pública territorial do governo metropolitano, atribuindo-lhe delegação para promover a cobrança de taxas, contribuições, tarifas e preços, com fundamento na prestação de serviços públicos e arrecadação de impostos de interesse metropolitano; em segundo lugar, teria competência para expedir normas nas matérias de interesse da região metropolitana.[16]
>
> O SR. ARLINDO VILLASCHI FILHO – A primeira proposta que transmitimos aos nobres constituintes que a nova Constituição que se constrói, ao contrário da atual Constituição, deve delegar aos estados-membros a competência da criação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.
>
> Acreditamos que seja fundamental até mesmo que, através de lei complementar, o plano federal estabeleça critérios que devam ser obedecidos pelas legislações estaduais. Também é fundamental que a competência da criação de regiões metropolitanas e aglomerados seja dos estados-membros.
>
> Por outro lado, parece-me fundamental que, ao serem criadas novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no espaço brasileiro, leve-se em conta a importância da participação cada vez mais efetiva dos municípios na questão metropolitana. Ou seja, é preciso que os municípios brasileiros reflitam a realidade urbana do seu território e não continuem com vínculos mais rurais do que a urbanidade nos está levando.

[14] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 5.

[15] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 8.

[16] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 6.

> Por último, parece-nos fundamental que a nova Constituição leve em consideração nos critérios de estabelecimento de aglomerações urbanas o fato de que o espaço urbano é eminentemente político; é o espaço da cidadania. Razão pela qual é preciso que a politização que o espaço urbano brasileiro vem sofrendo nos últimos trinta anos se reflita também na hora da criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. E a nossa sugestão é que a criação tanto de regiões metropolitanas quanto de aglomerações urbanas, em momento algum, deixe de passar pela consulta plebiscitária.[17]

4.3. A questão tributária e financeira

Embora não fosse atribuição acometida a esta Subcomissão, foi amplamente debatida na mesma a questão tributária, tendo em vista a constante necessidade de recursos para atender às suas necessidades. As propostas estiveram longe de ser unânimes, mas a maioria concordou sobre a necessidade de mudanças, que para alguns deveriam ser pontuais, e para outros deveriam ser estruturais, como a instituição do imposto sobre valor agregado, em substituição aos tributos então existentes. No que tange especificamente aos municípios e seus tributos, os depoentes assim afirmaram:

> O SR. FRANCISCO GIFFONI – (...) O IPTU, na nossa concepção, permaneceria como está, com a diferença de que desta vez teria para a sua cobrança uma espécie de guarda-chuva, porque sabemos que um dos problemas mais sérios é a efetiva cobrança desse imposto. Não exercida, eventualmente, a competência municipal, a União tributaria com uma espécie de competência residual ulterior. Quer dizer, os prefeitos teriam muito mais condições de fazer o lançamento efetivo de IPTU, porque, caso não o cobrasse, aquela base seria tributada pela União através de patrimônio líquido. Mas, uma vez cobrando, o proprietário desconta o IPTU do imposto da União. De certo modo, forma-se um guarda-chuva da União para os prefeitos. Essa é a função extrafiscal a que me referi. E o mais importante disso tudo talvez seja o fato de que na nossa proposta tenhamos colocado o aumento da partilha dos impostos. Como o município tem uma base relativamente restrita, a forma de aperfeiçoar, melhorar efetivamente a situação financeira dos municípios seria capacitá-los de uma participação maior nas bases dos impostos mais efetivos que existem. Nesse caso, a proposição básica é aumentar a participação dos municípios com a tributação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dos estados. Por que isso? Porque aumentando-se a participação cobrir-se-ia a incorporação do ISS nessa nova base. Além do mais, esse imposto teria uma base suficientemente maior, não só pela introdução de ISS, mas principalmente pelo fato de que, na proposta, o IPI atual seria desdobrado. (...)[18]

> O SR. OSIRES AZEVEDO LOPES – (...) Quanto às minhas propostas em relação à tributação municipal, a primeira delas é pela manutenção do IPTU; a segunda é pela transferência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis para os municípios. Não consigo entender, com a imensidão deste país, que o estado tribute a transmissão imobiliária, nem a dificuldade cadastral que ele tem para estabelecer qual é realmente o valor de determinado imóvel. Parece-me que na evolução constitucional essa arrecadação era do estado. Na última mudança que ocorreu ela ficou em 50%. Mas ela tem de ficar no município. (...) A outra modificação que proponho seria aquela de que a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural fique a cargo dos municípios. (...) E como seria conciliada a necessidade de interferência estatal na reforma agrária? Com a criação de uma contribuição de intervenção no domínio econômico baseada na ociosidade e na utilização do imóvel. Teríamos dois tributos sobre a propriedade agrária: um para formar a receita dos municípios e o outro seria de intervenção do domínio econômico, quando a União considerasse desejável. (...)[19]

Deixamos de tecer maiores comentários sobre o tema, visto que o conteúdo dos debates foi melhor examinado na Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição das Receitas.

[17] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 4.

[18] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 4.

[19] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 7.

No que tange à questão financeira e à partilha de recursos, discutiu-se a respeito das transferências federais, sugerindo-se, entre outras medidas, o aumento da participação obrigatória nos impostos federais, o fim das transferências voluntárias (que dependem de negociação e aumentam o grau de dependência do município) e participação das entidades municipalistas no cálculo dos valores a serem transferidos:

> O SR. DIOGO LORDELLO DE MELLO – (...) Outra proposta é que os municípios participem de todos os impostos federais etc. Está na proposta que os municípios participem de todos os impostos federais – a proposta da Comissão de Planejamento trata disso – e também a abolição de quaisquer vinculações ou prioridades para a utilização pelos municípios de suas quotas dos tributos partilhados, tanto federais como estaduais. (...)
>
> Outra proposta, que gostaríamos de ver implementada é destinada a evitar a manipulação no cálculo das transferências dos tributos partilhados com os municípios. Isso também se estende aos estados, mas, naturalmente, aqui não tratamos de estados. É no sentido de que haja representação das associações municipais, no caso das entidades municipalistas, nesse cálculo, para evitar essas manipulações constantes. (...)[20]
>
> O SR. OSIAS MONTEIRO RODRIGUES – (...) A Comissão, após analisar essas questões e depois de se ater, inclusive, no outro aspecto, que é o da criação de um fundo social – achamos que esse fundo não é necessário, e que seria melhor juntar todos os recursos e simplificar todas as transferências federais, todas as participações num só fundo – propõe que essa participação dos tributos federais seja no, isto é, dos tributos federais arrecadados pela União, 55% pertenceriam à União e 45% aos estados e municípios, sendo 22% para os estados e 23% para os municípios. (...)[21]
>
> O SR. DELILE GUERRA DE MACEDO – Acredito que tem de haver dispositivos que assegurem a participação dos estados, Distrito Federal e municípios nos impostos arrecadados pela União, não mais somente o Imposto de Renda, o IPI, no mínimo de 40%, sendo 18% para os estados e 22% para os municípios. E que essa distribuição se faça tomando como critério 5% a área territorial e 95% inversamente proporcional à arrecadação *per capita* das unidades federadas.[22]

A participação no cálculo das transferências não foi concedida às entidades municipalistas, mas a Carta Magna o atribuiu ao Tribunal de Contas da União, retirando-o da esfera do Poder Executivo, conforme seu art. 161, parágrafo único. Também se promoveu, em relação ao ordenamento anterior, um aumento da participação dos municípios em tributos federais, consoante disposto no art. 159, em relação ao Fundo de Participação dos Municípios.

Também se propôs a limitação das despesas de custeio dos municípios, nos seguintes termos:

> O SR. ZAIRE REZENDE – Propomos também institucionalizar a saúde administrativa dos municípios. O que queremos dizer com isso? Criar normas que não permitam ultrapassem as despesas de custeio, por exemplo, um número fixo, digamos, 60%. (...)[23]

4.4. Ordenamento territorial e moradia

O tema citado foi objeto de discussão na Subcomissão dos Municípios, em face do crescente aumento da população urbana do Brasil, que, à época, já era maioria em comparação à população rural. Esse crescimento sem planejamento ocasionou problemas, demandando a instituição de mecanismos que possibilitassem aos municípios promover o reordenamento territorial das cidades, bem como assegurar o direito à moradia, que veio a ser incluída como direito fundamental apenas por meio da Emenda Constitucional n° 26, de 2000.

Os depoentes que trataram dos problemas de moradia pugnaram por propostas semelhantes, sintetizadas na transcrição

[20] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 25.
[21] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 5.
[22] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 9.
[23] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 3.

abaixo, como a construção de habitações populares pelo poder público, de forma a atuar como regulador do mercado imobiliário e combater a especulação:

> A SRA. ANA MARIA MARTINS SOARES – Gostaríamos de enunciar algumas propostas: descentralizar os recursos arrecadados a nível federal e estadual, objetivando seu retorno ao município para que possa investir na implantação e no melhoramento do serviço de habitação e na condição de vida do cidadão; acesso à moradia deverá ser garantido pelo poder público, prioritariamente, a todos os trabalhadores assalariados. (...)
>
> Gostaríamos também de fazer algumas colocações quanto ao tamanho das unidades residenciais. (...) A nossa proposta é no sentido de que a dimensão da unidade residencial deverá corresponder às necessidades da família, e no mínimo de 60 metros quadrados de área construída, como é a determinação da ONU.
>
> (...)
>
> Outra proposta é garantir que a produção das unidades habitacionais venha a contribuir para a reestruturação dos espaços urbanos já construídos, priorizando o adensamento na implantação dos conjuntos habitacionais, para minimizar os custos da infraestrutura e dos serviços urbanos; separar uma quantidade de unidades habitacionais a serem construídas para aluguel, com a finalidade de o poder público vir a ser regulador do mercado imobiliário de locação.
>
> Gostaríamos que houvesse a possibilidade de o poder público construir casas populares a serem alugadas; que o problema da habitação seja entendido não apenas como a casa, mas também com toda a infraestrutura para uma vida digna – saneamento básico, educação, saúde, transporte e lazer; destinação de recursos específicos no Orçamento da União, dos estados e municípios para habitação popular, no caso de a União garantir 15% do Orçamento.
>
> (...) Garantir que o poder público possa desapropriar terras urbanas ociosas com destinação específica habitacional, pagas a prazo, com título da dívida pública, no prazo de retorno das prestações dos adquirentes; garantir mecanismos de taxação progressiva a terrenos não ocupados ou prédios e casas em estado de deterioração, a fim de permitir que o poder público possa determinar a destinação social do uso e da ocupação dos imóveis urbanos.(...)[24]

Entre as propostas acatadas pelo legislador constituinte, estão a desapropriação de imóveis urbanos e o IPTU progressivo, consagrados no art. 182, §§ 3° e 4°, da Carta Magna, a serem aplicados aos imóveis ociosos, e regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade.

4.5. As regiões e os problemas regionais

A Subcomissão teve entre seus principais temas as regiões brasileiras, objeto de painel específico. Destacando o papel da Sudam, um dos principais organismos regionais, no que se refere ao apoio aos municípios, e ao desenvolvimento da região amazônica, assim se pronunciou o seu representante:

> O SR. HENRY KAYATH – Na Amazônia, cabe papel de medular importância, na estrutura do governo federal, à Sudam, no trato desse assunto em ação articulativa com os órgãos de assistência a municípios existentes na região em pauta. Além do apoio para o desenvolvimento de programas de modernização, que se caracterizam por intervenções mais ou menos abrangentes, é necessário que os municípios possam dispor de assistência técnica para o trato de problemas específicos de natureza jurídica, contábil, urbanística ou de operação dos serviços, que decorrem da própria dinâmica das administrações locais.
>
> Nesse sentido, é essencial o fortalecimento, na Amazônia, da Sudam e dos órgãos estaduais e territoriais federais de articulação com municípios, que vêm constituindo fontes básicas de recursos técnicos a que os municípios, sobretudo os de menor porte, recorrem em busca de orientação para solucionar problemas.[25]

[24] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 27-28.
[25] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 4.

O poder constituinte soube reconhecer a importância dos organismos regionais de desenvolvimento, como a Sudam e a Sudene, pela alusão a eles constante do art. 43, § 1º, II, da Constituição.

A preocupação com as disparidades regionais, cujo combate deveria ser feito, segundo os depoentes, pela regionalização do planejamento e do orçamento, inclusive das estatais, foi assim mencionada:

> O SR. ANTÔNIO CARNEIRO LEÃO – (...) Acreditamos nós, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que a questão nacional é impedir que existam desigualdades regionais. Como colocar isto? Colocando essa dimensão de correção das desigualdades permeando todo o texto da Constituição. (...)
>
> (...) Então, não adianta se colocar que o planejamento deverá ser regionalizado se o orçamento não for também regionalizado, para tornar claras e transparentes todas as aplicações do estado – o orçamento em todos os seus campos. A União, como sua obrigação, através do princípio de compensação tributária, redistribui receita entre estados e municípios. (...)
>
> E por que não regionalizar também o orçamento das estatais? As estatais hoje são instrumento vital para soerguer qualquer atividade regional. Quanto às estatais, devem ser incluídos na Constituição alguns dispositivos para que elas sirvam também de instrumento de desconcentração espacial da atividade econômica, para permitir uma melhor integração nacional. Na região Nordeste vê-se a importância dos investimentos das estatais, principalmente na Bahia e, mais recentemente, no Maranhão. Mas, apesar disto, nos últimos dez anos, apenas uma média de 10% dos investimentos das estatais se concentraram no Nordeste.[26] (11ª reunião ordinária da Subcomissão, realizada em 6/5/1987)
>
> O SR. DELILE GUERRA DE MACEDO – A regionalização dos orçamentos fiscal e monetário das estatais. No campo prático, não é possível diminuir as desigualdades regionais de desenvolvimento sem que se tenham recursos, e bem aplicados. (...)[27]

A regionalização do planejamento ficou estabelecida no art. 165, § 1º, que determina que o plano plurianual estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; e no art. 165, § 6º, aduzindo que o projeto de lei orçamentária conterá demonstrativo regionalizado do efeito dos benefícios de natureza tributária. A regionalização do orçamento das estatais foi aceita em parte, ao afirmar o art. 165, § 7º, que o mesmo tem o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.

A defesa da região como área especial de programação, com efeitos administrativos, e não como nível de poder, incorporada à Constituição no art. 43, foi assim justificada:

> O SR. DELILE GUERRA DE MACEDO – Instituição da região como área espacial de programação – não como nível de poder, mas como área espacial de programação – e prioritária para efeito de crédito diferenciado. Os incentivos fiscais representam apenas a pequena importância de 5% do crédito movimentado nessas regiões, fundamental o crédito na hora certa com interesses que o agricultor, o industrial e as pequenas e médias empresas podem pagar.[28]

Outra proposta parcialmente acatada diz respeito à destinação de recursos a programas de desenvolvimento regional, que a Constituição mencionou em seu art. 159, I, "c", porém, em percentuais distintos dos sugeridos no trecho de depoimento abaixo transcrito:

> O SR. DELILE GUERRA DE MACEDO – Acredito que devemos destinar, no texto constitucional, 10% da receita arrecadada pela União a programas de desenvolvimento regional nas áreas do Norte e Nordeste do país, sendo 6% para o Nordeste e 4% para o Norte.[29]

[26] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 5-6.

[27] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 10.
[28] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 10.
[29] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 9.

Uma proposta inovadora apresentada na Subcomissão diz respeito ao federalismo de regiões, em que se criaria uma nova instância, com Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios da região. Tal proposta foi assim defendida:

> O SR. PAULO LOPO SARAIVA – Com referência ao Poder Executivo, a nossa sugestão indica que seria eleito um vice-presidente para cada região, que poderia também ser chamado de governador da região. Haveria a eleição do presidente e vice-presidente da República, o poder nacional continuaria em pleno vigor, o Congresso Nacional continuaria com seu funcionamento normal, mas, em regionais, elegeriam o vice-presidente da República para a região. Isto é muito fácil de entender porque no Brasil atual não há um chefe do Executivo; há um coordenador de coordenadores. Impossível a um homem só coordenar a execução de um país, como disse, de 8.500 milhões de km^2 e 140 milhões de pessoas.
>
> (...)
>
> Com referência ao Poder Judiciário, funcionariam tribunais regionais, como já funcionam nas regiões.
>
> Finalmente, com referência ao Poder Legislativo, e aí está a grande novidade da ideia, funcionaria o Parlamento regional. (...)
>
> Então defendemos o Parlamento regional, para que sejam feitas leis para a região. Por exemplo, a lei do algodão no Nordeste, a lei da soja, no Rio Grande do Sul, a lei do café, em São Paulo etc.[30]

Tal proposta, todavia, não foi acatada no texto constitucional.

4.6. Microrregiões e associativismo microrregional

Quanto às microrregiões, a principal proposta foi a de sua institucionalização em nível constitucional, com posterior regramento em lei das suas atribuições:

> O SR. ZAIRE REZENDE – Propomos, também, a institucionalização das microrregiões. Em Minas, o sistema das microrregiões tem dado um resultado excelente. Em nossa região, o papel da microrregião tem sido tremendamente saudável, dando todo tipo de ajuda a todos, pequenos e grandes municípios: apoio jurídico, operacional, com maquinários, com oficina gráfica, apoio político no sentido de reivindicações junto aos órgãos do estado e da União. Propomos seja feita a institucionalização das microrregiões, assim como também marcadas em lei as suas atribuições, inclusive com a possibilidade de, no futuro, ela vir a fazer um papel regional de criação e de implantação de determinados equipamentos que poderão atender a essas microrregiões.[31]

Em relação ao tema do associativismo regional, apontou-se a necessidade de união dos municípios pequenos, de modo a aumentar a força política dos associados para enfrentar certas ações impostas pelas demais esferas governamentais, que não seriam enfrentadas pelos municípios isoladamente. Aumenta-se ainda o poder de articulação e de capacitação de recursos humanos das prefeituras associadas, assim como podem ser prestados serviços às prefeituras a um custo menor do que o que existiria caso cada uma contratasse seus próprios prestadores. Os serviços prestados pelas associações a seus associados foram relacionados pelos depoentes.

> O SR. DALMAR CHAVES IVO – Com o advento e a criação do associativismo municipal, começa a aglutinar-se uma força política na microrregião. Uma pequena comunidade de dois ou três mil habitantes, cuja renda se resume nos minguados recursos do FPM, tem estes utilizados quase que totalmente na folha de pagamentos da Prefeitura. Os recursos para investimentos são, portanto, praticamente nulos. Além do mais, essas prefeituras não têm nenhum poder de barganha, não têm força política e, assim, não têm em que se apoiar. Por conseguinte, uma região constituída de mais ou menos trinta municípios pequenos já garante força política suficiente para filtrar determinadas ações, que eu consideraria mesmo predatórias, eis que podem até vir a prejudicar toda uma região. (...)[32]

[30] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 38.

[31] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 3.

[32] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 4.

> O SR. JOSÉ MARIA DE SOUZA RAMOS – Diante desse quadro, ressalta-se a importância do associativismo microrregional, uma vez que cada município, com o mesmo estoque de capital físico e humano existente, consegue desenvolver um trabalho que propicia maior mobilização dos recursos públicos disponíveis. Isto porque, particularmente nas associações microrregionais de Minas Gerais, cada município filiado, dependendo menos de 1% de suas receitas anuais, proporciona a formação de um aglomerado financeiro capaz de, além de manter a associação, desenvolver nas comunidades filiadas um serviço de custos muito superior aos repassados.
>
> Outro aspecto importante do associativismo municipal é o seu lado político, como instrumento de aprimoramento das instituições democráticas, na medida em que é possível – e a experiência tem-nos mostrado isto – reunir pessoas de facções político-partidárias e compromissos extremamente heterogêneos em torno de um ideal comum, qual seja, o desenvolvimento regional, através da compatibilização de esforços intergovernamentais. Acrescente-se a essa linha de raciocínio a articulação como importante mecanismo para a obtenção da eficácia da ação de governo, pois cada comunidade administrativa, sem perder sua identidade, colabora para um processo de desenvolvimento coletivo.[33]

As ideias aqui propostas quanto ao associativismo regional não foram, em regra, previstas na Constituição, à exceção da institucionalização das microrregiões, que deverão ser criadas pelos estados (art. 25, § 3°), para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

[33] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 5.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 22/4/1987	Diogo Lordello de Mello	Assessor especial para Assuntos Internacionais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	O município e a Constituinte
	Nivaldo Passos Krüger	Secretário-geral da Associação Brasileira de Municípios (ADM) e prefeito de Guarapuava – PR	Idem
	Baldonedo Arthur Napoleão	Prefeito de Barroso – MG e diretor tesoureiro da Frente Municipalista Nacional	Idem
	Jorge Khoury Hedaye	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios e prefeito de Juazeiro – BA	Idem
5ª 23/4/1987	Roberto Requião	Prefeito de Curitiba – PR	As regiões metropolitanas e a Constituinte
	Silas Manoel de Oliveira	Prefeito de Itapevi – SP e presidente da Associação dos Municípios da Grande São Paulo	Idem
	Gervásio Cardoso de Oliveira Filho	Secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)	Idem
	Domingos Pontes	Prefeito de Caucaia – CE	
6ª 28/4/1987	Paulo Silas	Presidente da União dos Vereadores do Brasil (UVB) e vereador de Taboão da Serra – SP	O vereador e a Constituição
	Alberto Gigante	Presidente da União dos Vereadores de Minas Gerais e vereador de Divinopólis – MG	Idem
	João Bosco da Silva	Presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	Movimento Comunitário Habitacional
	Elgito Alves Boaventura	Presidente da União dos Moradores das Vilas 1º de Oububro e 2 de Setembro da Zona Leste de São Paulo	Direito a moradia no Brasil
	Ana Maria Martins Soares	Diretora executiva da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	Idem
	Jussara Rosa Cony	Vereadora de Porto Alegre e secretária-geral da UVB	O vereador e a Constituição

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
7ª 29/4/1987	Paulo Lopo Saraiva	Representante do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais	Federalismo das regiões
	Floriano Maia Viga	Prefeito de Presidente Figueiredo – AM e vice-presidente da Associação dos Municípios do Estado do Amazonas	Dificuldades do município
	José Ribamar Fiquene	Prefeito de Imperatriz – MA e presidente da Federação das Associações de Municípios do Maranhão	Direitos dos municípios
	Manoel Mota	Prefeito de Araranguá-SC e presidente da Associação dos Municípios de Santa Catarina	Problemas dos municípios
9ª 30/4/1987	Francisco de Paula Giffoni	Técnico da Seplan, ex-professor de Finanças Públicas da Universidade do Rio de Janeiro. Economista e advogado	O município e a reforma tributária
	Ozias Monteiro Rodrigues	Secretário de Finanças do Amazonas	Idem
	Osires de Azevedo Lopes Filho	Diretor da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf)	Idem
	Solon Batista do Amaral	Deputado estadual por Goiás e ex-professor de Direito Administrativo e Legislação Urbanística da Universidade Católica do Estado de Goiás	Idem
10ª 5/5/1987	Zaire Rezende	Prefeito de Uberlândia – MG	Aglomerados urbanos
	Arlindo Vilaschi Filho	Consultor do Projeto EBTU-Bird. Diretor do Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo e economista	Idem
	Marcelo Duarte	Vice-prefeito de Salvador e professor de Direito Constitucional da Universidade Federal da Bahia	Idem
	Getúlio Hanashiro	Secretário de Estado dos Negócios Metropolitanos de São Paulo e deputado estadual	A problemática da região metropolitana
	Diogo Lordello de Melo	Assessor especial para Assuntos Internacionais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
11ª 6/5/1987	Henry Kayath	Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) Minter	Apoio e articulação regionais
	Antonio Augusto Carneiro Leão	Presidente da Comissão de Apoio à Constituinte da Sudene	Idem
	Antonio Augusto Reis Veloso	Secretário da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem)	Idem
	Delile Guerra de Macedo	Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)	Idem
12ª 6/6/1987	Dalmar Chaves Ivo	Secretário adjunto da Secretaria de Assuntos Municipais de Minas Gerais e superintendente da Superintendência de Articulação dos Municípios do Estado de Minas Gerais (Supam)	Associativismo microrregional de municípios
	José Maria de Souza Ramos	Secretário executivo da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna (Amvap)	Idem
	Ajalmar José da Silva	Prefeito municipal de Monte Carmelo – MG e presidente da Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba (Amvap)	Idem
	Luiz Augusto de Carvalho	Presidente da Associação Municipalista Brasileira	Municipalismo

III

Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

III.a – Subcomissão do Poder Legislativo
Luciana Botelho Pacheco

1. Resgate do papel do Parlamento na cena política: o desafio da Subcomissão do Poder Legislativo
2. Trechos selecionados das audiências públicas
2.1. Primeira audiência: presidencialismo x parlamentarismo
2.2. Segunda e terceira audiências: o Congresso Nacional e seus problemas internos de organização e funcionamento
2.3. Quarta audiência: o Poder Legislativo e a sociedade
2.4. Quinta audiência: os Legislativos estaduais em foco
2.5. Sexta audiência: o Poder Legislativo e a opinião pública
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

III.b – Subcomissão do Poder Executivo
Antônio Octávio Cintra

1. Apresentação: Que governo deveríamos ter? O que ouviram e debateram os constituintes da Subcomissão do Poder Executivo
2. Trechos selecionados das audiências
2.1. Audiência do dia 21/4/1987 – Marco Maciel
2.2. Audiência do dia 30/4/1987 – Miguel Seabra Fagundes
2.3. Audiência do dia 30/4/1987 – João Amazonas
2.4. Audiência do dia 4/5/1987 – Franco Montoro
2.5. Audiência do dia 5/5/1987 – Miguel Reale Júnior
2.6. Audiência do dia 6/5/1987 – Josaphat Marinho
2.7. Audiência do dia 6/5/1987 – Cezar Saldanha
3. Referências

III.c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
Newton Tavares Filho

1. O trabalho da Subcomissão
2. Transcrições das audiências
2.1. Audiência de instalação e eleição do presidente e vice-presidentes
2.2. 1ª reunião extraordinária
2.3. 2ª reunião extraordinária
2.4. 3ª reunião ordinária
2.5. 3ª reunião extraordinária
2.6. 4ª reunião extraordinária
2.7. 5ª reunião ordinária
2.8. 5ª reunião extraordinária
2.9. 6ª reunião ordinária
2.10. 6ª reunião extraordinária
2.11. 7ª reunião extraordinária
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

III.a – Subcomissão do Poder Legislativo

Luciana Botelho Pacheco

1. Resgate do papel do Parlamento na cena política: o desafio da Subcomissão do Poder Legislativo

A Subcomissão do Poder Legislativo, uma das três em que se subdividiu a Comissão de Poderes e do Sistema de Governo da Assembleia Nacional Constituinte, teve a peculiaridade de desenvolver seus trabalhos num ambiente de pouca luta ideológica e quase nenhuma contenda política. Havia, entre seus membros, certo consenso no que diz respeito à tarefa principal que se impunha à Subcomissão: resgatar, para o Legislativo, além das prerrogativas consideradas fundamentais num regime democrático, condições de funcionamento modernas e adequadas para uma atuação relevante na nova ordem institucional que se iria instaurar.

Não se tratava, em verdade, de uma tarefa simples, mesmo não havendo muitos conflitos de interesses a se administrar. O fato é que os Legislativos do mundo todo, e não somente nos países que passaram por períodos de autoritarismo e ditadura, viviam, e já fazia algum tempo, uma crise de poder e de funcionalidade. No processo de evolução do Estado liberal clássico para o Estado social ou de providência, os parlamentos foram sobrecarregados com tarefas para as quais não estavam preparados tecnicamente, deixando quase sempre muito a desejar em termos de agilidade e eficiência no atendimento das novas demandas normativas que surgiam das sociedades crescentemente mais organizadas e participativas.

Em conferência proferida a respeito das reformas necessárias ao aperfeiçoamento das instituições políticas no Brasil, SEABRA FAGUNDES, em meados do século XX, já enfocara essa questão que atingia os Legislativos de modo generalizado:

> O emperramento dos parlamentos, a impossibilidade material do desempenho, por parte deles, da intensa elaboração legislativa que os dias atuais exigem, sem uma

> cooperação ampla do Executivo ou sem que adotem uma nova técnica de legislar, é fenômeno hoje em dia universal. (...) A multiplicidade das matérias a pedirem legislação, a numerosa composição dos plenários parlamentares, a insuficiência dos escolhidos para a representação política, no concernente a tarefas que exigem conhecimento especializado, tudo se soma tornando ineficazes o ritmo e a qualidade do trabalho do Poder Legislativo.[1]

No Brasil, como bem anotou Castro[2], esse despreparo técnico do Legislativo para dar conta das tarefas que lhe haviam sido outorgadas pelo texto constitucional de 1946 não só foi objeto de inúmeras críticas como acabou, de fato, servindo de pretexto, entre outros, para o golpe de 64 e a instauração do autoritarismo burocrático que a partir daí teve lugar entre nós. O Congresso receberia, então, nas palavras do autor, "a pecha de Poder moroso, antiquado e problemático, acabando ultrajado pelos administradores da verdade desenvolvimentista e pelos saneadores sem mandato da propalada corrupção e incompetência dos políticos com mandato".

Agora, no momento de reconstrução da ordem democrática, retomar as prerrogativas e atribuições desse Poder que se mantivera praticamente no ostracismo nos vinte anos de ditadura que se seguiram após o golpe exigia cuidado e atenção para não se recair nos mesmos imbróglios e problemas de 46. Não bastaria, na verdade, apenas resgatar poderes sufocados pelo Executivo no período anterior. O desafio da Subcomissão do Legislativo ia além: era preciso empenhar-se na busca de mecanismos e fórmulas de deliberação legislativa mais ágeis, que pudessem responder à exigência, dos setores políticos e da sociedade, de uma legislação rápida e adequada às tarefas do Estado social de direito que se pretendia construir a partir dali. Era preciso, na verdade, encontrar meios de reduzir em alguma medida os custos tradicionais do processo parlamentar de deliberação.

Com esse desiderato a cumprir, a Subcomissão do Poder Legislativo iniciou seus trabalhos em 7 de abril de 1987[3].

Uma questão que perpassava todas as discussões travadas pelos membros e parecia fundamental para os trabalhos que ali seriam desenvolvidos ainda pendia de definição nesse momento inicial: a do sistema de governo a ser adotado na nova Carta. Parlamentarismo ou presidencialismo? Segundo o entendimento geral dos integrantes da Subcomissão, a adoção de um ou outro sistema conduziria a caminhos diferentes em termos de organização dos Poderes. "Não podemos dar nenhum passo, em termos do Poder Legislativo, sem saber para onde vamos caminhar", afirmara logo na primeira reunião o constituinte Jorge Hage, seguido por muitos outros membros. Embora a Subcomissão não tivesse autonomia para decidir a respeito[4], resolveu-se que, pelo caráter preliminar e complexo da matéria, deveria ser esse o tema da primeira audiência pública a se realizar.

Assim, em 28 de abril daquele ano compareceram à Subcomissão para expor suas ideias sobre o melhor sistema de governo para o país os professores Miguel Reale e Cézar Saldanha, da Universidade de São Paulo; Luiz Pinto Ferreira, da Universidade Federal de Pernambuco; e Sérgio Resende de Barros, das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo. Concordando basicamente em apenas dois pontos – a conveniência, por um lado, de se manter a regra da eleição direta do presidente da República e, por outro, de não se introduzir a possibilidade de dissolução do Congresso Nacional – os expositores se dividiram na defesa de um e outro sistema, cada um deles propondo um modelo de parlamentarismo ou presidencialismo que considerava ser o mais adequado e conveniente para implantação no Brasil. Procuramos selecio-

[1] Citado por Carlos Roberto de Siqueira Castro em *O Congresso e as delegações legislativas*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 22.

[2] Carlos Roberto de Siqueira Castro, idem, p. 23.

[3] Na reunião de instalação foram eleitos o presidente, constituinte Bocayuva Cunha, os vice-presidentes, constituintes Rubem Branquinho e Itamar Franco, e ainda designado relator o constituinte José Jorge.

[4] O tema, na verdade, era pertinente às atribuições também da Subcomissão do Poder Executivo, e nenhuma delas teria como trabalhar nele de forma isolada, alheia ao que se passava na outra ou ao sentimento geral prevalecente no plenário da Comissão como um todo. As reuniões de audiência pública de uma e outra Subcomissão sobre essa matéria algumas vezes foram em conjunto, mas nem sempre. Confira-se, a propósito, o trabalho assinado pelo professor Antônio Octávio Cintra referente à Subcomissão do Poder Executivo, integrante desta publicação.

nar alguns trechos mais emblemáticos do debate ali travado, os quais encontram-se reproduzidos ao final deste trabalho.

Para as demais audiências públicas, a Subcomissão decidiu concentrar-se na discussão do tema geral "Poder Legislativo", que não despertava grandes embates ideológicos nem políticos mas era passível de tratamento sob variados aspectos e angulações. Foram convidados alguns estudiosos e especialistas em questões do Parlamento e também pessoas qualificadas ao debate por sua representatividade social.

As duas primeiras reuniões foram dedicadas ao tema das prerrogativas e atribuições do Legislativo e ao funcionamento interno das Casas. Para uma foram convidados, pela experiência adquirida em razão dos cargos ocupados, três ex-presidentes da Câmara – os Srs. Flávio Marcílio, Nelson Marchezan e Célio Borja.

O Sr. Flávio Marcílio fez sua exposição com o olhar mais voltado para o passado, para sua experiência como presidente da Câmara por três vezes num período em que havia "evidente má vontade do ciclo revolucionário" contra o funcionamento do Legislativo. Trouxe algumas sugestões para a valorização das instituições parlamentares, como a extinção da aprovação de projetos por decurso de prazo e a instituição de garantias para o bom funcionamento de comissões parlamentares de inquérito, entre outras. Já o Sr. Nelson Marchezan, que discorreu sobre o que considerava o grande desafio do Legislativo na atualidade – "reencontrar, nas suas atribuições, não apenas o poder de limitar a força do Executivo mas sobretudo o de estimular a ação do Executivo para resolver os problemas democraticamente" – também apresentou algumas sugestões para a melhoria do funcionamento da Casa, com destaque para o fortalecimento e reestruturação do sistema de comissões parlamentares. O Sr. Célio Borja fez uma explanação focada especialmente no sistema de *imunidades parlamentares*, abordando os contornos da concepção mais moderna do instituto, informada pelas ideias de igualdade entre sujeitos de direito e de defesa do Parlamento, como instituição, contra os outros Poderes do Estado.

Ex-Presidentes da Câmara defendem prerrogativas e comissões técnicas

BRASÍLIA O fortalecimento das comissões técnicas do Senado e da Câmara, que passariam a ter poder decisório, é uma das sugestões para restabelecer as prerrogativas do Congresso, de acordo com os ex-Presidentes da Câmara dos Deputados Flávio Marcílio, Célio Borja e Nelson Marchezan, que ontem deram depoimentos à Subcomissão do Poder Legislativo, subordinada à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo. "As comissões técnicas são a espinha dorsal do trabalho parlamentar", disse Célio Borja.

O Globo, Rio de Janeiro, p. 3, 1/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131618

Para a outra reunião de audiência pública realizada ainda sobre o tema das atribuições e do funcionamento interno do Legislativo foram convidados, por seu notório conhecimento do trabalho e pelo acompanhamento muito próximo das dificuldades práticas enfrentadas "minuto a minuto" pelas duas Casas, alguns funcionários de destacada atuação na área, como os Srs. Paulo Affonso Martins de Oliveira e Nerione Nunes Cardoso, que ocupavam, na época, os cargos de secretário-geral da Mesa, um na Câmara, outro no Senado, e ainda a Sra. Sara Abraão e o Sr. Henrique Eduardo Hargreaves, figuras reconhecidamente *experts* no meio parlamentar.

A Sra. Sara Abraão e o Sr. Nerione Nunes Cardoso fizeram abordagens complementares entre si a respeito dos principais problemas que, nos anos anteriores, haviam comprometido a capacidade do Congresso de responder eficientemente às demandas recebidas: o excesso de proposições dependentes de apreciação em comissões mistas e em sessões conjuntas das duas Casas, a edição desenfreada de decretos-leis, a falta de exame técnico das matérias pelas comissões, o número exagerado de proposições em trâmite, entre outros. Fizeram algumas

sugestões e propostas para o aperfeiçoamento do sistema, dando destaque à necessidade de se diminuírem as hipóteses de deliberação unicameral, conferindo-se autonomia a cada uma das Casas para apreciar, separadamente, a maior parte das proposições legislativas.

O Sr. Henrique Hargreaves focou seu depoimento, principalmente, em algumas questões que considerava importantes para a retomada das prerrogativas legislativas por parte do Congresso, como a redução do *quorum* exigido para a derrubada de vetos presidenciais, a abertura da possibilidade de emendamento dos decretos-leis e a inversão da regra do decurso de prazo.

O Sr. Paulo Affonso foi o último a se pronunciar e iniciou sua fala procurando alertar a Subcomissão para a possibilidade de, na feitura de uma nova Constituição, repetirem-se os erros de 1946, quando o Legislativo, despreparado para os inúmeros poderes que recebeu da Constituinte, acabou por sofrer grande desgaste popular. Alguns fatores que poderiam aumentar esse desgaste, segundo ele, seriam o excesso de normas de natureza puramente regimental dentro da Constituição, o *quorum* muito alto para deliberação nas comissões, o número muito grande de matérias dependentes de apreciação do Plenário e a falta de um órgão encarregado da triagem das inúmeras proposições apresentadas às Casas Legislativas.

Essas duas últimas reuniões, que colocaram no centro das discussões da Subcomissão a dinâmica do funcionamento parlamentar e os problemas a ela relacionados, foram consideradas muito produtivas para os trabalhos, tendo, de fato sido adotadas várias das sugestões ali ventiladas no texto de Constituição afinal aprovado.

As audiências que se seguiram trouxeram novos olhares e vieses ao debate na Subcomissão. Acatando sugestão do constituinte Nelson Wedekin, entendeu-se que seria conveniente sair um pouco da "elite política" e ouvir os "setores verdadeiramente populares", convidando-se, para expor suas ideias e trazer sugestões sobre o tema "Poder Legislativo e sociedade" os Srs. Ulysses Riedel de Resende, diretor técnico do Diap; Amauri

Paulo Afonso: fortalecer o Legislativo

Convocada ao final de uma ditadura durante o qual o presidente da República legislou por decretos e portarias, a Constituinte de 1946 limitou drasticamente os poderes do Executivo e deu toda a força ao Legislativo. O problema é que o Congresso, lento e conservador, não estava aparelhado para enfrentar o desafio. Como consequência, o Governo retomou suas prerrogativas e voltou a ser o principal legislador desde País.

O temor de que o exemplo de 46 seja seguido pela Constituinte de 87 foi manifestado ontem pelo secretário-geral da Câmara, Paulo Afonso Martins de Oliveira, ao defender perante a Subcomissão do Poder Legislativo a profissionalização dos funcionários do Legislativo. "Junto com os parlamentares, eles formam um corpo único que deve ser modernizado para enfrentar as crises com a agilidade necessária".

Secretário-geral teme os erros de 1947

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.785, p. 2, 1/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130935

Temporal, presidente da Confederação Nacional das Associações Comerciais do Brasil (CACB); João Bosco Silva, vereador e presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam); Luiz Alberto Martins de Oliveira, deputado estadual e presidente da União Parlamentar Interestadual (UPI); e Paulo Silas Alvarenga de Melo, vereador e presidente da União de Vereadores do Brasil (UVB).

Nessa reunião houve um debate amplo sobre o tipo de democracia que se deveria implantar no país. Os convidados se dividiram na defesa de modelos variados, a maioria se inclinando para a adoção de sistemas mistos, onde conviveriam os institutos da representação e da participação direta do povo nas decisões políticas por meio de instrumentos como plebiscito e referendo, por exemplo, ou ainda por intermédio da atuação de organizações e associações populares, sindicatos, etc.

Representando os presidentes das assembleias legislativas dos estados, veio também a uma reunião de audiência pública da Subcomissão o Sr. Neif Jabur, presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que havia sido coordenador do Encontro de Dirigentes dos Legislativos Estaduais, do qual resultara o Compromisso de Ouro Preto, documento contendo as propostas e sugestões de organização e retomada de prerrogativas dos legislativos estaduais. O convidado, após breve síntese do conteúdo do documento, entregou uma cópia à Subcomissão como sugestão e contribuição aos trabalhos.

Finalmente, a partir de uma ideia inicial do presidente Bocayuva Cunha, convidaram-se ao debate alguns profissionais da imprensa que militavam na Casa e eram considerados "os maiores críticos" do trabalho legislativo. Nessa condição foram recebidos em audiência pública os Srs. João Emílio Falcão, presidente do Comitê de Imprensa, Rádio e Televisão do Senado e analista do jornal *Correio Braziliense*; Flamarion Mossri, articulista e analista político de *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde*; Ary Ribeiro, presidente do Comitê de Imprensa da Câmara dos Deputados e redator de *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde*; Tarcísio Holanda, repórter especial do *Correio Braziliense* e editor do programa *Telemanhã*; Rubem de Azevedo Lima, repórter e analista político da *Folha de S.Paulo*; e Evandro Paranaguá, repórter especialista em assuntos políticos de *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde*.

Os Srs. João Emílio Falcão e Ary Ribeiro procuraram fazer, cada qual à sua maneira, um diagnóstico dos problemas de imagem do Legislativo, identificando os principais fatores de desgaste junto à população, como o abuso de mordomias, o pagamento de jetons e a isenção de imposto de renda para os parlamentares, além do período de autoritarismo em si mesmo, que a seu juízo, apesar de ter sido até benéfico para a instituição no que diz respeito à fartura de recursos materiais, retirara todo o poder e o que restava de prestígio público do Congresso Nacional.

O Sr. Flamarion Mossri absteve-se de fazer um depoimento oral, tendo se limitado a apoiar as palavras do Sr. Emílio Falcão e a encaminhar, por escrito, na forma de uma proposta de emenda constitucional, as sugestões que tinha a fazer à Subcomissão.

O Sr. Rubem de Azevedo Lima trouxe algumas ideias concretas para o "redimensionamento desse Poder perante a opinião pública", sugerindo a adoção de medidas que procurariam atender "a certas aspirações da sociedade brasileira, de modo prático", entre as quais estaria a criação de um "Conselho do Congresso", de composição eclética, destinado a recomendar medidas corretivas às Mesas da Câmara e do Senado para a eliminação de mordomias e privilégios parlamentares. O Sr. Tarcísio Holanda fez alguns comentários sobre o "efeito nocivo para a instituição das chamadas mordomias, das nomeações sem concurso público, marcas da sociedade cartorial brasileira". Destacam-se também em seu depoimento referências à necessidade de o Legislativo voltar a participar da definição das políticas públicas prioritárias para o país, assim como de se inserir na "batalha das comunicações", lutando pela conquista de espaços no rádio e na televisão.

O Sr. Evandro Paranaguá, por fim, diferentemente dos que o antecederam, buscou abordar a parcela de responsabilidade do próprio Congresso na situação de desprestígio e baixa cotação que a instituição legislativa tinha junto à opinião pública, ressaltando

seu perfil conservador que, historicamente, segundo ele, tomava caminho diverso dos anseios verdadeiramente populares.

Fazendo-se um rápido balanço do conteúdo desses depoimentos todos, de políticos, funcionários do Congresso, representantes da Academia, da imprensa e da sociedade civil organizada, pode-se concluir que a Subcomissão do Poder Legislativo acertou na escolha de instituições e pessoas que, convidadas a se pronunciar, poderiam vir a contribuir positivamente com seus trabalhos. Embora a tarefa de resgatar atribuições e prerrogativas do Parlamento fosse praticamente um consenso político, como se afirmou no início, havia muitos focos e pontos de vista diferentes a se considerar no tratamento da matéria, o que ficou comprovado e refletido no conteúdo eclético das audiências realizadas.

Em relação à influência que tiveram sobre o relator e demais membros na elaboração das propostas que lhes cabiam fazer à Assembleia Nacional Constituinte por meio da Comissão de Poderes e Sistema de Governo, da qual eram parte, o saldo também parece bom.

Houve, na verdade, uma quantidade razoável de disposições adotadas no texto constitucional de 1988 que guardam correspondência ou afinidade com as várias sugestões e contribuições recebidas dos convidados da Subcomissão. São exemplos disso as regras da Constituição que deram significativos poderes às comissões parlamentares, inclusive de inquérito; que restringiram as hipóteses de apreciação de proposições em reunião conjunta das duas Casas; que reduziram o *quorum* para a deliberação congressual sobre vetos presidenciais e proibiram sua aposição sobre palavras isoladas; que impediram a aprovação de matérias por "decurso de prazo"; que ampliaram formas e meios de fiscalização e controle do Legislativo sobre os atos do Executivo; que concederam amplo poder de emenda aos parlamentares, inclusive em relação aos projetos de lei orçamentária; que retiraram privilégios insustentáveis como a isenção de pagamento de imposto por parte de deputados e senadores; que outorgaram competência às assembleias estaduais e câmaras municipais para legislar sobre assuntos pertinentes aos seus peculiares interesses; que consagraram institutos da democracia participativa como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; que recriaram as condições, enfim, para o fortalecimento, a livre atuação e a reconquista do prestígio e da imagem pública do Legislativo como Poder constituído no Brasil.

Em remate, apresenta-se, a seguir, uma seleção de trechos pinçados dos depoimentos mencionados neste trabalho. Certamente darão apenas uma pálida ideia do contexto de debates em que estavam inseridos, contexto esse muitíssimo mais rico e complexo que o que se poderia aqui reproduzir. Ao leitor mais curioso ou interessado no aprofundamento dessas discussões, contudo, permanecem disponíveis para consulta nos arquivos da Câmara e do Senado, e também na Internet, os *Anais da Constituinte*, por meio dos quais se pode ter acesso integral às notas taquigráficas de cada uma das reuniões que tiveram lugar no âmbito da Subcomissão do Poder Legislativo.

2. Trechos selecionados das audiências públicas

2.1. Primeira audiência: presidencialismo x parlamentarismo[5]

Sr. Miguel Reale: *A solução para o Brasil estaria na adoção de um modelo intermediário*

> (...) a minha posição a esse respeito é que devemos evitar soluções extremadas. Nem o presidencialismo puro de um lado, nem o parlamentarismo clássico de outro. Portanto, não vem corresponder às condições e às conjunturas não só ideológicas, mas político-sociais e econômicas do país. Vivemos num país em que evidentemente não há, como todos nós somos obrigados a reconhecer, estruturas partidárias permanentes e, sobretudo, diversificadas segundo os seus programas e suas ideologias. Alega-se, e com razão, que esse é um dos resultados do presidencialismo. O presidencialismo tem sido, sem dúvida, um dos empecilhos na formação dos partidos políticos. Porém, não devemos levar esse argumento muito longe e reconhecer que o

[5] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 3-22.

parlamentarismo não faria surgir, de uma hora para outra, partidos com essas características. Então, nessa matéria devemos atuar com prudência. Não passar, desde já, no que se refere a regime de poder, de uma solução zero para uma solução cem, mas procurar uma solução transitória que nos habitue paulatinamente a uma solução que brotará da nossa própria experiência parlamentar. De acordo com a minha tese é imprescindível, na situação atual do país, alterar-se o regime presidencialista.

PODER LEGISLATIVO

O Professor Miguel Reale(e) defende na Subcomissão do Poder Legislativo, presidida pelo Deputado Bocayuva Cunha (PDT — RJ) e tendo como relator o Deputado José Jorge (PFL — PE), sistema de governo "semipresidencialista". Além dos debates sobre as formas de governo, a Subcomissão revelou grande preocupação com a restauração das prerrogativas do Congresso Nacional.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

Sr. Pinto Ferreira: *É preciso estabelecer um presidencialismo "freado"*

(...) Eu apenas exporia aqui uma solução como modelo comparativo, porque creio que o Brasil não deve estar imitando tudo quanto é texto constitucional, mas deve ter imaginação criadora para avançar no futuro. É texto constitucional da Alemanha de Bonn, de 1949. A solução é a seguinte: o presidente da República propõe o nome do chanceler, o primeiro-ministro, à Câmara Baixa, que lá chamam de Parlamento. Então, o Parlamento, por maioria absoluta, aprova esse nome, se for o caso, e o encaminha à nomeação presidencial. Contudo, se não aprovar, e dentro do prazo de quinze dias, pode o Parlamento eleger um primeiro-ministro com maioria absoluta. Por isso é que a Constituição da Alemanha se chamaria mais de semiparlamentarista e não semipresidencialista, porque o peso da decisão está no Parlamento e não no presidente. Então, se é eleito por maioria absoluta, tudo ocorre normalmente, mas se não há, no segundo escrutínio, uma eleição por maioria absoluta, então, a Câmara pode eleger um primeiro-ministro com maioria simples. Então, vem a função do presidente: ou ele aceita este primeiro-ministro com maioria simples, ou então dissolve a Câmara e convoca novas eleições. De sorte que na Alemanha existe, de certo modo, essa prevalência dada ao Parlamento, o que significa que lá se segue um semiparlamentarismo. Duverger de certo modo confunde as expressões semipresidencial e semiparlamentar. Acho que há uma diferença. É semiparlamentar quando o peso está nas mãos do Parlamento, e é semipresidencial quando o peso está nas mãos do presidente da República. Então, no Brasil, tenho a impressão de que a solução mais adequada é, de certo modo, dar mais peso ao presidente da República, como é tradicional, que poderia indicar o primeiro-ministro, ou então, na que a Câmara o indicasse. E também há uma proposta que apresentei seria a de, em caso de divergência muito grande, se recorrer a um *referendum*, a um plebiscito para saber, através da opinião pública, qual seria o órgão a cair, o Ministério ou a Câmara dos Deputados. É interessante também salientar que no Brasil, como disse há pouco – e daí essas normas de contenção – é indispensável que haja um presidencialismo freado, na expressão de Lowenstein, ou então um semipresidencialismo, que está mais ajustado às nossas condições históricas contemporâneas. Porque, como se sabe, uma aventura política como o parlamentarismo clássico numa época de crise econômica poderia levar a nação à crise que seria atribuída ao parlamentarismo, quando na verdade seria mais a situação econômica do país que está em crise. Seria uma aventura política também fazer um modelo puro, desconectando

da nossa realidade. É interessante salientar que no Brasil o presidente tem tido uma influência muito grande. É a hipertrofia do Poder Executivo, razão pela qual um dos mais consagrados mestres do Direito brasileiro, Pontes de Miranda, chamava o presidente da República "o monarca a curtas prestações".

Sr. Sérgio Resende de Barros: *O parlamentarismo não tem raiz entre nós...*

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, Srs. Constitucionalistas, o desenvolvimento de uma nação será na proporção em que a sua Constituição jurídico-formal for adequada ao seu contexto histórico social. Por isso, um dos problemas maiores que o Direito Constitucional enfrenta é o da conformidade entre a paisagem constitucional, vista no texto normativo, e o país real, encontrado no contexto histórico. Existem Constituições que brotam como árvores jurídicas das raízes históricas. Assim, a velha Constituição britânica e com ela o parlamentarismo. Assim, a velha Constituição norte-americana e com ela o presidencialismo. Este tipo de Constituição, naturalmente arraigada na história do povo, pode-se chamar Constituição histórica. Em sentido contrário, porém, surgem outras Constituições jurídicas, adotando institutos não inferidos das próprias condições nacionais, mas transferidos de outras nações, tidas como modelares naquele determinado momento histórico. É a imitação. No Brasil, foi o caso da Federação de 1889 e do presidencialismo de 1891. Poderá vir a ser o caso do parlamentarismo no Brasil de 1987. (...)

A verdade é uma só: o presidencialismo já ganhou raízes no Brasil e, por isso, tem hoje mais condições históricas de ser aprimorado e estabilizar-se na nossa Constituição. Pelo que, entendo que esta Assembleia Nacional Constituinte deve aperfeiçoar o presidencialismo, completando o ciclo histórico que já conhecemos e acompanhamos desde 1891. Não deve recorrer novamente à transplantação cultural, para trazer um parlamentarismo, iniciando um ciclo histórico que não sabemos como evoluirá. O momento histórico brasileiro é grave e sensível. Por si só a instabilidade econômico-social ameaça a estabilidade jurídico-institucional. Não aumentemos o risco. Não é hora de fazer experiências. Aliás, chega de experiências para atender ao tecnicismo acadêmico.

Sr. Cézar Saldanha: *O parlamentarismo é o sistema de governo adequado ao Estado Social contemporâneo*

(...) o sistema presidencial de governo nada mais é do que o arranjo institucional do Estado liberal clássico, o Estado que não intervém na economia – recapitulando – o Estado em que as funções de governo são mínimas; o Estado em que o voto era censitário; só os ricos votavam, consequentemente, não havia partidos. E quando foram surgindo os partidos, eles eram meramente fisiológicos. E se só votavam os ricos, e, se não havia partidos de esquerda, comunistas e socialistas, o que acontecia? Não havendo partidos de esquerda, todos os que fazem política concordam com a ordem econômica social vigente. Ninguém é contra o modelo econômico que o governo quer manter. E porque ninguém é contra o modelo econômico que o governo quer manter, esse governo pode ser o Estado, esse governo pode ser o comandante das Forças Armadas. Enfim, portanto o presidencialismo supõe um consenso econômico e social em torno da excelência da ordem liberal econômica e capitalista. (...) O que quer o presidencialismo típico do Estado liberal clássico? Ele quer paralisar o poder do Estado e o poder do governo, ele quer o reino da iniciativa privada sem limites, o reino da sociedade autônoma sem limites. (...)

O mundo mudou. Veio o voto universal, que na Europa foi pedido pelos socialistas, pelos comunistas; surgiram partidos socialistas fortes na Alemanha de 1914 e 1918. (...) O Estado, consequentemente, começou a ser intervencionista. Precisava-se de governos eficientes, com medidas eficazes, com políticas e que os deputados vestissem a camiseta dessa política. Mais ainda como tínhamos socialistas e comunistas fazendo política, era indispensável que esses socialistas e comunistas viessem a compor com os partidos liberais e conservadores o quadro da política. É preciso um Estado ocidental, do voto universal, dos partidos ideológicos, do governo com funções amplas e crescentes, do Estado intervencionista, do Estado em que não há mais consenso em torno da ordem econômica e social capitalista, porque grande parte do

eleitorado vota pelo comunismo. É indispensável que essa divergência ideológica conviva na mesma casa, conviva no mesmo parlamento; é indispensável, portanto, que aqueles dissidentes ideológicos, que são contra o governo, não passem a ser contra a pátria, contra o Estado e contra as Forças Armadas. O que se teve então? O parlamentarismo foi uma invenção racionalista do século XX. (...)

2.2. Segunda e terceira audiências: o Congresso Nacional e seus problemas internos de organização e funcionamento[6]

Sr. Flávio Marcílio: *A atuação parlamentar tem natureza "febril"*

O que agora estou dizendo a V.Exa. repeti por três vezes na Escola Superior de Guerra, mostrando justamente a má vontade do ciclo revolucionário em relação ao Poder Legislativo brasileiro. Era preciso modificar isso, colocar o Poder Legislativo à altura de sua verdadeira atribuição. Reconheço que nos países democráticos – e, acrescento, representativos – no seu sistema de poderes, o Poder Legislativo é inegavelmente a mais alta expressão da soberania nacional. Por quê? Por ser constituído por um conjunto de todos os fatores, de todos os elementos, de todos os componentes da sociedade a que todos pertencemos. Por isso mesmo é o mais representativo e, além dessa representatividade, é justamente o poder que deve disciplinar todos os outros poderes – daí sua importância no sistema constitucional democrático, acentuadamente no sistema constitucional brasileiro. Encerrando, por exemplo, a Sessão Legislativa de 1983, dizia que o Poder Legislativo é o poder por excelência. Esta particularidade explica a natureza febril da atuação parlamentar. Nenhum Parlamento do mundo caracteriza-se pelo marasmo e o Congresso brasileiro não constitui exceção à regra. O ritmo fervilhante vivido nesta Casa, o choque de opiniões, o debate até mesmo, por vezes, com atritos que se tornaram inevitáveis são, contudo, aspectos que dizem bem com o poder que, com a separação de poderes própria do regime republicano e democrático, é o que reflete melhor as aspirações populares. O Parlamento é a voz do povo e o nosso povo busca uma direção.

Sr. Célio Borja: *Imunidades parlamentares são prerrogativas de função e não privilégios pessoais nos regimes democráticos*

(...) a teoria Juspublicística hoje predominante conceitua as imunidades parlamentares como simples prerrogativas da função, não como privilégios pessoais. Tal conceito estende-se por igual às garantias da magistratura e às que cercam os membros do Ministério Público e à nobre classe dos advogados. Geralmente as pessoas esquecem que não são apenas os parlamentares que desfrutam dessas garantias: também outros servidores da nação devem ser protegidos para poderem manter a sua independência em face dos demais poderes públicos. (...) é mais apropriado referir a prerrogativa parlamentar à corporação do que ao indivíduo (...) Porque se trata de exceção ao principio da igualdade, uma vez adotado este no texto da Constituição, também nela deverão incorporar-se as imunidades parlamentares. Não se pode, uma vez que se adota o princípio da igualdade jurídica, a igualdade de todos perante a lei, deixar ao legislador ordinário a definição das imunidades parlamentares e as prerrogativas do Parlamento. Isso deve ser feito na própria Constituição, porque é uma exceção ao principio da isonomia. As disposições constitucionais a respeito devem ser, a seu turno, exaustivas, nada deixando ao legislador ordinário, a quem não será dado restringi-las ou ampliá-las.

A força do Poder Legislativo é de natureza moral

Eu me permito, para concluir, apenas discordar de uma palavra dita pelo meu queridíssimo amigo, ex-deputado e ex-presidente, Flávio Marcílio. O Poder é o Executivo. Ele é, por natureza, monárquico, dispõe dos instrumentos de coerção que tornam ou não efetivas as leis que os Parlamentos votam. Agora, este Poder – o Poder Legislativo, esta instituição, o Parlamento – foi criado exatamente para limitar o Poder. E, basicamente, a força dessa instituição é de natureza moral. Tanto é de natureza moral que é o Poder que não se pode conceber desligado do principio eletivo. O Poder é um fato, assim como se diz da soberania dos Estados, que não decorre de nenhuma regra jurídica,

[6] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 67-84, e de 14/5/1987, p. 20-31.

mas da manifestação da capacidade de exercer domínio sobre certos territórios; assim como se diz da posse territorial dos Estados, regulada pelo *uti possidetis*, pode-se dizer que o poder é. Mas o que tornou esse Poder que é, que deriva do fato, uma instituição socialmente útil foi o Parlamento, senão, o que seria o Poder? Seria uma entidade moralmente desprezível. Porque onde não há Parlamento, geralmente o Poder tende a servir aos interesses e ao aprazimento dos que governam. É e tem sido sempre o Parlamento que tem limitado o Poder, colocando-se a serviço do interesse geral. Seria utopia ou a contrautopia imaginar a existência de um Poder Executivo, para sermos mais precisos, a serviço do povo, a serviço da sociedade, sem que existisse Parlamento. Digamos a força, os meios de constrição podem estar durante algum tempo a serviço do interesse geral, do interesse público, mas não estarão todo o tempo se não existir essa instituição que tira sua força do voto popular, da escolha popular, que é o Parlamento. Daí, Sr. Presidente, o apego que tenho à instituição.

Sr. Nelson Marchezan: *O Poder Legislativo perdeu terreno para o Executivo no século XX*

(...) encontrei nas palavras finais do deputado Célio Borja o grande pensamento de Montesquieu, que dizia exatamente que o Poder Legislativo tinha nascido para conter a ambição humana. No Poder Executivo, o homem tem a tendência de buscar o poder ilimitadamente. Se não há limite, ele vai ao absolutismo. E o Poder Legislativo, que nasceu para conter a ambição e teve, no final do século XVII, no século XVIII e começo do XIX uma importância enorme, quase superando o Poder Executivo – entramos no século XX com o Poder Executivo avançando violentamente, criando novos mecanismos – permaneceu acanhado. O século XX caracteriza-se exatamente pelo fato de o Poder Executivo dotar-se de mecanismos, de órgãos, de assessoramento, de estatais, de empresas não só nacionais, como até transnacionais, e de todos os recursos humanos para exercitar o seu poder, e o Poder Legislativo praticamente usando apenas a sua palavra, a sua crítica, a opinião pública e o debate e, com isso, evidentemente, não perdendo propriamente atribuições diretas, mas não criando mecanismos. O grande desafio do Poder Legislativo é reencontrar nas suas atribuições não apenas o poder de limitar a força do Executivo, mas, sobretudo o de estimular a ação do Executivo para resolver os problemas democraticamente. E aí, evidentemente, destacaria, talvez como uma das tarefas mais importantes desta Subcomissão, estabelecer a fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. (...)

Comissões técnicas precisam se fortalecer e se especializar para melhor servir à Casa

Avançando um pouco, começaria por dizer que um dos defeitos que aqui encontramos refere-se às Comissões Técnicas: temos poucas Comissões Técnicas, mas que são enormes. Temos uma Comissão de Relações Exteriores com sessenta ou setenta deputados, uma Comissão de Justiça com o mesmo número, de repente queremos que esses sessenta ou setenta deputados se preocupem com assunto, digamos referentes a um pequeno país. Enquanto isso, o Poder Executivo dispõe de departamentos para assuntos ligados à América, do embaixador na Argentina, ao embaixador no Chile, dispõe de secretário para cada país, que todo dia coleciona informações e acompanha os assuntos. Então, evidentemente, que se tem que buscar uma solução. No meu tempo estimulei a formação de Subcomissões, não apenas das Relações Exteriores ou da Justiça, mas dos Transportes e outras. (...) É preciso especializar essas Comissões e dar-Ihes força para que possam decidir. Diria, dar instância a essas Comissões para que possam realmente instrumentalizar o restante da Casa. Não é possível que, ao mesmo tempo, um deputado, com pouco assessoramento, possa acompanhar todos os assuntos do país e ainda assegurar uma eleição, que, como diz o nobre constituinte Bocayuva Cunha, é uma coisa extremamente importante, mas com a qual alguns não se preocupam tanto. Na verdade, isso engendra outro problema, referente à rapidez da decisão do Executivo contra a morosidade do Legislativo. Lembro-me de que, quando queríamos que um projeto fosse votado em 45 dias, éramos acusados de estarmos violentando a instituição – não vou dizer que vi projetos examinados em 23 horas no Senado, no final da legislatura passada.

Mas o Executivo, muitas vezes, tem razão em exigir uma resposta rápida. O Legislativo tem dificuldade de examinar rapidamente os assuntos.

Sra. Sara Abraão: *Grande número de matérias dependentes de apreciação em sessão conjunta dificulta a organização do trabalho legislativo*

Estivemos, durante 27 anos, na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. Participamos, desde o início, da organização das sessões conjuntas, das sessões do Senado, e acompanhamos, inclusive, o trabalho da Câmara dos Deputados, que também tem certa influência do Senado. A maior dificuldade que encontramos foi realmente na organização das sessões conjuntas. O Congresso Nacional deixou de ter um sistema bicameral para reunir-se constantemente em sessões conjuntas. A maior parte das matérias – as mais importantes – sempre foram apreciadas em sessões conjuntas. Isso deu origem a uma pletora de Comissões. Tínhamos Comissões Mistas em número de 100 ou 200 por ano, formadas para exame de decretos-leis, projetos de lei, propostas de emenda constitucional, e outras matérias. Fiz um levantamento, só para V.Exas. terem ideia: em 83, houve 394 sessões conjuntas; em 84, 392; em 85, 372; em 86, 155, num ano eleitoral. Comissões mistas constituídas em 82: 182, sendo 78 para exame de decretos-leis; em 83, 172, sendo 104 para exame de decretos-leis; em 84, 137, sendo 62 para decretos-leis; em 85, 128, sendo 31 para decretos-leis; e em 86, 54, destas 25 para exame de decretos-leis. Então, em função desse número de Comissões, o Congresso Nacional não pôde legislar; fez de conta que legislou, porque a verdade é que ninguém tomava conhecimento dos decretos-leis, a não ser de um ou outro, que despertava maior interesse entre os parlamentares e na população. Esses, realmente, tinham uma apreciação maior, mais sob o ângulo político propriamente dito, e não da técnica, daquilo que continham; mais sob influência de partidos políticos ou de interesses de classes. Esses, realmente, eram mais examinados, mas pode-se dizer que grande parte, 95% dos decretos-leis, passava pelo Congresso Nacional sem que a maioria dos Congressistas ao menos deles tomasse conhecimento. Então, os decretos-leis não eram apreciados pelo Poder Legislativo, porque não era possível organizar Comissões Mistas com a quantidade que citei: Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara, no Senado e no Congresso; Comissões Permanentes da Câmara, com Subcomissões; Comissões Permanentes do Senado, com Subcomissões; Comissões Especiais do Congresso, Mistas, além daquelas previstas no Regimento Comum, outras Comissões, e ainda o trabalho do Plenário. Daí a imprensa levantar o problema da presença dos parlamentares no plenário, o que sempre achei injusto. V.Exas. podem até concordar em que deviam estar no plenário, mas acontece que ninguém podia estar em dois lugares ao mesmo tempo. Ou se apreciava matéria na Comissão, ou se ia para o Plenário. O dia só tem 24 horas. E não era possível reunir tantas Comissões durante 24 horas, com o trabalho do Plenário, e ainda mais porque não há só as reuniões das Comissões. O parlamentar é relator da matéria. Ele tem de examinar, pesquisar e procurar elaborar seu parecer técnico para esclarecimento dos membros da Comissão e depois do Plenário. Ele precisa de tempo, não só para estar presente, votando, na Comissão ou no Plenário, mas também para examinar as matérias que lhe tenham sido submetidas para relatar. Fiz esta exposição principalmente por achar que não deva haver sessões conjuntas do Congresso Nacional, nem para apreciação de projeto de lei, nem proposta de emenda constitucional, nem orçamento, nem decreto-lei. Tudo isso deve ser feito em Casas separadas, e voltar-se ao sistema de 46, em que só o veto era matéria de sessões conjuntas. Esta é uma das sugestões que apresento. (...)

Alternativa ao decreto-lei

A primeira ideia foi esta, de acabar com o decreto-lei, mas o Executivo não pode abrir mão dele, pelo menos de uma legislação de prática imediata, e o próprio Congresso reconhece isto. Procurando na legislação anterior, parece mentira, mas foi na Constituição de 37 – a "Polaca" que encontrei um artigo que talvez possa resolver o assunto, pelo menos como sugestão, para exame. Dizia o art. 12 da Constituição de 37 que "o presidente da República

pode ser autorizado elo Parlamento a expedir decretos-leis mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização". É uma espécie de delegação legislativa. Então, me perguntaram: "E quando se tivesse de fazer uma coisa de imediato, em segredo?" Antes de mais nada, a lei não pode ser feita em segredo. É duro dizer isto, mas prefiro confiar e "levar na cabeça" do que desconfiar sempre. Se partirmos do pressuposto de que todo mundo é desonesto, então o Congresso Nacional não tem papel algum. É deixar o Executivo legislar em segredo. Agora, se vamos legislar, vamos fazê-lo em aberto, a não ser, como disseram anteriormente, que o presidente da República pedisse essa delegação ao Congresso, exemplificando as dificuldades encontradas em determinado campo, ou qualquer coisa assim (...)

Sr. Paulo Affonso Martins de Oliveira: *A experiência de 46 recomenda alguns cuidados*

Sr. Presidente, trago uma experiência de natureza pessoal, que começou no ano de 1946. Ao se restabelecer o regime democrático, com a reabertura do Congresso Nacional, ocorreu um fato que, de certa forma, se repete neste momento. O país saía de uma ditadura de sete anos, em que o presidente da República, em 1937, outorgou uma Constituição ao país e, através de atos pessoais e de decretos-leis, legislava sobre todo o povo brasileiro. Tivemos épocas semelhantes nesses vinte anos que antecederam este momento. Tivemos uma emenda constitucional imposta ao país, a Emenda Constitucional nº 1, que dava ao presidente da República poderes extraordinários para legislar e deixava o Congresso Nacional subsituado em termos de dar contribuição efetiva ao desenvolvimento do país. O que aconteceu em 1946? Os homens públicos daquela época, em sua grande maioria vindos de situação anterior a 1937, preocuparam-se em outorgar ao Congresso Nacional poderes tais que ficou ele numa posição de superpoder em relação ao Executivo. Atribuíram-se prerrogativas ao Congresso em todos os campos, e aquelas atribuídas ao Executivo não foram plenas, nem exclusivas, nem privativas, como a Constituição hoje em dia estabelece, mas sempre concorrentes. Contudo, infelizmente, o Congresso não se preparou em termos internos, em termos regimentais, para enfrentar a crise que se foi avolumando, em razão de seu processo conservador e lento, de suas infraestruturas despreparadas, sem modernização, e de seu funcionalismo sem capacidade de profissionalização. Entendo que os funcionários do Poder Legislativo devem ser profissionais do Poder, devem preparar-se para lidar com os homens públicos que integram a Câmara, já que considero que o deputado ou senador não são membros da instituição. Eles integram o Congresso; sem eles o Congresso não existe. Então, é um corpo único, quer o Congresso como instituição, quer aqueles que aqui trabalham como mandatários do povo. Logo, seus servidores devem ter uma formação profissional, adquirida internamente, para que o Congresso possa agilizar-se e enfrentar as crises e as solicitações de natureza de momento. O Congresso Nacional, não se tendo modernizado, sendo lento, profundamente conservador e sem uma visão mais ampla dos problemas nacionais, sofreu, no correr de 1946, grande desgaste de natureza popular. E o Executivo, por meio de uma legislação solicitada ao Congresso, ou de atos internos baixados por decretos, portarias, foi aos poucos enfrentando essa crise, porque ela tinha de ter uma solução. Preocupa-me agora que o Congresso Nacional, na feitura de uma nova Constituição, queira estabelecer princípio semelhante ao que ocorreu em 1946: outorgar-se poderes praticamente ilimitados, em detrimento daquelas competências que devem caber ao Executivo. Não defendo a tese de que ao Executivo tudo e ao Congresso nada, mas temos de encontrar, os constituintes e V.Exas., em particular, um meio-termo que permita ao Congresso readquirir seu prestígio perante a nação, através de uma legislação rápida e dentro da realidade do momento, e que o Executivo, por outro lado, também possa agir quando se tomar necessário.

Sr. Henrique Eduardo Hargreaves: *A questão dos vetos presidenciais e sua apreciação congressual merece atenção*

(...) entendemos que o instituto do veto, da forma como está inserido no texto atual, se assemelha, para o Legislativo, quase ao veto absoluto, adotado na Constituição da Albânia,1925, porque o Congresso aprova uma matéria,

o presidente da República veta essa matéria, e só 2/3 do Congresso podem derrubar o veto do presidente da República. Na prática, é impossível que o Congresso possa derrubar um veto do presidente da República. Na melhor das hipóteses, entendo que se deveria atentar para esse fato e determinar um *quorum* compatível com a realidade política, porque o quadro político não terá 2/3 de uma só corrente para derrubar um veto presidencial. Houve época em que a Arena tinha 2/3, mas era uma situação completamente paradoxal. Há quem entenda, por exemplo, que a votação da matéria vetada deveria ser com o mesmo *quorum* exigido para sua aprovação. Por conseguinte, quando são apreciadas as razões do veto do presidente da República, há quem entenda que se o projeto foi aprovado por maioria simples, deveria também o veto ser decidido por maioria simples; se ele foi aprovado por maioria absoluta, que fosse decidido por maioria absoluta. Mas, se assim fosse, poderia ficar muito diversificado um mesmo instituto. Para padronizar essa decisão, que ficasse na maioria absoluta. (...) Ao se fazer um estudo desta matéria, devemos ter em mente que, se ao parlamentar cabe a iniciativa de leis sobre matérias financeiras, o instituto do veto deverá ser compatibilizado, porque senão se dá de um lado e se toma do outro. (...) Outro ponto com relação ao veto. A Constituição de 1946 foi emendada por iniciativa do senador Josaphat Marinho, no sentido de disciplinar o veto parcial, que não poderia ir ao veto de palavras, porque se o presidente da República retira uma expressão negativa do texto, ela passa a ser positiva. Então, na Emenda nº 1, a Junta Militar retirou essa vedação que a Constituição de 46 continha, em virtude da emenda do senador Josaphat Marinho, isto é, que o veto tinha de abranger todo o texto, os parágrafos, enfim, não se pode cingir a palavras. Essa é uma questão importante e deve merecer atenção.

Sr. Nerione Nunes Cardoso: *De 46 para cá foram-se abandonando muitas das regras que evitavam a tramitação indefinida de um sem-número de propostas de emenda à Constituição*

(...) o Congresso sofre restrição no que se refere ao *quorum* exigido para sua apresentação [de propostas de emenda à Constituição]. No texto original da Constituição de 1967, esse *quorum* era de 1/4 dos membros de qualquer das duas Casas, *quorum* esse elevado, posteriormente, para 1/3 de deputados ou senadores, na Emenda nº 1, de 1969. No texto da Emenda nº 8, de 1977, a iniciativa da proposta, embora mantido o *quorum* de 1/3, passou à autoria de senadores e deputados, em conjunto, isto é, a restrição foi maior, pois a proposta, para ser apresentada, deveria ter assinatura de 1/3 dos membros de cada uma das Casas Legislativas e não apenas de uma delas. Este o princípio adotado até agora. Convém ressaltar que, apesar dessa restrição, grande número de propostas de emendas à Constituição tem sido apresentado, a maioria aguardando leitura para início de sua tramitação, prazo de tramitação e aprovação. A Constituição de 1946 estabelecia o prazo de dois anos para a tramitação da proposta, ou seja, duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, quando sua aprovação se desse por maioria absoluta, independentemente desse prazo se aprovada por 2/3 de cada Casa do Congresso Nacional. A primeira alteração surgiu com o Ato Institucional nº 1, de 1964, que, ao conferir ao presidente da República poderes para iniciar o processo de emenda, estabeleceu prazo de trinta dias para sua tramitação em sessão conjunta das duas Casas. Ressalte-se que esse prazo de trinta dias apenas se referia às propostas de iniciativa do presidente da República. A Constituição de 1967, texto original, estendeu o princípio a todas as propostas, não importando sua iniciativa, e estabeleceu o prazo de sua tramitação em sessenta dias, ainda em sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional Esse prazo foi dilatado para noventa dias pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977, e posteriormente suprimido pela Emenda nº 22, de 1982. Quer dizer, hoje, a proposta de emenda à Constituição não é mais arquivada, não tem prazo; ocorre, então, que temos um grande número de propostas que já foram a plenário duas ou três vezes, não logram o *quorum* e permanecem na Secretaria-Geral da Mesa aguardando um acordo de liderança ou da Presidência para determinar que voltem outra vez ao plenário.

2.3. Quarta audiência: o Poder Legislativo e a sociedade[7]

Sr. Ulysses Riedel de Resende: *A democracia direta pode e deve conviver com a democracia representativa*

> Na nossa avaliação, embora o Poder Legislativo deva ser valorizado, embora tenhamos que dar força a esse Poder que está mais diretamente ligado ao povo, é fundamental, para que haja uma verdadeira democracia, que seja valorizada a democracia direta e não a representativa. É fundamental que as grandes questões nacionais sejam decididas de forma plebiscitária, mesmo porque, quando o cidadão, quando um trabalhador escoIhe um representante, ele o faz genericamente dentro de uma linha partidária, dentro de um posicionamento mais ou menos global daquele parlamentar, mas raramente o posicionamento daquele parlamentar corresponde ao do seu eleitor. Sei que, à primeira vista, isso pode parecer algo mais ou menos inviável, mas eu gostaria de lembrar que estamos num mundo novo, num mundo que Alvin Toffler vem caracterizando no seu livro, *A terceira onda*, como aquele em que devemos ter grandes transformações, mercê da informática e das comunicações. Atualmente, todas as semanas, milhões de manifestações de vontade são aferidas através de palpites duplos, triplos, em treze apostas diferentes na Loto, na Loteria Esportiva. Verificamos que esse processo de se aferir a manifestações de vontade de pessoas, mesmo quando são milhões delas, é extremamente fácil, quando existe algo organizado, quando existe um processo de informática estabelecido nesse sentido. Entendemos que os tribunais eleitorais devem ser capacitados, devem ser instrumentalizados para que o povo possa ser consultado diretamente sobre as grandes questões nacionais, com simplicidade, de forma prática e eficiente, pois somente ele tem legitimidade efetiva, verdadeira, para tomar as grandes decisões nacionais.

Sr. Amauri Temporal: *O modelo representativo é legítimo e suficiente para aferir a vontade coletiva da nação*

> Não entendo, realmente, como se pode pôr sob suspeita a legitimidade do Legislativo e das formas sedimentadas de representação de uma democracia. Esse sistema já foi aprovado em todas as democracias estabelecidas, e naquelas consideradas modelo, que usam esse sistema de representação. Não vejo como falar na valorização do Congresso, com a qual concordamos inteiramente, pois entendemos que o processo de democratização do Brasil passa por uma veemente defesa do espaço da ação do Legislativo, da forma como S.Sa. se pronunciou. Mas considero, e esta é a opinião da entidade que represento, que o atual sistema é absolutamente legítimo, já que representação indireta não impede que a vontade coletiva da nação seja manifestada via seus legítimos representantes. (...) Mas o que nos parece absolutamente essencial é que a gestão da coisa pública de forma democrática, a gestão do dissenso na sociedade, a gestão dos conflitos de sociedade e que formam, a nosso juízo, a democracia real, necessitam realmente de uma ponte, de uma ligação umbilical constante entre governantes e governados. (...)
>
> Sr. Presidente, a nosso ver, no Brasil, dificilmente os nossos espasmos democráticos do passado podem ser consubstanciados como verdadeira vivência democrática, dadas as dificuldades socioculturais, e até mesmo a partir do cartorialismo ibérico de viver democracia. Uma das características dos povos latinos é a dificuldade muito grande de passar do individualismo ao coletivismo, a capacidade de se aglutinar, de se juntar. A outra é a notória tendência de substituir a racionalidade pela emotividade no processo político; de ultrapassarmos essas dificuldades inerentes, e que fazem parte da nossa bagagem sociocultural, para vivermos democracia. Para tanto, a atuação das instituições intermediárias é absolutamente vital. Entendemos que uma forma de se valorizar o Legislativo é valorizar esta interface organizada entre sociedade e Legislativo – isto é, as associações de moradores, sindicatos, entidades patronais, na medida em que elas tiverem liberdade e legitimidade, – eis por que a nossa instituição é absolutamente a favor do sindicalismo livre no Brasil.

Sr. João Bosco da Silva: *O sistema presidencialista impede uma participação mais efetiva do povo nas decisões políticas*

> Não basta ao cidadão brasileiro apenas o exercício do direito ao voto na escolha de seus representantes. Ainda

[7] *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987, p. 31-45.

mais num sistema de governo como o imperante, onde a maior parcela de poder encontra-se em mão do Executivo. O povo quer sim, interferir mais diretamente nas decisões do Poder Executivo. Bem como, é claro, nas do Legislativo. Quando o povo foi às ruas aos milhões para pôr um basta ao regime militar, o fez na expectativa do advento de profundas mudanças na realidade política, econômica e social do país. Por isso, entendemos que se faz urgente a implantação de novo tipo de governo no Brasil, mais sensível às pressões populares. E que esse sistema se aplique aos estados e municípios. Desde a proclamação da República, o sistema presidencialista caminhou para a centralização excessiva de poderes nas mãos do Executivo e, com o tempo, esta tendência se acentuou. É preciso pôr um basta nesta situação. O Brasil não pode progredir, mantendo uma superestrutura ultrapassada, retrógrada. É preciso acabar com o sistema presidencialista, que gera governos autoritários; reformular o Poder Legislativo de modo a garantir a participação de importantes segmentos da sociedade, como os operários e camponeses, na sua composição. É preciso fortalecer as prerrogativas do Congresso Nacional – que deve ser unicameral – para que possa dividir responsabilidades com o Executivo. Além do que, é claro, se faz necessário acabar de uma vez por todas com a influência do militarismo na vida política nacional, que causou e causa sérias deformações autoritárias no sistema governamental e impede a vigência de um regime democrático no país.

Sr. Luiz Alberto Martins de Oliveira: *A verdadeira democracia no Brasil exige a descentralização das decisões políticas*

Cremos, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, que vivemos numa Federação apenas no nome, porque, na verdade, vivemos em um Estado unitário. Para se restabelecer a verdadeira democracia, para que se chegue à democracia representativa ou participativa como defenderam os eminentes expositores anteriormente, é preciso que haja uma descentralização do poder neste país. O homem brasileiro vive no município e não na União. Não é possível que os recursos dos impostos sejam trazidos do município do estado, para a União, com custo operacional e administrativo caríssimo e, depois, voltem para o município ou para o estado, na forma de auxílio que o governo federal concede a cada estado-membro ou a cada município brasileiro. Estamos verificando que dos quatro mil municípios brasileiros, três mil estão em condições falimentares. Se não fizermos realmente uma Federação, não haverá democracia neste país.

Sr. Paulo Silas: *As câmaras municipais estão perdendo terreno político para as associações de moradores*

Qual a função, hoje de um vereador? Qual a função que exerce, hoje, o Poder Legislativo local? Como já disse nosso companheiro Bosco, é um despachante de luxo. Atende, em seu gabinete, eleitores para tirar carteiras de identidades, certidão de nascimento, arrumar atestado de óbito, conseguir uma vaga no hospital da capital ou no hospital mais próximo, conseguir uma ambulância, e assim sucessivamente. Depois, ele passa a ser um assistente social de luxo porque com o vereador não há necessidade de se marcar audiência; encontra-se com ele na padaria da esquina, no bar da esquina, no supermercado. E aos vereadores são cobrados as promessas de campanhas políticas de governadores, do presidente da República que vamos eleger, dos deputados estaduais e federais. (...) Somos diretamente ligados à comunidade, e a cobrança é feita diuturnamente. Em nossas casas, principalmente nos municípios médios e pequenos, os eleitores batem às portas a qualquer hora do dia ou da noite para reivindicar ou cobrar. Nesse aspecto, muitas vezes ficamos sem poder dar resposta, porque perdemos o elo de vinculação com os deputados que assumem suas funções no âmbito estadual e federal. O Executivo detém todo o poder de decisão. Não bastasse isso, também detém o poder econômico. Hoje as câmaras não podem legislar sobre matéria financeira.(...). O vereador acaba correndo para o lado do Executivo, formando a corrente majoritária desse poder, para tentar permanecer à frente de sua comunidade. Com isso, as câmaras municipais estão perdendo seu poder para as associações de amigos de bairros, associações de moradores. Essas sociedades de amigos de bairros se unem por não encontrarem no Poder Legislativo o canal para reivindicar melhorias em âmbito global. Sentindo a impotência do Poder Legislativo, se organizam, discutem

seus problemas. Verificam as necessidades de seu bairro e vão reivindicar diretamente ao prefeito. O prefeito, para afrontar e enfraquecer mais ainda o Poder Legislativo, acaba atendendo aos presidentes de associações de moradores, para não atender ao vereador, para mostrar que a Câmara não presta, e que se os presidentes de associações de moradores se organizarem terão espaços nas prefeituras. Esse processo de desgaste do Poder Legislativo se dá a nível municipal, estadual e federal.

2.4. Quinta audiência: os Legislativos estaduais em foco[8]

Sr. Neif Jabour: *Os reclamos do Compromisso de Ouro Preto*

Queremos ter atribuições e prerrogativas tais que possamos legislar em matérias atinentes a peculiaridades de cada estado. Por conseguinte, como disse inicialmente, pela extensão territorial do país, cada estado apresenta suas peculiaridades. Há estados muito grandes, cuja dimensão territorial é semelhante a de boa parte dos países da Europa. Temos também estados de porte reduzido. A disparidade dos estados federados não se cinge ao tamanho de cada um, mas, principalmente, aos seus *modus vivendi*, às capacidades tributárias, à situação física etc. (...) Reivindicamos a valorização do Legislativo estadual fundada nas prerrogativas de órgão fiscalizador do governo estadual, da autonomia orçamentária e financeira, com o fim de consagrá-lo como Poder independente, altivo e soberano.

2.5. Sexta audiência: O Poder Legislativo e a opinião pública[9]

Sr. João Emílio Falcão: *Os trabalhos das comissões não recebem a atenção devida por parte da imprensa*

É incrível, a meu ver, que se avalie o desempenho de um parlamentar por sua presença no plenário. Nenhum dos senhores é aluno de escola primária que precise correr quando ouve a sineta ou mostrar as unhas antes de entrar na sala de aula. O parlamentar exerce seu mandato quando está recebendo os eleitores, percorrendo o estado, tratando de um assunto em repartições, estudando um parecer em seu gabinete, por exemplo. Essa a minha concepção. Claro que eu não sou a imprensa e compreendo, também, as reclamações. Estas se devem ao pagamento de jetons, estipulado para o efetivo comparecimento ao plenário, o que tem de ser revisto. (...) O que desgasta o parlamentar não é o salário correto, justo, mas, repito, a concessão de vantagens, como, por exemplo, a de não pagar o Imposto de Renda, o que é inaceitável para o povo.

A questão do plenário é, a meu ver, outro problema delicado. Creio que mais importante do que a cobertura de Plenário seria a de Comissões, onde problemas fundamentais são discutidos com profundidade. Não entendo por que as Comissões não merecem a devida cobertura. Em relação à Constituinte, felizmente, essa distorção foi corrigida e as Comissões estão com noticiário bem mais amplo. Houvesse uma melhor divulgação desse trabalho constante e sério e a imagem do Legislativo seria outra.

Sr. Ary Ribeiro: *O golpe de 64 foi decisivo para a decadência da imagem pública do Legislativo*

O povo, de modo geral, não vê o Legislativo como um Poder. Tem uma noção, mais ou menos vaga, até pela denominação, que lhe cabe fazer as leis. Mas creio que mais adequadamente se poderia dizer que o povo vê o Legislativo apenas como um conjunto de deputados e senadores. E o que são os deputados e senadores para a grande maioria da população? São os políticos, num sentido menor, quase pejorativo, pessoas que imaginam que pouco fazem e desfrutam de privilégios e mordomias. E que desfrutam de certo acesso ao Poder real, o Executivo. (...) Essas são as razões históricas e culturais, a meu ver, pelas quais a grande maioria da população não tende a valorizar mais o Poder Legislativo. A elas veio juntar-se o período de autoritarismo vivido pelo país a partir de 1964. Até então, o Congresso Nacional, apesar de tudo, gozava de melhor conceito junto à opinião pública. Tinha certa força, e a exercia. Tinha algumas grandes figuras, tanto sob o ponto de vista moral quanto intelectual, as quais tornavam a instituição ainda mais respeitável.

[8] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 58-61.
[9] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 61-77.

Mas os vinte anos de autoritarismo foram um desastre para o Poder Legislativo.

Sr. Rubem de Azevedo Lima: *O Legislativo tem de se expor por inteiro e conviver com a crítica implacável da opinião pública, de boa ou de má-fé...*

O pluralismo democrático criou dificuldades para o funcionamento do Congresso, pois o tornou compreensível e necessariamente mais moroso e, com isso, talvez menos admirado pela opinião pública, porque exposto a críticas severas, em razão de sua aparente ou real falta de objetividade. Muitas dessas críticas são improcedentes, mas as que procedem têm efeito corrosivo. Não é o caso de não se reconhecer essa verdade ou de ocultá-la, pois tal atitude seria desonesta, como a própria crítica improcedente, com a qual, de resto, o Congresso terá sempre de conviver, queira ou não. Procedente ou improcedente, o certo é que a crítica implacável e constante contra o Legislativo mina o escudo de fé que subsiste no âmbito de muita gente, em relação ao valor das instituições democráticas. (...) A instituição legislativa, tanto quanto a própria democracia direta – que é questionável, por exemplo, sob o aspecto da competência dos que a exercem – terá, pois, de conviver com a crítica, de boa ou má fé, mostrando-se por inteiro à opinião pública, a fim de impor-se sobre seus detratores. (...) A Constituição que a Assembleia Nacional Constituinte está elaborando talvez não venha a ser inscrita no mármore ou no bronze, mas no coração do povo, como Rousseau achava que devia ser e que, a meu ver, é o abrigo com o qual também deve sonhar o Legislativo.

Sr. Tarcísio Holanda: *O Congresso não pode perder a batalha das comunicações e da opinião pública*

O Congresso Nacional e a opinião pública são partes indissociáveis do processo democrático. Sempre que há crises institucionais, tanto o Poder Legislativo quanto a opinião pública, que é a imprensa, são brutalmente reprimidos pelo argumento da força. Quero também lembrar a importância que tem para o Congresso Nacional não apenas reconquistar o poder de elaborar o orçamento, mas de discutir prioridades políticas de desenvolvimento em todos os setores da vida nacional, como antes de 1964. É um erro confundir o Parlamento com a proibição do deputado ou do senador de criar despesa pública. O Parlamento foi criado para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e não se compreende que ele não tenha a função mais importante para a qual foi destinado, a de estabelecer e discutir com o Poder Executivo as prioridades das despesas públicas, que devem ser aplicadas em todos os setores, desde a construção de estradas à implantação de indústrias e à opção por processos de indústrias siderúrgicas ou petroquímicas. (...) Além do mais, outro ponto importante da atuação do Congresso (...) é que ele também não pode perder a batalha da opinião pública. O Congresso Nacional tem que se inserir nessa batalha de comunicações.(...) O Congresso tem o direito de participar não apenas com o rádio, mas também com a televisão, assim como o Parlamento tem o direito de constituir um grande grupo de trabalho, não apenas de jornalistas, mas de cientistas sociais e políticos para que se insira nessa grande luta moderna pela conquista do seu espaço, não apenas entre as instituições do Estado que ele integra, mas entre as instituições da sociedade de modo geral, com as quais ele se confunde.

Sr. Evandro Paranaguá: *O Congresso tem parcela de reponsabilidade pela imagem negativa junto à opinião pública*

É conhecido de todos o fato de que a cotação da instituição legislativa, junto à opinião pública neste momento é extremamente baixa, e é indiscutível, a meu ver, que o Congresso tem parcela de responsabilidade por esta situação, efetivamente grave na medida em que está ligada à consolidação de um processo democrático, ainda que seja esta democracia elitista, uma democracia que nunca chegou ao plano econômico ou social. A reversão deste quadro não é fácil e eu tentarei demonstrar porque. Em primeiro lugar, é óbvio que seria desejável a ampliação das prerrogativas do Congresso e seu exercício pleno, pelo menos em tese. Esta ressalva decorre da circunstância de que historicamente o parlamento brasileiro tem revelado um perfil conservador e este conservadorismo, por vezes exacerbado, não tem sido o melhor caminho para ir ao encontro dos anseios populares, colocando-se numa posição de vanguarda, visando à reformulação de

estruturas opressoras da grande maioria da sociedade brasileira, do Brasil de pé no chão. Então, a ampliação de poderes poderia significar muito pouco em favor do povo, com o que seus índices de frustração e a consequente rejeição da instituição legislativa poderiam se acentuar, inclusive passando aos fatos concretos, eu diria que algumas medidas deveriam ser tentadas de pronto, visando à maior eficácia do Congresso. Entre elas, a revisão dos critérios que conferem prioridade às mensagens do Executivo, propondo emendas constitucionais, quando existem outras análogas, em tramitação, de autoria de deputado e senador.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 28/4/1987	Miguel Reale	Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ex-reitor da Universidade de São Paulo, ex-secretário de Justiça de São Paulo, presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia, membro da Comissão de Estudos Constitucionais, presidente e relator da comissão elaboradora do Projeto do Código Civil	Presidencialismo e parlamentarismo – regimes políticos
	Luiz Pinto Ferreira	Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Recife e da Universidade Federal de Pernambuco	Idem
	Sérgio Rezende Barros	Professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Faculdade Metropolitana Unida, em São Paulo, e das Faculdades de Direito de Bauru e de Itu	Idem
	César Saldanha	Professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo	Idem
4ª ext. 29/4/1987	Flávio Marcílio	Ex-deputado, ex-presidente da Câmara dos Deputados e ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados	Prerrogativas do Poder Legislativo
	Célio Borja	Ministro do STF e ex-presidente da Câmara dos Deputados	Prerrogativas do Poder Legislativo e imunidades parlamentares
	Nelson Marchezan	Ex-deputado e ex-presidente da Câmara dos Deputados	Prerrogativas do Poder Legislativo
6ª 30/4/1987	Sarah Abraão	Ex-secretária da Mesa do SF e assessoria da Presidência do Senado	O processo legislativo
	Nerione Nunes Cardoso	Secretário-geral da Mesa do Senado Federal	O processo legislativo – propostas de emenda à Constituição
	Henrique Eduardo Ferreira Hargreaves	Assessor da Câmara e subchefe de Assuntos Parlamentares do Gabinete Civil da Presidência da República	O processo legislativo – aspecto constitucional, regimental e conjuntural
	Paulo Affonso Martins de Oliveira	Secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados	O processo legislativo

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª ext. 6/5/1987	Neif Jabur	Deputado estadual e presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Poder Legislativo estadual
7ª 5/5/1987	Ulisses Riedel de Resende	Diretor técnico do Departamento Intersindical de Assessoria Parlametnar (Diap)	Poder Legislativo e sociedade
	João Bosco da Silva	Vereador e presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	Idem
	Paulo Sillas Alvarenga de Melo	Vereador e presidente da União de Vereadores do Brasil (UVB)	Idem
	Luiz Alberto Martins de Oliveira	Deputado estadual e presidente da União Parlamentar Interestadual (UPI)	Poder Legislativo e sociedade
	Amauri Temporal	Presidente da Confederação Nacional das Associações Comerciais do Brasil (CACB)	Idem
	João Emílio Falcão	Presidente do Comitê de Imprensa, Rádio e Televisão do Senado Federal e analista político do *Correio Braziliense*	Poder Legislativo e opinião pública
	Flamarion Mossri	Articulista e analista político de *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde*	Idem
	Ary Ribeiro	Presidente do Comitê de Imprensa da Câmara dos Deputados e redator de *O Estado de São Paulo*, *Jornal da Tarde* e *Rádio Eldorado*	Idem
	Rubem de Azevedo Lima	Repórter e analista da *Folha de S.Paulo*	Idem
7ª ext. 6/5/1987	Tarcísio Holanda	Repórter especial do *Correio Braziliense* e editor do programa *Telemanhã*	Idem
	Evandro Paranaguá	Repórter especialista em assuntos políticos de *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde*	Idem

III.b – Subcomissão do Poder Executivo

Antônio Octávio Cintra

1. Apresentação: Que governo deveríamos ter? O que ouviram e debateram os constituintes da Subcomissão do Poder Executivo

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, o assunto "sistema de governo" foi objeto principalmente da Subcomissão do Poder Executivo, uma das três em que se dividiu a Comissão dos Poderes e Sistema de Governo.[1] Como deveríamos governar-nos?

O tema era, então, muito frequente no debate público. Como ocorrera em outros países que saíram da situação autoritária, desde o fim da Segunda Grande Guerra, tornara-se importante saber como organizar de modo mais satisfatório a vida política e, dessa forma, garantir a sobrevivência e a consolidação democráticas. Assim, durante o que Samuel Huntington chamou "a terceira onda de democratização", as questões institucionais vieram ao proscênio nos embates e acordos entre os principais participantes da construção política que sucederia às ditaduras. Como ordenar o poder e a política num contexto democrático, com participação ampliada, eleitorados de massa, grandes desafios econômicos e sociais e globalização cada vez mais intensa?

Coube ao cientista político espanhol Juan Linz, no final dos anos 80 do século passado, focar a discussão institucional sobre os méritos e deméritos dos sistemas de governo, parlamentarismo e presidencialismo, não ocultando, com suas contundentes críticas ao

[1] As outras duas Subcomissões foram a do Poder Legislativo e a do Poder Judiciário e do Ministério Público. Essa subdivisão não deixou de apresentar problemas, sobretudo no tocante ao tratamento dos Poderes Executivo e Legislativo. Como sentiram e expressaram os próprios constituintes, o tratamento em duas Subcomissões relativamente estanques seccionava matéria que deveria ver-se integrada. A organização desejável do poder legislativo precisava de definições sobre qual seria o sistema de governo, e certas opções com relação a este exigiam a consideração do que ocorreria na legislatura. O problema foi tornado explícito na 9ª reunião ordinária da Subcomissão do Poder Executivo, na qual os relatores das três Subcomissões expuseram os respectivos trabalhos.

sistema presidencial, a preferência pelo parlamentarismo como modelo para as novas ou ressurgentes democracias.[2]

Na história brasileira, o debate sobre o sistema de governo havia sido bastante vivo no momento de queda da monarquia e instauração do governo republicano, nos finais do século XIX. Depois, todavia, perdera ímpeto, na medida em que se sucediam os presidentes na chamada República Velha e o presidencialismo mostrava ter vindo para ficar. Assim, a defesa do modelo parlamentar, conquanto não de todo ausente entre os políticos e publicistas dessa época, sobreviveu, ao longo dos decênios, de modo quase larvar, com alguns proponentes mais articulados e perseverantes, mas com influência marginal nas lideranças políticas e na opinião pública.[3]

Foi no clima pré-constituinte, terminada a ditadura, que houve uma ressurgência da proposta parlamentarista para o país.

Pôde-se ter uma visão dessa ressurgência parlamentarista no âmbito da chamada Comissão Afonso Arinos[4]. O anteprojeto de constituição que ela preparou subscrevia a proposta parlamentarista, ali vitoriosa nos embates internos, na modalidade caracterizada por Bolívar Lamounier – um dos mais ativos participantes da Comissão – como sendo um "parlamentarismo dual", inspirado em parte no sistema francês.[5]

A Subcomissão do Poder Executivo começou seus trabalhos em 7 de abril de 1987[6], tendo sido presidida pelo constituinte Albérico Filho. Seu relator foi o constituinte José Fogaça. Os *Anais da Constituinte* trazem os pronunciamentos, nas audiências promovidas pela Subcomissão, dos seguintes expositores: Marco Maciel, João Amazonas, Cezar Saldanha, André Franco Montoro, Miguel Seabra Fagundes, Miguel Reale Júnior e Josaphat Marinho.

À leitura dos pronunciamentos desses expositores e dos debates por eles suscitados entre os constituintes membros da Subcomissão, chama logo a atenção a recorrência de certos temas e indagações, também presentes na literatura que, em boa parte instigada pelas teses de Linz, se produziu desde então. Ainda não haviam sido realizadas, à época, as pesquisas comparativas sistemáticas, sobretudo as quantitativas, em que se cotejam os sistemas em termos de variáveis, tais como a estabilidade política, o desenvolvimento econômico e o desempenho em políticas públicas, em particular as de caráter macroeconômico.

Se os depoentes e os debatedores na Subcomissão não puderam beneficiar-se das mencionadas investigações, nem por isso o que ali se expôs e discutiu perdeu sentido ou foram considerações

[2] LINZ (1991).

[3] Ademais, ganhara a opção parlamentarista, entre seus adversários, em período mais recente, um duradouro estigma conservador e golpista com o desfecho da crise sucessória que a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961 provocara. O vice-presidente João Goulart fora, então, vetado pelas forças armadas para o cargo que, pela Constituição, lhe caberia com a renúncia presidencial. Na ocasião, as lideranças políticas, em negociação com as chefias militares, recorreram ao parlamentarismo como solução emergencial, por via da Emenda Constitucional nº 4 à Constituição de 1946, de 2/9/1961. Implicava ela, porém, uma *capitis diminutio* para Goulart, eleito que fora dentro da regra do sistema presidencial. Pôde ele assumir a Presidência, mas com o cargo esvaziado, e só teria restaurados os poderes após um plebiscito, realizado em 6 de janeiro de 1963. Essa consulta aos eleitores, para saber se queriam a continuação do parlamentarismo ou a volta do presidencialismo, fora prevista, quando das negociações para sair da crise via parlamentarismo, para o início de 1965. No interregno parlamentarista, o presidente trabalhara incessantemente para desmoralizar o sistema e conseguir convencer a população e os líderes políticos da necessidade de voltar ao sistema anterior. Por meio de forte pressão política, de que Goulart foi ativo articulador, antecipou-se o plebiscito em dois anos e, como resultado da votação, o país voltou ao presidencialismo em 1963. A experiência parlamentarista e a sabotagem ao funcionamento do sistema são bem analisados por ALMEIDA (1998).

[4] Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, convocada pelo presidente José Sarney por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e tendo concluído seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Apesar de haver convocado a Comissão Arinos, o presidente Sarney não lhe assumiu o anteprojeto como proposta sua, a ser, nessa qualidade, encaminhada à Constituinte. Esta, por seu turno, tampouco o tratou como anteprojeto, mas apenas como um conjunto, entre outros, de sugestões e ideias para o trabalho, apesar de aí ter sido referência importante para muitos constituintes.

[5] Sobre esse modelo ver CINTRA (2007). Era similar ao modelo francês, quanto a ter um presidente eleito diretamente e dotado de poderes de governo, mas dele diferia tanto na escolha como na atuação do primeiro-ministro, que deveriam ser mais parlamentarizadas do que naquele modelo.

[6] Dela participaram os seguintes constituintes: Expedito Machado, Artur da Távola, José Geraldo, Aloysio Teixeira, Genebaldo Correia, Érico Pegoraro, Gumercindo Milhomem, Israel Pinheiro Filho, Maurício Pádua, Hugo Napoleão, Albérico Filho, Henrique Eduardo Alves, Dalton Canabrava, Carlos di Carli, Leur Lomanto, Enoc Vieira, Agassiz Almeida, Bonifácio de Andrada, José Fogaça, Antonio Mariz, Cesar Cals Neto, Eduardo Bonfim, Jutahy Júnior, Osvaldo Macedo e Vivaldo Barbosa.

descabidas. Os expositores eram pessoas experientes, algumas com já longa carreira política, atentas à história, em geral com *background* na ciência jurídica, mas não insipientes com respeito aos estudos da ciência política. Não idealizavam os exemplos que os outros países nos ofereciam. Tinham boa percepção da realidade política, do que podia e do que não iria funcionar, dado o conhecimento concreto do país. A experiência de uma ditadura militar ainda próxima é lembrada por alguns, e a associação do militarismo aos executivos desproporcionalmente fortes e, por extensão, ao presidencialismo, não passa despercebida.

Não se vê, porém, nas audiências, uma contraposição rígida entre sistemas polares. Ao contrário, percebem-se como dispostos em contínuo, com muita interpenetração entre os modelos em sua evolução histórica, mas com pontos de descontinuidade, entre eles sendo talvez o *litmus test* do parlamentarismo a exigência de confiança parlamentar para manutenção, quando não também para a investidura, do governo, baseado nas forças partidárias no âmbito do Parlamento. É sobretudo por esse lado do parlamentarismo, a consonância com as forças políticas presentes na assembleia, que o sistema atrai os que o propugnam para o país, dado o histórico de confrontos entre os poderes.

Como se verá das seleções feitas dos pronunciamentos, para alguns expositores não interessa tanto o nome, mas sim o conteúdo do que deveria ser um bom sistema de governo para o país. Nesse sistema, não se renegariam os freios e contrapesos, senão que haveria a corresponsabilidade dos poderes, o equilíbrio ou a equipotência entre eles. Dada a conjuntura, pensavam sobretudo em reforçar o Legislativo, fazê-lo proativo, avassalado que fora durante o autoritarismo. A um deles, Franco Montoro, pareceu mesmo, mais relevante do que discutir a forma do sistema de governo – se parlamentarista, presidencialista ou híbrida –, considerar uma pauta de modificações necessárias no modo de atuação do Executivo, que ele propôs descentralizada, participativa e com diálogo entre os poderes. Aliás, os temas da descentralização e da participação também compareceram em outras palestras.

Lembre-se que, se de início, na literatura científica que se produzira no ápice da onda democratizante, o parlamentarismo era mais bem avaliado que o presidencialismo, em linha com as opiniões de Linz[7], o balanço posterior se tornou, como dito, mais equilibrado, com melhores avaliações do presidencialismo. Nas seleções apresentadas, veem-se os conferencistas de persuasão presidencial argumentando com vigor em defesa do sistema, em certo sentido antecipando argumentos de que se têm valido as publicações acadêmicas de anos recentes.

No momento constituinte, o modelo híbrido francês, que então se aproximava de sua terceira década de implantação, parecia atraente, por já estar demonstrando a possibilidade de superar, na prática, antinomias entre os sistemas, extremadas nas análises teóricas. Mesmo com a possibilidade de governos divididos, com o presidente sendo eleito por uma maioria não coincidente com a do parlamento, o sistema se mostrava viável, como os constituintes já podiam ver naquele momento. Vivia-se a primeira experiência de coabitação, com o presidente François Mitterrand dividindo o comando do país com o primeiro-ministro Jacques Chirac. Depois, mas já promulgada aqui a Constituição em 1988, outras experiências de coabitação se sucederam, tendo-se o sistema francês mostrado flexível e capaz de processar bem a alternância partidária no poder, seja sob a forma de governo unificado, seja sob a mais complexa de coabitação. Entretanto, os expositores não viam nele, naquele momento, um modelo imperativo a copiar.

Contudo, ainda que fuja ao escopo do presente trabalho, que se restringe ao exame das audiências públicas na Subcomissão do Poder Executivo, tratar dos estágios posteriores do processo constituinte, mencione-se ter o relatório desta, de lavra do constituinte José Fogaça, optado por um modelo híbrido de governo, em boa parte inspirado na experiência francesa e portuguesa.

[7] As quais, na verdade, ecoavam muito do pensamento, entre outros, de Walter Bagehot, enunciado no século XIX, e, já na metade do século XX, de Karl Lowenstein.

Relatores querem regime misto em que o Presidente possa dissolver Congresso

BRASÍLIA — A adoção de um sistema misto de Governo com poderes parlamentaristas e do mandato de cinco anos para os Presidentes da República foram as sugestões que prevaleceram na versão que o Relator da Comissão de Sistematização da Constituinte, Deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), manteve com os Relatores das Subcomissões do Poder Executivo, Senadores José Fogaça (PMDB-RS), e do Poder Legislativo, Deputado José Jorge (PFL-PE), todos da Comissão de Organização dos Poderes.

Cabral é a favor do mandato de cinco anos

VOTO OBRIGATÓRIO

Só uma Deputada do Ceará foi contr

O Globo, Rio de Janeiro, p. 2, 7/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131203

Esse modelo foi apresentado na reunião conjunta das três Subcomissões, realizada em 14 de maio de 1987[8]. Como não podia deixar de ser, a proposta suscitou acesos debates na reunião, alguns dos constituintes achando-o demasiado parlamentarista, outros insatisfeitos com o que julgaram excessivas concessões ao presidencialismo. O ter pendido para o modelo misto foi justificado pelo relator principalmente pela convicção de que um parlamentarismo mais puro seria mal recebido no momento de redemocratização, ainda sob o impacto da campanha das eleições diretas, ocorrida em 1984. Temia-se frustrar uma opinião pública que fora intensamente mobilizada algum tempo antes pela ideia de eleger um chefe do Executivo investido de grandes poderes para enfrentar os problemas do país.

Na verdade, a atração do sistema híbrido parece ter aumentado em anos posteriores. Assim é que, quando da preparação da proposta parlamentarista para ser apresentada ao eleitorado no plebiscito de 1993, sobre sistemas e formas de governo, os membros da Frente Parlamentarista pareceram muito mais entusiasmados com o modelo semipresidencial do que os constituintes de 1987.

Registre-se, finalmente, a particular irritação dos expositores mais inclinados ao parlamentarismo com a objeção de inviabilidade do sistema entre nós pela ausência de partidos políticos sólidos, bem enraizados na sociedade e facilmente identificáveis pelo eleitorado. Para eles, a fraqueza dos partidos se deve, isto sim, ao presidencialismo, sob o qual dificilmente se consolidarão agremiações com as características ditas indispensáveis à viabilidade do parlamentarismo. Concluem afirmando serem improváveis tais partidos, mantendo-se entre nós o sistema presidencial.

No que segue, apresentamos uma seleção de pontos suscitados pelos conferencistas em suas palestras na Subcomissão do Poder Executivo. Procuramos organizar os trechos colhidos de cada apresentação agrupando-os sob um título identificador do tópico principal tratado. Como em toda seleção, foi muitas vezes difícil decidir o que incluir e o que deixar de fora. Optamos por nos cingir às palestras, registrando-as com maior inteireza, com isso deixando de fora o animado intercâmbio dos constituintes com os palestrantes ou com os próprios colegas de Subcomissão, logo após as exposições. Trata-se, pois, de apenas um introito à riqueza do que foram as audiências públicas na Subcomissão do Poder Executivo, que não dispensa a leitura do total das transcrições. Os *Anais da Constituinte*, disponíveis na Internet, são, neste e nos demais tópicos, fonte preciosa para entender o momento constituinte e suas repercussões no presente.

2. Trechos selecionados das audiências

O quadro abaixo apresenta os principais depoentes ouvidos pela Subcomissão. A seguir, são apresentados trechos selecionados de cada uma das exposições.

[8] Sobre essa reunião, vejam-se as observações da nota nº 1.

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 21/4/1987	Marco Maciel	Senador e ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República	Institucionalização do sistema político
5ª 30/4/1987	Miguel Seabra Fagundes	Jurista	Poder Executivo
	João Amazonas	Presidente do PCdoB	Sistema federativo – organização dos Poderes
2ª Extr. 4/5/1987	André Franco Montoro	Ex-governador do estado de São Paulo	Descentralização do poder, a participação da comunidade, o diálogo de poderes, voto distrital misto
6ª 5/5/1987	Miguel Reale Júnior	Jurista	Sistema de governo
7ª 6/5/1987	Josaphat Marinho	Jurista e professor de Direito Constitucional da UnB e da Universidade da Bahia	Poder Executivo, regime político
	Cezar Saldanha	Promotor público do Rio Grande do Sul	Poder Executivo, Federação

2.1. Audiência do dia 21/4/1987

(*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 88-93)

Marco Maciel

As instituições têm de ajustar-se ao meio, e os homens às instituições

No Brasil, ao longo do nosso processo de evolução histórica, jamais conseguimos a realização simultânea da democracia substancial com as garantias da democracia formal. A distonia, na verdade, não está no meio, nem nos homens, nem nas instituições, isoladas ou concomitantemente. Está, a meu ver, na circunstância de nunca termos sido capazes de ajustar as instituições ao meio e os homens às instituições.

Outro aspecto da nossa realidade, a respeito do qual a crítica brasileira tem sido constante e consistente, é o que se refere aos "regimes formais" e aos "regimes reais", que temos tido. Já tivemos Estado unitário e Estado federado; já experimentamos parlamentarismo e presidencialismo; já convivemos com ditaduras e com regimes democráticos; já fomos monarquia e somos, hoje, uma República. Logo, o mal não está no regime, no sistema, ou na forma de governo ou de Estado. Está, a meu ver, na forma de concebê-lo, e, mais do que isto, na forma de praticá-lo.

O problema crucial: a existência de controles mútuos e não o sistema de governo. A ideia de equipotência

Volto, por isso, a lembrar as lições de Bobbio: as instituições políticas, os regimes e os sistemas de governo, não são, por sua própria natureza, intrinsecamente bons, nem intrinsecamente maus. Tudo depende do bom ou do mau uso que dele façamos. Não é a estruturação democrática de um governo que o torna democrático. Ele será ou não democrático, na prática, em decorrência do seu uso e da forma como o poder for usado. E é por isso, no meu entender, exatamente que não conseguimos institucionalizar mecanismos constitucionais que são

comuns tanto ao governo de gabinete, quanto ao governo congressual, na forma como foram concebidos e na forma como são praticados, nas grandes democracias do Mundo Ocidental, nos quais nos inspiramos. Esse traço comum são os mecanismos institucionalizados de controle do poder, seja ele titulado pelo parlamentarismo, seja pelo presidencialismo. Não será enfraquecendo o Executivo que democratizaremos o poder no Brasil. O que temos que fazer é fortalecer os demais poderes, para que eles atendam ao requisito básico do seu equilíbrio. Não basta que eles sejam independentes e harmônicos. É preciso que sejam também equivalentes em poderes, faculdades e prerrogativas. Em uma palavra: que sejam não só equivalentes, mas também equipotentes.

(...) Nossos males residem na circunstância de sempre termos tido poderes assimétricos. A alocação do poder governamental deve ter simetria e equivalência, que sintetizaria, nesse neologismo, a meu ver, indispensável e necessário em nossa vida pública, a equipotência entre os poderes. Qualquer que seja a forma de governo, o sistema de poderes e o regime político, temos que ter instituições políticas fortes e competentes, para resolverem os problemas da nação. Quando os constituintes brasileiros de 1823 reuniram-se jamais pensaram no Executivo fraco, mas ao contrário, no Executivo forte, capaz de liderar a nação, de conduzir os seus destinos e de responder aos anseios da sociedade democraticamente. Hamilton, que escreveu *O federalista*, em defesa do presidencialismo que, pela primeira vez, se estabelecia no mundo, disse que "a energia no Executivo é principal característica para a definição de um bom governo". Por isso ele pôde dizer que o verdadeiro teste de um bom governo é a sua aptidão e tendência para produzir uma boa administração. Sem poderes nenhum presidente governará eficientemente qualquer país. O mandato popular do presidente justifica uma correspondente dose de autoridade. Afinal, no sistema presidencialista clássico ele é o único mandatário escolhido por toda a nação.

A necessidade de reforçar o Legislativo e a contrapartida para o Executivo: decretos-lei

O que temos de estabelecer, a meu ver, no fortalecimento do poder político do país, que é a sua representação congressual, é uma dupla jurisdição sobre o ordenamento legal: uma, de natureza jurídica, que já é atribuída ao Judiciário; a outra, de natureza política, que deve ser faculdade do Congresso, quer dizer, o poder em suma de interferir, de ratificar ou não os atos regulamentares do Executivo. Esse mecanismo já existe na prática constitucional dos Estados Unidos, através da chamada Resolução Legislativa, mediante a qual, ao contrário do que ocorre entre nós, em que as Resoluções são atos internos dos parlamentos, o Congresso não só estabelece condições para aplicação das leis, como se verifica com relação ao orçamento, por exemplo, mas também pode, em determinadas circunstâncias, sustar a aplicação dos atos administrativos que entenda devam ser regulados por atos de sua competência. A contrapartida desse controle do Legislativo sobre o Executivo deve ser o estabelecimento de mecanismo idêntico através do qual o Executivo possa, de forma similar, também controlar a atividade legislativa do Congresso. Esse sistema já existe em países como a França, a Itália, a Alemanha, e, em certo sentido, também na Grã-Bretanha. No Brasil, a meu ver, ele foi politicamente mal resolvido, através do recurso ao decreto-lei e ao decurso de prazo, os quais em última análise se equivalem, distinguindo-se apenas na circunstância de que no caso do decreto-lei suprime-se o poder de emenda, o que é um erro, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista jurídico.

No caso do decreto-lei, que pode ser aceito em circunstâncias muito excepcionais, parece-me que seria indispensável alterar substancialmente não o instituto jurídico em si, mas, sim, o seu processo de elaboração. Admito até que possa ter vigência imediata se submetido à apreciação prévia do Poder Judiciário quanto à sua constitucionalidade e juridicidade, no caso, através – quem sabe? – do próprio Supremo Tribunal Federal. Sobre esse controle jurídico se estabeleceria a segunda instância de controle político, que seria sua apreciação pelo Legislativo, desde

que mantido o poder de emendá-lo. Da mesma forma, o instituto do decurso de prazo, recurso legítimo para a obtenção de leis indispensáveis à administração, deve ser operado de forma mais democrática que assegure a legitimidade da apreciação política do Parlamento. Entendo que priorizar sua apreciação através da inclusão preferencial na Ordem do Dia, provocando uma decisão das duas Casas do Congresso, é uma forma mais adequada de assegurar o controle do Executivo sobre a atividade legislativa do Parlamento. Outro mecanismo que não pretendo esgotar aqui, mas considero oportuno – apenas para referir-me – é o da lei delegada, tão importante, e, a meu ver, tão pouco utilizada, apesar de previsto na Constituição em vigor.

O poder de remover e fiscalizar: o orçamento

Acho que quando o legislador estabeleceu no artigo 45 a fiscalização financeira e orçamentária, ele não pretendeu apenas aquela fiscalização *a posteriori*. Nós deveríamos cogitar também daquilo que se poderia chamar controle e acompanhamento da própria discussão e votação do orçamento. Trocando em miúdos, seria o caso, uma vez submetido o orçamento à apreciação do Congresso, de se verificar quais as prioridades para a alocação dos recursos. E discutir politicamente se essas prioridades efetivamente corresponderiam ao interesse e ao desejo da nação. Se isso é correto, a alocação de recursos deveria vir em função desse acompanhamento e controle que seriam feitos *a priori*. De igual forma, uma vez em execução o orçamento, e ocorrendo um fato superveniente, seria o caso de o Congresso discutir e analisar se conviria deslocar as prioridades que tinham sido antes conferidas no orçamento, na lei de meios já aprovada.

Isto implica mudança substancial no processo de controle e funcionamento do Legislativo. Entre 1946 e 1982, funcionaram na Câmara dos Deputados – este é um levantamento precário, pode ter algum erro – nada menos que 292 Comissões Parlamentares de Inquéritos. Dessas são poucos os resultados efetivos, até mesmo em razão da mecânica de decisão legislativa que nesses casos se adotou. A Constituição de 67 e a Emenda nº 1, de 69, procuraram evitar a proliferação desses órgãos de investigação parlamentar, cingindo-os a cinco, de funcionamento simultâneo, salvo decisão da maioria de cada uma das Casas, para se estabelecer o controle paralelo e simultâneo da administração. Temos que mudar essa prática, delegando-a permanentemente não apenas a uma comissão específica, como se pretende com a Comissão de Fiscalização Financeira, depois da regulamentação do artigo 45, da Constituição em vigor. Entendo que esse mecanismo deveria ser estabelecido para o funcionamento das Comissões Técnicas, tanto da Câmara quanto do Senado, que em geral correspondem às áreas de atuação ministerial.

Nesse rol de mudanças, não se pode também deixar de contemplar um acompanhamento mais efetivo e eficaz da política externa pelo poder político da nação.

Organizações e partidos

Quero destacar, finalmente, duas questões, que se sobrepõem: a primeira é a tutela do Estado sobre a sociedade; a segunda, que lhe é consequente, é o controle da sociedade sobre os poderes do Estado. A Constituição tem de prover em que medida o Estado deve tutelar os conflitos sociais – não participando deles, mas arbitrando-os, na medida exclusiva de suas responsabilidades, para a manutenção da harmonia social. O Estado é um poder de reserva para que a sociedade encete a sua marcha de forma antagônica, como é lícito nos regimes democráticos, evitando apenas que esses antagonismos, inevitáveis na sociedade democrática, se tornem em conflitos agônicos. Nesse sentido, é preciso dar plena liberdade de organização aos órgãos e entidades corporativas das diferentes classes sociais, para que esses conflitos sejam canalizados através de mecanismos de negociação, em que a interferência do Estado se dê de forma complementar, apenas na medida em que ocorram os impasses. O poder de reserva, portanto, deve ser, sobretudo, o poder arbitral do Estado. Isso vale para a organização sindical e para toda forma de organização corporativa, da mesma forma como deve ser válido para os partidos políticos, como agentes intermediários do conflito político entre a sociedade e o Estado. A meu ver, enquanto não tivermos partidos fortes, consistentes, estruturados – e essa é uma

das tarefas da Constituinte – não teremos instituições sólidas e democracia estável. Maurice Duverger, um dos melhores especialistas no estudo das questões dos partidos políticos no país, veio certa feita ao Brasil e, falando na Universidade de Brasília, disse: "O Brasil tem todas as condições para ser uma grande nação e ser uma grande democracia. Mas só o será no instante em que tiver partidos fortes e estruturados".

2.2. Audiência do dia 30/4/1987

(*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 56-58)

Miguel Seabra Fagundes

Contenção do excessivo poder do Executivo: parlamentarismo ou, então, presidencialismo modificado em profundidade

Um grande problema em relação ao Poder Executivo, em nosso país, tem sido, dentro do regime presidencialista, adotado até hoje, o da dimensão do poder exercido pelo presidente da República. Sob a Constituição de 1891, tivemos alguns presidentes que foram verdadeiros ditadores no quadro político do país: o presidente Artur Bernardes e o presidente Washington Luiz.

Durante a vigência da Constituição de 1946, o país teve dias admiráveis de vivência democrática, com a alternância dos partidos no poder, através de eleições, e nenhum presidente parece ter-se arrogado poderes ditatoriais. Mas, logo em 1967/69, rebentada a mesma vocação do nosso presidencialismo para o domínio do Poder Executivo. Isso evidencia como principal problema, numa visão desses dois poderes, o da contenção do Poder Executivo, cuja hipertrofia podemos considerar um mal da vocação política brasileira. Os dois caminhos dessa contenção seriam: o parlamentarismo, em que não há lugar fácil para as demasias do comandante do poder – que no caso seria o primeiro-ministro, ficando o presidente como figura apenas, ou quase decorativa – ou o presidencialismo modificado em profundidade.

Com relação ao parlamentarismo, ideia que hoje apaixona ou empolga muitos setores que estudam os problemas políticos do país, teríamos que pensar na estabilidade dos gabinetes, tendo em vista o que ocorreu na França antes de 1958, e acontece na Itália de hoje. Mas a instabilidade dos gabinetes nesses países foi episódica e não significa, a não ser numa visão unilateral, a precariedade do poder ou da autoridade através do poder. A Itália, por exemplo, que já passou um, dois até três meses sem ter gabinete, é um país admiravelmente governado, dentro de toda a anarquia vocacional do temperamento italiano. A Itália é um dos países de maior viço econômico na Europa, com todo esse quadro, porque há uma burocracia instalada, que governa o país, e há uma elite política, que programa o governo. A Alemanha tem grande estabilidade sob o regime parlamentar; a França, hoje, a tem; também, a Espanha está estável sob o mesmo regime. Enfim, o regime parlamentar é compatível com a estabilidade do governo, e um dos critérios para a estabilidade dos gabinetes seria só permitir a sua queda, digamos, por dois terços dos votos do Parlamento, uma maioria difícil de se lograr. Mas me parece que poderíamos pensar, também, em um regime presidencial, atenuado pela participação relevante do Congresso na dinâmica do poder. Tenho para mim que, permanecendo o regime presidencial, poder-se-á adotar duas normas de grande importância: primeiro, toda nomeação de ministro ficará sujeita a aprovação do Parlamento; segundo, o Parlamento poderá destituir ministros. Ele não destituiria o governo, o gabinete, mas ministros. Quando um ministro – e o ministro é uma expressão do governo – praticasse uma política incompatível com o sentimento nacional, expresso na sua representação, ele seria, possivelmente por um *quorum* também qualificado, destituído, e o governo lhe daria um substituto, o que significaria que se teria rendido – e nem poderia deixar de render-se a um critério político, do Parlamento, da nação.

Neste bosquejo da matéria, eu diria que, a perdurar o presidencialismo, ele teria que ser ajustado a controles do Legislativo, que tirassem do presidente da República o domínio total que ele tem hoje sobre a programação e a gestão do governo.

Como democratizar o poder: formas de participação

Mas estou falando do Poder Executivo e peço permissão para projetar o meu pensamento a outros ângulos. Acho que é muito importante a democratização do poder no Brasil, isto é, a participação do povo mais diretamente nos quadros do governo. Também nesse aspecto, ter-se-ia que inovar.

Acho que um dos caminhos para a democratização do Poder Executivo estaria na instituição, em vários setores, de conselhos – depois darei exemplos que podem ilustrar melhor o meu pensamento – que não fossem compostos com maioria de representantes do Poder Executivo, pois isso as desvaloriza inteiramente como instrumento de acesso do povo à realização das suas ideias e pretensões. Um conselho nomeado pelo Executivo, como hoje há tantos, não é senão um instrumento do Executivo, que destitui a qualquer momento quem discorda dele. Enfim, não resolve nada, senão homologa o que seja um pensamento virtual ou manifesto da cúpula do Poder Executivo. Dever-se-iam estruturar – depois vou indicar exemplos – conselhos compostos de representantes tirados da sociedade civil, em vários setores. Por exemplo, um conselho das comunicações teria representantes do empresariado, da área sindical, da área liberal e da área artística. Enfim haveria representantes de várias áreas, que seriam indicados por suas categorias, nunca pelo governo. Este poderia formalizá-lo baixando atos de investidura, mas seriam obrigados a investir aqueles que fossem indicados. Os conselhos seriam independentes nas suas composições e deliberações. Assim, ao se manifestarem sobre os problemas que lhes seriam afetos, manifestar-se-iam sem querer saber se o governo estava ou não de acordo.

Em casos de problemas de urbanismo dar-se-ia a mesma coisa: viriam os integrantes da classe dos arquitetos, dos engenheiros, das associações de moradores e assim por diante, sempre em maioria. O governo teria sua representação, mas seria menor, para que não fosse capaz de dominar o conselho. No plano das comunicações, por exemplo, evitamos que hoje fossem monopólio de fato e que as empresas que detêm os canais de comunicação – falo em comunicação de um modo geral mas agora estou me referindo a canais de televisão e rádio – ficassem à mercê das sanções dos aborrecimentos e das marcações de setores do governo, não conformados com suas orientações.

2.3. Audiência do dia 30/4/1987

(*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 58-60)

João Amazonas

A inadequação do presidencialismo ao Brasil

Com todo o respeito por aqueles que defendem as ideias presidencialistas (...) um exame mais aprofundado desse sistema no Brasil mostra ser ele absolutamente inadequado à realidade do nosso país. Aqui não existiam treze colônias inglesas, mas um país unitário, sob domínio português, e com outras características especiais. Penso, assim, que a instituição do presidencialismo no Brasil, copiando a fórmula norte-americana, decretou, desde o início, que esse poder do presidencialismo baseia-se nos três Poderes independentes e harmônicos entre si. É preciso que tenhamos perdido toda a noção da crítica histórica, para dizer que, algum dia no nosso país existiram três Poderes independentes e harmônicos entre si. O presidencialismo, na realidade, é uma monarquia disfarçada, é a criação do regime autocrático e, dentro desse sistema, predominou sempre – não podia deixar de ser assim – o Poder Executivo. No Brasil, nem o Judiciário nem o Legislativo tiveram em tempo algum, na história do país, o papel de expressão maior na condução da nação brasileira. Penso portanto que essa separação de Poderes é simplesmente um mito, uma ficção em nosso país; uma espécie de corolário para dar certa tintura, dita democrática, às instituições brasileiras. É evidente que esse sistema presidencialista, assim instituído no Brasil, correspondia aos interesses econômicos das velhas oligarquias que existiam em nosso país e eram na realidade, as classes dominantes. Oligarquias que tinham expressão maior nos estados de São Paulo e Minas Gerais – não é por acaso que essas duas oligarquias se revezaram no Poder durante quase sessenta ou setenta anos.

Nossa opinião nesse particular é de que o Brasil não pode continuar sob o regime presidencialista, que conhecemos há noventa e cinco anos. O Brasil não pode continuar com esse regime, por que ele é totalmente inadaptado ao país e contraria a própria realidade nacional, hoje mais profundamente que em qualquer outro período da história.

Presidencialismo e militarismo

No Brasil o presidencialismo foi montado e desenvolveu-se sob a égide do militarismo, que é também um poder e que se transformou, através do processo histórico brasileiro, num superpoder. O militarismo perturbou mesmo essa cópia exótica que havíamos adotado do sistema norte-americano. São tantas as intervenções e pressões militares sobre o poder constituído no Brasil, que podemos dizer que é muito pequeno o espaço, nesses noventa e cinco anos de vida republicana, em que a presença do militarismo não se fez sentir pesadamente na nossa pátria.

Um governo de corresponsabilidade

Achamos que era necessário criar um governo de corresponsabilidade. O que significa isso? Significa, antes de mais nada, que, apesar de no Brasil dizermos que existem três Poderes, o Poder Legislativo não se sente, de maneira alguma, responsável pelo comando do país e limita-se, quando muito, à elaboração de leis, grande parte das quais vem do Poder Executivo. O Poder Legislativo não é poder no Brasil. O Poder Legislativo no Brasil tem sido um poder – se isso se chama poder – menor. Srs. Constituintes, nossa proposta é no sentido de que o Brasil deve criar um governo de corresponsabilidade entre o Executivo e o Legislativo, em que a Presidência da República e o Congresso Nacional, assumam a direção político-administrativa do país, conjuntamente. Isso seria feito através de um governo de corresponsabilidade, constituído pela Presidência da República, expressando o Poder Executivo, e pelo Poder Legislativo. Acho que devíamos atribuir essa função de governo do país também ao Legislativo. É preciso encontrar o caminho para isso, e nossa formação, em grande parte, trata de destacar essa questão. Penso que um governo de corresponsabilidade seria a melhor maneira de se procurar o equilíbrio entre as forças políticas e permitir uma durabilidade maior e a maneira mais consolidada de instituições democráticas na nossa terra.

Sem dúvida, um governo de corresponsabilidade não somente limitaria em boa parte os poderes do presidente da República, como determinaria que no Brasil ele fosse eleito diretamente pelo povo. Esta é uma aspiração da nossa gente: que o presidente da República seja eleito diretamente e com um mandato determinado que, pensamos, deveria ser de quatro anos. Acho também que é necessário fazer uma reformulação do próprio Congresso Nacional; estabelecer certos parâmetros de atividade, certas normas de atuação, que permitam e deem ao Congresso Nacional a incumbência de também administrar, conjuntamente com a Presidência da República, o país.

A falácia da inviabilidade do parlamentarismo pela falta de partidos

Procura-se dizer, meus amigos, que não podemos mudar o sistema de governo porque não existem partidos consolidados em nosso país. Devo observar que o presidencialismo nunca permitiu uma consolidação de partidos políticos nesta terra. O Brasil é um grande cemitério de siglas e legendas partidárias. Tivemos dezenas delas, que surgiram e morreram, passaram na esteira do tempo. Nenhum partido consolidou-se no Brasil como expressão definitiva de uma instituição política respeitável do sistema presidencialista. Por isso, argumentar que é preciso ter partidos consolidados para mudar o sistema de governo, parece-me, uma questão pouco aceitável. Ao contrário, sou da opinião de que o único sistema que pode consolidar os partidos políticos é precisamente o parlamentarista, porque só através deste sistema os partidos adquirem expressões na vida política; somente no parlamentarismo eles podem jogar um papel de maior significação, e seus programas, suas diretivas, suas orientações começam a ganhar raízes no seio da sociedade.

Parlamentarismo e crises

Também se diz que o parlamentarismo vai determinar no Brasil crises repetidas. Parece-me que falam de corda em casa de enforcado, porque em noventa e cinco anos

de vida republicana este país não fez outra coisa senão enfrentar crises após crises. Essa é a realidade do nosso país. E estamos continuando a enfrentá-las. Acho que as crises são inevitáveis, porque decorrem não propriamente do sistema de governo; são outras as injunções que determinam as crises. E penso que o sistema parlamentarista é muito mais adequado à solução e ao encaminhamento das crises do que o sistema rígido do presidencialismo.

Ainda mais: do ponto de vista da orientação – e sabemos bem da experiência, em nossa terra, às vésperas das eleições; dos programas, das diretivas, dos discursos – os candidatos à Presidência da República são representantes de uma monarquia disfarçada que existe no nosso país e prometem mundos e fundos. Mas logo no primeiro dia em que assumem o poder dizem: "Sou o governo, aqui quem manda sou eu". Esquecem-se dos programas, das diretivas e do fundamental, que são as grandes massas que os elegeram. Por isso, esse sistema não pode, sem dúvida alguma, perdurar. Acho inadequado um governo presidencialista no Brasil, hoje, que fuja dos interesses nacionais – e creio que há presidentes da República que se afastam dos programas que apresentaram e muitas vezes incursionam por campos estranhos aos interesses da pátria.

A rigidez do presidencialismo

O presidencialismo é, portanto, rígido; é um sistema incompatível com a democracia, com a participação do povo na vida política do país. Por isso, o sistema parlamentarista, neste sentido, é muito mais dúctil, é muito mais factível, permite e facilita que um governo que foge às promessas que fez ao eleitorado, que foge aos seus programas, que foge às suas diretivas de poder, seja destituído e substituído por outro, sem qualquer terremoto político. Neste país só se destitui governo em terremoto, não propriamente político, mas militar. Só se consegue no regime presidencialista substituir o governo através da intervenção armada no país. Penso que a democracia, que a nação vigilante, consciente, tem o direito, a qualquer momento, de fazer valer a sua vontade e condenar um governo que se tenha afastado das diretivas fundamentais a que se propôs; o povo tem esse direito. Por isso, penso que a maneira mais fácil de enfrentar e resolver as crises nacionais é através de um sistema parlamentarista de governo; jamais de um regime presidencialista.

O parlamentarismo de 1961

Por último, ouço muito, dizerem: "Mas tivemos que usar o sistema parlamentarista em 1961, e no que deu? Não funcionou. O regime parlamentarista teve que ser substituído e voltamos ao presidencialismo". Acho que esse argumento não tem fundamento algum porque toda a nação brasileira sabe – e a classe política também – que o parlamentarismo de 1961 foi criado artificialmente, conjunturalmente. Como solução de compromisso para uma crise política importante, e que ia ter vivência muito pequena. Foi desta forma que se instituiu o chamado parlamentarismo no Brasil. Não foi uma instituição criada com fins permanentes de arraigar-se, enfim, de continuar existindo na sociedade. Por isso, acho que o argumento do parlamentarismo de 1961 não chega a ser um fundamento maior para justificar a negativa da existência do regime parlamentarista no Brasil.

A solução parlamentarista e os efeitos salutares na educação e organização do povo e mobilização das massas

Não tenho ilusão alguma, porque sou socialista e revolucionário, de que o parlamentarismo vai resolver os problemas fundamentais da nossa pátria, mas creio que, como sistema de governo, dentro do quadro vigente, permite muito mais a educação do povo, a organização do povo, a mobilização das massas, porque ele desperta a consciência nacional e os deveres cívicos dos cidadãos. Acho que esse é um papel importante que pode desempenhar o sistema parlamentarista na nossa Terra. Por isso, defendo-o. Ficam as minhas ideias e o meu desejo de que essa Constituinte de 1987 se debruce efetivamente sobre os problemas da sua época – que não são os mesmos de 1946, nem de 1934, nem de 1891 – problemas de uma sociedade que evoluiu, num país que cresceu, que adquiriu consciência e que necessita adaptar as suas instituições a esta realidade nacional, muito viva e muito exigente.

2.4. Audiência do dia 4/5/1987

(*Danc* – Suplemento, 24/6/1987, p. 108-112)

Franco Montoro

O regime tem de ser descentralizado e participativo

Depois da experiência de mais de vinte anos de um regime centralizador e autoritário, que concentrou nas mãos dos órgãos federais todos as recursos e poderes, impõe-se revisão deste quadro institucional. Com a eleição de Tancredo Neves e de José Sarney, foi posto um termo ao regime autoritário. Mas é preciso construir a democracia e rever conceitos, substituir mecanismos, principalmente no tocante à distribuição de competências e de recursos.

O governo descentralizado

Em relação à descentralização, abordarei alguns pontos que me parecem básicos. Em primeiro lugar, a Constituição deve estabelecer, como princípio programático, a descentralização de atribuições e recursos, de modo a assegurar a participação dos diversos setores da sociedade na solução dos seus problemas. É o princípio geral da descentralização. Em segundo, devem ser firmados, como princípios diretivos da administração pública na esfera federal, estadual e municipal, as seguintes normas: 1) todas as atividades que possam ser exercidas de forma adequada ao interesse público pela própria comunidade, através de iniciativas e entidades não governamentais, devem ser respeitadas, apoiadas e fiscalizadas pelo poder público; 2) quando forem necessárias a intervenção e a atuação do poder público, essas atividades devem ser exercidas prioritariamente pelo município; 3) somente aquelas atividades que não possam ser convenientemente exercidas pelo município deverão ser atribuídas ao estado: 4) caberá à União exercer as atividades que o estado, o município ou as entidades da própria comunidade não possam executar de forma adequada ao interesse público. A União deverá exercer as grandes funções nacionais de defesa, de definição das políticas econômica e externa, de correção das desigualdades regionais e outras que não possam ser convenientemente exercidas pelos órgãos de hierarquia inferior. Trata-se de uma inversão da pirâmide. Hoje, por uma velha tradição agravada nos últimos anos, todos os poderes e recursos se concentram nos órgãos federais. Até matérias como alfabetização de adultos, um problema municipal, suburbano, são tratadas a nível federal, com acordos internacionais.

O governo participativo

Em relação à participação, propomos que a Constituição assegure a participação de representantes da sociedade civil – empresários, empregados, usuários, consumidores ou setores semelhantes – nos órgãos colegiados da administração direta. A participação da comunidade está muito ligada à ideia da descentralização. Sempre que descentralizo, estou criando oportunidade para que setores, cada vez maiores, mais amplos, participem das decisões ou das atividades da sociedade. A Constituição deveria estabelecer como norma um princípio programático: "todo órgão colegiado da administração pública deve ter obrigatoriamente a participação de representantes da coletividade".

O diálogo dos poderes

O terceiro ponto a que me referi é sobre o diálogo dos poderes. V.Exas. têm em mãos esse trabalho. Resumindo, a Constituição estabelece a obrigatoriedade de o presidente da República enviar ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura anual de seus trabalhos, uma mensagem apresentando os problemas fundamentais da nação e as medidas que podem ser tomadas pelo Congresso. Esta é uma norma constitucional clássica. Em outros países ela existe com uma repercussão muito maior do que no Brasil. Aqui, infelizmente esse instituto tem sido diminuído na sua importância. Em geral, vem o chefe da Casa Civil, entrega a mensagem, faz-se a leitura de alguns trechos e vai para a biblioteca – e nada mais se faz a respeito. Em outros países o processo é diferente. Nos Estados Unidos esse documento chama-se O Estado da Nação. O presidente envia o documento ao Congresso, sobre o estado da nação; o Congresso reúne-se, debate, e toda a imprensa comenta. Porque é um documento através do

qual o presidente da República com toda a sua autoridade, dirige-se ao Congresso, e todos os diários publicam editoriais, abrem debates na televisão, no rádio, enfim, debate-se amplamente o problema. Aqui, infelizmente, não acontece assim. Fazendo-se uma pesquisa histórica, verifica-se que no passado era diferente. No tempo da Monarquia, o imperador ia à Assembleia e levava o que se chamava "A Fala do Trono". Ele levava sua mensagem, o Congresso ou Assembleia nomeava uma comissão para examinar o documento, votavam-se as soluções – era o chamado de "Voto de Graças" enviado ao imperador, a resposta da Assembleia à sua mensagem.

2.5. Audiência do dia 5/5/1987

(*Danc* – Suplemento, 25/6/1987, p. 77-80)

Miguel Reale Júnior

A forma de governo como instrumento de superação de crises no país

Ora, não tenhamos a pretensão de imaginar que é através da forma de governo que iremos solucionar, milagrosamente, toda a crise institucional que caracteriza a vida republicana brasileira do último século – desde o início da República. Porém, a forma de governo não deixa de ser um mecanismo por meio do qual se encontram possibilidades de composições políticas superadoras das crises.

A crise brasileira: o divórcio entre Executivo e Legislativo

Assim, o que caracteriza a vida brasileira, nos últimos cem anos, é o profundo divórcio que existe entre o Executivo e o Legislativo. O presidente da República é, ao mesmo tempo, um senhor todo-poderoso, porque ele nomeia e demite, porque ele tem capacidade de emitir moeda, porque ele tem o Banco do Brasil, porque ele tem o Banco Central, mas, ao mesmo tempo, ele é incapaz de promover a reforma, a mudança, o avanço social, o caminhar no sentido de liberdade política e da igualdade econômica, porque ele se encontra manietado, impossibilitado de ter um programa no qual haja conciliação nacional. Outro dado de realidade imprescindível de se constatar, que é um dado da sociologia política brasileira, está, sem dúvida alguma, no desprestígio do Legislativo, no desprestígio do político e no desprestígio da política. É só perguntar a qualquer homem do povo se acredita na política e se acredita nos políticos... Porque existe todo um campo explorado continuamente pela imprensa, no sentido de revelar, com aceitação indiscutível, a desídia, a incúria do Legislativo, sem que o trabalho realmente efetuado nesta Casa brote para a opinião pública.

Não o parlamentarismo, mas sim um sistema de corresponsabilidade

Acredito que, diante do fato de termos eleição direta para presidente da República, não se pode emascular esse homem que convenceu o povo, que foi ouvido, obrigando-o a ser um mero chefe de Estado. Ele tem um programa de governo, que foi discutido, tem aspirações que foram acolhidas. O presidente da República é proeminente na vida brasileira. Temos cem anos de republicanismo na vida brasileira que deixaram e deixam marcas. Qualquer forma de parlamentarismo ou de um sistema misto que pende mais para o Parlamento, em detrimento do Poder Executivo, do presidente da República, poderá sofrer a acusação de que se está, de forma oblíqua, retirando a grande aspiração popular, que é a eleição direta para presidente da República. A eleição direta será uma eleição direta de alguém que não será presidente da República, mas um árbitro dos conflitos, um mero mediador, e não o tradutor das aspirações que foram colhidas e cujas soluções foram prometidas. Assim, o presidente da República tem de ser obrigatoriamente a figura proeminente do sistema. Mas se ele é a figura proeminente do sistema, isto implica, sem dúvida alguma, a necessidade de se ter um sistema de corresponsabilidade entre o Poder Executivo e o Legislativo. Deve-se estabelecer um revigoramento do Legislativo, que passa por várias medidas, não só da forma de governo, mas medidas de agilização e de eficácia do próprio Poder Legislativo, de formas de controle da administração.

Um sistema híbrido não seria uma boa solução

O sistema híbrido proposto, no sentido de que haja um chefe de Estado escolhido por eleições diretas e um chefe

que dirija a política e a administração federal, acabará por estabelecer a perenidade da crise. Cairemos numa anarquia parlamentar. O presidente da República eleito, que terá imposto a ele o primeiro-ministro, que vai conduzir a política e a administração, fará com que o presidente da República, que tem como respaldo popular 35 milhões de votos, chegue à televisão e diga: "Não posso atender às aspirações populares porque o Congresso não deixa". Ou: "Porque o primeiro-ministro me impede de realizar as tarefas que me competem". Esta é a grande dificuldade do sistema misto em que se estabeleça uma diarquia, em que se estabeleçam dois polos que podem levar, antes de tudo, a uma paralisia. O sistema adotado pela Comissão Afonso Arinos leva a uma paralisia. Basta lembrar um exemplo: cabe a iniciativa de leis ao presidente da República. Ora, a iniciativa de leis é a máquina transformadora, a máquina propulsionadora da transformação do programa de governo. A iniciativa de leis cabe ao presidente da República, ouvido o primeiro-ministro, mas é da iniciativa do presidente da República quando o plano de governo é decidido pelo Conselho de Ministros, submetido este plano à apreciação do presidente da República. O orçamento é submetido ao presidente da República, mas quem dirige a administração, quem faz o plano de governo, na verdade, é o primeiro-ministro, é o Conselho de Ministros, que é presidido pelo presidente do Conselho, e não pelo presidente da República. Então o presidente da República pode ser um obstáculo à consecução de todo o plano de governo que venha a ser construído pelo Conselho de Ministros, presidido pelo primeiro-ministro ou pelo presidente do Conselho, nos termos adotados pela Comissão Afonso Arinos. Esta paralisia é algo que ocorrerá inevitavelmente, na medida em que não temos partidos políticos consolidados, não temos partidos políticos decantados, que não se reúnem em torno de posturas ideológicas e muito menos ainda em torno de diretrizes básicas. Mesmo que não fossem programas definidos e posturas ideológicas, algumas diretrizes deveriam definir a vida político-partidária. Isto não ocorre. A dança partidária, os descontentamentos pessoais poderão levar a crises contínuas, na medida em que o primeiro-ministro estará como absolutamente representante dessas tendências da Câmara, inviabilizado de realizar as suas propostas por um presidente da República que paralisa o processo legislativo.

Busca de uma solução sui generis

Se não podemos ter esta diarquia, com esta divisão de poderes entre o primeiro-ministro e o presidente da República, cabe a busca de uma solução *sui generis*: que se amolde esta realidade sobre a qual falei no início da exposição, esta postura significa que o presidente da República é o chefe de Estado e o chefe de Governo. Mas se estabelece um regime de corresponsabilidade entre a Presidência da República e o Legislativo, principalmente através de uma articulação política. O que falta na vida política brasileira senão articulação política? E quando surge articulação política, entende-se que isto fere o sistema.

Creio que, através desse mecanismo, fugimos da mecânica clássica do parlamentarismo: valorizamos a figura do presidente da República em consonância com a realidade brasileira; atribuímos, sem dúvida alguma, ao Legislativo uma parcela de responsabilidade e de poder, porque em grande parte o menosprezo que prevalece na população brasileira com relação ao Legislativo decorre de sua ausência de poder, da ausência de interferência. Dando-se corresponsabilidade e participação, cria-se o sistema flexível – o que mais importa é a flexibilidade do sistema. Pode ser que em função desse sistema valorize-se ainda mais o Legislativo na prática política; valorize-se o primeiro-ministro, viabilizando-se que o presidente até lhe solicite que presida a reunião do Conselho de Ministros. A prática política, de acordo com o temperamento do presidente da República e do primeiro-ministro, de acordo com a conjuntura política do instante, poderá prevalecer; poderá levar, cada vez mais, a uma parlamentarização maior do sistema proposto. Mas ele é um ponto de partida que viabiliza a flexibilidade. Antes de tudo ele viabiliza algo que me parece fundamental e que o instante revela que é necessário.

É necessário fortalecer o Legislativo

É necessário, por outro lado, fortalecer o Legislativo, dar-lhe eficácia para que tenha condições de acompanhar o

Estado intervencionista, hoje praticamente obrigatório e o Estado-providência no país, que não deve ser, mas que é. Basta ver a reunião dos governadores que acaba por definir como um pedido de auxílio às unidades federativas, que se encontram desesperadas com o seu descalabro financeiro. Este Legislativo precisa ter agilidade nas respostas, permitindo que as Comissões Permanentes convoquem ministros de Estado, que as Comissões Parlamentares de Inquérito tenham força de autoridade judiciária e que as suas conclusões sejam obrigatoriamente públicas e enviadas ao Ministério Público Federal para adoção das medidas cabíveis; que o plenário seja o órgão limitado às grandes questões nacionais; que haja Comissões Permanentes com a possibilidade de discussão e voto, indo diretamente à sanção, depositado, o projeto votado, e que vá a Plenário, caso um quarto de cada uma das Casas o exija, para que haja agilidade na apreciação de matérias.

Modelo participativo

Então seria fundamental a criação da participação política num centro importante de decisão como o Conselho Monetário Nacional, ou um conselho de economia e planejamento do qual participassem o Legislativo e a sociedade civil, com representação também dos trabalhadores na agricultura, na indústria, no comércio, num centro de decisão tão importante. Isto é viabilizar a corresponsabilidade em nível do sistema de governo e a nível da participação política. Estou convencido de que a justiça social só brota na medida em que houver maior participação política. É a participação política no centro de decisão que empurra para mudanças. É necessária a criação de mecanismos pelos quais se viabilize essa participação nos centros de decisão. Esse sistema de governo a viabiliza. Esse e outros mecanismos de fortalecimento do Legislativo, de participação política em centros de decisão na vida econômica são formas de empurrar um sistema estável para que ele aprenda a conviver com mudança, através da fixação da política brasileira como programa, como plano.

2.6. Audiência do dia 6/5/1987

(*Danc* – Suplemento, 27/6/1987, p. 24-26)

Josaphat Marinho

Os regimes são mistos no mundo contemporâneo

É sabido que, em termos gerais, hoje, não há regime de governo puro, todos os que se estão instituindo têm caráter misto. Se o regime é parlamentar, nele se adotam práticas do mecanismo presidencial. Se o regime é presidencial, nele se introduzem práticas ou fórmulas do regime parlamentar. Não há que estranhar esta orientação, porque a experiência, em todo o mundo, demonstra que a Constituição não deve ser expressão de qualquer dogma, de qualquer teoria, do exclusivismo de qualquer escola filosófica ou de caráter político.

O que deve ser o Poder Executivo

A dúvida ou a contestação que se levantou, sobretudo entre as duas Grandes Guerras, sobre a insubsistência do regime de separação de Poderes, parece que já não resiste à realidade. A experiência dos Estados totalitários, os abusos praticados por todas as ditaduras revelaram que é de toda conveniência social e política que os Poderes estejam perfeitamente delimitados. Poder-se-á dizer que já não são separados. Certo. São Poderes coordenados entre si. Mas, na medida em que esses Poderes têm funções claramente especificadas na Constituição, um fiscaliza a atuação do outro, e dessa fiscalização recíproca resulta o equilíbrio conveniente à manutenção das instituições e ao desenvolvimento social e econômico do país. Como o constituinte irá definir a especificação dos Poderes é matéria que está sendo largamente controvertida, mas, no Brasil, tudo indica que os Poderes serão Legislativo e o Judiciário. Qual será, então, a posição do Poder Executivo no mecanismo que se quer instituir? O problema requer ponderação, porque é gerador de dúvidas e de paixões, em face das distorções que se verificaram no mundo e, com muito relevo, no Brasil. A generalidade dos autores salienta que até a primeira fase do nosso século o Poder Executivo foi o poder fraco. O poder forte era o Congresso. De um modo geral diz-se que assim ocorreu

até 1930. Mas, depois desta época – e inclusive no Brasil – o Poder Executivo fortaleceu-se. Em alguns momentos fortaleceu-se abusivamente. Todo o período da ditadura Vargas, todo o largo período da ditadura militar recente são exemplos significativos desse descomedimento do Poder Executivo. Mas a verdade é que não podemos partir de preconceitos para a fixação das funções e da competência do Poder Executivo.

Além disso, sejam quais forem as nossas diferenciações de compreensão pessoal sobre a concepção dos Poderes, é irrecusável que o Estado de nosso tempo é de tendência socializante e, por isso mesmo, Estado intervencionista. Mas um regime de perfeita cooperação entre o Legislativo e o Executivo não impede que este seja revestido das competências necessárias a regular o governo e a administração do país. Os excessos do regime ditatorial não nos devem levar ao receio de reconhecer que todo poder, particularmente o Poder Executivo – e já o disse Paul Marie Gaudenet –, tem dupla face: a de constrangimento e a de persuasão. Há aquelas atribuições que o governo exercita imperiosamente. Exercita-as para impor a sua autoridade e conseguir as reformas necessárias que, muitas vezes, contrariam práticas e costumes dominantes. E há o aspecto de persuasão, mediante o qual o governo conquista o consentimento popular. Mas são dois aspectos diversos, que precisam ser resguardados, para que o governo tenha condições de cumprir os seus deveres de realização perante a comunidade. O Poder Executivo por isso há de ser investido de amplas funções, sobretudo aquelas que visam a assegurar os direitos e garantias dos cidadãos e a promover as transformações sociais e econômicas. Não basta que se diga que a Constituição vai garantir os direitos individuais e dos cidadãos, os direitos sociais e econômicos. Natural é que sejam estabelecidos os mecanismos por intermédio dos quais essas finalidades sejam perfeitamente alcançadas. Para que essas finalidades não venham a conferir ao Poder Executivo competências excessivas, o poder do Congresso há de ser igualmente amplo, particularmente no que diz respeito à sua faculdade de fiscalização e de controle, ficando à Justiça a capacidade de corrigir pela aplicação do Direito os excessos resultantes das autoridades governamentais e administrativas. Mas, como definir a competência do Poder Executivo? Se o regime for presidencialista, já temos uma larga tradição. A Constituição de 1934 e a de 1946 contêm valiosos subsídios, muitos dos quais perfeitamente aproveitáveis nos dias presentes.

O Executivo e a necessidade de intervenção: os planos

Necessário será ampliar essa competência do ângulo social e econômico. As duas Constituições a que me referi se cuidaram do assunto não o fizeram em termos adequados às exigências do nosso tempo. Nesta fase do problema parece-me que um dos requisitos essenciais para garantir a um tempo o desenvolvimento econômico e social e o equilíbrio dos Poderes estará em que a Constituição fixe em termos claros e adequados um regime de planos para a administração. Hoje já não se discute que a planificação é perfeitamente compatível com a democracia. Não basta que se fale em planos. É preciso que se estabeleçam regras que tomem os planos imperativos para a administração e se delimitem os campos dentro dos quais a eles devam ficar também vinculados os órgãos da iniciativa privada. Se o plano pode ser imperativo para os órgãos do governo, nem sempre o serão para os particulares. Mas é necessário estabelecer uma forma de relacionar o cumprimento dos planos entre o poder governamental e o mundo empresarial para garantir um desenvolvimento equilibrado e para que não haja surpresas praticadas pela administração. Esta, aliás, é uma das circunstâncias que me parece das mais relevantes no estabelecimento do plano. Se o governo estabelece o plano e este há de ser plurianual para ter eficácia, o mundo privado se prepara, à vista do que o governo está delineando, para o exercício de suas atividades. Por isso, o plano revela indicações para os particulares e por isso também não devem ser mudados instantaneamente porque perturbam a atividade econômica do país.

O Parlamento e seu papel

Se um regime é presidencial, ao Parlamento caberá a tarefa de fiscalizar o plano que a própria representação há de votar, convertendo-o em lei. Essencial, também, é estabelecer condições para que maiorias eventuais não

possam modificá-lo. Se tal ocorrer os planos perdem, na verdade, sua eficácia, já que devem ser feitos para desdobramento a longo prazo, pelo menos, em regime plurianual. O Parlamento aí se fortifica, primeiro porque vota a lei de planos. Ao mesmo tempo prevê, em forma plurianual, a distribuição dos recursos. E, anualmente, cumpre a sua tarefa de apurar se, no orçamento de exercício, as previsões plurianuais estão sendo devidamente cumpridas. Mas dentro desse ângulo cumpre também estabelecer qual será a competência do Poder Executivo com relação a toda a vida econômica. Não parece que a Constituição, no final do século XX, possa, pura e simplesmente, proclamar a liberdade de iniciativa. A liberdade de iniciativa que as Constituições democráticas de um modo geral asseguram há de ser submetida ao interesse social e público. Mas para que não haja abuso por parte do Poder Executivo, a Assembleia Constituinte há de fixar as linhas da ordem econômica de modo que o Estado alcance seus fins precisos e pessoalmente eu diria – socializantes, sem os quais não se assegura a justiça social.

Os decretos-lei

Para tanto, me parece que a Assembleia Constituinte deveria eliminar o decreto-lei, suprimi-lo, ou melhor não renovar o Poder do Executivo de baixar decretos-leis. A experiência brasileira parece-me que assim aconselha. Dir-se-á que há casos em que o poder Executivo precisa adotar medidas urgentes na linha do interesse público. Mas se a lei delegada é prevista, e se prazos são estabelecidos para a deliberação legislativa, tudo se pode obter em prazo razoável sem a necessidade do decreto-lei. O que ocorre no Brasil é que a legislação delegada pouco foi posta em prática. Mesmo governos ditatoriais militares não se quiseram valer da prática da legislação delegada. A nova Constituição poderia estabelecer a forma da lei delegada do modo mais flexível, que substituísse a necessidade do decreto-lei. Desde que o Congresso confira especificamente os poderes próprios para a legislação delegada, o governo está investido de atribuições para atender, em prazo curto, ao interesse coletivo. Uma vez que a Constituição estabeleça os limites da delegação, a forma e o prazo dentro dos quais pode ser exercida, o governo estará protegido com o mecanismo próprio para atingir os objetivos necessários para resguardo da ordem pública ou do interesse público. Não me parece próprio nem sequer que aditamos o regime da Constituição italiana, segundo o qual se o decreto-lei não for aprovado pelo Parlamento, perde sua eficácia.

O presidencialismo, mas com nova disciplina

Acredito que na atualidade brasileira – e eu sou parlamentarista – melhor seria manter o regime presidencialista sob nova disciplina, dada a inexistência de partidos definitivos, orgânicos e programáticos no país. Se for mantido o regime presidencial, mesmo adotadas práticas parlamentaristas – dizia – o cuidado da Assembleia Constituinte há de ser dobrado para impedir que se renovem os excessos que têm ocorrido no Brasil. Nesse ângulo, acredito que a Constituinte, se adotar o regime presidencial, pode não apenas prever o comparecimento dos ministros ao Congresso, como pode também instituir a forma de destituição de ministros dentro de determinadas condições pela prática de atos considerados contrários às boas normas da administração, segundo o entendimento do Congresso. Pode o Parlamento exigir, estabelecer na Constituição que os planos aprovados por lei sejam sujeitos a fiscalização e prazos determinados para a apuração do exato cumprimento das prioridades estabelecidas. Essa seria até uma função nova que o Congresso exercitaria.

O poder de fiscalização e acompanhamento

A experiência brasileira mostra que as Comissões Parlamentares de Inquérito poucas vezes alcançaram suas finalidades reais. O Congresso deve ter o poder, nessas condições, de acompanhar a execução da tarefa administrativa de verificar o desdobramento dos trabalhos, mediante a apuração *in loco* como forma de pesquisa do real cumprimento dos planos estabelecidos. Se os planos se convertem em lei, o governo não é o único responsável por sua execução. O Congresso participará da tarefa. E pode o Congresso criar até para esse fim o mecanismo próprio de fiscalização da atividade administrativa, particularmente dos planos convertidos em lei. Se este órgão

será só do Congresso ou se será um órgão pessoal ou coletivo, parece melhor que a fixação se faça numa lei. Mas a Constituinte estabelecerá que a lei, provavelmente lei complementar, para não ser facilmente modificada, estabelecerá a forma de fiscalização dos atos da administração direta e indireta.

Descentralização

O outro aspecto será o de definir o poder político do Poder Executivo no Brasil, de modo que ele não usurpe tarefas que são dos governadores e até dos prefeitos. E esta é uma das razões que aconselham a supressão do decreto-lei. Na época da ditadura militar houve momento em que por decreto-lei o presidente da República deliberou o que os governadores podiam realizar de despesas no primeiro e no segundo semestre, o que era evidentemente a eliminação da autonomia dos estados. Sei que a esse respeito a Assembleia Nacional Constituinte está grandemente preocupada.

O problema dos partidos para o parlamentarismo já

Também me poderão objetar, já que me manifestei pela manutenção do regime presidencial com mecanismos parlamentaristas, que não há o inconveniente de se estabelecer logo o regime parlamentar, porque a prática dele levaria também à revisão dos partidos e ao seu funcionamento regular; em princípio assim ocorre, mas a verdade é que a nação não deve servir de cobaia para tal experiência. A correção da vida dos partidos não se opera a prazo curto num regime como o nosso, em que as anomalias da vida política praticamente extinguiram os partidos durante largo período e quando do seu restabelecimento as circunstâncias não permitiram que surgissem partidos com a homogeneidade necessária de seus componentes, de programas e diretrizes. Não há critica individualizada a nenhum partido. Também pertenço a um deles, mas a verdade é que há situações em que os partidos não funcionam. Funcionam grupos dos partidos. As linhas dos partidos, dos seus programas, não são postas em relevo como condições de pronunciamento. Então é indispensável, para que haja o regime parlamentar, primeiro criar os partidos programáticos, obedientes a uma ação permanente, e só depois, então, cuidar-se, aí sim, de uma possível reforma da Constituição para o estabelecimento do regime parlamentar de governo.

2.7. Audiência do dia 6/5/1987

(*Danc* – Suplemento, 27/6/1987, p. 27-31)

Cezar Saldanha

O modelo norte-americano não é apropriado ao país

Em um país como o nosso, entregar, organizar o governo na base do modelo clássico é um gesto da mais cruel irresponsabilidade histórica. Ainda mais quando se fala que se quer reduzir os poderes do presidente da República, no que concordo, e fazer um sistema igualzinho ao americano, no que não concordo. Ora, se criarmos um sistema como o americano, em que o presidente diminui de poderes, reforça o Poder Legislativo, teremos uma paralisação dos poderes. E como dizem os autores americanos: minorias lobistas, bem entrincheiradas no parlamentarismo para o país – ou bem entrincheiradas no Executivo. É a paralisação do governo. Então, o Brasil não pode ter um sistema que foi inventado pelos americanos para realizar o sonho do Estado liberal clássico, do Estado paralítico. Cumpre, portanto, criar um governo que seja eficiente, que tenha poder, ou seja, que tenha maioria na Câmara, que ele surja dessa maioria partidária que ganhou uma eleição com programa e que vai para o governo para fazer reformas.

Ambiguidade e contradição do papel presidencial

Outro ponto: a questão do dilema dos presidentes. O presidente vive um dilema atroz, por exemplo, quando conduz uma eleição. Como chefe de Governo ele teria de torcer para a vitória do seu partido; ele teria de ir para a televisão defender o programa do seu partido. Como chefe de Estado, que nomeia todos os burocratas, que tem um poder clientelístico brutal nas mãos, tem que ser neutro. E o que faz um presidente numa eleição? Ele vai fazer campanha para seu partido ou se compõe como magistrado? Se age como magistrado, seu próprio partido o

critica e o desmoraliza; se partidariza, não tem mais o respaldo da Oposição, na sua função de chefe de Estado. É um dilema brutal.

Enfim, como se deve conduzir? Como chefe de Estado ou como chefe de Governo? Se o presidente se conduz como chefe de Estado, símbolo da pátria, que vai tratar da Constituição agora, da tradição democrática, o grande ponto de encontro de brasileiros, o governo ficará às traças. Precisará ter um primeiro-ministro de fato, ou coisa que o valha. Seria a solução menos ruim. Se ele assume a função de governo, cai no emaranhado da política, perde o respeito da Oposição, que se acostuma a criticá-lo todo dia pelos jornais, pelo rádio, pela televisão e no Parlamento, deixando de ter aquela função superior para poder falar nos momentos de crise. É terrível, portanto, a incapacidade de a pessoa ser ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe de Governo. Para ser um bom chefe de Estado tem de ser neutro ou suprapartidário; e um bom chefe de Governo tem de ser um líder que comanda o seu partido.

Para o presidencialismo, é preciso um primeiro-ministro. Mas o presidencialismo não deixa solidificarem-se os partidos

De modo que, para um Executivo – entre aspas – moderno, que não existe, só vejo uma saída: organizar uma chefia de Governo separada da chefia de Estado, e uma administração separada do governo, única forma de evitarmos o clientelismo e criarmos mais racionalidade no nosso modo de governar o país. Agora, vejam, esse primeiro-ministro, que é o governo, que não mexe na administração, a não ser no seu círculo mais íntimo de assessores, esse governo é a liderança partidária que ganhou nas eleições. O que acontece? Nós não podemos ter partidos no Brasil enquanto houver presidencialismo. Porque todo sistema joga contra os partidos, a começar pelo presidente da República. É o primeiro a querer enfraquecer o maior partido que tiver como sombra de seu poder. É o primeiro a querer. Isso independe até de um ato de vontade. Ele não pode ter um poder paralelo, que seria um poder partidário e eleitoral. Ele tem de ser contra de alguma forma. Então, o próprio instituto presidencial maquina contra o partido. Claro, tem de destruir esse partido. E tudo se faz em torno de pessoas. Como é que pessoas da mesma orientação esquerdista podem estar em partidos diferentes? Está explicado que estejam. Por quê? Porque, no parlamentarismo, esses esquerdistas tinham de ir para o mesmo partido e disputar democraticamente uma liderança. Os melhores fazem isso. Agora, aqueles que acham que não têm competência para assumir uma liderança de um partido fundam o seu e tentam correr por fora. São da esquerda, mas querem correr por fora, porque, no presidencialismo, correndo por fora, podem chegar lá, no parlamentarismo nunca.

Em nosso sistema presidencial, os partidos não fazem a triagem dos aspirantes ao posto maior. O presidencialismo é antipartidário

Como é que querem ter partidos se permitem que alguém com um partidinho de nada, na base de um carisma pessoal, possa chegar à presidência da República? E querem partidos fortes no presidencialismo. É que o presidencialismo não é presidencialismo, é a democracia da política clientelista pela representação. Os teóricos do presidencialismo todos eles eram contra os partidos, e o são ainda hoje, nos Estados Unidos, único país do Ocidente que não tem verdadeiros partidos. Robert Dahl tem defendido a ideia de que os Estados Unidos precisam ter partidos ideológicos. Por quê? Porque, os ricos fazem *lobby*, têm dinheiro. Ele diz isso: presidencialismo não precisa de partidos. O Parlamento vira a casa dos *lobbies*. Os ricos têm dinheiro, fazem *lobby*. Dahl pergunta: "E os pobres? Como fazem eles, se não têm dinheiro?" E responde: "O *lobby* do pobre é o partido socialista". A frase não é minha, é de Robert Dahl. Como, nos Estados Unidos, ainda existem muitos pobres, ainda existem muitos perdedores, seria importante que tivesse um partido socialista, e a política fosse por partidos. O que implicaria mudança completa do sistema, porque o primeiro obstáculo contra o partido socialista é um capitalismo que compra os perdedores e que pode pagar os seus desatinos com a nossa dívida de subdesenvolvidos. E também porque um sistema personalista acaba destruindo a possibilidade de nascer um partido realmente socialista. Diz Dahl: isso significaria uma mudança do sistema político americano. E os conservadores americanos dizem: não,

não podemos ir para o parlamentarismo, para o sistema de partidos. Eles dizem, discutem isso. Por quê? Porque é esse presidencialismo que mantém entre nós a política de massa. E isso permite a manutenção da ordem econômica e social vigente, sem reformas e sem mudanças.

A mudança necessária: democracia pelos partidos (parlamentarismo)

Quero concluir dizendo que a grande mudança que me parece capaz de solucionar essa barafunda toda que é a nossa organização política significa mexer principalmente na estruturação do Poder Executivo. É o estabelecimento da democracia pelos partidos. Não falo em parlamentarismo nem falo em presidencialismo, porque é um nominalismo. E nós, juristas, ficamos achando que há formas mistas, porque uma regra lá pode ser assim, outra regra lá pode ser assada. Minha gente, vamos fugir do nominalismo. Não há parlamentarismo, nem presidencialismo, formas puras. O que há? Há uma realidade econômica, social e política que significa o seguinte: há duas formas de se fazer política. Há a forma de se fazer política da democracia pelos partidos, em que os eleitores votam em programas. O programa que ganhou faz a maioria no Parlamento e automaticamente assume o Governo, mas não assume o Estado, porque é um chefe de Estado acima do Governo. Ou adotamos a democracia pelos partidos, ou mantemos a democracia pela representação, em que os partidos não têm papel na mecânica do funcionamento do poder e o objetivo é a transação, a paralisia do poder político pela radical separação dos seus poderes. Uma, é a política do sistema político visto como sistema para manter uma ordem econômica e social. Outro, é o sistema do século XX do Estado social, em que a política é vista também como um instrumento de mudanças ou até como um instrumento de boa conservação, com um partido conservador, que, ao lado de um bom partido socialista, são duas grandes necessidades deste país, afastando os personalismos. É esta a opção, Srs. Constituintes, minhas amigas e meus amigos: vamos organizar uma democracia pelos partidos, em que a eleição para deputado é para valer, ou vamos manter um sistema que é a maquiavélica, para não dizer a montesquiana fórmula de organizar um conflito intergovernamental, para manter a paralisia do Governo e do Estado. Esta é a opção. E a realidade brasileira? Vejam bem, democracia pelos partidos ou não, não depende apenas da nossa vontade. Depende da realidade. Um país com tantas desigualdades, um país com tantas diferenças, um país com um regime que é incapaz de tomar decisões políticas em qualquer das áreas, da demográfica até a agrária, passando da financeira à econômica, um país como esse, que não tem estrutura governativa suficiente para ser eficaz e efetivo, um país que tem esses problemas sociais terríveis faz nascer partidos de esquerda. O general Golbery dizia: "A esquerda é inevitável". Os partidos de esquerda estão aí e são viáveis eleitoralmente. Nós já temos, no Brasil, um dissenso ideológico. Então, Srs. Constituintes, reduziu-se o poder de escolha de V.Exas. Se quiserem fazer uma Constituição para durar, V.Exas farão uma Constituição para um país ideologicamente dividido, que tem partidos de esquerda fortes, que se fortalecerão cada vez mais – não sou membro de um partido de esquerda, como pode parecer. Estão aí para ficar e para se fortalecer. É preciso um bom partido conservador, porque o liberalismo conservador também tem um outro lado de verdade; é preciso criar o contraditório político para dar alternativas de governo. Pois bem, isto é impossível num sistema em que o chefe de Estado é o chefe de Governo, e o chefe do Governo é o chefe da Administração. Portanto, não vejo outra saída para o país, senão a adoção imediata desse sistema que poderíamos chamar de parlamentarismo, mas que antes do nome vale mais pela descrição da realidade.

3. Referências

ALMEIDA, Alberto Carlos. *Presidencialismo, parlamentarismo e crise política no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUFF, 1998.

CINTRA, Antonio Octavio. O sistema de governo no Brasil. In: _____; AVELAR, Lúcia (org.). *O sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: K. Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp; Ed. Sumaré, 1991. p. 61-120.

III.c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

Newton Tavares Filho

1. O trabalho da Subcomissão

O Poder Judiciário foi cedo atingido pela ditadura militar iniciada em 1964. Esta, contrariando o texto marcadamente protetório da Carta democrática de 1946, editou o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, para excluir da apreciação judicial os atos praticados pelo Comando da Revolução. Semelhantemente, o Ato Institucional nº 5, de 14 de dezembro de 1968, subtraiu ao Judiciário o julgamento dos atos nele fundamentados e suspendeu garantias dos magistrados, aprofundando o arbítrio do regime de exceção. Na avaliação de Cármen Lúcia Antunes Rocha, tais Atos cuidaram de acuar o Poder Judiciário, "suspendendo as garantias constitucionais dos magistrados e tornando-lhe "defesa" a apreciação dos atos do ministro da Justiça concernentes às medidas de segurança estabelecidas pelo próprio Ato Institucional". No regime da Constituição de 1967 e de sua Emenda nº 1/69, portanto, "não havia jurisdição livre. Nem os direitos fundamentais eram reconhecidos e assegurados, menos ainda o direito à jurisdição".[1]

A Constituição de 1988 nasce então como reação a esse quadro ditatorial. Promulgada a nova Carta, afirmava à época a OAB, os tribunais surgiriam como "a instância em que será decidida a efetiva implantação da democracia no país". O Judiciário seria o "timoneiro" a ter nas mãos "uma nau em mar turbulento", responsável pela transição do regime autoritário para um Estado de Direito democrático. Segundo Márcio Thomaz Bastos, presidente da OAB, os juízes teriam como missão fundamental contribuir "a cada sentença" para "remover o entulho autoritário" que ainda persistisse.[2]

---

[1] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. "O direito constitucional à jurisdição". In *As garantias do cidadão na Justiça*. Sálvio de Figueiredo Teixeira [coord.]. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 49.

[2] "O Poder que controla o poder". *O Estado de São Paulo*, 11/10/1988, p. 6. Disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/118912 (acesso em 18/12/2008).

Tomado como garante da nascente democracia brasileira, o Judiciário ganhou um significativo aparato de controle dos atos de governo e da administração pública, dotando-se de inúmeras ações criadas a partir da experiência ditatorial que o país acabava de viver. Assim é que a ordem constitucional brasileira passou a consagrar o *habeas data*, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, e previu ampliação da legitimidade para ações diretas de inconstitucionalidade.

Num reforço ao regime federativo, os estados-membros passaram a legislar concorrentemente com a União sobre matéria processual, prevendo-se a definição da competência de seus órgãos judiciários nas Constituições locais.

A estrutura judiciária foi redesenhada, com o aumento do número de Tribunais Regionais do Trabalho, a criação dos Tribunais Regionais na Justiça Federal comum e a criação de um novo Tribunal Superior – o Superior Tribunal de Justiça –, que recebeu a incumbência de zelar pela integridade do direito federal, transferida do STF. Os Juizados Especiais cíveis e criminais, instrumento de simplificação e barateamento do processo, ganharam sede constitucional, bem como a Justiça de Paz, responsável pela celebração de casamentos e a conciliação de pequenos conflitos. O Conselho Superior de Magistratura foi extinto, conferindo-se substancial autonomia aos tribunais, tanto na sua administração quanto no âmbito correicional.

As garantias do cidadão na Justiça foram alargadas como nunca dantes em nossa história constitucional, tendo sido consagrados inúmeros direitos fundamentais ligados à prestação jurisdicional, dentre os quais sobreleva a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV).

As prerrogativas do Poder Judiciário e da magistratura, entendidas como dirigidas ao povo, seu principal beneficiário, foram reafirmadas, ao mesmo tempo em que se procurou dotar a categoria de normas bastante detalhadas relativas à carreira e à sua atuação. O fim da ação avocatória pelo STF, um dos principais símbolos da ditadura, reforçou a autonomia das instâncias ordinárias do Judiciário, garantindo-lhe uma atuação independente dos interesses dos governantes.

No âmbito do controle de constitucionalidade, ficou a ação direta de inconstitucionalidade liberta da legitimidade processual exclusiva, outorgada até então ao procurador-geral da República, e criou-se a proteção judicial contra a omissão inconstitucional. Doravante, o STF teria uma crescente influência sobre a vida política nacional, graças em parte à possibilidade de acioná-lo que foi dada a entidades da sociedade civil, tais como partidos políticos, OAB e confederações sindicais. Merece destaque que o atual protagonismo do Judiciário contrasta marcadamente com o "esvaziamento" institucional desse Poder no regime anterior à Constituição de 1988, apontado pelo desembargador Milton dos Santos Martins em seu depoimento.

Instituição até então ligada ao Poder Executivo, o Ministério Público conquistou substancial autonomia, transformando-se em defensor da ordem jurídica e do regime democrático por expressa disposição constitucional. Recebeu, para cumprimento de sua missão, as mesmas garantias da magistratura, bem como autonomia funcional e administrativa, num relevo que lhe valeu a alcunha de "o quarto Poder". Sua reivindicação de que a nova Carta previsse um regime jurídico básico para seus membros foi plenamente implementada, e nenhuma Constituição brasileira anterior trata de maneira tão ampla sobre a instituição. O inquérito civil e a ação civil pública, outrossim, dotaram o Ministério Público de poderosos instrumentos de controle dos atos da administração e de tutela dos interesses da coletividade, ampliando consideravelmente a importância do órgão na estrutura institucional brasileira.

As demais categorias jurídicas ganharam tratamento constitucional, doravante denominadas "funções essenciais à Justiça", com destaque para a Defensoria Pública, cuja existência viria dar concretude ao princípio da proteção judiciária, consagrado no art. 5º da nova Constituição.

Essas inovações tornaram-se realidade graças ao trabalho realizado pela Assembleia Nacional Constituinte, onde a Justiça e suas categorias auxiliares foram objeto de uma das Subcomissões temáticas: a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, da Comissão de Organização e Sistema de Governo. Iniciados os trabalhos em 7 de abril de 1987, a primeira reunião destinou-se à escolha do presidente, primeiro e segundo-vice-presidentes, tendo sido eleitos os constituintes José Costa, Jairo Carneiro e Plínio Martins, respectivamente. O constituinte Plínio de Arruda Sampaio foi designado relator, na forma regimental.

A matéria de competência da Subcomissão compreendeu o que hoje consta dos Capítulos III e IV do Título IV da Constituição de 1988, abrangendo o Poder Judiciário da União e dos estados, com suas Justiças comum e especializadas, bem como as funções essenciais à Justiça: Ministério Público, advocacia pública e privada e Defensoria Pública.

Apontando a inexistência de um anteprojeto de Constituição que orientasse os trabalhos, o constituinte Leite Chaves requisitou o envio à Subcomissão do projeto da Comissão Afonso Arinos[3] e das sugestões apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte que fossem da competência do colegiado. O constituinte Raul Ferraz solicitou que fossem também enviadas as proposições de iniciativa dos deputados e senadores apresentadas no Congresso Nacional anteriormente à instalação da Assembleia. Desse modo, haveria um material inicial sobre o qual a Subcomissão poderia se debruçar.

O principal ponto de partida dos trabalhos foi um diagnóstico comum: o Poder Judiciário era ineficiente, lento, caro e fora do alcance da maior parte da população brasileira. Urgia reformá-lo. A elaboração da nova Constituição mostrava-se então como oportunidade ideal para redesenhar a Justiça, entregando à nação um sistema renovado, acessível e capaz de atender às demandas dos cidadãos.

A Subcomissão realizou ao todo dez audiências públicas, destinadas a ouvir os diversos segmentos da comunidade jurídica e da sociedade civil, entre 13 e 28 de abril daquele ano, tendo sido atribuídas três horas para cada reunião. As autoridades e entidades convidadas a falar foram escolhidas mediante votação pela Subcomissão, a partir do cronograma de trabalho elaborado pelo relator e de indicações dos membros do colegiado. A par dos convites, a Confederação Nacional do Ministério Público enviou ofício solicitando uma audiência pública.

Foram ouvidos vinte e um convidados, dentre os quais treze representantes de doze entidades, a saber: Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Comissão de Justiça e Paz, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), União Sindicalista Independente (USI), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional dos Defensores Públicos, Associação Nacional dos Serventuários da Justiça e Associação Nacional dos Delegados de Polícia (Adepol). Os palestradores restantes foram oito juristas e magistrados, ouvidos sobre temas genéricos ligados à matéria de competência da Subcomissão: professor José Joaquim Calmon Passos, Dr. Roberto de Oliveira Santos, professor José Lamartine Corrêa de Oliveira, professor Luis Pinto Ferreira, professor Fábio Comparato, professor Raul Machado Horta, Dr. Antônio Pessoa Cardoso e ministro Paulo Brossard.

[3] A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos em razão de seu presidente, foi um grupo de estudiosos de diversas áreas encarregado de elaborar um anteprojeto para a Constituição brasileira de 1988. Convocada pelo presidente José Sarney por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, a Comissão concluiu seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Embora não tenha sido utilizado pela Assembleia Nacional Constituinte, que preferiu trabalhar a partir de sugestões elaboradas por suas próprias Comissões e Subcomissões, o texto produzido exerceu significativa influência sobre o trabalho dos constituintes.

Vale destacar a preocupação inicial do relator, compartilhada por diversos membros do colegiado ao longo das reuniões, de não constituir uma "comissão corporativista", que cuidasse apenas dos interesses das categorias ligadas à Justiça. A intenção era de assegurar igualmente a presença de sindicatos e outras entidades representativas da sociedade civil, como forma de democratizar e garantir a legitimidade das propostas adotadas pela Subcomissão. O conjunto dos trabalhos, entretanto, mostra que questões corporativas efetivamente dominaram uma parte substancial dos debates, e mesmo a escolha dos depoentes enfatizou as profissões ditas jurídicas, presumivelmente em função do uma abordagem mais "técnica" e setorial do tema. A participação de entidades representativas de um espectro mais amplo da sociedade civil, como organizações não governamentais de combate à corrupção e de proteção aos direitos humanos, talvez pudesse ter contribuído para diminuir um certo vezo corporativista, fortalecendo a consciência de que o Poder Judiciário presta um serviço público essencial, que deve ter no cidadão o principal destinatário de sua atuação.

Os temas abordados pela Subcomissão foram distribuídos da seguinte forma: 1ª reunião extraordinária (13/4/1987): Ministério Público; 2ª reunião extraordinária (14/4/1987): Magistratura; 3ª reunião (14/4/1987): Magistratura do Trabalho; 3ª reunião extraordinária (23/4/1987): Justiça Agrária; 4ª reunião extraordinária (24/4/1987): Justiça do Trabalho; 5ª reunião (23/4/1987): Defensoria Pública, Serventuários da Justiça, Polícia; 5ª reunião extraordinária (27/4/1987): Sistema de Ingresso e Promoções na Magistratura e no Ministério Público; 6ª reunião (27/4/1987): Corte Constitucional; 6ª reunião extraordinária (27/4/1987): Unicidade ou Dualidade da Justiça; 7ª reunião extraordinária (28/4/1987): A Justiça Brasileira, Presente e Futuro.

Algumas omissões podem ser destacadas, ligadas a temas como as Justiças estaduais, a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral, que não foram objeto central de nenhuma das reuniões. Surpreende também que uma entidade de peso como a OAB não tenha dado sua contribuição às audiências públicas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. De outra parte, muitas das inovações incorporadas à Constituição de 1988 não são discutidas ou foram tratadas de forma tangencial nos debates. A exiguidade do tempo, repetidamente deplorada pelos membros da Subcomissão, pode ter dado causa a essas limitações, e o número de reuniões foi julgado insuficiente para discutir em minúcia uma matéria de tal amplitude.

Petista quer reforma ampla no Judiciário

A criação de um tribunal destinado exclusivamente ao julgamento de questões constitucionais e a instituição da Justiça Agrária são algumas das propostas que o relator da Subcomissão do Poder Judiciário da Constituinte, deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) vai apresentar.

Sampaio sintetizou seu relatório, concluído na tarde de ontem, em três vertentes: autonomia do Poder Judiciário, inclusive financeira; participação popular das decisões da Justiça; e destaque para o julgamento de questões constitucionais. Ele disse que as audiências públicas realizadas pela subcomissão do Judiciário constataram que a situação da justiça no país é caótica.

A Justiça do Trabalho, segundo Sampaio, terá de passar por modificações profundas. Uma de suas propostas é unificar nos Tribunais Regionais do Trabalho todas as causas referentes a relações trabalhistas de empresas privadas e públicas, desde contratos até acidentes.

Outra proposta do relator da Subcomissão do Judiciário é o reconhecimento do poder normativo dos Tribunais do Trabalho, de modo que uma sentença favorável a um empregado seja estendida automaticamente a todos os outros que tenham reclamação idêntica, sem necessidade de novo julgamento. Os atuais juízes classistas seriam substituídos por conselheiros de empregados e empregadores, que dariam parecer em todas as causas.

No que se refere ao Tribunal Constitucional, Sampaio disse que com sua criação o Supremo Tribunal Federal ficaria limitado a questões de aplicação das leis. Uma alternativa seria a incorporação do novo tribunal ao Supremo, que passaria a apreciar questões cíveis só em casos excepcionais.

O projeto do deputado Vivaldo Barbosa é radical, pois prevê a extinção do Supremo. As questões envolvendo interpretação do texto constitucional ficariam afetas a um tribunal de nove membros: três eleitos pelo Congresso; três indicados pelo presidente da República; um pelos magistrados; outro pelos advogados; e o último pelos procuradores e promotores.

"Depois dos governos militares, o Congresso já se purificou com eleições, o Poder Executivo vai passar por eleições diretas e só a Justiça continuará nos ares do autoritarismo. Todos os atuais ministros do STF fizeram carreira na ditadura. Alguns foram indicados pelo presidente Medici. Acho que eles devem ser colocados em disponibilidade ou optar por alguns dos tribunais superiores especializados que minha proposta prevê: Tribunal Superior do Trabalho (que já existe), Superior Criminal e Superior Administrativo-Tributário", justificou Vivaldo.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 3, 11/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131103

Política

Jornal de Brasília

Com um intenso ponto de interrogação, a Subcomissão do Poder Judiciário trabalhou durante a tarde

Jornal de Brasília, p. 3, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/129971

O sucesso da empreitada constituinte na construção de um novo Judiciário foi objeto de contestações antes mesmo da vigência da Constituição Cidadã. O deputado Régis de Oliveira, então juiz do 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, alertava em 1987 sobre o anteprojeto:

> (...) impõe-se que se faça uma advertência ao povo. Os atrasos processuais serão os mesmos; o descontentamento dos juizes piorará; os Tribunais continuarão sobrecarregados; a distância dos juízes e o povo prosseguirá; os problemas com lotação de presídios serão os mesmos; o povo será mau atendido pelos serviços judiciários, porque os funcionários não terão qualquer melhoria em sua situação jurídica e financeira. Em suma: nada se fará para que o Judiciário funcione, que limpe suas engrenagens. Importante é dizer isso agora, em que a culpa é imputável apenas ao constituintes.[4]

O ministro Sidney Sanches, do STF, indagava, a propósito da nova configuração judiciária: "A demora nos julgamentos vai ser enorme. Julga-se daqui a vinte ou trinta anos, isso é Justiça?".[5]

O texto original, na visão de muitos, guardava já o germe de problemas que se agravariam num futuro próximo, desaguando finalmente em reformas nas décadas seguintes.

Como tantas outras matérias reguladas na Constituição de 1988, a configuração da Justiça brasileira tem sido objeto de um contínuo remodelamento. Muitos dos temas debatidos pela Assembleia Nacional Constituinte retornariam por ocasião da reforma do Poder Judiciário, promulgada pela Emenda nº 45, de 2004. Algumas ideias recusadas em 1988, como a criação de um controle externo para os tribunais e o Ministério Público, assim como a extinção da representação classista na Justiça do Trabalho, foram aceitas em reformas constitucionais posteriores. O trabalho iniciado em 1988 continua até hoje, com a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2005 que finaliza a dita reforma do Judiciário.

A atuação do Poder Judiciário nos vinte anos de vigência da Constituição confirmou, não sem problemas, a relevância que lhes foi atribuída pelo constituinte originário, tendo os tribunais se consolidado como foro de resolução de importantes conflitos da vida social e institucional brasileira. Novos temas, como o ativismo judicial e a judicialização da política, ganharam destaque na agenda nacional, movidos especialmente pelas ações criadas em 1988, pelos novos mecanismos de controle de constitucionalidade e pela repercussão geral e eficácia vinculante das decisões do STF, adotados pela reforma de 2004.[6]

[4] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. "O Poder Judiciário no projeto constitucional". *O Estado de São Paulo*, 13/10/1987, p. 29. Disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/134736 (acesso em 18/12/2008).

[5] SILVA, Luiz Gonzaga do Nascimento. "A Constituição e o Poder Judiciário". *O Globo*, 20/8/1988, p. 6. Disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/105788 (acesso em 18/12/2008).

[6] Tais mecanismos, vale destacar, mostraram-se eficazes para reduzir o número de processos recebidos anualmente pelo STF. Segundo o Tribunal, em 2008 a diminuição foi da ordem de 41,7% do total de processos em relação a 2007, caindo de 112.938 para 65.880 feitos por ano, com uma média de 6.588 novos casos distribuídos a cada ministro. Não obstante o significativo decréscimo, a sobrecarga de trabalho no Tribunal permanece altíssima: para efeito de comparação, a Suprema Corte dos Estados Unidos recebe em torno de 10.000 processos por ano, decidindo dentre eles cerca de apenas 100. Cfe. STF, "STF reduz em 41,7% o volume de processos distribuídos em 2008", Notícias STF, 29/12/2008, disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=101350&caixaBusca=N [acesso em 6/1/2009]. United States Supreme Court. "The Justice's Caseload", disponível em http://www.supremecourtus.gov/about/justicecaseload.pdf [acesso em 6/1/2009].

Uma reforma substancial das leis processuais vem sendo realizada paulatinamente pelo Congresso Nacional, com a colaboração dos Poderes Executivo e Judiciário, objetivando simplificar e acelerar o processo brasileiro. O tratamento "garantista" (e potencialmente corporativista) da Constituinte, que procurava assegurar independência às instituições judiciárias atribuindo-lhes inúmeras prerrogativas, sofreu o refluxo expresso na criação do controle externo da magistratura e do Ministério Público pela Emenda Constitucional nº 45.

Na esfera administrativa, o Conselho Nacional de Justiça exerce hoje funções de centralização e planejamento, permitindo realizar um diagnóstico preciso das necessidades e deficiências dos órgãos judiciários em todo o país, com vistas à solução de seus problemas. Essa, aliás, constituiu uma significativa conquista, já que os debates da Constituinte deixam entrever uma carência de análises estatísticas e diagnósticos precisos a orientar as decisões legislativas e administrativas. Os avanços, em síntese, foram inúmeros, ainda que insuficientes para resolver antigas deficiências.

As seções seguintes deste texto expõem algumas das ideias principais que conduziram ao texto original da Constituição de 1988, nas palavras dos depoentes, revelando as forças que contribuíram para sua configuração.

2. Transcrições das audiências

2.1. Audiência de instalação e eleição do presidente e vice-presidentes

Danc (Suplemento) de 22/8/1987, p. 481-489

> O SR. RELATOR (PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO) – (...) Nós aqui temos que ouvir comissões do Judiciário, do Ministério Público, dos vários ramos do Judiciário, a Justiça Militar, os serviços de assistência judiciária, os promotores públicos, os Srs. Juízes, além de outros setores da sociedade. Esta não é uma comissão corporativista que vai cuidar dos interesses dos serventuários da Justiça; ela vai cuidar dos interesses da Justiça do país. Então, temos que trazer aqui os sindicatos, a OAB, os órgãos da sociedade civil. E, para que possamos fazer um grande trabalho e decantar isso numa conclusão séria sobre os problemas que os três colegas trouxeram, seria preferível que houvesse, primeiro, como em todo bom Poder Judiciário, uma fase instrutória e depois uma fase decisória. Eu proporia que na reunião de amanhã, com a qual concordo, nos reuníssemos os três com o relator, para tentarmos fazer um plano de trabalho e trazer aos colegas, amanhã de manhã, já uma proposta para que cada um veja os seus problemas, de tal maneira que asseguremos – isto, sim, é importante – a presença de todos aqui.

2.2. 1ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 1/5/1987, p. 104-118

> O SR. ANTÔNIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO – (...) Isto é o que pretendemos em nossa sugestão, que ela [a Constituição] consagre funções institucionais básicas, muitas das quais já exercemos, como a defesa da Constituição e da ordem jurídica, através das ações de representação por inconstitucionalidade.
>
> É necessário, também, que a Constituição preveja a exclusividade do Ministério Público para promover a ação penal pública; a intervenção nos processos judiciais, em que haja interesse público; que consagre, de vez, a iniciativa do Ministério Público para promover o inquérito civil; que traga, no seu bojo, a previsão da ação civil pública, para a defesa dos interesses difusos, coletivos e indisponíveis.
>
> (...) Desejaríamos que a futura Constituição avançasse, a fim de dar ao Ministério Público outras atribuições que ele ainda não tem. Dentre elas destaco especialmente as seguintes: na área da investigação criminal, a possibilidade de o Ministério Público supervisionar os procedimentos investigatórios, podendo avocá-los e requisitá-los. (...) O Ministério Público não tem o menor controle sobre os fatos e nem sabe como esses fatos acabam se transformando em inquéritos, em uma repetição de provas que terminam prejudicando todo o sistema criminal.
>
> Pretendemos também avançar – e o incluímos nas sugestões – para que o Ministério Público seja uma das

instituições responsáveis pela defesa do regime democrático. (...) Desse sistema resultará um regime democrático de que o Ministério Público pretende ser um dos defensores, através da competência para representar por abuso do poder econômico e do poder administrativo e por violações dos direitos humanos e sociais, dando curso às representações perante o Poder competente.

Não basta conferir ao Ministério Público atribuições. É preciso que se lhe dê um sistema de garantias (...). Sugerimos a autonomia administrativa e financeira para a instituição e para os membros do Ministério Público vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e paridade de vencimentos com a magistratura. Sem autonomia financeira e administrativa e sem a paridade de vencimentos com os dos órgãos judiciários, perante os quais atua o Ministério Público, todas as demais garantias acabam sendo letra morta.

[Indagado sobre mecanismos de fiscalização do Ministério Público:] Os aspectos meramente funcionais e organizacionais estão plenamente fiscalizados com instrumental interno. Quanto ao problema da exclusividade da ação penal, (...) os mecanismos já existem, já que o Ministério Público não pode, pura e simplesmente, não dar início a uma ação penal. Ele deve requerer o arquivamento das peças de informação do inquérito policial ao magistrado e, se este não concordar, deverá remeter as peças ou o inquérito ao procurador-geral. Este, sim, dará a última palavra. Parece-me que nesse núcleo de atividade do Ministério Público estabeleceríamos a indagação do fiscal do fiscal, e do fiscal do fiscal, *ad infinitum*. Há que se ter uma etapa final de fiscalização. E é justamente por ter essa disponibilidade que o Ministério Público exerce, segundo autores da nomeada de um Hely Lopes Meireles, uma parcela do poder político do Estado.

A questão do mandato do procurador-geral da República está colocada como sugestão: que não exceda o período presidencial correspondente. Deixa-se, entretanto, a uma lei complementar, à Lei Orgânica do Ministério Público, a fixação do tempo de duração mais adequado. De qualquer forma, sugere-se como limite o tempo de duração do mandato do presidente da República. O mandato é uma questão de extrema importância para o Ministério Público, porque o chefe de nossa instituição, como costumamos dizer, é ainda a única pessoa que é admitida, em português, e demitida, em latim, *ad nutum*. E isto cria uma dependência que gostaríamos de afastar.

(...) o Ministério Público estadual não quer – e, aqui, declara enfaticamente – ser representante de nenhuma pessoa jurídica de direito público. (...) No entanto, a parte relativa ao Ministério Público da União retrata o pensamento médio do Parquet federal de hoje. É por isso que encontramos, nesse anteprojeto, a dicotomia de um Ministério Público estadual, que não representa a União nem a Fazenda do Estado, e o Ministério Público da União, que conserva, aqui, nestas sugestões a representação judicial da União.

O Ministério Público realmente precisa de orçamento, pois funciona como um grande inquilino, tanto do fórum como do telefone, da máquina de escrever ou da mesa. Nada disso é seu. E para que ele possa exercer satisfatoriamente as suas funções, é preciso que se criem no Brasil as promotorias de justiça, que hoje são ocupadas por uma só pessoa, que fica isolada na sua luta contra os poderosos, geralmente.

(...) A questão da nomeação do procurador-geral da República pelo presidente da República está ligada umbelicalmente ao sistema que se adote na Constituição. Vale dizer, se ele é representante judicial da União, precisa, em certo grau, da confiança do chefe do Poder Executivo. Se, todavia, ele não representa o interesse em juízo da pessoa jurídica de direito público, pode ser eleito pela própria classe.

2.3. 2ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 1/5/1987, p. 128-145

O SR. MILTON DOS SANTOS MARTINS – (...) Mais ainda sofreu, e sofre ainda, o Judiciário o esvaziamento das funções. Passamos, dizem, o regime autoritário, mas não passou para o Judiciário. Primeiro, a exclusão autoritária do Judiciário. Os atos institucionais afastaram do Judiciário, violentamente, a apreciação de atos jurídicos que deveriam ser postos a exame e a julgamento. Atos jurídicos

atingindo direitos, deveres de cidadãos e coletividades. Exclusão política também do Judiciário, como ocorreu, notadamente, desde 1926, na Reforma Constitucional de 1926. (...) A exclusão econômica também ocorre, esvaziando a função do Judiciário. A pretexto de que o Judiciário tenha acúmulo invencível de trabalho, disse: vamos afastar o Judiciário porque ele vai demorar muito. Então, as grandes liquidações extrajudiciais se instalaram à revelia do Judiciário. (...) Esvaziamento das funções por exclusão funcional; o invencível acúmulo do serviço e a autoabstenção do próprio Judiciário que, infelizmente, ocorre (...).

Estamos propondo um Judiciário subordinado à Constituição e às leis, mas independente, funcional, administrativa e financeiramente. A base financeira é inquestionável. Nada se pode realizar, sem se aparelhar um Judiciário. Então, é necessário estabelecer o que é importante, um mínimo para o Judiciário estadual de 5%, reservado no orçamento; para o Judiciário da União, 3%. (...) Esse dinheiro deve ser entregue antecipadamente para possibilitar-se o regular funcionamento do Poder Judiciário.

(...) Os próprios magistrados não querem que demorem mais as demandas com a criação de um tribunal intermediário, um Tribunal Superior de Justiça. (...) A Associação dos Magistrados Brasileiros propõe a manutenção do Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula e – a exemplo do que ocorre em outros países, notadamente na Alemanha – a integração de mais seis magistrados, eleitos pelo Congresso Nacional por sete anos, formando, com o Supremo Tribunal Federal, uma corte constitucional para resolver a matéria constitucional. Reapresentando, assim, as garantias da função da magistratura – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade – que, por motivos óbvios, foram mantidas pela vontade da magistratura. Também – parece corresponder aos anseios de todos – as proibições fundamentais da política partidária já discutida, da percepção de custas e do exercício de outro cargo ou função, salvo o magistério. (...) Mantivemos, na composição dos tribunais, o quinto, como ocorre, hoje, e queremos possibilitar que esses tribunais tenham autogestão. Eles próprios se autoadministrem e possam permitir, inclusive, a participação de juízes. Faculta-se até que a eleição dos membros dos tribunais sejam permitida os juízes em geral; todos elegem os membros do Poder. Mas essa disciplina diz respeito aos tribunais; eles decidirão. Não diz respeito a toda a pessoa jurídica e a todo órgão que estabeleçam suas próprias regras de trabalho interno. Há a competência que vai limitar a remessa de projetos de leis ao Congresso. Assim, entendemos que criação de cargos, organização jurídica devem passar pelos parlamentos. Ampliamos, no nosso modo de ver, atendendo a reclamos de toda uma comunidade, a legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade. (...) O Tribunal Federal de Recursos é mantido com as regras normais estabelecidas, possibilitando-se a criação de tribunais regionais eleitorais, que também é proposta do próprio Tribunal Federal de Recursos. Os juízes federais recebem a mesma disciplina dos da magistratura em geral quanto à carreira, aos direitos e às obrigações. Não se distingue mais magistratura nenhuma. Entendemos que a Justiça Eleitoral pode permanecer. (...) A Justiça do Trabalho tem o seu projeto já defendido também hoje pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), que integra a AMB[7], e que entende de modernizar, atualizar e dinamizar, mediante a nova composição de órgãos na facilitação desses trabalhos. Os tribunais e juízes militares também são mantidos com pequenas alterações, consultada a experiência de cada uma dessas magistraturas. Nos estados, os tribunais e juízes estaduais do Distrito Federal, dos territórios e a Justiça Militar estadual são mantidos com alguns esclarecimentos e algumas pequenas modificações.

[Indagado sobre o distanciamento entre o Judiciário e a população] O Judiciário está presente em quase todas as comunidades. Mas há o problema da falta do juiz. Sei do problema do Acre. A desembargadora presidente disse que se abrem muitos concursos, mas os candidatos não se apresentam porque, para ganhar determinada importância, é preferível ficar advogando uma ou outra causa e tirar-se o valor necessário à própria subsistência, sem ser deslocado para uma Sena Madureira, Cruzeiro do Sul etc.

[7] Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

Os tribunais devem ter possibilidade de estabelecer juízos conciliatórios, juizados de instrução, juízes distritais. (...) Mas é preciso descentralizar ainda mais cada bairro, cada comunidade oferecer o serviço judicial, o serviço essencial do estado (...).

Mas, temos, também, outra proposição: os juizados de instrução, a fim de que cada profissional exerça suas atividades. O Juizado de Instrução seria: um juiz, um promotor, um defensor e uma autoridade policial. (...) Um Juizado de Instrução em que o juiz recebe a notícia-crime, passa ao promotor, que vê, realmente, se é caso de crime. Imediatamente as testemunhas são apresentadas ao juiz com o advogado presente, o Ministério Público. Colhe-se a prova ainda no momento real, em que as partes, as testemunhas não pensarem sequer em mentir, não se deixaram enganar, às vezes, até de boa-fé, construindo seus testemunhos, como fala Françóis Gorff. Não, esse Juizado de Instrução devia estar ali presente.

Esperamos, depois, que o Congresso melhore também o instrumental de trabalho dos juízes.

Nossa oposição ao Conselho Nacional da Magistratura, como à Loman,[8] é porque representaram um arbítrio.

O Judiciário pode fixar os vencimentos dos seus juízes, desembargadores, etc. Inclusive, vai sentir a responsabilidade disso. Não vai depois dizer: "Estou ganhando bem, estou ganhando mal por culpa do Legislativo, do Executivo". Agora, deve-se colocar limites – um mínimo e um máximo. Vai fazer o seu orçamento, colocando-se limites de 30% para a construção de fóruns e aparelhamento do Judiciário.

[Sobre a proteção contra a omissão inconstitucional] Mas qual é a doutrina e a jurisprudência dominante? O Judiciário não pode decidir matéria obrigando o Estado a dar essa prestação, porque é matéria de ordem executiva e não jurisdicional. Há muitas situações que o Judiciário gostaria de atender e preservar direitos fundamentais não reconhecidos, que o cidadão realmente não tem.

[8] Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) – Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979.

[Sobre a unificação do Judiciário] Realmente, é um poder nacional, um poder da soberania. (...) Não somos contra nem a favor. A magistratura nacional decidiu manter o *status quo*. Não viu razões ponderáveis para modificar. (...) Com a federalização, as dificuldades acresceriam para o Judiciário, seria muito mais difícil no trato com o Legislativo e com o Executivo.

O SR. REGINALDO FELKER – (...) Nós, advogados, temos legitimidade para discutir a democratização da Justiça? Vejam que a comunidade jurídica é terrivelmente elitista. Historicamente, os nossos juizes e advogados, até poucas décadas atrás, estavam ligados umbilicalmente ao grande latifúndio e à alta burguesia nacional. A primeira pergunta, então, é esta: nós, advogados, temos ilegitimidade para discutir a democratização da Justiça? (...) pela primeira vez, em Belém do Pará, na nossa Conferência do ano passado, tivemos direito a voto. Com isso, parece-me, adquirimos a legitimidade de discutir também a democratização da Justiça.

O Poder Judiciário é um poder, e não emana do povo. Salvo raríssimas exceções, como é o caso do vogal e o caso do jurado, não há interferência popular. Esse é um dos grandes problemas com que os senhores têm que enfrentar: o Poder Judiciário sempre foi irresponsável. Se o juiz leva dez dias ou dez anos para dar uma sentença, ele não responde perante ninguém. O Judiciário está secularmente acostumado a não prestar contas dos seus atos. Esse Conselho da Magistratura, formado por meia dúzia de ministros do Supremo – e há alguns que nunca foram juízes e que não conhecem a realidade nacional, não conhecem o problema da Justiça do interior – jamais vai funcionar.

O TST não tem razão de existir. Quanto aos tribunais regionais, pretende-se que sejam tribunais do trabalho simplesmente, para que cada capital tenha o seu Tribunal.

Entendem os advogados que deva permanecer o sistema de Juntas; com juiz togado, concursado e representação classista.

De onde vem o mal do vocalato? Por que ele não funciona? A mim me parece, e também aos advogados em geral

que têm discutido a respeito, que o grande problema é o critério de seleção. O vogal, regra geral, nessas nossas juntas de cidade do interior, sente-se vinculado à autoridade que o nomeou e não ao sindicato que o elegeu. O que tem que terminar é a interferência de listas tríplices, de requisitos de escolha. O sindicato é que tem que colocar o seu representante ali. (...) O que é discutível é a questão das renovações constantes de mandato – limitar-se a uma vez a recondução, evitar a aposentadoria para que não se torne fim de carreira de sindicalista que se aposenta. Se depurarmos esses dois aspectos, acho que teremos resolvido 90% do problema do vocalato.

Advogamos a eleição direta do quinto constitucional. Os advogados vão eleger seu advogado.

Os advogados têm defendido a tese de que todos os dissídios coletivos ou individuais de uma relação de trabalho prestada por pessoa física seja da competência da Justiça do Trabalho.

(...) Conservamos o poder normativo, e essa tem sido a tese vitoriosa.

[Sobre o controle externo do Judiciário] (...) Aventamos a possibilidade de serem criadas comissões administrativas da Justiça, a Justiça do Trabalho administrada pela comunidade na qual se desenvolve: um juiz corregedor, um juiz do Tribunal, um juiz de Primeira Instância, um procurador, um advogado, um representante dos empregados, eleitos pelas suas categorias com mandato de quatro anos. Eles administram a Justiça.

2.4. 3ª reunião ordinária

Danc (Suplemento) de 1/5/1987, p. 118-128

O SR. ANTÔNIO CARLOS FACCIOLI CHEDID – (...) De notoriedade gritante, por outro lado, são os prejuízos causados pela mantença irreverente da representação classista na Justiça do Trabalho, de resquícios fascistas e instrumental político getuliano, criador de empreguismo e mantenedor de instrumento de ingerência, ou de interesse nas próprias Cortes trabalhistas, a par da busca incessante pelo cargo e pela função, com vistas ao prestígio, à remuneração e à comodidade de exercício simultâneo da condição de membro, dirigente sindical e também juiz classista.

Nossa segunda sugestão é no sentido de que se amplie a competência da Justiça do Trabalho. Entendemos que não é mais concebível nem se justifica que, na atual situação social e no próprio desenvolvimento socioeconômico de uma nação com potencial como a nossa, se mantenha uma Justiça voltada apenas para esse segmento da sociedade, que, eu diria, é um subsegmento da sociedade. Temos trabalhadores em amplos sentidos, e hoje, na Justiça do Trabalho, demanda exclusivamente aquele que está vinculado a um empregador.

Propugnamos também pelo aprimoramento, incentivo e realização da carreira do magistrado, sugerindo que os Tribunais sejam compostos por juízes de carreira, que sejam afastados os critérios políticos e que as nomeações sejam feitas pelo presidente do mesmo Tribunal.

Além disso, atendendo aos justos reclamos do Tribunal Superior do Trabalho, sugerimos o aumento do número dos seus ministros, sua nomenclatura também deve ser alterada, segundo a nossa sugestão, para Tribunal Federal do Trabalho, pois mais se aproxima da do atual Tribunal Federal de Recursos. Isto tem como único objetivo fazer face ao crescente aumento de recursos de revistas, decorrente do vertiginoso crescimento das demandas em primeiro grau de jurisdição, o que tem sobrecarregado, de maneira quase que invencível, a Corte superior.

No que diz respeito à criação de novos órgãos judiciários, temos uma legislação incumprida que estabelece que toda vez que na comarca existirem mais de duzentos e quarenta processos trabalhistas ter-se-ia de criar uma junta. Mas não se cumpre este dispositivo. E toda vez que, numa Junta, um juiz, anualmente, receber mais de mil e quinhentos processos o que seria a carga máxima, inclusive prevista pela própria Loman – haver-se-ia de criar mais um órgão judiciário. Lamentavelmente porém isso não ocorre, daí a sobrecarga de trabalho nas Juntas, por exemplo, de Salvador, de Curitiba, de São Paulo, de Recife, de Fortaleza, pelo descumprimento dessa própria legislação.

(...) Em nossa proposta de redação do texto constitucional, sugerimos que deve ser ampliado o poder normativo da Justiça do Trabalho, no sentido de que ela possa efetivamente exercê-lo, já que hoje o poder normativo na Justiça do Trabalho é uma utopia, ele não existe, simplesmente.

2.5. 3ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 18/6/1987, p. 102-111

O SR. ANDRÉ MONTALVÃO DA SILVA – (...) Nós, da Contag, entendemos que é importante que seja implantada a Justiça Agrária federal, principalmente para acelerar o processo de reforma agrária. (...) Pensamos também que deve ser uma Justiça especializada, e deve ser especializada porque vai tratar de questões específicas. A Justiça Agrária não deve ser uma Justiça de gabinete, os juízes a serem nomeados precisarão ter conhecimento das questões com as quais vão lidar, condições para deslocar-se até os locais de conflito e conhecerem de perto a realidade rural, que é bastante diferente da realidade urbana.

Defendemos também que ela deva ser implantada não só a nível de capitais, mas também a nível de interior, principalmente naquelas regiões em que há maior volume de conflitos. (...) Em última hipótese, essa Justiça a nível de interior poderia ser uma vara itinerante.

É importante que os juízes que venham a ser nomeados não sejam proprietários de terras.

O SR. IVAN DE SÁ – A reforma agrária deve ser colocada na Constituição, não de maneira resumida, pois que, se não for realizada, deverá ser considerado um fato inconstitucional. É muito importante que fique bem claro na Constituição que a não-realização da reforma agrária se torne matéria inconstitucional. Poderia até ser alegada a inconstitucionalidade pela não realização da reforma agrária.

[A Justiça Agrária] deve ser acompanhada de determinadas normas processuais (...). O Código de Processo civil está muito ligado à propriedade, há uma certa burocracia; é preciso dinamizar o processo, tirar certos entraves do Código de Processo Civil para se fazer a reforma agrária.

Preferiríamos que fosse uma Justiça Agrária técnica, assessorada por peritos, indicados pelos homens que defendem a reforma agrária (...), porque órgãos contra a reforma agrária não nos interessam, já existem inúmeros, como a UDR.

A SRA. MARIA RITA SENNE CAPONE – Tenho para mim que a competência da Justiça Agrária é matéria constitucional e nessa Constituição deve ser elencado. Essa competência deve ser a mais ampla possível, a ponto de abranger todas as questões que se referem à terra, inclusive os crimes que se praticam na disputa da terra.

Prezado constituinte, não acredito na especialização de varas, nas justiças comum e federal. Trata-se de medida inócua e paliativa. A competência da Justiça Agrária, das questões agrárias que afetam o homem do campo, está distribuída por três justiças diferentes, não é só a trabalhista e a federal, mas a comum também. Não vejo como isso iria solucionar o problema do camponês, especializar varas na Justiça comum, para tratar das questões da terra, e especializar varas na Justiça federal, para tratar das questões da terra. E quem irá ser o juiz itinerante?

2.6. 4ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 18/6/1987, p. 111-122

O DR. ALCEU PORTOCARRERO – (...) [a] representação classista [faz] uma autocrítica no sentido de que ela precisa ser aprimorada, ser mais eficiente, livre das injunções políticas em sua atuação. Mas, ao mesmo tempo, ressalto que esse problema sério é da lei ordinária, pois à Constituição só cabe cuidar de preservá-la, se assim entenderem os constituintes, mantendo o princípio da paridade em todas as instâncias do Judiciário trabalhista.

Também se sugere que em substituição à representação classista sejam criadas comissões de arbitragens numa fase da Justiça do Trabalho. Eu mostro apenas três inconvenientes, indiscutíveis empecilhos à sua criação: primeiro, o comparecimento das partes não poderia ser exigido, pois não haveria sanção possível para a ausência; a confissão ou a revelia seriam inviáveis por não se tratar de procedimento processual. Segundo, se o acordo não for espontaneamente cumprido, não há como impor a

solução encontrada entre as partes por falta de chancela judicial. Se o estado de inferioridade econômica em que se encontra o trabalhador prejudica a autenticidade de sua manifestação de vontade mesmo em juízo, o que se dirá do estado de subordinação hierárquica dentro da empresa? Teria um empregado, nessas condições, liberdade para recusar o acordo?

O SR. ANTÔNIO ALVES DE ALMEIDA – (...) a representação classista na Justiça do Trabalho representa o grande alento da justiça social, o grande alento da paz entre capital e trabalho, o grande alento de uma celeridade processual, e, por que não dizer, representa os grandes fiscais da Justiça do Trabalho.

O SR. ARMANDO ROLLEMBERG – (...) Periodicamente, de oito em oito anos, ou de dez em dez anos, os membros dos tribunais superiores e dos tribunais regionais teriam que se subordinar ao crivo da sociedade, o que poderia ser feito pelas assembleias legislativas, que possuem mandato popular, no caso dos tribunais de alçada estadual e no caso dos tribunais superiores, de alçada federal, pelo Congresso Nacional. Só assim se evitaria a acomodação que atravanca ministros que deixam acumular centenas, milhares de processos. Os ministros teriam de demonstrar trabalho, teriam de ser cobrados pela sociedade brasileira.

O SR. CONSTITUINTE IVO MAINARDI – (...) Sr. Presidente, Sr. Relator, ilustres expositores e nobres jornalistas, disse que errei a porta porque vim aqui hoje para ouvir o povo, o operário, e encontro, talvez representando esse operário, um ex-ministro classista do Tribunal Superior do Trabalho e um juiz classista do Tribunal de 10ª Região do Trabalho, e não encontro a CUT. (...) Vemos uma corporação acusando a outra e a outra defendendo-se. É uma corporação buscando a defesa do seu interesse. Não vejo, sinceramente, me perdoem, inovação alguma.

2.7. 5ª reunião ordinária

Danc (Suplemento) de 17/6/1987, p. 97-118

O SR. CYRO VIDAL SOARES DA SILVA – [sobre o controle e avocação do inquérito policial pelo Ministério Público] (...) Entendemos que na investigação, na apuração da autoria do delito, na apuração da naturalidade do fato deve haver um profissional de polícia, que vem dos bancos da sua academia e que chega aos cargos de cúpula por méritos pessoais, por desenvolvimento intelectual e por preparação profissional. Não necessitamos, Sr. Presidente, Sr. Relator e Srs. Constituintes, da tutela de qualquer outra instituição. (...) Entendemos que esta não é a função do Ministério Público, e não aceitamos – digo bem claro a V.Exa. – esse tipo de chamamento administrativo do Ministério. Entendemos ao contrário, que esta função deva ser lançada aos órgãos corregedores, que hoje, repito, têm sido de natureza bastante atuante.

(...) Somos um país-continente com 8 milhões e 500 mil km², uma população de 130, 140 milhões de habitantes, [a federalização da polícia seria] um encargo pesadíssimo para a própria Federação. Entende também que haveria uma ofensa à autonomia dos estados. Entendo eu que é o contrário: os estados devem ter a sua atividade de polícia, subordinada (...) a uma estrutura constitucional. Ficaria entregue à economia própria dos estados, a estrutura policial *interna corporis*, mas subordinada a princípios constitucionais onde certos direitos, certas vantagens, certas garantias, certos deveres, certas obrigações fossem absolutamente garantidas em todos os estados.

[Sobre o controle das atividades policiais] (...) Esse controle, Sr. Constituinte, deve ser exercido, como o é, através dos órgãos de corregedoria. Entendo eu, como entendemos nós, da Polícia Civil, que não existe instituição sob maior vigilância do que a própria Polícia.

A SRA. SUELY PLETZ NEDER – Na qualidade de defensores dos direitos dos que não dispõem de recursos para constituir advogados, bem como dos revéis, dos encarcerados, do consumidor, do menor, entre outros, dirigimo-nos aos Exmos. Constituintes do povo para requerer a institucionalização da Defensoria Pública, em sede constitucional, não mais apenas como promessa inserta no capítulo dos direitos e garantias individuais da Carta Magna, mas como realidade concreta, instrumentalizando-a como órgão do Estado que é dotado de autonomia administrativa e financeira, integrado

exclusivamente por agentes concursados para a carreira específica de defensor público e agasalhados pelas prerrogativas necessárias ao exercício pleno e independente das suas funções até contra o próprio Estado, na defesa dos direitos do juridicamente necessitado.

O acesso à Justiça é instrumento indispensável para assegurar as conquistas que a sociedade pretende ver insertas na Carta Constitucional. Se não estabelecermos o instrumental de acesso de 80% do povo brasileiro ao Poder que decide os litígios, à tutela jurisdicional, tudo que se fizer hoje na Assembleia Nacional Constituinte irá, na melhor das hipóteses, beneficiar apenas 20% do povo brasileiro.

V.Exa. pergunta se ao ser criada a Defensoria Pública esta deveria ter os mesmos níveis qualificativos, os mesmos estágios do Ministério Público. Acredito que sim. Acredito que nós, como ex-adverso na ação, precisamos ser dotados de todas as prerrogativas que a outra parte tenha. Precisamos ser tão qualificados tecnicamente quanto eles. Não nos interessa criar um órgão que faça uma defensoria ficta.

Não creio também que a obrigação do Estado possa ser transferida para a sociedade civil e o Estado se exima de cumpri-la. A assistência judiciária aos necessitados é obrigação do Estado e por ele deverá ser cumprida. Mas também não creio que se exaure a assistência judiciária na função do defensor público. Essa é a assistência judiciária primária e originária, aquela que incumbe ao Estado, mas existe a assistência judiciária supletiva, aquela que é prestada pelo profissional liberal que não se obriga a prestá-la, mas que a presta, reconhecendo a função social do advogado (...).

O SR. ANTÔNIO CARLOS LEITE PENTEADO – (...) a Associação dos Servidores do Brasil sugere que seja inserido na nova Constituição dispositivo existente em todas as Constituições brasileiras até o advento da Carta de 1967, segundo o qual os notários, os oficiais registradores e os titulares de serventias judiciais só serão demissíveis por sentença condenatória transitada em julgado. Esse dispositivo aparentemente pode ser a consagração de um privilégio. Mas se analisarmos bem o que ele realmente significa, verificaremos que não se trata de um privilégio, mas, sim, de uma prerrogativa de função.

(...) o nosso Pretório Excelso defendia a tese da estatização das serventias judiciais e dizia que assim o fazia em virtude de entender que essa estatização seria uma forma de atendimento aos próprios interesses do Judiciário. Os serventuários brasileiros adotam a posição do Supremo Tribunal Federal. No entanto, o próprio Pretório Excelso estabelece no seu pronunciamento, constante do *Diário Oficial da União*, dessa data, que propugna a ressalva aos direitos, garantias e vantagens dos atuais titulares de serventias judiciais.

[Sobre as serventias extrajudiciais] Em nenhum desses países que citei, o notariado e a função registral são estatizados. A função e o serviço são públicos; a sua prestação é feita por profissionais autônomos do Direito, que exercem essas atividades sob sua própria responsabilidade. (...) Evidentemente, a estatização das atividades notarial e registral traria ao Estado um ônus insuportável.

Vejo hoje desfraldada pelas confederações de trabalhadores, pela CGT, pela CUT e por outros congêneres, a bandeira de uma reivindicação da classe trabalhadora: participação dos lucros. Pois bem, Srs. Constituintes. É na atividade notarial e na atividade registral que a classe trabalhadora já adquiriu esta conquista, há muito tempo. Os auxiliares, no desempenho das funções notarial e registral são comissionados, têm participação no valor dos emolumentos recebidos pela prática de seus atos. Consequentemente – e aqui eu me permito comparar receita e lucro para fim de demonstração – eles adquiriram para si aquilo que o resto dos trabalhadores brasileiros ainda luta para conseguir e nem sabe se vai conseguir.

2.8. 5ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 19/6/1987, p. 124-136

O SR. JOSÉ JOAQUIM CALMON DE PASSOS – (...) interpretar a lei é também uma tarefa criadora do Direito. (...) O juiz é um homem público, exerce uma função pública. É um órgão da estrutura do poder político e reclama, como todo detentor de poder político, legitimação e controle da sua atuação política pela sociedade.

Está provado que o autocontrole, *interna corporis*, do Judiciário não leva a nada. (...) O controle externo da magistratura é um imperativo.

Será que o Poder Judiciário deve ter essa estrutura monolítica, essa formação uniforme, essa estruturação única em carreira? Nego isso de forma radical e, por isso mesmo, advogo – segundo ponto – que a Constituição não defina formas de recrutamento, não cuide dessas particularidades que devem ser confiadas ao legislador ordinário, dê apenas a definição da composição e competência dos tribunais superiores – que assim mesmo só são dois, a Corte Constitucional e o Superior Tribunal de Justiça – e deixe o legislador ordinário, como ocorre nos países civilizados, decidir as soluções de organização em consonância com a nossa verdade econômica, cultural e demográfica.

Também coloquei nas minhas sugestões: "aos magistrados de qualquer tipo – mesmo que não fazem parte do Judiciário – serão conferidas aquelas garantias necessárias em benefício do jurisdicionado". Para mim o problema é só mudança de enfoque. Nos preocupamo-nos muito – e sei que os *lobbies* estão aí, todos organizados – em saber qual é a vantagem do juiz, qual é a vantagem do promotor, quanto eu levo nisso. Mas, meu Deus, só há um cliente, só há um "sujeito" que tem o direito de dizer o que eu levo nisso: é o povo brasileiro; povo que sua, que paga imposto.

[Sobre a eleição de juízes] Como podemos democratizar a Justiça? Não há uma solução pronta para o dia de hoje que possamos trazer para o texto constitucional. (...) Vale dizer, o processo do recrutamento por eleição deve ser constitucionalmente definido? Não. Deve ser constitucionalmente permitido.

O SR. ROBERTO DE OLIVEIRA SANTOS – (...) o ingresso na magistratura, não se fazendo por eleição – assunto que poderemos debater por ocasião dos questionamentos finais – deva ser feito ainda por concurso público, porém, sem que o indivíduo que concorre, sendo aprovado, desde logo entre no exercício da função jurisdicional. (...) Um modelo como esse é que estamos propondo no anteprojeto. O candidato concursado para juiz de carreira recebe o título de auditor de justiça, mas só adquire vitaliciedade após aprovação no estágio remunerado de dois anos, durante o qual não poderá exercer função jurisdicional de qualquer espécie.

Como se poderia realizar o controle do Supremo Tribunal Federal e, em geral, o controle sobre os demais ramos do Poder Judiciário? A dinamização através da independência do Ministério Público em relação ao Executivo. Esse o primeiro aspecto. Segundo, a previsão, na Constituição, da ação direta de constitucionalidade, inclusive por omissão. (...) Agora, dispõe-se aqui no projeto que o Parlamento também exercerá o seu poder de fiscalização.

O merecimento deve ser apurado em bases objetivas, inclusive com a prova curricular.

Estamos considerando aqui o problema disciplinar da magistratura numa linha muito pré-freudiana, diria assim, numa linha de castigo, de punição (...). Queria, portanto, que pensássemos um pouco mais em distinguir o magistrado atual já exercente dos jovens que vão ser magistrados. E pensar em modalidades pedagógicas, primeiro de aproveitamento da juventude que se prepara para exercer a magistratura; segundo em modalidades de reconversão profissional do próprio juiz exercente, por modos suasórios, por sistemas de cursos, por simpósios, por debates, por meios de coordenação dos tribunais ou, pelo menos, das associações de magistrados e outros órgãos de base da magistratura, base popular, digamos assim, base extrajudiciária da magistratura, em articulação com as universidades, com as escolas de Direito, especialmente em nível de pós-graduação.

É possível promover os juízes sem interferência do Executivo? (...) Penso que se nós deferirmos ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de designar os juizes concursados, obedecendo à ordem de classificação do concurso após o curso na Escola de Magistratura; se deferirmos ao Tribunal de Justiça do estado o mesmo poder em relação aos juízes estaduais concursados, e também a ambas essas esferas do Poder Judiciário as promoções, as declarações de promoção por antiguidade, que é automática – ninguém pode deixar de deferir, a não ser por maioria do

tribunal – ou por merecimento comprovado. Com um sistema de avaliação bem estabelecido, os riscos a que se refere o professor Calmon serão muito menores do que aqueles que hoje em dia o juiz corre.

2.9. 6ª reunião ordinária

Danc (Suplemento) de 19/6/1987, p. 105-124

O SR. JOSÉ LAMARTINE CORRÊA DE OLIVEIRA – Na formulação [da Corte Constitucional] que apresentamos, a preocupação básica foi, em primeiro lugar, que na composição desse tribunal constitucional não se crie um novo tribunal vitalício. Mas, ao contrário, se crie um tribunal composto de magistrados com mandato. E, partindo do princípio de que a soberania popular se exerce, principalmente, no Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, no caso específico da minha proposta, propus, levando em conta principalmente as experiências alemã e portuguesa, bem como a brasileira, que esse tribunal constitucional seja escolhido pelo Congresso Nacional, com mandato de nove anos, para assegurar-lhe o maior mandato, superior ao do presidente da República e ao de senador. Mas é um tribunal constitucional, composto em um terço por magistrados de tribunal federal; e, em dois terços, por advogados ou juristas de reconhecido saber, escolhidos pelo Congresso Nacional. A ideia de transferir para o Congresso Nacional a escolha dos membros do tribunal constitucional tem um profundo significado. Trata-se de escolher um tribunal constitucional, comprometido com as ideias políticas predominantes no novo texto constitucional. (...) [Deve haver] incompatibilidades que signifiquem que os escolhidos para essa função têm, já há algum tempo, estado afastados do exercício de mandatos no Legislativo, no Executivo ou de cargos de ministros de Estado ou de secretários de Estado.

Ao lado disso, nossa proposta procura equacionar a chamada crise do Supremo Tribunal Federal, principalmente, uma crise do recurso extraordinário. (...) Toda vez que a matéria envolvida na decisão do caso não fosse de natureza constitucional, o tribunal competente para julgá-la seria o Supremo Tribunal de Justiça, cuja criação propomos. Esse tribunal absorveria o atual Supremo Tribunal Federal e seria um tribunal grande, de acordo com o modelo francês ou o alemão.

Para o chamado controle difuso, manteríamos o sistema brasileiro tradicional, pelo qual qualquer juiz ou qualquer tribunal pode se recusar a aplicar ao caso concreto uma norma que repute inconstitucional. Apenas deslocaríamos o último recurso nesta matéria, quer quando haja decisão positiva ou negativa de inconstitucionalidade. Quer dizer, suscitado o problema da inconstitucionalidade, o tribunal diz que não há inconstitucionalidade. Quer num caso, quer no outro, tomaríamos competente para isto o Tribunal Constitucional. Transferiríamos para o Tribunal Constitucional a competência para a chamada ação direta de constitucionalidade. (...) E criaríamos uma terceira e importantíssima fórmula de controle da inconstitucionalidade: as queixas contra a chamada inconstitucionalidade por omissão.

[Sobre a arguição de relevância sob a Constituição de 1967/69] Não se põe em dúvida que o Supremo Tribunal Federal tenha recorrido à ideia do julgamento não fundamentado para abreviar o trabalho. Mas também não se põe em dúvida o risco que isto representa para a credibilidade, a respeitabilidade e o amor do povo pela sua Justiça.

O SR. LUIZ PINTO FERREIRA – Sr. Presidente, no Brasil, quase como regra, e na América Latina, as nossas Constituições têm sido grandes ilusões constitucionais, sobretudo no que tange aos chamados sociais do homem, quase sempre protegidos por normas programáticas, sem eficácia efetiva. (...) De nada vale uma Constituição bela, cheia de informações generosas, se a população está na miséria, se há uma grita profunda contra o estado econômico, uma ranhura colonial brasileira que ainda resiste profundamente ao desenvolvimento político e social. (...) Então, toda a armadura de uma Corte Constitucional será uma ilusão constitucional, como será uma ilusão constitucional, a própria Constituição, se não houver um trabalho sistemático de ajustamento das peças do nosso regime ao mundo social e econômico, que permita a emancipação do

povo e uma Constituição que realmente perdure para a grandeza do país. (...) Parece-me oportuno elaborar uma nova ordem constitucional condizente com a realidade histórica, porque, se assim não for, virá o fracasso da Constituição.

O SR. ROBERTO ARAÚJO DE OLIVEIRA SANTOS – [Recusando a criação de uma Corte Constitucional] Tem sido sustentado que o Supremo Tribunal Federal é, do ponto de vista de classes, conservador, assumindo sempre uma posição alinhada à classe dominante. (...) Não é verdade que o Estado brasileiro, como um todo, é conservador? Não é verdade que o Parlamento brasileiro é predominantemente conservador? Não é, porventura, o Executivo, também, conservador? (...) Por conseguinte, esse argumento do conservadorismo do Supremo, *data venia*, não me parece um argumento decisivo. (...) A pressa com que queremos nos desfazer de um Tribunal, o Supremo Tribunal Federal, que tem noventa e sete anos de prática republicana e história judiciária e política, em vez de nos desembaraçamos apenas da sua herança autocrática, por um lado, e excessivamente individualista, por outro, pode levar-nos a uma solução historicamente indesejável. (...) Então, uma mudança que se quer introduzir, dessa envergadura, requerida, de alguma forma, que o sentimento popular estivesse angustiado, ansiando por ela. Todavia, isso não aconteceu. Estamos partindo de modelos teóricos, da maior importância técnica, sem dúvida, como acabou de expor S.Exa., professor Luiz Pinto Ferreira, mas cuja adaptabilidade ao nosso país, aos interesses populares, estamos longe de saber, porque o povo não foi ouvido.

Em vez de se criar um tribunal superior de justiça, com cinquenta e seis membros, faríamos apenas um aumento, de onze para dezessete, num tribunal já existente.

2.10. 6ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 20/6/1987, p. 68-80

O SR. JOSÉ JOAQUIM CALMON DE PASSOS [continuação do tema da audiência anterior]: (...) nosso pensamento – inclusive é a sugestão que apresentamos – é de um Conselho Disciplinar da Magistratura estranho à estrutura do Judiciário, um órgão mais representativo da sociedade, que teria a responsabilidade não só de punir disciplinarmente os magistrados, como de lhes avaliar o desempenho, fiscalizar a realização dos concursos e assim por diante. Insisto no fato de que não creio em nenhum controle *interna corporis* do Judiciário. Ou o controle é externo ou não haverá controle algum, é a mesma panaceia de sempre.

[Indagado sobre como evitar que inovações da Constituição sofressem retrocessos na legislação ordinária] (...) mobilização popular na praça é fogo de palha. Na hora em que isso desaparece, as reais forças sociais começam a ocupar seu espaço e fazem retroceder qualquer tipo de conquista formal que se tenha cristalizado. É o que está acontecendo em Portugal, dizia ele. Os espaços políticos estão sendo perdidos em favor daquelas forças ditas conservadoras e reacionárias que estão, aos poucos, avançando. O futuro é que vai dizer. Realmente, canso de dizer que não adiantam as propostas modernizadoras da Constituição, se não tivermos um povo capaz de fazer desta modernização a sua bandeira cotidiana, em termos de uma mobilização não de praça pública, mas de organização política. De sorte que para mim o importante é que a Constituição não crie empecilhos, mas não vejo como a Constituição possa impedir retrocesso. Só quem impede retrocesso é a vontade política da nação, porque não há nenhum retrocesso gratuito. O retrocesso é representado por aquelas reais forças que têm condições de exercer o poder na sociedade e que estão ocupando o espaço político, porque ficou vazio e sem locatário. (...) Não acredito que haja instrumentos que impeçam retrocessos quando quem retrocede é a sociedade.

O SR. ROBERTO DE OLIVEIRA SANTOS – Com relação à segunda pergunta de V.Exa. – manifestação popular sobre decisões judiciárias – *data venia*, se isto significa da parte de V.Exa. uma sugestão, ponderaria que talvez não fosse uma solução muito interessante. Entra, porém, o problema da legitimidade. Ou confiamos que a magistratura que se forma através de concursos regulares – do tipo que falamos hoje à tarde – que se pós-gradua dentro de uma escola de magistratura com 28 meses de verdadeiro estágio, com avaliação de rendimento, sujeita

a estas condições, está legitimada pela legislação que dispuser sobre isso, legislação esta estabelecida por um poder que é um órgão de soberania, que nasce do sufrágio nas urnas ou então não acreditamos que essa magistratura seja legítima. Se acreditamos que é legítima, devemos curvar-nos às suas decisões. Submetê-la à cassação popular é tratar não homogeneamente o mesmo problema.

O SR. FÁBIO KONDER COMPARATO – No que diz respeito, ainda, a esta ineficiência no julgamento e punição dos criminosos, entendo que é preciso enfrentar com coragem o problema da Justiça Militar. A meu ver, o funcionário militar, como o funcionário civil, quando comete faltas disciplinares, pode e deve ser punido pelo Estado, pela sua própria corporação militar, no caso. Mas quando ele entra no terreno da criminalidade, não há nenhum princípio constitucional democrático que aponte para uma Justiça especializada. O criminoso deve ser julgado, como qualquer cidadão, pela Justiça comum. E o que percebemos, hoje, é a utilização da Justiça Militar não como um órgão da Justiça, mas como via de proteção aos militares.

No que diz respeito à estraneidade do Poder Judiciário com relação à população, parece-me que a solução deve partir do princípio de uma participação popular institucional na função judicante. A esse respeito – creio – a norma constitucional poderia ser vazada em termos gerais, mas suficientemente indicativos, para iniciar este processo que me parece da maior importância. A norma que redigi e que poderá, sem dúvida, ser ampliada, mas não deverá, a meu ver, descer ao estado regulamentar, é a seguinte: "A lei regulará a participação popular na função judicante, especialmente nos processos de violação das liberdades fundamentais."

A meu ver, a dualidade já se impõe na realidade histórica e deve ser levada em consideração muito mais como adaptação das funções do Estado às necessidade nacionais do que como problema teórico de manutenção de soberania ou de restrições à autonomia estadual. Os organismos estatais de dimensões praticamente ilimitadas funcionam mal. E essa ineficiência, esse mal funcionamento traduz-se, sistematicamente, pela supressão das liberdades. (...) Hoje, mais do que nunca, há necessidade de criação de tribunais federais de segunda instância, localizados nas diferentes regiões do país.

O SR. RAUL MACHADO HORTA – Sem negar aos estados o poder de auto-organização do seu Poder Judiciário, o texto constitucional federal poderia inserir as normas que a Constituição do estado deverá observar, visando a descentralização e à comodidade das decisões.

A gratuidade do ingresso na justiça é o ideal para o qual apontam reformas mais radicais. Situa-se fora da realidade do serviço judiciário e se transforma em fonte de outras injustiças, penalizando serviços judiciais.

Tribunal Constitucional causou uma enorme reação, diz Plínio

Luiz Marques

O deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), relator da Subcomissão do Poder Judiciário do Congresso constituinte, disse que houve uma "enorme reação" à sua proposta de um Tribunal Constitucional e que por isso preferiu recuar. Mas o parecer de Arruda Sampaio foi, na essência, aprovado, na última segunda-feira, pela maioria "centro-liberal" da subcomissão (como o próprio deputado a definiu). "Houve avanços importantes", disse Sampaio, na terça-feira passada, em entrevista exclusiva ao repórter Alexandre Polesi, enviado especial a Brasília.

Embora seja o esquerdista mais bem colocado na distribuição de cargos e poderes do Congresso constituinte (é o único relator do PT e dos partidos de esquerda), Plínio de Arruda Sampaio conseguiu apoio de sua subcomissão porque soube ser flexível nos momentos certos. Por exemplo, quando sua proposta de um Tribunal Constitucional encontrou resistência, ele não teve dúvidas em mudá-la. Para ele, não basta defender posições, "mas viabilizá-las politicamente" em vez de "jogar para a platéia".

Deputado Plínio de Arruda Sampaio

Especialista será um juiz togado, que fará concurso e será designado para aquele Juizado. Mas contará com conciliadores, árbitros e até jurados escolhidos pela população.

Folha — Como a Justiça ficará independente do Executivo?

Plínio — Além de o Judiciário poder

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. a9, 28/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131236

A criação do Tribunal Constitucional envolveria a mudança de concepção do Poder Judiciário, afastando-se do modelo constitucional brasileiro.

A solução de um Superior Tribunal de Justiça, com a competência em grau de recurso, para apreciar decisões de tribunais estaduais de segunda instância, em matéria de lei federal, diminui o Supremo Tribunal Federal como Tribunal da Federação e cinde a competência do Supremo, eliminando um dos fundamentos de sua própria existência, qual seja a de assegurar o primado da lei federal em sua aplicação e interpretação.

O Tribunal Constitucional (...) é solução europeia do órgão de jurisdição especial, para os Estados que desconhecem o controle judiciário da constitucionalidade das leis. Não necessitamos imitá-la, no meu entendimento.

O SR. ANTÔNIO PESSOA CARDOSO – Aqui se viu a tentativa de enfraquecimento do Poder Judiciário. E por que isso? Como colocar segmentos da sociedade, estranhos ao Judiciário, para fiscalizá-lo? Quem vai garantir que os segmentos dessa sociedade não se tornarão tão corruptos como alguns magistrados na magistratura nacional?

[Defendendo a federalização do Judiciário] O professor Plito Fornatiari Junior, de São Paulo, entende ser da essência do regime federativo de Estado a divisão de competências entre os diversos entes autônomos. No entanto, não existe previamente uma quantidade de poderes a serem atribuídos aos estados, desde que se lhes assegure o mínimo indispensável a garantir substancialmente sua autonomia. Onde está, Srs. Constituintes, o entendimento da convivência da magistratura única, unida, com o sistema federativo? Por que alega-se a Federação como obstáculo para unificar o Judiciário e não se traz este argumento para impedir a centralização do sistema tributário? Não se prega, não se busca somente a mudança de patrões do estado para a União. Não, não e não, pois a luta é desenvolvida para fortalecer o Judiciário, para torná-lo independente, para autogovernar-se.

2.11. 7ª reunião extraordinária

Danc (Suplemento) de 20/6/1987, p. 80-96

O SR. MINISTRO PAULO BROSSARD – Que tipo de Constituição se deseja fazer? (...) A tendência à síntese e às grandes linhas fundamentais da estrutura de Estado têm uma capacidade de duração, uma durabilidade e uma capacidade de adaptação às circunstâncias e às realidades novas que não têm as leis, inclusive as leis constitucionais que adotem a espécie da minúcia e da análise. As leis analíticas envelhecem mais facilmente do que as leis sintéticas.

[Sobre a criação de uma Corte Constitucional] O Brasil percorreu caminhos próprios e, penso eu, adquiriu um determinado pecúlio nesse setor, que não pode ser desprezado e que apresentou uma aquisição inovadora. (...) De modo que àqueles que propendem para a solução europeia da criação de cortes, eu me permitiria ponderar que no Brasil ela já existe como uma realidade institucional, que foi sendo paulatinamente criada, progressivamente desenvolvida.

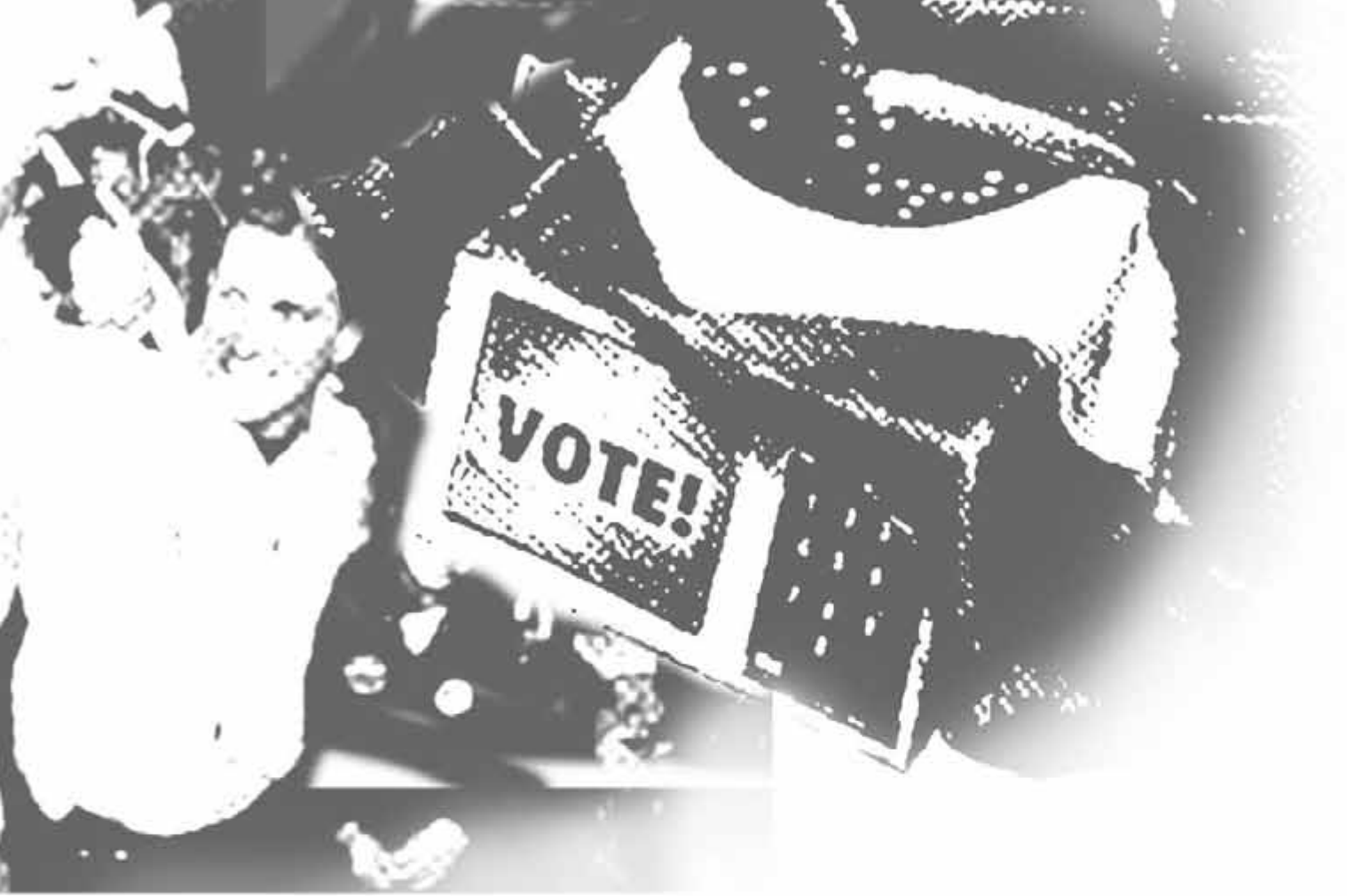
Há questões que devem figurar na Constituição e outras que podem, ou, quiçá não devem figurar na lei constitucional. (...) Aliás, a Justiça, normalmente, é demorada. Acho que, no Brasil, ela é muito demorada. Evidentemente, esta é uma questão que não se resolve constitucionalmente.

Há uma tendência, especialmente quando há uma Assembleia Nacional Constituinte, precedida de grandes esperanças, de uma propaganda, às vezes um tanto irrealista, como se a Constituinte tivesse poderes milagrosos, a crer que ela tivesse poderes de mudar a pobre e frágil natureza humana. Então, às vezes, se espera muito, até demais, do legislador. Há, de outro lado, uma tendência para colocar na Constituição as soluções para todos os problemas, na esperança exatamente da perenidade dessas disposições legais que, teoricamente, são superiores ao comum das leis, às leis ordinárias. De modo que há uma certa tendência nesse sentido. Parece-me que há necessidade de uma certa vigilância, para não se deixar seduzir pela tentativa, muito humana, de constitucionalizar normas que normalmente não são constitucionais, cuja simples constitucionalização não tem o efeito de mudar determinadas regras.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
1ª ext. 13/4/1987	Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo	Secretário-geral da Confederação Nacional do Ministério Público	Ministério Público
2ª ext. 14/4/1987	Milton dos Santos Martins	Desembargador e presidente da Associação Brasileira de Magistrados	Poder Judiciário e magistratura
	Reginaldo Felker	Desembargador e presidente da Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas	Justiça do Trabalho
3ª 14/4/1987	Antônio Carlos Facciolli Chedid	Presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra)	Justiça do Trabalho
5ª 23/4/198	Suely Pletz Neder	Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos	Defensoria Pública
	Antônio Carlos Leite Penteado	Presidente da Associação Nacional dos Serventuários da Justiça	Direito Notarial – Direito Registral
	Cyro Vidal Soares da Silva	Presidente da Associação Nacional dos Delegados da Polícia	Polícia Civil brasileira – inquérito policial
3ª ext. 23/4/1987	André Montalvão da Silva	Secretário-geral da Contag	Direito Agrário na nova Constituição: Justiça Agrária
	Maria Rita Senne Capone	Juíza e membro da Comissão de Justiça e Paz	Idem
	Ivan de Sá	Advogado do Movimento Sindical da Contag	Idem
4ª ext. 24/4/1987	Alceu Portocarrero	Vice-presidente da CGT	Justiça Trabalhista
	Antonio Alves de Almeida	Diretor da União Sindicalista Independente (USI)	Idem
	Armando Sobral Rollemberg	Presidente da Fenaj	Idem
6ª 27/4/1987	José Lamartine Corrêa Oliveira	Professor titular de Direito Civil da Universidade Federal do Paraná	Corte constitucional; tribunal constitucional
	Roberto de Oliveira Santos	Professor titular da Universidade Federal do Pará	Idem
	Luiz Pinto Ferreira	Professor titular da cadeira de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pernambuco	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª ext. 27/4/1987	José Joaquim Calmon Passos	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia	Sistemas de ingresso e promoções na magistratura e no Ministério Público
	Roberto de Oliveira Santos	Professor titular da Universidade Federal do Pará	Idem
6ª ext. 27/4/1987	Fábio Konder Comparato	Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo	Unicidade ou dualidade da Justiça
	Raul Machado Horta	Professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Minas Gerais	Idem
	Antônio Pessoa Cardoso	Juiz de Direito no estado da Bahia	Idem
7ª ext. 28/4/1987	Paulo Brossard	Ministro da Justiça	Elaboração da Constituição: justiça brasileira



IV

Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

IV.a – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
Márcio Nuno Rabat

1. Os expositores convidados e o tema da Subcomissão
2. Critérios para a organização de matérias discutidas nas audiências públicas
3. O sistema eleitoral nas audiências públicas
4. A organização partidária nas audiências públicas
5. Conclusão
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

IV.b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
Fernando A. G. da Trindade

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Primeira audiência
3.2. Segunda audiência
3.3. Terceira audiência
3.4. Quarta audiência
3.5. Quinta audiência
3.6. Sexta audiência
3.7. Sétima audiência
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

IV.c – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
Paula Ramos Mendes

1. Introdução
2. Audiências
2.1. Palestrante: José Afonso da Silva
2.2. Palestrante: João Gilberto Lucas Coelho
2.3. Palestrante: Paulo Brossard
2.4. Palestrante: Célio Borja
2.5. Palestrante: Márcio Thomaz Bastos
2.6. Palestrante: José Paulo Sepúlveda Pertence
2.7. Palestrante: D. Cândido Padim
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

IV.a – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

Márcio Nuno Rabat

A Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos foi instalada no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. O constituinte Israel Pinheiro Filho presidiu seus trabalhos; o constituinte Francisco Rossi foi o relator. Os constituintes Jayme Santana e Lélio Souza exerceram a primeira e a segunda vice-presidências, respectivamente.

A Subcomissão se reuniu para realizar audiências públicas nos dias 29 e 30 de abril e 5, 6 e 7 de maio de 1987.

1. Os expositores convidados e o tema da Subcomissão

Ao auscultar a sociedade a respeito dos temas cujo estudo lhe cabia aprofundar, a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos acabou por ouvir pessoas que, em sua maioria, atuavam corriqueiramente no espaço político-partidário. Tal peculiaridade se explica, parcialmente, por serem os partidos políticos entidades que, em princípio, têm raízes nos interesses e valores sociais organizados, embora desempenhem papel importante nos processos decisórios estatais.

Dos dezoito expositores ouvidos[1] na Subcomissão, dez o foram como representantes de agremiações partidárias, os Srs. Hélio Bicudo (PT), João Amazonas (PCdoB), Jamil Haddad (PSB), Jorge Coelho de Sá (PDC), Maurício Campos (PFL), Ronaldo César Conde Aguiar (PDT), Jarbas Passarinho (PDS), Paiva Muniz (PTB), Fernando Gabeira (PV) e Mauro Benevides (PMDB)[2]. Deles, seis exerciam a presidência dos

[1] O quadro completo dos expositores encontra-se ao final do texto.
[2] O Sr. Maurício Campos, do PFL, rigorosamente, não foi ouvido, pois sua contribuição se deu por texto escrito, que enviou à Subcomissão.

respectivos partidos, quatro eram parlamentares constituintes e apenas três representavam seus partidos sem os presidirem nem exercerem mandato na Assembleia. Um dos dez, o Sr. Jarbas Passarinho, era senador constituinte, presidente do Partido Democrático Social (PDS) e, ainda, presidente da própria Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, justamente aquela em cujo âmbito a Subcomissão sob análise fora constituída.

Embora exercessem funções partidárias relevantes, e ali estivessem em função delas, os expositores frequentemente evitaram apresentar seus posicionamentos como sendo dos partidos por eles representados. Ressalvada a postura do Sr. Hélio Bicudo, que afirmou explicitamente expressar a posição oficial do PT sobre diversos pontos, em particular aqueles ao redor dos quais articulou sua primeira intervenção, e de outros casos que do dele se aproximavam, as palavras do Sr. Paiva Muniz parecem representativas da situação mais comum entre os dez expositores citados.

> Acredito que (...) muitas das nossas opiniões foram opiniões pessoais, (...) porque não recebemos delegação dos respectivos partidos para um pronunciamento oficial do partido. Com a responsabilidade de cada um de nós podemos expressar apenas um pensamento médio, mas não o pensamento oficial.[3]

Oito expositores ouvidos na Subcomissão lá não se encontravam como representantes de partidos políticos. Observe-se, no entanto, que dois deles haviam exercido mandato de deputado federal, os Srs. João Gilberto Lucas Coelho e Alberto Goldmann. E mesmo os seis demais expositores, os Srs. Arnaldo Malheiros, Bolívar Lamounier, Pedro Celso Cavalcanti, Francisco Weffort, Orlando de Carvalho e David Fleischer, embora não contassem com a experiência do exercício da representação política propriamente dita, sobressaindo sua contribuição como professores e pesquisadores nessa área, não deixavam, em alguns casos, como muitas vezes se nota das próprias exposições, de se inserirem, por outras vias, no espaço político-partidário[4].

Ainda assim, a presença de professores e pesquisadores – que surgiam explicitamente como tais nas audiências públicas – trazia uma nota específica ao conteúdo das discussões. O Sr. Orlando de Carvalho foi, certamente, o expositor que mais longe levou a postura de ali estar para subsidiar tecnicamente, e com o máximo de neutralidade, decisões que seriam, na verdade, políticas.

> É uma posição bastante delicada e que envolve uma atitude de respeito e de consideração para com todos os membros da Assembleia Nacional Constituinte.[5]

A relativa restrição do leque de expositores a personagens da vida político-partidária e da vida acadêmica não impediu que as audiências realizadas na Subcomissão fossem portadoras de informações, posicionamentos e argumentos bastante diversificados. Tal fato parece indicar que, afinal, as eleições e os partidos políticos efetivamente funcionaram, em medida considerável, como canais de expressão das várias correntes de pensamento e sentimento presentes no corpo social.

Naquele momento, em que se começava a formar um novo sistema partidário, os partidos talvez se mostrassem, paradoxalmente, capazes de expressar um leque ainda mais amplo de posições. É possível que posições partidárias mais consolidadas levassem a uma discussão menos aberta e fecunda, menos sujeita a convencimentos recíprocos.

Curioso, e ilustrativo, é o caso do Sr. Fernando Gabeira, representante do Partido Verde (PV), ainda não constituído formalmente como agremiação partidária. Suas intervenções ilustram a tendência, presente nos partidos representantes de grupos até

[3] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 42.

[4] Note-se a ausência de mulheres entre os expositores, o que indica, certamente, o quanto o espaço partidário e eleitoral continuava sob o predomínio dos homens, apesar de se haver registrado, nas eleições de 1986, de que resultou a composição da Assembleia Constituinte, o mais significativo salto da representação feminina na história recente da Câmara dos Deputados (o número de deputadas eleitas mais que triplicou em relação às eleições de 1982).

[5] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 32.

então excluídos da esfera política, de ultrapassar as fronteiras costumeiras da discussão acadêmica e parlamentar sobre a conformação do sistema eleitoral e partidário – e de o fazerem em tom mais incisivo que o da média das demais intervenções.

> Num livro que acabo de publicar, eu mostro que não há possibilidade de uma transformação real do poder no Brasil, se não começarmos a mexer nos grandes monopólios da televisão. Não adianta nada fazermos um belo parlamentarismo se o Sr. Roberto Marinho vai poder derrubar o governo, praticamente, no momento em que ele quiser.[6]

> O país muda através do movimento social, muda através da arte, muda através da cultura e muda também através do governo. (...) Nós temos de atrair mais gente para a participação política, mas, ao mesmo tempo, nós somos um partido e um tipo de organização que está praticamente na ponta, na luta pelos direitos individuais no Brasil. Não é à-toa que, em todas as universidades, nós somos questionados a respeito da descriminalização do uso da maconha e somos questionados a respeito do aborto.[7]

Também contribuiu para o interesse e a diversidade dos temas tratados na Subcomissão o íntimo envolvimento das personalidades convidadas com a história política brasileira. Assim, o Sr. João Amazonas pôde usar, em apoio de suas argumentações, fatos que testemunhara na Assembleia Constituinte de 1946, enquanto o Sr. Jarbas Passarinho trazia informação de dentro do regime implantado em 1964. Quanto à história mais recente, participantes da Comissão Afonso Arinos ou das discussões que levaram, no Congresso Nacional, à aprovação da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, trouxeram também seu depoimento sobre esses momentos decisivos do processo pré-Constituinte.

A discussão convergiu, na maior parte do tempo, para temas relacionados com os procedimentos eleitorais em sentido estrito, o que nem por isso a fazia pouco diversificada ou simples. O temário ia, só nesse campo, do caráter obrigatório ou facultativo do voto à magnitude das circunscrições eleitorais, das inelegibilidades a serem eventualmente inscritas na Carta à idade mínima para se adquirir o estatuto de eleitor, da data das eleições (coincidindo ou não os mandatos federais, estaduais e municipais) à extensão do horário reservado aos partidos no rádio e na televisão.

Em outros momentos, as atenções se voltaram para situações políticas relativamente conjunturais, embora com peso inegável para o futuro político do país, como a relativa ao tempo de mandato do presidente da República em exercício ou mesmo à possibilidade de renovação de todos os mandatos eletivos assim que findassem os trabalhos da Constituinte. Sobre essa questão, o Sr. Hélio Bicudo se manifestou de forma contundente.

NOVA CONSTITUIÇÃO - POLÍTICA

Eleições gerais em 90 dias após a promulgação

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.796, p. 5, 12/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130549

> Eu, pessoalmente, não falo pelo meu partido, acho que a questão da elaboração de uma nova Carta Constitucional brasileira foi posta de uma forma equivocada pela Aliança Democrática, quando estabeleceu que um Congresso Constituinte é que iria elaborar essa Carta. O que está acontecendo hoje é exatamente que nós partimos para um jogo democrático sem realmente abrirmos o processo democrático. (...) De sorte que, se passamos por um processo equivocado, a Constituinte teria e deveria ter todo o poder de estabelecer, após a elaboração da Carta Constitucional, a dissolução do Congresso Constituinte, as eleições diretas para presidente da República, para governadores de estado, para as assembleias legislativas, para

[6] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 31.
[7] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 40.

> as prefeituras, fazendo com que realmente pudéssemos abrir os caminhos para o estabelecimento de um Estado democrático no Brasil.[8]

2. Critérios para a organização de matérias discutidas nas audiências públicas

O objetivo deste texto não é, de maneira nenhuma, substituir a leitura das transcrições das audiências, com toda a riqueza nelas já assinalada. O que se apresenta daqui para a frente é, tão somente, uma proposta de organização – entre tantas outras possíveis – de parte do material encontrado nas transcrições, com o fim de mostrar seu valor e de estimular a pesquisa direta na fonte.

A estratégia escolhida para a estruturação do texto foi a de partir de decisões efetivamente incorporadas à Constituição Federal para construir o quadro de referências que permitisse, posteriormente, voltar os olhos para a reflexão desenvolvida nas audiências públicas sobre as mesmas matérias.

As determinações contidas na Constituição Federal de 1988, na área sob análise, podem ser divididas, *grosso modo*, em dois grandes arquivos. De um lado, estão aquelas que apontam para a ampla autonomia dos setores sociais para se organizarem politicamente e se inserirem, sem grandes entraves, nas esferas decisórias estatais. De outro lado, estão aquelas determinações que, ao estabelecerem parâmetros para a participação política, acabam por restringir a inserção de possíveis atores nos órgãos representativos.

No arquivo das normas constitucionais que reforçam a autonomia de organização e a amplitude da participação política, duas determinações merecem relevo. Primeiro, no plano eleitoral, a consagração do princípio proporcional nas eleições para as Casas Legislativas, com exceção do Senado Federal (art. 45, *caput,* articulado com os arts. 27, § 1º, 29 e 32, § 3º). Segundo, no plano partidário[9], a determinação de que os partidos se constituem no âmbito do direito privado, portanto, como organizações da sociedade civil, não como instâncias do Estado (art. 17, § 2º). Trata-se, aliás, de norma intimamente relacionada com a consagração da liberdade de cidadãs e cidadãos para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (art. 17, *caput*) e, além disso, para definirem autonomamente sua estrutura interna, organização e forma de funcionamento (art. 17, § 1º).

Parece razoável afirmar que esse conjunto de normas libertárias constitui o arcabouço fundamental do regime de representação política consagrado na Constituição Federal, devendo as restrições à organização social autônoma e à participação ampla e livre na esfera política ser consideradas como exceções à regra, embora exceções altamente relevantes para a dinâmica do regime, tendo sido objeto de referências constantes nas audiências públicas.

O segundo arquivo, constituído justamente pelas normas restritivas, também pode ser subdividido em determinações que incidem no plano eleitoral (contrapondo-se ao princípio da proporcionalidade) e determinações que incidem no plano partidário (contrapondo-se à natureza jurídico-privada dos partidos políticos).

No que diz respeito ao plano partidário, o próprio art. 17 da Constituição, que se refere aos partidos políticos, determina, no *caput*, que sua criação deve resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais do ser humano, colocando esses princípios, portanto, fora da área de autonomia partidária. Além disso, eles devem ter caráter nacional e devem prestar contas à Justiça Eleitoral (incisos I e II); seu funcionamento parlamentar se dará de acordo com a lei (inciso IV); é-lhes vedado utilizar organização paramilitar e receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou subordinar-se a eles (inciso II e § 4º).

[8] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 24.

[9] Embora não se possa estabelecer uma fronteira indiscutível entre as normas que incidem prioritariamente no plano eleitoral e as que incidem prioritariamente no plano partidário, a distinção mostra-se operacional. A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), podem servir de referência para os tipos de normas que incidem sobre cada plano.

Ainda no plano partidário, as determinações de que os estatutos partidários devem estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (art. 17, § 1º) e de que os partidos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º) encontram-se em posição intermediária quanto à intervenção legal na autonomia de organização partidária. A primeira determinação, embora aparentemente institua uma obrigação para os partidos, não deixa de retirar da legislação estatal a faculdade de intervir sobre a disciplina interna da agremiação, o que abre espaço até para a interpretação de que o partido pode decidir por não impor regras de fidelidade partidária, enquanto a segunda determinação, embora, em princípio, facilite a atuação popular por via partidária, não deixa de estabelecer uma ligação de dependência entre essa atuação e o apoio estatal.

No que diz respeito ao plano eleitoral, a Constituição de 1988 interveio, com bastante minúcia, na definição de quem pode ou não votar e, principalmente, apresentar candidatura em eleições. O art. 14 estabelece, no § 2º, restrição ao alistamento eleitoral dos conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório; no § 3º, condições para que uma pessoa possa ser eleita, que vão do domicílio eleitoral na circunscrição em que se realiza a eleição à filiação ao partido político que apresenta sua candidatura, do alistamento eleitoral a requisitos de idade mínima; nos §§ 4º, 5º, 6º e 7º, casos de inelegibilidade, entre eles, o dos analfabetos; no § 8º, condições para que os militares sejam elegíveis.

Em resumo, o que se defende é que as normas constitucionais sob análise podem ser classificadas em função, primeiro, do objeto principal sobre que incidem (partidos ou eleições) e, segundo, por propiciarem maior ou menor abertura da esfera política à participação de tantos grupos sociais livremente organizados em partidos políticos quantos o queiram fazer. O mesmo esquema pode ser usado para organizar as intervenções dos expositores nas audiências públicas sobre os muitos aspectos da legislação eleitoral e partidária por eles discutidos.

Passemos à abordagem, de acordo com o esquema proposto, das discussões sobre sistema eleitoral e organização partidária.

3. O sistema eleitoral nas audiências públicas

A avaliação do sistema eleitoral a ser consagrado no texto constitucional foi influenciada pela recente experiência do regime de 1964. E, sob esse regime, a situação apresentava enorme ambiguidade. De um lado, formalmente, as normas de transformação dos votos em cadeiras seguiam padrões típicos dos sistemas proporcionais, na esteira das mudanças introduzidas na legislação brasileira na década de 1930 e, em termos gerais, ainda hoje vigentes. De outro lado, contudo, o quadro partidário subordinava-se estritamente ao princípio majoritário de representação, pelo qual o objetivo de formação de maioria partidária sólida se sobrepõe ao objetivo de trazer para a esfera política formal a diversidade de forças presentes na sociedade.

É que, em lugar de instituir procedimentos eleitorais que levassem à consecução do objetivo precípuo do princípio majoritário, como é comum nos países que o adotam, o regime atuou diretamente sobre o resultado, expurgando uma série de setores sociais da esfera política e obrigando a que houvesse apenas dois partidos políticos no país; garantiu assim, da forma mais eficiente possível, que toda eleição levasse à formação de uma maioria absoluta em qualquer Casa Legislativa. Em reforço dessa posição (embora desnecessário, como é óbvio, pois apenas dois partidos existiam), o regime ainda promulgava sucessivamente normas estabelecendo cláusulas de barreira, proibindo coligações, impedindo a mudança de mandatários eleitos de um partido para outro e tomando outras providências destinadas a fechar o sistema partidário à entrada de novos atores e a engessar as maiorias já formadas.

Entendido, materialmente, como um ciclo mais longo que o de menos de dois anos de funcionamento da Assembleia, o processo constituinte, no que toca à questão eleitoral e partidária, tem início no fim da década de 1970, quando aquele arcabouço

começa a ser desmontado. Foram momentos decisivos, primeiro, a Lei nº 6.767, de 29 de dezembro de 1979, que extinguiu o bipartidarismo e estabeleceu o primeiro quadro legal dentro do qual surgiriam novos partidos, e, depois, a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

O Sr. João Gilberto, um dos principais articuladores, como deputado federal, da elaboração da Emenda, a colocou, acertadamente, na posição de destaque que lhe cabia.

> Às vezes, nós nos reuníamos em clima psicológico profundamente adverso, até de nossa parte mesmo, pelo agravamento da situação de saúde do presidente Tancredo Neves. Entretanto, mantivemos o trabalho. O presidente Tancredo Neves faleceu, o país chorou sua perda, mas, pouco menos de vinte dias depois de sua morte, estávamos dando ao país uma reforma eleitoral e partidária que resolvia alguns dos problemas velhos como a República, no caso do voto do analfabeto, e dava ao país algum embasamento democrático para a transição.
>
> (...)
>
> Esta Emenda nº 25 estabeleceu, no país, a livre organização de partidos políticos [permitindo, por exemplo, o registro de partidos comunistas, ainda excluídos da legalidade quando das eleições de 1982], o voto do analfabeto e outros grandes avanços, inclusive o restabelecimento do princípio das eleições diretas, desde os municípios dos territórios, que nunca tinham eleito prefeito, passando pelos municípios das capitais, áreas de segurança, até chegando à eleição presidencial.[10]

Ora, sendo o sistema eleitoral, em sua estrutura formal, de natureza proporcional, como o era, e eliminadas as travas que o tornavam, pelo resultado, submetido ao princípio majoritário, o surgimento de novos partidos era uma consequência natural. A Emenda nº 25, aliás, tivera o cuidado de facilitar que isso acontecesse. Assim, embora mantivesse, como regra constitucional geral, a existência de uma cláusula de barreira, a Emenda suspendera sua aplicação nas eleições de 1986; além disso, "derrubou o princípio da fidelidade partidária, como uma necessidade da transição"[11], nas palavras do Sr. João Gilberto.

Criou-se, assim, como também assinalado pelo expositor, uma contradição entre a legislação constitucional e a infraconstitucional, que precisava ser superada.

> Por que os partidos novos não têm registro? Porque, para obter o registro, eles têm que atender à Lei Orgânica dos Partidos Políticos (...). Essa Lei Orgânica é extremamente restritiva, (...) especialmente no número de filiados, em cada grau, cada circunscrição, para o partido se organizar. (...) Ela foi feita para que o país tivesse poucos partidos. Então, é por isso que temos este quadro de partidos provisórios, porque a própria Emenda garantiu o surgimento deles.[12]

De qualquer maneira, ainda que sob o guarda-chuva de legislação infraconstitucional provisória, o edifício do bipartidarismo começara a ruir na década de 1980, embora não fosse claro o que viria a seguir.

O Sr. Orlando de Carvalho, ao tratar da questão do número de partidos desejável, lembrou que se tratava de um "problema de conveniência", sobre o qual não lhe caberia se posicionar. Não deixou, no entanto, de registrar uma das virtualidades presentes naquele momento histórico.

> O estudo das últimas eleições parlamentares (...) já nos daria uma dimensão que preocupa, porque se V.Exas. olharem os resultados da eleição para a constituição da atual Assembleia Nacional Constituinte, um único partido fez 55% dos representantes.
>
> Estaremos caminhando para o chamado partido predominante, que é um defeito do sistema democrático, que pode resultar, com o tempo, no tipo mexicano, no partido revolucionário institucional? (...) Não há nenhum texto que se possa elaborar na próxima Constituição que permita supor que o pluripartidarismo brasileiro caminhará para quatro ou cinco partidos que possam se alternar no

[10] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 24.

[11] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 24.

[12] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 25.

> poder (...). No pé em que está, não haverá alternância, estará o PMDB sempre no governo.[13]

Observando o processo de outro ângulo, o Sr. Maurício Campos mostrava preocupação com uma distinta virtualidade presente no mesmo momento histórico.

> Quantos partidos devem existir?
>
> No pré-64 havia quatorze: PDS, UDN, PTB, PSP, PR, PSB, PDC, PTN, PRP, PL, PST, PRT, MTR e PCB. Com a extinção do PCB permaneceram treze. No período revolucionário existiram dois e, num certo instante, três: Arena e MDB; Arena, PP, PMDB e depois PDS e PMDB. Tão inflexíveis foram as regras partidárias que o inesquecível Pedro Aleixo não conseguiu fundar seu Partido Democrata Republicano, o PDR. Nas últimas eleições habilitaram-se trinta partidos: PDS, PMDB, PDT, PTB, PT, PFL, PPB, PCB, PDC, PMN, PH, PSC, PCdoB, PND, PMB, Pasart, PLB, PDI, PTN, PJ, PRT, PL, PMC, PTR, PS, PSB, PRP, PNR, PN e PCN.[14]

A partir desse quadro, o Sr. Maurício Campos, embora entenda que "a democracia, regime da liberdade e, portanto, das oportunidades, deva manter amplas portas abertas ao ingresso da cidadania na condução do país"[15], acaba por produzir uma avaliação negativa sobre a proliferação de partidos, mesmo nos moldes restritos em que isso acontecera sob o regime da Constituição de 1946.

> Qual é a melhor situação?
>
> Nossa experiência ensina que nenhuma delas funcionou a contento. No pré-64 e no pós-64 houve uma ciranda de legendas, muitas sem qualquer expressão política ou eleitoral e algumas simples legendas de aluguel. No período de 64 vigeu verdadeira camisa-de-força partidária, com agremiações artificiais, tendo de se socorrer do recurso das sublegendas para acomodar tendências e interesses intrapartidários.[16]

A experiência recente com um regime partidário autoritariamente comprimido e a percepção difundida de que setores por muito tempo excluídos precisavam retornar à esfera política fizeram com que, naquele momento, os que defendiam um regime mais aberto se encontrassem em situação vantajosa na discussão. Assim, no que toca à conformação geral do sistema eleitoral, apenas um dos expositores, o Sr. Jorge Coelho de Sá, defendeu explicitamente o chamado voto distrital puro, mas não o fez, registre-se, em nome da formação de maiorias claras.

> O sistema da proporcionalidade me parece um pouco obscuro e protecionista. Ele, no meu entender, protege o poder econômico. Não se pode admitir que um candidato que nunca foi ao município seja o mais votado desse município. Não existem razões normais para se admitir que uma pessoa que não tenha vivência da área, que nunca esteve na área, seja a mais votada dela, em detrimento de candidatos locais. Os candidatos locais precisam crescer, precisam aparecer.[17]

O polo contrário pode ser representado pelo Sr. Pedro Celso Cavalcanti, vigoroso defensor do sistema proporcional, a ponto de acreditar ser essa a principal razão para que ele estivesse ali. A defesa se deu explicitamente em nome da abertura do sistema a todos os atores que dele quisessem participar.

> Quero crer que o convite que me foi feito tenha a ver com o debate de que participei, de forma bastante intensa, em 1983, quando o governo, na época, tentou, por um projeto de lei, trazer a questão do voto distrital.
>
> (...)
>
> A representação proporcional e grandes distritos, especialmente acima de 20 ou 25 cadeiras, inspiram melhor a vontade popular e isso é muito importante. O voto majoritário e pequenos distritos formam um parlamento que é um espírito deformado da vontade popular.[18]

[13] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 33.
[14] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 19.
[15] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 19.
[16] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 19.
[17] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 21.
[18] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 31-32.

O Sr. Pedro Celso Cavalcanti, ao combater o tipo de estabilidade institucional que lhe parecia ser o objetivo dos defensores do princípio eleitoral majoritário, deixava claro que os procedimentos eleitorais existentes no Brasil ainda eram, em sua opinião, muito restritivos.

> O argumento fundamental [dos opositores do sistema proporcional] é a estabilidade institucional; o voto majoritário, o voto distrital, dizem eles, dá estabilidade (...). O que queremos nós? Queremos a estabilidade do governo ou queremos a estabilidade da democracia? (...) Se nós queremos a ordem institucional democrática, sua consolidação, o engajamento popular na defesa dessas instituições que V.Exas. vão gerar aqui, é importante que todas as correntes de pensamento se sintam representadas no Congresso Nacional, sem discriminações, que já existem, de forma latente, na história do Brasil. Porque o sistema brasileiro – permitam-me V.Exas. – é muito pouco proporcional.
>
> (...)
>
> O futuro começa sempre pelas minorias e nós não podemos atrasar o futuro em nome de uma estabilidade de regime que não é verdadeira, porque o que adianta num país de graves problemas socioeconômicos como o nosso, criar uma falsa maioria aqui neste Congresso, aumentando, ao invés de diminuir, a instabilidade social, porque as forças socioeconômicas que lá na sociedade estão se debatendo, estão lutando, ao não se sentirem representadas no órgão máximo da nação, vão procurar caminhos e vias que nós não queremos que se procure mais neste país.[19]

Ao indicar "distorções" do perfeito funcionamento do sistema proporcional, presentes no país, o Sr. Pedro Cavalcanti lembra que, "porque somos uma Federação, temos tido a necessidade de possuir um Senado, que é altamente distorcivo do voto proporcional"[20], mas não sugere a extinção da segunda câmara. Propõe, sim, encaminhamento destinado a diminuir a influência de outra distorção da proporcionalidade, ocasionada, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelos distritos eleitorais de pequena magnitude, distritos em que um partido com dez por cento dos votos ainda assim não consegue eleger candidatos.

> Chegamos, então, aos distritos brasileiros, que são os estados – é a nossa tradição. Eu não estou querendo inovar muito, (...) não estou querendo fazer o colégio eleitoral nacional, como no exemplo holandês ou no israelense. [Contudo] Peguem qual foi o coeficiente eleitoral para um deputado se eleger em um pequeno estado e para se eleger em um grande estado – isso já é uma distorção do voto proporcional.
>
> (...)
>
> Nós podemos pegar as sobras de todos os estados e jogar isso no colégio eleitoral único, para que possam os eleitores frustrados, em pequenos estados, saberem que a soma deles (...) vai permitir eleger um ou dois deputados, nesse colégio eleitoral único, para efeito das sobras. Isso minimizaria um pouco, não muito, a distorção em que vivemos.[21]

Como se percebe, o foco do Sr. Pedro Celso Cavalcanti se voltou prioritariamente para o direito dos eleitores de que seus votos tenham peso na conformação das casas de representação política. No entanto, como boa parte dos ataques à abertura que o sistema proporcional ocasiona se dirige a um dos seus resultados, que é a possível proliferação de partidos, principalmente de partidos de pequeno porte, seus defensores se viam na obrigação de apontar a legitimidade desses partidos e a importância de sua presença na esfera representativa. O Sr. João Amazonas, por exemplo, recorre à experiência histórica para sustentar essa avaliação.

> Ouço falar muito dos partidos de um, de dois, de três deputados. (...) Acho que esse julgamento é absolutamente incorreto. Fui constituinte de 1946 e havia um partido, o Partido Libertador, do Rio Grande do Sul, que tinha um único elemento, que era Raul Pila. Nem por isso ele deixava de dar uma grande contribuição nos

[19] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 32-33.
[20] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 32.
[21] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 32-33.

> debates da Constituição. Assistimos ali, também, à Esquerda Democrática representada por um grande jurista, um homem de excepcional valor político como Hermes Lima (...). Havia, durante o período da Constituinte, um partido muito pequeno, o Partido Republicano, no qual se destacava a figura de Arthur Bernardes, um grande nacionalista, em defesa de interesses nacionais. Também devo dizer que a nossa bancada não era tão pequena; tínhamos quinze parlamentares na Constituinte, mas, sem dúvida alguma, dávamos também a nossa contribuição no grande debate constitucional, sempre voltados aos interesses e ao progresso da nossa pátria.[22]

Mas o Sr. João Amazonas não fundamenta seu repúdio às eleições em distritos uninominais apenas na experiência histórica positiva de partidos com poucos candidatos eleitos. Ele ataca a própria lógica interna do voto distrital, contrapondo-se, inclusive, aos que o defendem por proporcionar campanhas eleitorais mais baratas.

> O voto distrital é uma limitação imensa aos aspectos democráticos da vida do povo, o voto distrital, em última instância, seria a institucionalização dos currais eleitorais. (...) O poder econômico pode atuar fortemente em cada distrito, já que ele não necessita enfrentar o todo e atuar em todas as áreas onde se realizam as eleições; ele particulariza a sua influência no único distrito.
>
> (...)
>
> Na realidade, a representação expressiva da sociedade no Congresso não se deve fazer a partir de distritos eleitorais. Nós precisamos trabalhar com visão ampla de um país de oito milhões e meio de quilômetros quadrados, de quase 140 milhões de habitantes; os problemas são nacionais, a visão que se necessita deve ter essa dimensão.[23]

Registre-se, ainda, que a proposta de adoção do parlamento unicameral, defendida pelos Srs. Hélio Bicudo e Fernando Gabeira, ao eliminar a única Casa Legislativa eleita de acordo com o princípio majoritário, o Senado Federal, reforçaria, se adotada, o princípio proporcional – princípio que, aliás, ambos defenderam, embora o Sr. Fernando Gabeira não descartasse a possibilidade de, no futuro, se caminhar para um sistema eleitoral misto, do tipo alemão.

Vários expositores, aliás, defenderam a adoção imediata do sistema misto. Trata-se de arranjo institucional que vinha merecendo grande atenção dos pesquisadores de procedimentos eleitorais, em função da experiência aparentemente positiva da Alemanha. Além do elemento de novidade em relação à experiência brasileira anterior, seu atrativo podia dever-se, em parte, à forma bastante bem articulada com que junta elementos dos sistemas proporcional e majoritário, causando certa satisfação intelectual em quem o estuda. Não deixa de ser curioso que o sistema misto, embora encontrasse adeptos também entre os representantes de partidos, predominasse tão claramente entre os oito expositores que ali estavam principalmente como analistas e pesquisadores. Dos oito, seis o defendiam, os Srs. Arnaldo Malheiros, Bolivar Lamounier, Francisco Weffort, Alberto Goldman, Orlando de Carvalho e David Fleischer, restando no campo proporcional puro os Srs. João Gilberto e Pedro Cavalcanti.

Comissão da Organização Eleitoral

Subcomissão aprova adoção de sistema eleitoral misto

A Subcomissão do Sistema Eleitoral aprovou a instauração de um sistema eleitoral misto, em que metade dos deputados são eleitos pelo voto distrital e, a outra metade, pelo voto proporcional. Os Estados seriam divididos em distritos e cada um deles elegeria um único candidato, em pleito majoritário.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 4, 8/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131253

[22] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 18.
[23] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 19.

Embora muitos argumentos tenham vindo à tona na defesa do sistema misto, parece razoável supor que, naquele momento, pelos motivos já indicados, os partidários de um regime voltado para a formação de maiorias sólidas, para a governabilidade, como é costume dizer-se, reconhecendo a incompatibilidade do distrital puro com o momento histórico vivido pelo Brasil, se inclinassem por uma solução intermediária. Indício nessa direção, mas apenas indício, é que não se encontram apoios ao sistema misto entre os representantes de partidos que falavam pelos novos atores que então entravam em cena, ou que a ela voltavam, particularmente os representantes do PT, do PCdoB, do PSB, do PDT e do PV.

O sistema misto tinha, naturalmente, a vantagem de apresentar-se como uma solução intermediária entre posições extremas. Assim, depois de reconhecer os elementos positivos do sistema proporcional, em que não apenas se "assegura uma representação às minorias" como "também o eleitor pode escolher entre um leque bem maior de candidatos e não é restrito a candidatos apenas do seu distrito"[24], o Sr. David Fleischer apontou as vantagens que via no sistema oposto.

> A vantagem mais importante do sistema distrital puro é que estabelece vínculo, uma relação muito forte entre o deputado eleito e o seu eleitorado. O eleitor, no distrito, conhece muito bem os candidatos locais e conhece bem o vencedor. Assim, ele tem muito mais facilidade em pleitear e colocar as suas demandas durante o mandato desse deputado.
>
> (...)
>
> Outra vantagem é que nenhum município ficaria sem representante efetivo.[25]

Daí decorre, naturalmente, a conclusão lógica em defesa do sistema misto.

> Por isso que nós propomos a adoção de um sistema eleitoral misto. A minha opinião é que um sistema similar ao que vigora, atualmente, na República Federal da Alemanha, se for bem bolado, pode acentuar as vantagens dos dois sistemas e atenuar os defeitos do distrital e do proporcional.[26]

Mas o expositor não se restringiu a considerações gerais a respeito da superioridade do sistema misto. Ele mostrou que sua regulamentação exigiria atenção para os detalhes – e chegou a propor soluções pontuais, baseadas nas pesquisas que se vinham realizando sobre a dinâmica eleitoral e partidária na sociedade brasileira.

> Se for adotado um sistema misto, inicialmente, teria que decidir entre várias alternativas, porque o sistema misto (...) tem variantes ou alternativas. A primeira seria a divisão das vagas em partes distrital e proporcional; 50 a 50 (...); 1/3, 2/3; 60%, 40%; isso é uma decisão que a Constituinte teria que tomar, caso seja implantado o sistema misto.
>
> As pesquisas realizadas por mim e por vários colegas em Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, em eleições passadas, mostram que, para deputado federal, mais ou menos metade dos deputados eleitos já têm redutos eleitorais bem formados, definidos, e, para deputado estadual, mais ou menos 2/3 dos eleitos têm redutos definidos, os outros têm uma votação mais dispersa.
>
> Para mim isso quer dizer que a classe política se ajustará melhor a um sistema misto, 50 e 50, metade e metade, pelo menos a nível federal.[27]

A intervenção do Sr. Bolívar Lamounier, embora convergisse para a defesa do mesmo sistema misto, teve a particularidade – frente à do Sr. David Fleischer, que não tomou partido entre os princípios majoritário e proporcional nas versões "puras" – de explicitar sua oposição às eleições exclusivamente em distritos uninominais.

[24] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 35.
[25] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 36.
[26] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 36.
[27] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 36.

> Tenho a impressão de que entre esses dois polos extremados [distrital puro ou proporcional puro], no nosso caso brasileiro, certamente, deveríamos ficar com o nosso sistema proporcional. A adoção de um regime majoritário, que é, por definição, um regime de excludência, porque, quando se forma uma maioria, se exclui uma minoria, e essa minoria é grande. Um partido com 30%, 35% dos votos pode ter 55%, 60% das cadeiras, o que significa que se exclui da representação, no âmbito de um distrito ou de uma assembleia, uma grande minoria. Ora, num país gravemente dividido, em termos sociais, como é o nosso, num país onde as instituições políticas padecem de uma insegurança grave quanto a sua legitimidade, quanto a sua reverência por parte da população, penso que seria um risco extraordinariamente alto adotar-se um regime desta natureza.[28]

Junto com o Sr. Arnaldo Malheiros, o Sr. Bolívar Lamounier fez questão de defender e acentuar a natureza proporcional do sistema eleitoral misto, ao mesmo tempo em que tornou pública a aspiração de que ele viesse a ter algum efeito disciplinador sobre o sistema partidário.

> Dentro das diversas expressões da representação proporcional, a minha preferência, pessoal, acadêmica, se quiserem, de um simples professor não militante, não praticante, é pelo sistema da Alemanha Ocidental, e, digo mais, na forma inicial da legislação de 1949 a 1953 (...). Por quê? Porque eu entendo que o problema grave do Brasil é a debilidade partidária. O Brasil é a única grande nação que tem partidos frágeis, desorganizados, indisciplinados. (...) Qualquer intervenção militar extingue os partidos. Por que não extingue na Argentina? Por que não extingue no Chile? Porque os deles são fortes e os nossos são débeis.
>
> (...)
>
> Tenho a impressão de que, mantida esta estrutura, este sistema eleitoral, nós jamais teremos partidos estabilizados no Brasil. Porque, mesmo depois que a legislação induz à sedimentação partidária, leva talvez uma geração para os partidos adquirirem história, para terem (...) o acatamento da população. Então, nós estaremos simplesmente condenados a esta instabilidade.[29]

É importante frisar essa intervenção do Sr. Bolívar Lamounier porque ela mostra que estava presente na Constituinte a noção de que a construção de um novo e eficiente sistema partidário não era tarefa fácil nem resultaria imediatamente dos trabalhos da Assembleia. Significativas, nesse sentido, foram também as palavras do Sr. Hélio Bicudo.

> Nós tivemos, na nossa história política, exemplos, que são muito evidentes a partir do golpe militar de 1964, onde os partidos políticos foram bloqueados no seu florescimento. (...) a verdade é que num regime democrático nós temos que conviver, no Brasil, ainda e talvez durante muito tempo, com os partidos que não têm maior representatividade.[30]

A interpretação de que sistema misto é uma das formas do sistema proporcional traz necessariamente uma dúvida quanto à redação do dispositivo constitucional correspondente ao sistema eleitoral. Daí a importância do diálogo entre os Srs. Bolívar Lamounier e João Gilberto.

> O Sr. Bolívar Lamounier – (...) Acho que este artigo [consagração do sistema proporcional na forma da lei] é aceitável como está (...) [entendido] que representação proporcional na forma que a lei estabelecer é uma coisa bastante ampla, aberta, não significa a simples regulamentação do sistema existente, com pequenas alterações. Pode ser uma opção por uma organização diferente de sistema, desde que observado o princípio proporcional de distribuição das cadeiras entre as legendas.
>
> (...)
>
> O Sr. João Gilberto – (...) acho que a jurisprudência, até porque esse texto já houve no sistema constitucional brasileiro, se inclinaria a, realmente, se permanecer como está escrito, ser uma expressa vontade pelo sistema

[28] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 30.

[29] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 30.

[30] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 16.

proporcional – eu não diria puro, porque ele nunca foi puro neste país – mas nos parâmetros que é usado aí. Se houver, da Constituinte ou desta Subcomissão, a intenção de abrir caminho para o voto distrital misto, é preciso mexer.

(...)

O Sr. Bolívar Lamounier – (...) acho muito importante essa intervenção do ex-deputado João Gilberto e que, talvez, pudesse ser dito assim: a representação será proporcional, admitida a aplicação mista por distrito ou por legenda.

O Sr. João Gilberto – Ou até um parágrafo, dizendo que a lei poderá estabelecer o sistema misto. Há formas técnicas para se resolver isto. Se a vontade for por aí, tem que ficar resolvido assim, porque, senão, esse texto vai barrar. Não tenho dúvida quanto a isso e a intenção dele é essa.[31]

O EXEMPLO DE UMA REFORMULAÇÃO COMPLETA

Subcomissão propõe profundas mudanças no Sistema Eleitoral

BRASÍLIA — O anteprojeto do Relator da Subcomissão do Sistema Eleitoral é um dos mais evidentes exemplos de proposta de total reformulação constitucional. O projeto derruba praticamente toda a estrutura do atual sistema eleitoral, começando pela não obrigatoriedade do voto, passando pela implantação do sistema distrital misto e chegando à redução do mandato dos senadores de oito para quatro anos.

O Globo, Rio de Janeiro, p. 6, 12/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131516

Organização Eleitoral agita quase todas as subcomissões

BRASÍLIA — As atribuições das Forças Armadas, a convocação de um plebiscito a que seria submetida a nova Constituição e a possibilidade de realização de eleições em 88, encurtando para quatro anos o mandato do Presidente José Sarney, são alguns dos temas que prometem ultrapassar as fronteiras das decisões da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições, e seguir gerando polêmica.

A Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, por exemplo, já deu mostra da falta de consenso: mais de 100 emendas foram apresentadas ao anteprojeto elaborado pelo Relator, Deputado Francisco Rossi (PTB-SP), deixando claro que não há entendimento sobre temas como obrigatoriedade do voto e voto distrital.

TEMAS POLÊMICOS

- Eleições no próximo ano
- Mandato do Presidente
- Papel institucional das Forças Armadas
- Obrigatoriedade do voto distrital
- Estado de sítio

O Globo, Rio de Janeiro, p. 12, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131144

Um caminho para restringir a amplitude do sistema proporcional "puro" afinal adotado estaria na formulação de alguma cláusula que restringisse a entrada, nas assembleias eleitas, de agremiações menos votadas. A ausência de uma cláusula de barreira na Constituição de 1988 é tanto mais relevante quanto é certo que tal barreira se tinha tornado disposição constitucional ao longo do regime de 1964 e ainda fora preservada na Emenda Constitucional nº 25, de 1985, vigente à época dos trabalhos da Assembleia Constituinte, embora com efeitos suspensos para as eleições de 1986.

[31] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 38.

É curioso observar que a discussão sobre uma cláusula restritiva desse tipo esteve quase ausente das audiências com os representantes de partidos políticos, embora, no texto enviado pelo Sr. Maurício Campos, um trecho enquadrasse o problema.

> Não se pode, obviamente, delimitar um número de partidos através de uma lei. Nem se deve criar condições artificiais para a formação dos partidos, sob pena de introduzir-lhes distorções que terminarão por viciá-los. O caminho, talvez, seja o de exigir-lhes representatividade em termos eleitorais, para que assumam responsabilidades relativas. Aos partidos de maior representatividade, conferir-se-á maior responsabilidade no desempenho do papel partidário. Há de se preservar, todavia, espaço para as minorias partidárias, sob pena de se cair num bipartidarismo forçado ou, pior ainda, num monopartidismo de fato.[32]

Registrem-se, ainda, algumas observações sobre questões análogas, com base em experiências concretas com processos eleitorais, como a do Sr. Paiva Muniz.

> Os partidos que tenham uma base ideológica, os partidos que têm programas definidos, são obrigados a aceitar candidatos que não se enquadram no perfil do partido, porque são candidatos que podem trazer legendas e garantir o funcionamento do partido.
>
> Nós tivemos que fazer concessões ideológicas (...). Determinados candidatos tinham expressão popular, e nós tivemos que aceitar, sob o perigo de que (...) nós não garantiríamos a legenda daqueles que foram eleitos e a permanência do partido.[33]

Em sentido semelhante, o Sr. Jarbas Passarinho, embora apontando a necessidade de se discutir a exigência de uma votação mínima, tratou-a como uma "faca de dois gumes", provavelmente em função da experiência recente com o bipartidarismo forçado.

> (...) é muito provável que partidos que tenham identidade própria, de natureza ideológica ou doutrinária, é muito provável que esses partidos fossem varridos do mapa eleitoral do país, nas eleições a que eles se submeterem (...). E a desvantagem disso seria colocar esses mesmos partidos ou esses partidários nos partidos existentes, com dupla militância.[34]

Do lado dos oito expositores que não compareceram às audiências públicas como representantes de partidos, houve intenso debate sobre a possível adoção de cláusula de barreira. Aí, a posição favorável a ela obteve franca maioria. Desse fato, em si, já resultaria alguma coincidência entre os defensores da barreira e os defensores do sistema eleitoral misto, também em maioria no grupo dos expositores de origem predominantemente acadêmica. A coincidência, mesmo assim, é mais um indício – leve, é certo, dado o número reduzido de casos – de que o sistema misto gozava da simpatia dos que, embora não propusessem o voto distrital, buscavam introduzir alguma restrição à entrada na esfera política.

No grupo de expositores em foco, apenas o Sr. Pedro Celso Cavalcanti, não por acaso o mais decidido defensor do sistema proporcional, afirmou-se claramente contra qualquer cláusula de barreira. Afinal, como indicado, o expositor já via dificuldades excessivas, em nosso sistema proporcional tradicional, para que os votos dos eleitores dos estados menos populosos se transformassem em cadeiras. Já o Sr. João Gilberto, o único outro partidário do sistema proporcional nesse grupo de expositores, alinhava-se a favor da exigência de um desempenho mínimo para que o partido ocupasse determinadas posições eletivas.

Como as pessoas se organizam partidariamente para ocupar postos eletivos, o tema da cláusula de barreira (como qualquer restrição à entrada de grupos sociais organizados na esfera política) se aproxima do da autonomia de organização partidária da população. Mas, ao mesmo tempo, se distingue dele. Assim, o expositor que talvez tenha levado mais longe a defesa da autonomia dos partidos, o Sr. Alberto Goldman, admite "que só

[32] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 19.
[33] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 29.
[34] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 27.

deva ter presença parlamentar, o partido que tenha um mínimo de representação parlamentar"[35]. No mesmo sentido, manifestou-se o Sr. Francisco Weffort.

> Assim, um princípio que precisa ficar muito claro é que deve ser considerada livre, sem qualquer tipo de impedimento, a capacidade de associação política dos cidadãos, que se propugnem formar partidos políticos, ou seja, toda organização partidária é livre. Não haverá impedimentos de qualquer natureza a iniciativas para formar partidos políticos.
>
> Porém, creio que a Constituição deveria reconhecer, com capacidade de representação parlamentar, partidos que tenham alcançado um certo mínimo de representatividade, medida eleitoralmente.[36]

A preocupação de manter as restrições à efetiva entrada dos partidos nos órgãos de representação política em um patamar suportável por um sistema que se pretendia, inclusive em virtude da circunstância histórica, aberto à livre organização e participação política popular se refletiu em declarações muito cuidadosas sobre a amplitude da barreira a ser eventualmente criada, como nas intervenções dos Srs. Bolívar Lamounier e Alberto Goldman.

> O Sr. Bolívar Lamounier – (...) O meu entendimento doutrinário é que nós devemos ter a representação proporcional; não devemos de maneira nenhuma esmagar os pequenos partidos, ou dificultar a representação de partidos ideológicos. A barreira inicial mais alta que eu aceitaria seria esta da Emenda nº 25, 3% dos votos do país, 2% em cinco estados. Acho que mais do que isto seria dificultar a representação de partidos.[37]
>
> O Sr. Alberto Goldman – (...) O percentual de 3% é um percentual válido para uma Alemanha Federal, com uma tradição partidária que vem do século passado. Falar de um percentual desse tipo para o Brasil significa tender a um processo de limitação da representação parlamentar (...). Eu optaria por um mínimo razoável, fosse de 1%, coisa em torno disso. (...) O que nós podemos estabelecer até de forma escalonada. Nada impede que uma Constituição estabeleça que exista durante um período de dez anos um número pequeno, um número bem inferior, e num período posterior se possa estabelecer uma exigência um pouco maior.[38]

O tema da cláusula de barreira também se articula com o do caráter obrigatoriamente nacional do partido político. Essa questão, no entanto, será tratada no próximo tópico, respeitante à organização partidária. Fica aí mais uma indicação de que a fronteira entre legislação eleitoral e legislação partidária é ambígua.

4. A organização partidária nas audiências públicas

A discussão das normas de caráter propriamente partidário esteve tão influenciada pela experiência do regime de 1964, e pelo projeto de superá-lo, quanto a das normas de caráter eleitoral, ou até mais. Daí a ênfase na garantia da liberdade de organização partidária, presente em boa parte das exposições feitas nas audiências públicas. Essa ênfase não se dirigia apenas contra a intervenção do Estado sobre os partidos pela via legislativa, mas também por via da Justiça Eleitoral, fosse essa última forma de intervenção resultante da minúcia da própria lei, fosse pura e simples resistência da Justiça a fazer cumprir as determinações legais.

As manifestações nesse sentido abundaram. O Sr. Ronaldo Cesar Conde Aguiar denunciou a "submissão dos partidos políticos, principalmente os pequenos partidos, aos rigores e também aos casuísmos dos tribunais eleitorais"[39]. O Sr. Jarbas Passarinho andou na mesma trilha.

> (...) nós, no Brasil, temos o que me parece um excesso de interferência da Justiça Eleitoral sobre os partidos. A Justiça Eleitoral, que devia ser, organicamente, preparada

[35] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 30.
[36] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 29.
[37] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 30.
[38] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 30.
[39] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 21.

> para organizar o eleitor e as eleições, a Justiça Eleitoral, hoje, tem uma interferência que vale praticamente como uma Justiça Partidária.[40]

O Sr. Paiva Muniz apresentou uma visão estruturada a respeito das inconsistências de um ramo do Judiciário que se caracteriza pelo funcionamento descontínuo. E mostrou exemplo de como essa situação interfere concretamente na administração das eleições.

> Quanto à interferência da Justiça Eleitoral, digo que essa Justiça não é Justiça; é bissexta. Isto é, o juiz entra em contato com a legislação eleitoral de dois em dois anos, ou de quatro em quatro anos, e tem a sua interpretação pessoal, não sendo um posicionamento permanente. O que ocorre? Cada juiz tem uma interpretação diferente. Faz-se um diretório municipal – e ocorreu por várias vezes – e o juiz não o reconhece. E não reconheceu porque não estava presente. A lei determina que haja um observador, observador esse que ele não mandou. E, assim, toma sua decisão. Quando se recorre, de modo geral, o Tribunal tem solidariedade com o juiz. Em muitos municípios, por exemplo, os diretórios não foram registrados porque o juiz achou que tinha que publicar no jornal, apesar de não haver jornal. (...) A lei permite a fixação na Justiça Eleitoral, no cartório, mas aquele juiz específico exigiu que fosse feita a publicação no jornal da capital.[41]

O elemento de acusação mais disseminado dizia respeito à maneira como a Justiça Eleitoral regulara o voto dos analfabetos nas eleições de 1986. Sirvam de exemplo as palavras do Sr. Hélio Bicudo.

> Nós não podemos, por exemplo, permitir que a concessão do voto aos analfabetos, como se fez nas últimas eleições, na verdade, não concedesse nada aos analfabetos, porque (...) os tribunais eleitorais disciplinaram o voto do analfabeto de tal maneira que o anularam nessas eleições.[42]

O Sr. Pedro Celso Cavalcanti chegou a propor um mecanismo institucional específico, destinado a contrabalançar o excessivo poder da Justiça Eleitoral durante o período eleitoral.

> Deveria haver uma comissão eleita, representativa dos partidos aqui neste Congresso, que tivesse o poder, durante o transcorrer das eleições, que impedisse as arbitrariedades do atual sistema da Justiça Eleitoral e que os juízes praticaram. A impressão que eu tive durante essas eleições é que chegou um momento em que todo o poder estava nas mãos dos juízes eleitorais. As outras Justiças eram todas menores e subjugadas a isso.[43]

Quando se tratou diretamente da legislação que regularia a criação e a existência de partidos políticos, a presença simbólica (e não só) do regime de 1964 se manifestou, por exemplo, no repúdio, bastante disseminado entre os expositores, a uma legislação partidária, então vigente, que se substituía à liberdade das agremiações para estatuírem suas próprias regras. O Sr. João Amazonas colocou a questão de maneira incisiva.

> Penso, ainda, meus amigos, que na nossa legislação eleitoral e na nossa conceituação de partidos, ainda que se fale em pluralismo partidário, é preciso considerar que se estabeleceu o princípio do estatuto único; quer dizer que do ponto de vista orgânico, temos partidos únicos no Brasil. Esta é que é a realidade. Todos os partidos do Brasil se regiam pelo mesmo estatuto, um estatuto minucioso, que vai desde o comportamento da militância até a eleição de seus dirigentes, até a forma de conquistar os aderentes ao partido. Quer dizer, não pode persistir essa forma absurda de estatuto único. Na realidade, os partidos são estruturados à base de certas concepções políticas e ideológicas e essas concepções, que formam o conteúdo dos partidos, têm que dar a eles também a forma – e a forma não pode deixar de ser a maneira como eles se estruturam, como eles se organizam.[44]

[40] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 26-27.
[41] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 30.
[42] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 17.
[43] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 43.
[44] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 18.

Na mesma linha se situa a intervenção do Sr. Jamil Haddad.

> Apresentei uma emenda à Constituição que vem ao encontro do ponto de vista do PCdoB, esposado por seu presidente, João Amazonas. Ela diz o seguinte: "Mediante registro na Justiça Eleitoral, é livre a organização partidária, limitando-se a lei a regular o processo eleitoral". Não é possível, na realidade, a ingerência do Estado na organização dos partidos. (...) Os partidos devem se organizar (...) livremente e de acordo com os seus estatutos. O que regula um partido, a lei magna de um partido, são os seus estatutos.[45]

O Sr. Alberto Goldman talvez tenha sido o expositor que mais longe levou a insistência na autonomia de organização partidária. Em particular, ele foi o único a tocar explicitamente na ideia, afinal consagrada na Constituição, de que os partidos se constituem na esfera do direito privado.

> (...) entendo que os partidos não são nada mais que entidades da sociedade civil. (...) um grupo de pessoas que se reúne através de ideias e conjunto de ideias, que poderão ou não eventualmente participar do processo eleitoral. Nós podemos admitir perfeitamente a existência de partidos – ou de entidades que possam se aproximar de partidos com essa finalidade – sem que eles estejam disputando processos eleitorais ou, então, disputando processos eleitorais em determinadas circunstâncias, em determinados momentos, em determinados locais.[46]

Adiante, o expositor volta ao tema, mas agora frente a um caso específico, o da filiação partidária. Note-se, aliás, que está presente em sua intervenção a ideia de que o estatuto do partido não pode ser submetido a controle externo quanto ao seu conteúdo.

> À medida em que entendo que o estatuto de um partido é questão interna do mesmo, que não deve ter registro específico nenhum, que não deve se sujeitar à Justiça Eleitoral, a questão da filiação é como uma entidade civil qualquer.[47]

Os demais expositores que se manifestaram explicitamente sobre a natureza jurídica dos partidos os concebiam como entidades de direito público. É de se ver, no entanto, que essa posição não se vinculava, necessariamente, a qualquer projeto de restrição da autonomia partidária. Pelo contrário, ela foi expressa por alguns dos maiores defensores de tal autonomia, como o Sr. João Amazonas, e, na verdade, foi explicitamente vinculada à preocupação de assegurá-la. Talvez o constituinte José Agripino tenha sido quem melhor exprimiu a situação, ao relacionar a natureza dos partidos com a das entidades políticas autônomas que constituem a União.

> Pela atual Constituição, o partido político é uma entidade de direito público interno, comparada, portanto, aos estados e municípios, com direito a ter sua própria legislação, e o partido, através de seu diretório, dos seus convencionais, elaborarem os estatutos e regimentos.[48]

Possivelmente, ao longo dos trabalhos constituintes, veio a ganhar corpo, entre os defensores da autonomia partidária, a ideia de que, na realidade, a caracterização dos partidos políticos como entidades de direito privado era a que melhor se articulava com a concepção libertária. Até porque, a própria discussão mostraria ser fácil ligar a natureza pública do partido com normas intervencionistas. Uma observação do Sr. João Gilberto ilustra o fato.

> Os partidos políticos devem prestar contas públicas e periodicamente da origem de seus recursos e do seu patrimônio, independente dos meios de fiscalização que a lei venha a prever sobre os partidos. Há necessidade de prestação de contas públicas, ou seja, se achamos que partido político é uma instituição de direito público, seu patrimônio e a sua receita devem ser de conhecimento público.[49]

Embora o exemplo dado não cause repulsa, e a ideia tenha sido, em alguma medida, acolhida no art. 17, III, da CF, que estabe-

[45] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 20.
[46] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 29.
[47] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 40.
[48] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 37.
[49] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 26.

lece que os partidos políticos prestam contas à Justiça Eleitoral, ele mostra como da natureza pública dos partidos facilmente se poderia partir para a criação de normas que afetassem de maneira imprópria sua autonomia de organização interna.

Ainda na linha do reforço da ideia de liberdade da população para se organizar em partidos políticos, o Sr. Alberto Goldman, embora, como já visto, admitisse a exigência de um desempenho eleitoral mínimo para que o partido ocupasse cargos eletivos nas Casas Legislativas, insistia na ausência de qualquer restrição na fase de criação e registro.

> (...) estabelecimento de mínimos [de filiados] para formação de partido é algo que não tem nenhuma relação com qualquer compreensão do processo democrático. Dizer que nós precisamos ter 1% numa determinada circunscrição, (...) ou ½%, não tem significado nenhum.[50]

O Sr. Alberto Goldman apontou, ainda, a possibilidade de que regras restritivas para a criação de partidos fossem particularmente danosas para as agremiações de projeto ideológico mais definido.

> Os partidos mais comprometidos com determinadas posturas ideológicas terão dificuldade em atender esses mínimos, quaisquer que sejam. Um mínimo de ½%, por exemplo, num município de 200 mil eleitores, o que exige, portanto, 1.000 inscrições, quem sabe, quem conhece, quem acompanhou, quem viveu a vida de organização partidária, sabe: se o partido não existia e não tiver compromisso com ninguém, ele obtém as 1.000 filiações, botando banquinha na rua, pedindo para os amigos e fazendo as mesmas filiações. Mas, se houver algum compromisso político, algum compromisso ideológico, alguma postura de partido mais forte, essas filiações serão muito mais difíceis.[51]

Em alguma medida, as palavras do Sr. Jamil Haddad vêm ao encontro dessas observações.

> (...) o que nós verificamos é que, dependendo da força e do conhecimento dos políticos de determinados partidos, são permitidos certos casuísmos, facilitando a organização de partidos com elementos de grande prestígio junto às autoridades, junto à elite dirigente, quando os partidos que representam a grande gama da população, em termos ideológicos, têm dificuldades nos tribunais para conseguir o seu registro, diante de uma lei orgânica que é discriminatória, que dificulta, na realidade, a organização dos partidos políticos.[52]

No que diz respeito aos princípios mais gerais que os partidos deveriam resguardar em sua atuação (aqueles consagrados, afinal, no *caput* do art. 17 da Constituição: soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana), praticamente não houve desacordo quanto a sua consagração constitucional, apesar de, em última instância, serem restrições à liberdade partidária. Houve, sim, discussões que, de uma forma ou de outra, tocavam no significado concreto daqueles princípios.

O princípio da soberania nacional, por exemplo, pode ser relacionado com a discussão sobre a norma que veda a subordinação dos partidos a entidades ou governos estrangeiros. Tratava-se, como lembrou o Sr. João Gilberto, de norma de compromisso, "porta de mediação", para o caso de "permanecer dentro da Constituinte uma corrente forte, que deseja a volta daquele dispositivo que proibia o vínculo"[53] entre o partido e qualquer entidade estrangeira, fosse ele de que natureza fosse. O esclarecimento buscava superar a desconfiança de quem, como o Sr. Pedro Celso Cavalcanti, preferia que simplesmente não existisse tal norma.

> Não conheço constituições de países democráticos que tenham isso escrito (...). Os partidos fazem parte das internacionais. (...) Quando se é liberal, não é ser liberal no Brasil, é ser liberal no universo de ideias; se é socialista, é num universo de propostas da história do socialismo, ou

[50] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 30.
[51] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 30.
[52] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 20.
[53] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 35.

> seja qual for. Quer dizer, acho que é passar recibo, como diz o professor Bolívar Lamounier, ao Estado Novo.[54]

O princípio do respeito ao regime democrático também se relaciona com discussões levadas a cabo na Subcomissão. Uma dúvida relevante refere-se à definição de quem pode decidir a respeito da eventual colisão entre a democracia e as diretrizes doutrinárias ou a prática de determinado partido, e quando.

O Sr. Jarbas Passarinho, por exemplo, mostrou desconfiança quanto à possibilidade de que o controle fosse feito pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando do registro do partido.

> Se alguém tiver, como objetivo, a conquista do poder pela força, não abrir mão da luta de classe, o que leva, evidentemente à conquista do poder pela força, uma vez que não admite que a burguesia integre o poder pacificamente, não dirá isso em seu estatuto. Então, estará dentro do pluripartidarismo, de acordo com a lei, mas pensará e procederá de uma maneira diferente. Assim, eu até preferia que esta ação fosse mais uma ação de outra natureza, que não propriamente a da submissão ao Tribunal previamente, mas sim, levantada na ocasião em que o procedimento ou o comportamento do partido se tornarem antidemocráticos, ou contrário à república, se a monarquia não vencer.[55]

Vale a pena referir, por fim, duas determinações constitucionais sugeridas à Subcomissão, ambas tendentes a estabelecer limites à liberdade de organização partidária, tendo sido, uma, a exigência de que o partido tenha caráter nacional, incorporada à Constituição de 1988 (art. 17, I), enquanto a outra, a exigência de que ele se guie internamente por procedimentos democráticos, não foi incorporada.

Note-se que uma norma que diga que o partido deve respeitar o regime democrático implantado no país se distingue de uma norma que diga que o partido deve reger-se internamente por critérios democráticos. Apenas esse segundo tipo de norma não encontrou guarida na Constituição, embora tivesse vários defensores na Subcomissão, como o mostra a intervenção do Sr. João Gilberto em que o expositor esclareceu sua posição sobre o conteúdo de futura lei reguladora dos partidos políticos.

> (...) a lei, e (...) acho que esta matéria é tão importante que precisa ser feita por lei complementar à Constituição, estabelecerá normas sobre criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras gerais para sua organização e funcionamento. Não mais uma lei orgânica, mas uma lei dos partidos políticos. (...) Mas há de ficar um princípio na Constituição, e as constituições europeias no geral o têm, que é definir que a estrutura interna dos partidos políticos será organizada de forma democrática e participativa. Isto é novo, nem na Emenda 25 nós colocamos.[56]

O Sr. Alberto Goldman, por sua vez, insistiu na tecla da autonomia partidária para sustentar a tese afinal prevalecente, exemplificando sua posição com os procedimentos de formação das listas de candidaturas a cargos eletivos e de escolha das direções partidárias.

> (...) defendi, desde o começo, a ideia de que a lei não deve intervir (...). Se amanhã um partido escolher juntar meia dúzia de caciques e fazer a lista partidária, é um problema do partido, da sua imagem externa, da resposta que a opinião pública vai dar a esse ato. (...) Sempre defendi a representação das minorias nas direções [partidárias]. Acho que quem tem minorias de 20% deve participar nas direções, no mínimo. No entanto, um partido pode chegar à conclusão de que não é isso que quer, achar que quem tem 50% leva tudo numa direção partidária. Se ele quer estabelecer esse princípio, se há gente que se filia, aceitando esse princípio, e se a população entende que é uma forma correta, é uma maneira de ele se apresentar. Eu não participaria de um partido desse tipo, mas de um que tivesse todo um processo interno democrático.[57]

[54] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 35.
[55] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 37.
[56] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 26.
[57] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 38.

A exigência de que o partido político tenha caráter nacional talvez seja a norma constitucional que mais fortemente restringe, de maneira imediata, a liberdade de organização partidária – e a que maior espaço abre para iniciativas legislativas posteriores que a restrinjam ainda mais. No entanto, apesar das intervenções a favor da possibilidade de criação de partidos estaduais, feitas em uma circunstância em que a ideia de liberdade de organização partidária era muito forte, a restrição foi consagrada na Constituição.

O Sr. Bolívar Lamounier, contrário à obrigatoriedade de que os partidos tenham caráter nacional, enquadrou historicamente sua posição:

> A ideia dos partidos nacionais acredito que era absolutamente necessária, quando estávamos construindo o poder nacional, quando a força das oligarquias regionais era uma ameaça à sobrevivência do poder público central no Brasil. Tenho a impressão de que esse não é mais o país em que vivemos. (...) Creio que temos que enfrentar a realidade tal qual ela é. Este é um país de população gigantesca, extremamente diversificado. O que nos cumpre é organizar bem o poder federal e deixar que a legislação se enriqueça e admita, no nível estadual e municipal, uma variedade muito grande de expedientes. Um determinado estado precisará de um partido ecológico; noutro estado, não haverá condições para esse partido. Se submetermos esse partido a requisitos organizatórios muito fortes, como muito bem mostrou o Dr. João Gilberto, esse partido não existirá, porque ele não poderá existir em nível nacional.[58]

O expositor chegou a lembrar que a exigência de uma organização com amplitude nacional foi causa de surgimento de "legendas de aluguel", "porque o partido, de fato, só existia em um ou dois estados e era literalmente alugado em outros estados."[59]

A simpatia pela abertura do regime a partidos de cunho estadual esteve presente em outras intervenções, como na do Sr. David Fleischer, que fez referência explícita à possibilidade de atuação de partidos exclusivamente no nível municipal.

> Concordo que um partido poderia existir a nível municipal ou estadual e não a nível federal. É importante que se mantenha a reorganização partidária a nível municipal e estadual.[60]

O apoio aos partidos de amplitude subnacional foi escasso, no entanto, se é que existiu, entre os expositores representantes de partidos políticos. Sirvam de exemplo as palavras do Sr. Jarbas Passarinho.

> (...) senão, nós teremos os caudilhos, teríamos os partidos como o antigo PRP, PRM, Partido Republicano Mineiro, Partido Republicano Paulista, e os partidos devem ser realmente de natureza nacional, desde que, a partir do consulado Getúlio Vargas, isso foi feito. Foi a primeira modificação que eu entendo de caráter benéfico em relação à organização partidária.[61]

Mesmo entre os expositores que não representavam agremiações partidárias, aliás, vozes se levantaram enfaticamente contra os partidos subnacionais, como a do Sr. Arnaldo Malheiros.

> É um retrocesso inaceitável a proposta desta Comissão [Afonso Arinos] de restabelecer partidos de âmbito estadual (...). A experiência brasileira é suficiente para mostrar a inconveniência de se voltar aos partidos locais, especialmente pela facilidade que proporcionam para a criação de oligarquias estaduais.[62]

Consagrado o caráter nacional dos partidos políticos, resta, no entanto, a dúvida sobre o significado da norma, já que a Constituição foi extremamente sucinta ao tratar da matéria. Nas discussões da Subcomissão, muitas possíveis interpretações se insinuaram. Poder-se-ia avaliar o caráter nacional da agremiação pela disseminação de seus órgãos pelo território do país, pela inserção social revelada no momento de sua criação, pelos

[58] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 29.
[59] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 29.
[60] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987, p. 37.
[61] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 27.
[62] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 28.

resultados eleitorais que venha a obter após o registro ou pela hierarquia interna de seus órgãos.

O último critério apontado – o da hierarquia interna – tem a ver com a probabilidade de atuação diversificada do partido ao longo de um território tão vasto e vário como o brasileiro. O Sr. Paiva Muniz trouxe o tema a baila, em particular no que diz respeito à formação de coligações eleitorais.

> (...) ter um sentido nacional de um partido é importante. Evidentemente, constituímos uma federação e o partido não pode ter unidade de posicionamento, em função (...) da possibilidade de coligações, o que acho legítimo no pluripartidarismo. Mas é fundamental que haja um referendo [da direção nacional]. Por exemplo, o partido nacional pode achar conveniente uma composição, a nível estadual, com um partido ao qual ele está em oposição a nível nacional. Então, a direção nacional tem que assumir a responsabilidade dessa composição, e não transferir o fato, como se ele fosse um fenômeno isolado. (...) No mesmo sentido, acho que as composições municipais devem ter uma homologação das direções regionais. (...) Só assim teríamos uma corresponsabilidade de partido, com uma posição definida, embora atendendo às peculiaridades de cada regional. (...) a direção nacional de um partido, se ele é nacional, não pode ficar omissa e deixar de homologar essa decisão.[63]

O Sr. Mauro Benevides se posicionou em sentido contrário ao da proposta do Sr. Paiva Muniz. E o fez não apenas em função de sua experiência política concreta, mas também por uma razão de cunho conceitual, que reside justamente na distinção entre a dimensão eleitoral e a dimensão partidária do regime representativo.

> Acho que as coligações, tanto as majoritárias quanto as proporcionais, elas se exaurem, elas se concluem, elas se exterminam (...) no próprio ato eleitoral (...). Quer dizer, há uma preocupação evidente de se buscar a junção de forças que viabilize um triunfo eleitoral. E, ultrapassado o período da eleição, evidentemente aquelas forças políticas passam a divergir (...). O Partido Social Democrático, PDS, presidido de forma exemplar por este extraordinário companheiro, que é Jarbas Passarinho, se coligou em alguns estados – no seu estado do Pará, bem como no Piauí – com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Em nível nacional, os dois partidos debatem, discutem, conflitam, e realmente em nível de estado foi possível, sob o aspecto estritamente eleitoral, que houvesse essa conjugação de forças que se refletiu no resultado favorável das urnas. (...) Quem tem vivência política, quem conhece o dia a dia do interior do país, a formação dos partidos, as disputas eleitorais que se processam, não pode admitir que a direção nacional interfira para impedir coligações estritamente eleitorais que aí se realizam.[64]

O Sr. Jorge Coelho de Sá, ao defender que os partidos tenham caráter nacional, propôs um mecanismo de avaliação que combinasse critérios referentes ao processo de criação do partido com os resultados eleitorais posteriores.

> Necessitamos não de partidos regionais; no meu entender, eles devem ser proscritos. Não se pode admitir que, no Brasil, um partido tenha só uma área de atuação (...). Para se requerer o registro de um partido, seu pedido inicial deve ser acompanhado de uma comissão provisória em cinco estados (...). Como temos cinco regiões no Brasil, cinco estados dariam um apanhado geral das possibilidades de o partido se implantar nacionalmente. É necessário, portanto, que, além da implantação das cinco comissões regionais em cinco estados, quer dizer, uma em cada estado, que se dê a ele um tempo de seis meses a um ano para organizar pelo menos 5% dos municípios desses cinco estados, e que ele tenha liberdade para concorrer na eleição seguinte.
>
> (...) Dali, para obter seu registo definitivo, ele necessita, no nosso entender, eleger pelo menos três deputados federais, para ter uma legitimidade grande. O partido consegue, então, seu registro definitivo, mas que será revisto. Sempre que tiver menos do que três deputados federais,

[63] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 28.

[64] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 43.

> ele passa à situação de partido que vai ter que se reestruturar novamente.
>
> (...) Não se pode admitir que partidos que tenham o registro definitivo e que venham desaparecendo naturalmente sejam mantidos no seu registro definitivo.[65]

O caráter nacional do partido político também pode ser medido em função da disseminação de resultados eleitorais significativos por vários estados. É nesse sentido que o eventual estabelecimento de uma cláusula de barreira ou de desempenho aproxima a dimensão eleitoral da dimensão partidária nas discussões realizadas na Subcomissão. Essa confluência de dimensões distintas só aumenta a complexidade da decisão sobre a forma que uma eventual cláusula de desempenho poderia adquirir. É o que se percebe nas palavras de um defensor tanto dos partidos regionais como da exigência de um percentual mínimo de votos para que o partido tenha representação de âmbito nacional, o Sr. João Gilberto:

> (...) no caso de se optar por uma forma de partidos nacionais, acho que se tem de fazer os percentuais, e tratar da não eleição daqueles que não atingem os percentuais, tem que se enfrentar isso. Agora, (...) a grande maioria dos partidos brasileiros não atingiu esses percentuais [previstos na Emenda nº 25, de 1985]. Nós hoje não teríamos nenhum representante do Partido Comunista Brasileiro, nenhum representante do Partido Comunista do Brasil, nenhum representante do Partido Socialista Brasileiro, nenhum representante do Partido Democrata Cristão, nenhum representante do Partido Liberal, se esses percentuais tivessem sido aplicados nessa eleição. Então me parece que eles não correspondem a uma realidade plural que tem no Brasil. E eu fico com a segunda opção, que é uma opção que tem um percentual menor em nível nacional e que garante a sobrevida dos partidos que sejam regionais. O próprio sistema alemão, que é tão duro, que é tão rígido, conviveu durante dez anos com o Partido dos Verdes só em nível regional, quando depois ele conseguiu o percentual e teve representantes em nível federal.[66]

5. Conclusão

O presente texto, já se observou, propõe uma organização, entre tantas possíveis, de alguns dos temas tratados nas audiências públicas realizadas na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Em última análise, seu objetivo é estimular a leitura direta das transcrições das audiências.

Muitas questões abordadas pelos expositores convidados não foram incluídas no texto. Algumas, aliás, decisivas para a configuração do regime representativo, como a referente à escolha entre presidencialismo e parlamentarismo. Outras, apontando para além da representação política, ou para a articulação entre mecanismos representativos e mecanismos de democracia direta, como o recurso a decisões populares diretas, a exigência de referendo popular para decisões legislativas, a iniciativa popular de projetos de lei e a possibilidade de que mandatos eletivos sejam retirados pelos mandantes antes de findo o período de exercício inicialmente fixado.

Várias vezes, as discussões chamavam a atenção para temas hoje algo esquecidos, como o da norma, presente na Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que abria as agremiações partidárias à filiação de qualquer cidadã ou cidadão que delas quisesse participar, independentemente da aceitação pelo partido. Mais comum, no entanto, era que repisassem temas que aparentemente nunca saem de foco, como o da interferência do poder econômico no processo eleitoral.

Os próprios temas aqui tratados admitiriam outras abordagens; as passagens aqui citadas admitiriam outras interpretações. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 é um fragmento ainda pouco explorado da história nacional. Há que explorá-lo mais.

[65] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 22.

[66] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 36.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª 29/4/1987	Hélio Bicudo	Representante do PT	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
	João Amazonas	Presidente do PCdoB	Idem
	Jorge Coelho de Sá	Presidente do PDC	Idem
	Jamil Haddad	Presidente do PSB	Idem
7ª 30/4/1987	Maurício Campos (enviou texto)	Presidente do PFL	Idem
	Ronaldo Cesar Conde Aguiar	Representante do PDT	Idem
8ª 5/5/1987	Jarbas Passarinho	Presidente do PDS	Idem
	Paiva Muniz	Presidente do PTB	Idem
	Fernando Gabeira	Representante do PV	Idem
	Mauro Benevides	Representante do PMDB	Idem
9ª 6/5/1987	João Gilberto Lucas Coelho	Ex-deputado federal	Idem
	Arnaldo Malheiros	Professor e jurista em assuntos eleitorais	Idem
	Bolivar Lamounier	Membro da Comissão Afonso Arinos	Idem
	Pedro Celso Cavalcanti	Professor	Idem
10ª 7/5/1987	Francisco Weffort	Professor	Idem
	Alberto Goldman	Ex-deputado federal	Idem
	Orlando de Carvalho	Professor e pesquisador de Direito Público e de Sociologia Eleitoral	Idem
	David Fleischer	Professor	Idem

IV.b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Fernando A. G. da Trindade

1. Introdução

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, presidida pelo constituinte José Tavares (PMDB-PR) e que teve como relator o constituinte Ricardo Fiúza (PFL-PE), realizou sete audiências públicas, entre o período de 22 de abril e 6 de maio de 1987.

As audiências caracterizaram-se mais pela participação de representantes de órgãos e instituições do Estado do que de representantes da sociedade civil, acreditamos que em razão do tema e, também, devido ao contexto histórico, conforme comentado abaixo.

Assim, na primeira audiência, ocorrida em 22 de abril de 1987, participaram representantes indicados pela Escola Superior de Guerra (ESG), para falar sobre o tema-título mesmo da Subcomissão *vis-à-vis* a formação do Estado brasileiro, a partir da doutrina da ESG, que, como é sabido, havia fornecido o suporte teórico e ideológico do regime militar e da Constituição de 1969[1], que então se encerravam.

A segunda audiência, realizada em 23 de abril de 1987, teve como depoente o Dr. Márcio Thomaz Bastos, então presidente do Conselho Federal da OAB, cujo depoimento foi um contraponto aos prestados na primeira audiência. Se os representantes da ESG procuraram, na primeira audiência, de certo modo, desvincular as teses da Escola do regime autoritário, o presidente da OAB procurou demonstrar que a relação entre a ideologia esguiana e o regime autoritário, longe de ser contingente, era necessária e profunda.

[1] Seguimos aqui a tese do professor José Afonso da Silva, que advoga que a Emenda nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar que governava o país, implantou, na prática, uma nova Constituição no país (*v.g. Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª ed., 1989).

Outrossim, a terceira audiência pública foi efetivada em 28 de abril de 1987, tendo como depoentes o professor Geraldo Cavagnari Filho, diretor adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, que tratou da relação entre as Forças Armadas e o Poder Político, e o Dr. Cyro Vidal, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, que tratou do tema "Segurança pública".

A quarta audiência pública foi realizada em 29 de abril de 1987 com o objetivo de ouvir representantes das Polícias Militares.

No dia 30 de abril de 1987 foi realizada a quinta audiência, destinada a ouvir representante do Conselho de Segurança Nacional (CSN), tendo como depoente o coronel Luiz Antonio Rodrigues Mendes Ribeiro, então chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho, que falou sobre o tema "O papel do Conselho de Segurança Nacional". Cabe consignar que durante os debates houve discussão sobre a legitimidade do depoente como representante do CSN, como está consignado no tópico Contexto Histórico.

A sexta audiência pública foi realizada em 5 de maio de 1987, tendo como depoentes os generais da reserva do Exército Euler Bentes Monteiro e Antonio Carlos de Andrada Serpa, que falaram sobre o tema da relação entre as Forças Armadas e a sociedade civil. Cabe ressaltar que os depoentes citados foram convidados e participaram como personalidades de expressão no quadro político da época, por iniciativa do constituinte Iram Saraiva (PMDB-GO), não como representantes do Exército e que o convite suscitou discussão na Subcomissão, como está registrado adiante.

Finalmente, no dia 6 de maio de 1987, se efetivou a sétima e última audiência pública, com representantes do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e do Estado Maior das Forças Armadas.

Na segunda parte da sétima audiência pública foram ouvidos o Dr. Romeu Tuma, diretor-geral da Polícia Federal; o Dr. Alfredo Perpétuo, presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal; e o Dr. Vicente Chelotti, presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal, sobre o tema "Segurança pública e outros de interesse da corporação".

2. Contexto histórico

Como bem sabemos, as forças políticas que compunham as oposições, no final do regime autoritário iniciado em abril de 1964, foram majoritárias na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Nesse sentido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) detinha – isoladamente – a maioria absoluta da Assembleia. E se é verdade que havia uma parcela dos constituintes do PMDB que não tinha muita convicção quanto à necessidade de se estabelecer no país um Estado Democrático de Direito como o que acabou prevalecendo, e que nutria simpatias por apenas uma reforma liberalizante da Constituição então vigente, é também verdade que a ampla maioria do PMDB, sob a direção de Ulysses Guimarães, em aliança com outros partidos, garantiu a formação de uma maioria política que poderíamos qualificar como de centro-esquerda, que foi hegemônica durante quase todo o processo Constituinte[2] e que terminou prevalecendo no texto final da nova Carta.

Contudo, se a correlação de forças na Constituinte era favorável às tendências políticas que queriam aprovar uma Constituição que efetivamente inaugurasse um regime político substancialmente distinto do que se encerrava, em outros lócus político-institucionais a correlação de forças era diversa. Em alguns desses outros locais, a hegemonia era claramente de setores que estiveram comprometidos com o regime autoritário. Era o caso de diversos organismos e instituições estatais, como os relacionados à segurança pública e à defesa do Estado.

[2] Conforme entendemos, houve alguns momentos em que tal correlação de forças foi alterada, sendo o mais representativo o episódio em que a Constituinte decidiu alterar seu regimento interno para exigir a maioria dos votos em Plenário para ratificar o texto oriundo da Comissão de Sistematização, quando se compôs uma maioria de centro-direita.

Por outro lado, talvez em razão da estreita vinculação da chamada ideologia de segurança nacional com o regime autoritário e da própria hipertrofia e sobrevalorização que as questões atinentes à segurança e defesa tinham naquele regime, havia certa reserva e mesmo desconfiança de amplos setores da sociedade civil no que diz respeito à discussão desses temas, embora o próprio nome atribuído à Subcomissão (de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança) deixasse antever que a Constituinte pretendia examinar a questão da defesa e da segurança do Estado em articulação com a defesa e a segurança da própria sociedade e não em contraposição a ela, como se dava no regime anterior.[3]

Essa digressão histórica, por assim dizer, nos parece pertinente para que se possa entender, em termos contextuais, o teor dos depoimentos e debates havidos nas audiências públicas da Subcomissão de que se trata, bem como as razões pelas quais foram definidas as entidades e personalidades que participaram das audiências.

Inicialmente a Subcomissão fez um roteiro para orientar as audiências públicas do qual constavam tópicos como "Natureza, Finalidade e Características do Estado", "Conceito de Segurança Externa e Interna" e decidiu solicitar a órgãos e entidades como a ESG, o Estado Maior das Forças Armadas, e a OAB, que indicassem representantes para falar sobre tais tópicos.

No curso das reuniões surgiram propostas de convites também a personalidades e a entidades que não haviam inicialmente sido cogitadas. A esse respeito, para ilustrar o debate travado no âmbito da Subcomissão sobre quem deveria ser convidado para as audiências, cabe registrar que o constituinte Iram Saraiva propôs o comparecimento dos generais Euler Bentes Monteiro e Antonio Carlos Andrada Serpa, sendo tal convite questionado por outros constituintes, como Ottomar Pinto e Arnaldo Martins, sob o fundamento de que as personalidades cogitadas não representavam entidades.

A nosso ver, na verdade, sob a aparência da discussão entidades *versus* personalidades se travou outra disputa. Os generais Euler Bentes e Andrada Serpa foram dissidentes do regime militar[4] e tinham na ocasião posicionamento diverso daquele que era o oficial dos órgãos militares quanto aos temas em debate. Desse modo, cremos que foi efetivada uma articulação da então cúpula militar com constituintes que a ela eram afins, como os deputados Arnaldo Martins e Ottomar Pinto, para tentar evitar o convite aos dois oficiais generais em questão[5].

3. Temas debatidos

3.1. Primeira audiência[6]

O tema da primeira audiência (22 de abril de 1987) pode ser consubstanciado no próprio título da Subcomissão (de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança) e sobre ele falaram os representantes indicados pelo então comandante da ESG, almirante-de-esquadra Bernard David Blower, professores daquela entidade: Srs. Ubiratan Borges de Macedo, Pedro Figueiredo, Paulo César Milani Guimarães e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (que não fez exposição específica, mas intervenções durante os debates).

O primeiro depoente foi o Sr. Ubiratan Borges de Macedo, que falou sobre a formação do Estado brasileiro, que seria caso

[3] A propósito, em interessante intervenção durante a terceira audiência, o constituinte Roberto Brant diz que no contexto da Constituição de 1967, ou da Constituição de 1969, o próprio nome da Subcomissão se chamaria única e exclusivamente, Subcomissão de Segurança Nacional. No entanto, ela se chamou Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, o que significava uma mudança importante de perspectiva.

[4] Como é sabido, o general Euler Bentes foi candidato a presidente da República pelo MDB em 1979, no Colégio Eleitoral, por ocasião do pleito indireto que escolheu o general Figueiredo como presidente da República. O general Andrada Serpa, mais ou menos no mesmo período, se tornou crítico do regime militar, especialmente da política econômica.

[5] Cabe aqui relembrar que, naquela época, a legitimidade da participação de pessoas que não eram representantes oficiais de entidades em debates institucionais não era tão óbvia como hoje, antes pelo contrário. Aliás, tal mudança também foi uma das características da Constituinte de 1987-88.

[6] *Danc* de 18/7/1987 (Suplemento), p. 29-50.

único de identificação da teoria do Estado com a realidade, pois em regra o Estado nacional jurisdiciona diversas nações, sendo que no caso brasileiro tratar-se-ia de uma única nação, desde os movimentos nativistas dos quais o mais significativo seria o ocorrido em Guararapes, quando a nação brasileira rejeitou o invasor holandês. Assim, quando veio para cá a família real portuguesa, em 1808, o Estado que trouxe consigo encontrou aqui uma nação que fez dele o seu Estado.

Outrossim, o Estado deveria representar a todos e realizar o bem comum. Para tanto a ESG cunhou os objetivos nacionais permanentes, que seriam a cristalização dos interesses permanentes da população dentro do Estado.

Que objetivos seriam esses? A soberania, a integração nacional: integração física, social e cultural para todos e a democracia, que a Escola Superior de Guerra sempre teria entendido não apenas como regime político, mas também como forma de vida.

Assim, conforme nos parece, o depoente procurou destacar que havia uma espécie de unidade nacional no país, unidade que justificaria a definição de objetivos nacionais permanentes pela ESG.

De acordo com o segundo depoente, Sr. Pedro Figueiredo, o Estado democrático, não dispondo da totalidade do Poder e tendo que admitir possam as pessoas e grupos ter objetivos diferentes e meios próprios, pode, contudo, exigir que tais objetivos e meios não sejam empregados contrariamente àquela base mínima constituída pelos objetivos vitais e duradouros da nacionalidade.

O depoente citou o conceito doutrinário formulado pela ESG:

> Segurança Nacional é a garantia, em grau variável, proporcionada à nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos e pressões, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes. (*Manual Básico/86* – p. 195)

A Segurança Interna prender-se-ia à garantia das "macroestruturas de participação e regulação da sociedade no âmbito do Estado", contra a atuação "de agentes organizados com vistas à subversão política da ordem social" na medida em que chegam mesmo à violência explícita do terrorismo, da guerrilha, da insurreição e da guerra civil, revolucionária ou não.

Dentro do quadro amplo da Segurança Interna, mas não se confundindo com ela, estaria a Segurança Pública. O âmbito da Segurança Pública se instaura ante a presença de comportamentos divergentes e conflitos destituídos de sentido contestatório, caracterizados por constituírem, em relação à lei e à ordem, transgressões individuais ou grupais, ao nível de ilícitos penais comuns.

Não poderia o Estado abrir mão do emprego de suas Forças Armadas (FFAA) no âmbito interno, como derradeiro recurso para manter a supremacia da ordem legitimamente estabelecida. A tradição constitucional brasileira, desde a Independência, se teria feito no sentido de incluir a Segurança Interna como missão de nossas FFAA.

O terceiro depoente, Sr. Paulo César Milani Guimarães, tratou do que chamou medidas de defesa do Estado e da sociedade democrática. Conforme registrou, as sociedades contemporâneas, ainda mais que outras do passado, precisariam precaver-se contra as situações políticas extraordinárias que configurem grave ameaça às instituições.

Para se antepor a tais situações, propôs as seguintes medidas: medidas de emergência; o estado de emergência; o estado de sítio, e pelas afinidades naturais com este conjunto, em face das razões que lhe podem determinar o emprego, dever-se-ia incluir a intervenção federal em estado-membro.[7]

[7] A Constituição acabou adotando, como medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, o estado de defesa e o estado de sítio, o primeiro *ad referendum* do Congresso Nacional e o segundo requerendo a aprovação prévia do Parlamento (arts. 136 a 141). Não foi acolhida a tese do estado de recessão econômica, defendida pela ESG.

Ademais, além dessas medidas, as sociedades contemporâneas deveriam dispor também de recurso jurídico para reconhecer o estado de recessão econômica, dando meios legais ao Estado para atuar na defesa dos interesses sociais fortemente ameaçados nesse tipo de conjuntura econômica.

Por outro lado, registrou que deve haver ressalvas necessárias para que tais medidas excepcionais "não resvalem para o arbítrio e não venham elas próprias a negar os princípios de liberdade e paz social que pretendem defender."

Na fase dos debates, o constituinte José Genoíno questiona se, conforme o exposto pelos representantes da ESG,

> O próprio Estado encarna os objetivos, define-os, executa-os, ou existe uma outra entidade na relação sociedade-Estado que define esses "objetivos nacionais" e quais são esses objetivos nacionais? E se esse conceito não criaria uma espécie de Estado de Segurança Nacional.

O Sr. Ubiratan Borges de Macedo responde dizendo que

> (...) o esforço que a Escola Superior de Guerra vem fazendo, ao longo dos anos, é um esforço de procurar identificar esses objetivos, pelo estudo da realidade racional, pelo exame da nossa tradição histórica, do nosso passado, das aspirações nacionais.

O relator da Subcomissão, constituinte Ricardo Fiúza, ao final da primeira audiência disse que o que se buscava era

> (...) o reencontro da nação com o Estado. O Estado como forma organizada, instituída pela nação para que ele lhe assegure os meios e o alcance dos seus objetivos e que havia alguns pontos de que se precisaria de melhor entendimento, de melhor compreensão do pensamento médio da Comissão.

Neste ponto, observamos parenteticamente que a Constituinte foi realizada em um contexto em que se aproximava o fim da chamada Guerra Fria, na qual surgiu e floresceu a doutrina da ESG. O fim mesmo do regime militar no Brasil está relacionado com o fim da Guerra Fria. Desse modo, na própria audiência pública aqui tratada já soa um tanto defasada a ideologia da segurança nacional tal como se tornara hegemônica no Estado brasileiro, entre 1964 e 1985.

3.2. Segunda audiência[8]

A segunda audiência pública foi realizada em 23 de abril de 1987, tendo como depoente o então presidente do Conselho Federal da OAB, Dr. Márcio Thomaz Bastos.

Inicialmente devemos consignar que o depoimento do Dr. Márcio Thomaz Bastos foi uma espécie de contraponto aos depoimentos dos representantes da ESG. Ao passo que na primeira audiência, os depoentes buscaram desvincular a ESG e a chamada "ideologia de segurança nacional" de responsabilidade maior no período ditatorial que se encerrava naquele momento, Márcio Thomaz Bastos procurou demonstrar os vínculos entre a ideologia de segurança nacional e o regime autoritário. Tal diferença – e divergência – pode ser observada, por exemplo, no debate entre o depoente e o constituinte Ottomar Pinto, que assumiu a defesa dos representantes da ESG, conforme registrado abaixo.

Assim, o depoente registrou que a ideologia da segurança nacional, "que veio sendo trabalhada não apenas no Brasil, mas em muitos países, encontra a sua cristalização nos conceitos da Escola Superior de Guerra", que na Emenda Constitucional de 1969 (art. 89, I) entraram na Constituição da República que então regia o país.

Disse o depoente:

> Cria-se então (...) uma nação abstrata, sem conexão com a realidade, homogênea, simplificada, onde as pessoas todas têm um só objetivo, onde as pessoas são cordiais, onde as pessoas são boas e onde as pessoas têm certos objetivos e esses objetivos têm que serem operados pelo Estado e pelo sistema de poder. De modo que tudo que é

[8] *Danc* de 19/7/1987 (Suplemento), p. 31-44.

> divergência, tudo que é desacerto, tudo que é conflito de interesses deixa de existir nesta fórmula mágica, porque a nação tem um projeto, o projeto da nação é um só (...)

O depoente registrou, também que o Anteprojeto Afonso Arinos conseguira expungir da sua proposta de Constituição a doutrina da segurança nacional, na medida em que fez desaparecer "esses tais objetivos nacionais permanentes[9], na medida em que o Conselho de Segurança Nacional é substituído por um Conselho de Defesa Nacional".[10]

OAB é contra doutrina da segurança nacional

BRASÍLIA
AGÊNCIA ESTADO

"Falar-se em características de defesa do Estado significa repelir a defesa de segurança nacional, retirar da Constituição o Conselho de Segurança Nacional e implantar fórmulas de defesa do Estado desatreladas do Gabinete Militar da Presidência da República, que secretaria o atual CSN. E, na medida em que se repele a segurança nacional, cria-se uma ideologia das liberdades públicas, cria-se a defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas."

A posição é da Ordem dos Advogados do Brasil e foi manifestada ontem na subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, da Assembléia Nacional Constituinte, pelo presidente nacional do órgão, Márcio Thomaz Bastos. A melhor solução para o tratamento das questões de segurança do Estado, segundo o conferencista, encontra-se formulada no anteprojeto constitucional Afonso Arinos, onde se adota um Conselho de Defesa Nacional, integrado não só por elementos do Executivo mas também por parlamentares, sindicatos e outros segmentos representativos da sociedade.

Para Márcio Bastos o CSN, com sua doutrina e conceitos reducionistas do mundo, instalou no País uma visão maniqueísta, onde quem não é a favor da doutrina de segurança nacional é inimigo do Estado, considerando-se ainda que a Nação deva se transformar num coral homogêneo, sem respeito por qualquer opinião estranha.

Para a OAB, também a Lei de Segurança Nacional deve desaparecer, passando seus crimes para a atribuição da Justiça comum, prevista portanto no Código Penal. No que diz respeito ao papel das Forças Armadas, a OAB é de opinião que a intervenção interna deve ser perfeitamente definida, e só autorizada depois de ouvida toda a sociedade, legitimamente representada no Legislativo, e no que vier a se constituir no Conselho de Defesa Nacional.

O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.402, p. 5, 24/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114518

Disse também o Dr. Márcio Thomaz Bastos:

> O que é preciso é reconhecer que a Constituição não é outra coisa senão um pacto de convivência da nação e da sociedade, e que a nação e a sociedade, ao contrário de serem entidades homogêneas que vivem de mãos dadas, vivem sob o signo do conflito da contradição, do jogo de interesses e do conflito entre o capital e o trabalho, entre o professor e o aluno, entre o homem da livre iniciativa e o homem do trabalho público (....).[11]

O depoente consignou a sua posição, também, no sentido de que

> (...) depois de promulgada a Constituição, se for prover esse Estado democrático que nós todos queremos construir de uma legislação de defesa dos seus legítimos interesses, não se faça uma Lei de Defesa do Estado, nem se faça uma Lei de Segurança Nacional, mas simplesmente se incluam no Código Penal, na sua parte geral, os dispositivos tipificadores dos crimes que se possam cometer contra o Estado democrático.

Opinou ainda no sentido de desvincular as Polícias Militares das Forças Armadas. Instado a falar sobre a participação das Forças Armadas na segurança interna pelo constituinte Asdrúbal Bentes, o depoente registrou que elas deveriam participar, chamadas pelos seus superiores, mas sem o livre arbítrio de intervir e, dando um exemplo das circunstâncias em que se daria essa participação, falou na hipótese de "deflagração de um conflito entre dois estados, entre dois governadores, com as suas polícias, com os seus equipamentos estaduais".

O constituinte Ottomar Pinto questionou o depoente no sentido de que a sua definição da doutrina da ESG divergia do que fora exposto pelos representantes da Escola no dia anterior,

> (...) que disseram que o Estado democrático, dentro da conceituação da ESG, não tem fins próprios, seus objetivos são os buscados pela nação ao longo de sua trajetória, não dispõe da totalidade dos recursos produzidos pela nação e que deve garantir a pluralidade e o dissenso na cidadania.

[9] Embora em sentido diverso da antiga doutrina de segurança nacional, deve ser registrado que o art. 3º da CF definiu os seguintes objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[10] A Constituição de 1988 estabelece, no art. 91, o Conselho de Defesa Nacional como órgão de consulta do presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e com a defesa do Estado democrático.

[11] Ao estabelecer o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, V) cremos que a Constituição acolhe essas ideias expostas pelo então presidente da OAB.

Respondendo à indagação, Márcio Thomaz Bastos disse que os

> (...) objetivos nacionais permanentes, colocados assim como um enunciado de boas intenções, eles realmente são muito bonitos, parece até um cartão de Boas-Festas, de Natal, felicidade, paz, prosperidade, mas que os instrumentos de consecução é que foram o fim do Estado de Direito no Brasil por uma larga temporada: o uso da repressão da maneira mais dura e mais violenta que se presenciou na História do Brasil, estes meios não têm nada a ver com os seus fins.

O constituinte Ottomar Pinto rebateu no sentido de que tal "violência foi direcionada contra estamentos nacionais que pretendiam impor, pela violência, organizada também uma mudança, abrupta na ordem jurídico-institucional brasileira".

O depoente fez a tréplica:

> Quando o eminente constituinte fala que a repressão no Brasil se deu contra guerrilheiros, contra violências, V.Exa. faz uma injustiça histórica às leis de segurança nacional que, principalmente aquele decreto-lei de 1969, se não me falha a memória, é o Decreto nº 869[12], alguma coisa assim, que pune todos os delitos de pensamento possíveis. Se você pensasse em criar um partido político era cominado com uma pena de doze anos de reclusão; ajudar a constituir uma organização de pensamento que, a critério subjetivo das auditorias militares pudesse ser considerada adversa aos objetivos nacionais permanentes, imputava uma pena extremamente alta.

O relator da Subcomissão, constituinte Ricardo Fiúza, ao final da segunda audiência, opinou no sentido de que qualquer pessoa de bom senso haverá de ficar contra a ideologia de segurança nacional, da forma como está posta.

> Por quê? Ela sem dúvida alguma reflete um longo período de exceção, um longo período no regime autoritário e se assim não fosse não teria sentido estarmos aqui reunidos para fazer uma nova Constituição que traduzisse o sentimento da nação e da alma do povo brasileiro.

E acrescentou:

> E esta questão básica de nação *versus* Estado é realmente o tema central de tudo isso. O Estado sempre nasceu após a nação. A nação cria o Estado. Como foi dito ontem no caso brasileiro é um pouco atípico. O Estado nasceu antes da nação, podemos dizer, com a vinda de toda a legislação portuguesa para o país colonizado.

3.3. Terceira audiência[13]

A terceira audiência pública foi realizada em 28 de abril de 1987, tendo como depoentes o professor Geraldo Cavagnari Filho, diretor adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, e o Dr. Cyro Vidal, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil.

O professor Geraldo Cavagnari, também oficial superior da reserva do Exército, tratou da relação entre as Forças Armadas e o poder político e falou sobre as conclusões a que o Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp havia chegado, depois de dois anos de trabalho. Depois, deu a sua posição pessoal e, por fim, justificou a posição adotada.

Discutiu-se também, de passagem, algumas questões relativas à estratégia militar no contexto das relações entre guerra e política.

Assim, consoante o depoente,

> No debate sobre a defesa do Estado e da sociedade, a questão central é o controle democrático das Forças Armadas. Isto é, como poderá ser estabelecido o controle do poder político sobre estas forças, de modo que fique afastada a possibilidade futura de intervenção militar no processo político, assim como garantida a participação efetiva da sociedade civil nas decisões de defesa nacional.
>
> Em tese, este controle poderá ser formalizado no novo texto constitucional pela redução da influência militar no nível de decisão política e estratégica, pela integração da

[12] A referência possivelmente dizia respeito ao Decreto-Lei nº 898, de 29/9/1969.

[13] *Danc* de 20/7/1987 (Suplemento), p. 52-84.

organização militar numa estrutura unificada e pela exclusão da segurança pública da responsabilidade militar.

Para o depoente, num cenário de estabilidade democrática, não pode existir um Estado forte, um único centro de poder, nem uma sociedade disciplinada que se move por consenso. Ao contrário, há o pluralismo dos centros de poder (embora só um centro de força – que garante o monopólio da violência legítima sob controle do Estado), com participação intensa e livre, e o conflito tanto pode ser uma disfunção quanto um fator de mudança.

JORNAL DO BRASIL — Política

Militar leva divergência à Constituinte

Mauro Malin

Os militares no debate: Vidigal (E.) e Cavagnari (camisa listrada)

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.397, p. 3, 26/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114332

A defesa deve cuidar tanto de agressões vindas do exterior quanto de agressões vindas do interior. Numa acepção de sentido moderno e democrático, o conceito significa: defesa de uma agressão externa ao espaço, à soberania e aos interesses nacionais; defesa de uma agressão interna (vinculada ou não a uma decisão e ação externa) às instituições democráticas.

O professor Cavagnari questiona:

> Será que as Forças Armadas aceitarão e se submeterão a um poder civil legítimo, mas considerado não confiável por elas? Se as respostas a essas questões forem afirmativas, o novo texto constitucional terá eficácia. Mas a nossa realidade, de certo modo, conspira contra a democracia. Por quê? Porque a autonomia militar no Estado e em face da sociedade civil é um fato real, concreto, que se manifesta pela função política independente e autosuficiente exercida pelas Forças Armadas, pela capacidade militar de produzir iniciativas com relativa eficácia e pelo espaço ocupado pelas Forças Armadas no nível de decisão.

Prosseguindo, o depoente diz que a legitimação, pela sociedade civil, de um poder político não confiável tem sido (e vem sendo) a maior preocupação para as Forças Armadas. Mas o núcleo desta preocupação reside na esquerdização do país, via Estado. Daí todo o "construto teórico", que justifica (para os militares) a segurança interna como objeto de sua conduta no processo político, a partir da hipótese de guerra interna.

Afirma, também, que as Forças Armadas não cederão espaços sem elevado custo de remoção e que caberá à sociedade removê-las dos espaços indevidamente ocupados.

Concluindo a sua exposição, o depoente diz que baseado nessas ideias que foram desenvolvidas no Núcleo de Estudos Estratégicos, as propostas desse Núcleo seriam: primeira, "apoiar a proposta, referente ao assunto em debate, feita no anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos"; segunda, "aceitar as figuras constitucionais do Conselho de Estado e do Conselho de Defesa Nacional propostas pelo referido anteprojeto"; e terceira, criar o Ministério da Defesa e rejeitar a figura do comandante-em-chefe de Força Singular.

Na fase dos debates, divergindo do depoente, o constituinte Raimundo Lyra (PFL-PB) defende[14] a permanência de três

[14] O texto original da Constituição de 1988 não dispôs sobre a existência ou não do Ministério da Defesa ou de ministérios para as três Forças Armadas. Contudo, em 1999, a Emenda nº 23, constitucionalizou o Ministério da Defesa (*v.g.* art. 12, § 3º, VII, da CF), mantendo prerrogativas de ministro para os comandantes das três Forças (art. 52, I, da CF).

ministérios militares, sob o fundamento de que o Ministério da Defesa transformará os chefes militares em comandantes sem maiores vínculos com o poder civil.

O constituinte Ottomar Pinto asseverou que se condena muito a participação dos militares na vida civil brasileira, mas ninguém diz que "foram os políticos que, invariavelmente, no seu pragmatismo, buscaram" nos quartéis o apoio que eles não tiveram nos parlamentos, ou nas praças públicas ou no meio dos trabalhadores brasileiros.

O relator, constituinte Ricardo Fiúza**,** ao fim dos trabalhos ponderou que a cada dia ficava mais convencido de que havia quase unanimidade, no tocante a intervenções das Forças Armadas na política interna de segurança. Todas essas, entretanto, absolutamente subordinadas a um mecanismo constitucional rígido – não só subordinadas, mas autorizadas[15]. Elas agiriam sempre como instrumento do poder civil, nessas questões absolutamente previstas em lei. Mas disse que continuava não convencido da necessidade do Ministério da Defesa.

A segunda parte da terceira audiência pública teve como depoente o Dr. Cyro Vidal, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, que tratou do tema "Segurança pública".

O Dr. Cyro Vidal consignou que a polícia nada mais é do que uma entidade prestadora de serviços, com o papel primacial de defesa do povo e de proteção da sociedade e que a instituição deseja que seus atos tenham efetivo controle não só dos órgãos de comunicação, como, e principalmente, das autoridades constituídas do âmbito administrativo, através das corregedorias de polícia e através das corregedorias da magistratura e do Poder Judiciário. Mas não desejava que se fizesse confusão entre os conceitos de segurança pública e de segurança interna.

Disse que a Revolução[16], ao ter priorizado o segmento militarizado, colocou em segundo plano a defesa do indivíduo e da sociedade, e deixou para o segmento inferior a própria proteção do meio comunitário e o que se tinha no momento do depoimento era a aspiração "no sentido de que o cidadão tenha segurança".

Opinou no sentido de que a investigação criminal, como primeiro elemento da Polícia Judiciária, que vai oferecer os elementos necessários ao órgão acusador oficial, deveria ser uma atividade exclusiva de cidadãos policiais. E que se nessa fase preambular competisse também ao Ministério Público a formação da prova, sem dúvida que haveria desequilíbrio entre a defesa e a acusação. Concluiu dizendo que na Constituição, no capítulo específico "Da Segurança Pública", deve existir uma reserva para a Polícia Civil[17]. Defendeu ainda que o trânsito deveria ficar a cargo da Guarda civil municipal, o que não foi acolhido na Constituinte.

O Dr. Cyro Vidal defendeu também uma uniformização das Polícias Civis em todo o país, em termos de nomenclaturas, atribuições, direitos e vantagens e deveres.[18]

O constituinte Ottomar Pinto contestou o depoente, quando à defesa do inquérito inquisitorial, afirmando-se partidário do juízo de instrução criminal, em razão dos constrangimentos que sofre o cidadão num inquérito policial, pois fica entregue ao arbítrio do delegado.

Por seu turno, o constituinte Roberto Brant fez a defesa do policiamento ostensivo pelas Polícias Militares, que deveriam ser desvinculadas das Forças Armadas.

O relator, constituinte Ricardo Fiúza, opinou no sentido de que o juizado de instrução seria um passo no aprimoramento fundamental. Mas que caberia discutir "quanto à oportunidade ou

[15] O texto que prevaleceu na Constituição terminou não sendo o texto aprovado na Comissão Afonso Arinos, defendido pelo general Euler Bentes, conforme abaixo, mas prevaleceu a tese de que qualquer atuação interna das FFAA deve ser precedida de solicitação de qualquer dos poderes constitucionais, ressalva inédita em nossa história constitucional.

[16] Referia-se ao movimento iniciado com o golpe militar que depôs o presidente João Goulart, em 1964.

[17] Essa tese foi vitoriosa na Constituição (cf. art. 144, § 4º).

[18] Tal uniformização ficou prevista no art. 24, XVI, da CF.

não, quanto à capacidade que temos de implantá-lo em um país continente como esse, com quase cinco mil municípios".

3.4. Quarta audiência[19]

A quarta audiência pública foi realizada em 29 de abril de 1987, com o objetivo de ouvir representantes das Polícias Militares sobre temas de interesse da corporação policial militar.

Embora muito expressivos os depoimentos, que trouxeram informações diversas sobre as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, até mesmo em função da natureza de resumo do presente trabalho, destacamos o depoimento do coronel Valtervan Luiz Vieira**,** comandante-geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, que apresentou as conclusões do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, "que resultaram de mais de dois anos de debates havidos nas Polícias Militares de todo o país" e foram dirigidas à Assembleia Nacional Constituinte.

Também destacamos o depoimento do tenente-coronel Sílvio Ferreira, subcomandante da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, que consignou que no passado as Polícias Militares exerceram importante papel como fator de equilíbrio da Federação, tendo sido algumas identificadas como exércitos estaduais. Contudo, com a consolidação da Federação e a reorganização do próprio Exército, tal papel deixou de existir.

Outrossim, disse o tenente-coronel Sílvio que a Polícia Militar, instituída para a preservação da ordem pública, viu crescerem paulatinamente suas atribuições na manutenção desta ordem, e viu também um nítido declínio em suas atribuições militares, mencionando que apenas nas capitais de alguns estados existiam, até o final da década de 60, as guardas civis. No interior dos estados, as Polícias Militares realizavam policiamento ostensivo. Sua presença era constante junto à comunidade, nos municípios do interior e em grande parte das capitais.

O coronel Valtervan Luiz Vieira iniciou seu depoimento discordando das conclusões a que chegou a Comissão Afonso Arinos, "pelo simples motivo de não haverem se baseado em critérios condizentes com as tradições brasileiras", com realidade econômica vivida pelos estados-membros da Federação e, sobretudo, pela total ausência de participação de mais de 300.000 policiais militares em qualquer momento dos seus trabalhos.

A seguir apresentou as conclusões do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, "que resultaram de mais de dois anos de debates havidos nas Polícias Militares de todo o país", dirigidas à Assembleia Nacional Constituinte e que foram, basicamente, todas incluídas na Constituição de 1988, a saber:

a. Manutenção do caráter de instituição permanente das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares[20];

b. Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança pública nos seus respectivos territórios[21];

c. Subordinação direta aos respectivos governadores[22];

d. Condição de Força Auxiliar do Exército[23];

e. Organização fundada na hierarquia e disciplina militares[24];

f. Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva[25];

g. Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. Essa competência não exclui a dos estados para legislar supletivamente[26];

[19] *Danc* de 21/7/1987 (Suplemento), p. 46-65.

[20] *V.g.* art. 144, V, da CF.
[21] *V.g.* art. 14, § 5º, da CF.
[22] Art. 144, § 6º, da CF.
[23] Idem.
[24] Art. 42, *caput*, da CF (redação da Emenda nº 18, de 1998).
[25] Art. 144, § 5º, da CF.
[26] Art. 22, XXI, da CF (atendida parcialmente, pois alguns itens ficaram como da competência exclusiva da União e não concorrente, como solicitado pelo documento).

h. O direito de cidadania a todos os policiais militares e bombeiros militares[27];

i. Manutenção da Justiça Militar Estadual[28].

3.5. Quinta audiência[29]

O tema da quinta audiência pública, realizada em 30 de abril de 1987, foi o Conselho de Segurança Nacional e teve como depoente o coronel Luiz Antonio Rodrigues Mendes Ribeiro, então chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho Segurança Nacional.

O coronel Mendes Ribeiro falou sobre o papel do Conselho, dizendo que o Estado tinha compromisso inarredável com a realização dos objetivos vitais da nacionalidade e que tais objetivos são conhecidos como "Objetivos Nacionais Permanentes". Seriam permanentes porque, na perspectiva da evolução histórico-cultural da nação, revelaram-se vitais e assim se afiguram, numa visão prospectiva, por outras tantas gerações.

Tal presumido consenso, que fora construído pela soma de ideias que devem ficar acima de posições e de interesses grupais ou setoriais é que permite que a alternância no poder se faça sem traumas, viabilizando a própria perenização da democracia.

Registrou, também, que a ideia de criar uma instituição nos moldes do Conselho de Segurança Nacional não era recente, pois já no Império, sentiu-se a necessidade de estatuir na Constituição um órgão para assessorar o imperador, nas ocasiões em que ele exercia o Poder Moderador ou em todos os negócios graves da administração pública.

Opinou no sentido de que as disposições sobre a segurança nacional deveriam ser incluídas no texto constitucional em elaboração, posto que amplamente reconhecida a necessidade de proteção ao Estado e aos cidadãos e que caracterizada a importância dessa proteção, a dinâmica da vida nacional pressupõe a existência de um órgão capaz de assessorar o chefe do Estado nos assuntos de Segurança Nacional.

Na fase dos debates, o constituinte José Genoíno fez observação no sentido de que na medida em que a política de segurança nacional objetiva superar pressões, seria criada uma visão de vontade única da nação e que um tal Estado de Segurança Nacional poderia ser uma espécie de representação totalitária da nação, como uma vontade única, ponderando que a nação é dividida em pressões, em antagonismos e em diferenças. E indaga sobre se o Conselho deveria permanecer com a competência que então lhe era atribuída pela Constituição de 1969.

O depoente diz que não pode responder à indagação sobre o Conselho de Segurança Nacional, por razões hierárquicas, o que provoca protesto por parte do constituinte Iram Saraiva, que entende como desrespeito do Conselho de Segurança Nacional à Constituinte por ter enviado pessoa não autorizada para realizar o debate para o qual foi instado. O constituinte Ottomar Pinto defende o Conselho de Segurança Nacional.

O presidente da Subcomissão, constituinte José Tavares, ponderou que a responsabilidade era da Presidência, pois se descuidou, quando da formulação do convite, pois foi solicitada a presença de um ou mais representantes do Conselho de Segurança Nacional e não do secretário-geral do Conselho, como deveria ter ocorrido.

Mais adiante o constituinte José Tavares, contestando o depoente – que acabou por dar sua opinião no sentido de que a Constituinte deveria manter, no fundamental, as atribuições do CSN – opinou no seguinte sentido:

> (...) não tenho a menor dúvida de que não é possível manter as atuais atribuições do Conselho de Segurança Nacional. Não tenho a menor dúvida quanto a isto. Não quero, evidentemente, que V.Sa. concorde comigo, mas acho que é algo que tem ficar muito claro. Senão, vamos fazer que Constituição?

[27] Art. 14, §§ 1º e 8º, c/c o art. 42, § 1º, da CF (atendido nos termos dos referidos dispositivos).
[28] Art. 125, §§ 3º a 5º, da CF.
[29] *Danc* de 21/7/1987 (Suplemento), p. 65-75.

Na fase de debates também foram discutidos outros temas, como o referente à questão indígena, com o representante do CSN dizendo que "o art. 1º do Estatuto do Índio preconiza que toda a política indigenista deve ser no sentido da incorporação do indígena à sociedade nacional", mas que havia algumas posições contrárias, "que parecem opor-se a esse sentido".

Também foi discutida a questão de a quem caberia a competência para conferir outorga de concessão das estações de rádio e televisão, devido à importância reconhecida dos meios de comunicação na formação da opinião pública.

Quanto a esse tema, o constituinte José Genoíno interveio dizendo que defendia que a questão das concessões de rádio e televisão viesse ao Congresso Nacional[30].

3.6. Sexta audiência[31]

A sexta audiência pública foi realizada em 5 de maio de 1987, tendo como depoentes os generais Euler Bentes Monteiro e Antonio Carlos de Andrada Serpa, que trataram da relação entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

O primeiro a falar foi o general Euler Bentes, que iniciou sua intervenção dizendo que as Forças Armadas destinam-se a defender a pátria do inimigo externo e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, e que no desempenho dessas atribuições, as Forças Armadas constituíram alguns fatos históricos: intervenções, golpes de Estado e mudança do Estado democrático. E indagava: por quê?

Uns explicariam pelo subdesenvolvimento do país, principalmente destacando deficiências educacionais e disputas acirradas entre as diferentes classes sociais, levando, por vezes, à perturbação da ordem. Outros se fixam no corporativismo das Forças Armadas, no seu civismo. Há também os que justificam pela falta da consolidação do Poder Civil, isto é, durante todo esse período de vivência da República.

O depoente diz que durante o correr de toda a sua carreira conviveu com um sentimento comum nas Forças Armadas, no sentido de que as intervenções se legitimam nas crises do regime democrático e que as FFAA julgam encontrar até apoio constitucional e normalmente aguardam o apelo da sociedade civil. Na situação da Constituinte havia "a transição de um regime autoritário militarista, para um regime democrático".

Que hipóteses poderiam ser formuladas quanto à destinação das Forças Armadas? Regular o papel intervencionista das Forças Armadas não seria possível. Manter as atribuições da Carta de 1946, como defendido pelas Forças Armadas, e algumas autoridades do Executivo e do Legislativo, seria a continuação do processo intervencionista do Estado.

A última hipótese seria redefinir as atribuições das Forças Armadas, de forma a eliminar as interpretações ou justificativas intervencionistas; o que significaria enquadrá-las na concepção do Estado democrático.

O depoente conclui precisando a sua opinião pessoal no sentido de que a Constituição deve definir, para as Forças Armadas, atribuições condizentes ao modelo democrático.

> Há, assim, que desfigurar o papel histórico do chamado poder moderador. A intervenção das Forças Armadas no processo político, se admitida como destinação constitucional, irá colocá-la acima dos poderes políticos do Estado e acima do próprio Estado.

Para o depoente eram inteiramente satisfatórias as definições do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, em seus artigos 413 e 414[32].

[30] Como é sabido, a Constituição de 1988 estabeleceu que o Congresso Nacional deve aprovar as concessões de rádio e TV (art. 223).

[31] *Danc* de 23/7/1987 (Suplemento), p. 47-65.

[32] Art. 413. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas na forma da lei, com base na hierarquia e na disciplina, sob o comando supremo do presidente da República.

Art. 414. As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional.

O papel das Forças Armadas, na Constituição, diria respeito à defesa externa e à garantia dos poderes constitucionais. Segurança pública deve caber às polícias, federal e estaduais e, se for o caso, guardas municipais. Os estados devem organizar e manter polícia civil para a manutenção da ordem pública, e, se for o caso, uma força policial para exercer as funções de tropa de choque, corpo de bombeiros e policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da própria Polícia Civil.

Por seu turno, o general Andrada Serpa prestou o seu depoimento vinculando o tema da segurança e da soberania ao seu já então conhecido posicionamento nacionalista e desenvolvimentista. Assim, o depoente iniciou dizendo que o Brasil vivia a maior crise de sua história e que continuados os rumos transformar-se-ia numa grande colônia das nações centrais, em razão do modelo dependente.

Para definir o sistema de segurança nacional do Brasil, o mais elementar seria o conhecimento do mundo, e na nossa época estaria havendo uma diferença cada vez maior entre as nações centrais e as nações periféricas.

O depoente defende o que entendia como uma verdadeira moratória da dívida externa e não a moratória que estaria havendo, que seria mais uma negociação de dívida e também eleições diretas para presidente da República após quatro meses de debates com o povo.

Devia-se, pois, transformar o modelo dependente em modelo autossustentável. A solução para o problema do Brasil seria mobilizar a vontade nacional em torno de um pacto social mais justo, não excludente. No setor externo o mais importante "seria criar uma poderosa comunidade das Nações Ibéricas".

Defende a descentralização do país, que seria um problema de segurança nacional, pois haveria uma grande concentração no eixo Rio-São Paulo-Belo Horizonte. "E não é só o poder político, é o poder econômico, é o desenvolvimento cultural e o descaso para os problemas do Nordeste."

Critica o chamado "controle da natalidade", que seria estimulado por interesses estrangeiros, dizendo que o país precisa de população para garantir o seu território. Defende a realização de uma ampla reforma agrária e a nacionalização dos recursos minerais e conclui afirmando a sua absoluta confiança no futuro do país como uma grande nação.

Na fase de debates, o general Euler Bentes, tratando do tema relativo à hipertrofia da então chamada "comunidade de informações", eufemismo pelo qual se fazia referência ao Serviço Nacional de Informações, se dizia admirado como, após dois anos de regime de transição, todos os ministérios, todas as organizações estatais ainda tinham uma representação dessa comunidade.

Avaliando o período do regime militar, o general Andrada Serpa disse que "o maior erro do presidente Castello Branco foi ter acabado com a UDN, o PSD e o PTB. Por quê? Porque criados, frutos da evolução da ditadura do Dr. Getúlio Vargas, tinham um ideário, sabiam o que queriam".

3.7. Sétima audiência[33]

A sétima audiência pública foi realizada em 6 de maio de 1987, tendo sido dividida em duas partes. Na primeira parte, foram depoentes os generais Oswaldo Pereira Gomes e Roberto Pacífico Barbosa; o contra-almirante Sérgio Tasso Vásquez de Aquino e os brigadeiros-do-ar José Elislande Bayer de Barros e Sidney Obino Azambuja, designados pelo Estado Maior das Forças Armadas, e que falaram sobre os temas "Voto dos militares", "Serviço militar" e "Ministério da Defesa".

O general Pereira Gomes disse que estava representando o Ministério do Exército e que cada um dos oficiais-generais presentes

[33] *Danc* de 24/7/1987 (Suplemento), p. 56-91.

representará a sua Força singular e que os oficiais-generais do Estado-Maior das Forças Armadas, representarão o Estado-Maior das Forças Armadas.

Tratando inicialmente do direito de votar e ser votado para os cabos e soldados disse que tal direito jamais existiu no Direito Constitucional brasileiro e que a Constituinte dará um grande passo democrático se acolher a proposta constitucional que as Forças Armadas fazem, adotando os dispositivos que passa a ler:

> Os militares serão alistáveis, excluídos apenas aqueles que prestam o serviço militar inicial.
>
> Os militares alistáveis são elegíveis.
>
> A elegibilidade dos militares não dependerá, para o militar da ativa, de filiação político-partidária prévia, que seja ou venha a ser exigida por lei.

Forças Armadas defendem voto para cabos e soldados

BRASÍLIA — As Forças Armadas defendem a extensão do direito de votar e ser votado aos cabos e soldados profissionais, mas não querem a criação do Ministério da Defesa. A posição foi apresentada ontem à Subcomissão de Defesa do Estado por três oficiais-generais: o General-de-Brigada Oswaldo Pereira Gomes, o Contra-Almirante Tasso de Aquino e o Brigadeiro-do-Ar Obiers Araújo.

A defesa do voto para cabos e soldados, por iniciativa do Exército, surpreendeu os constituintes.

O Globo, Rio de Janeiro, p. 2, 7/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130094

Justificando a proposta, disse que a exclusão permaneceria apenas para cabos e soldados não profissionais, que seriam mais suscetíveis de se deixarem envolver pelas inquietudes político-partidárias; considerando que os militares são convocados a garantir as eleições, muitas vezes com o emprego de grandes contingentes. A exclusão favoreceria o trabalho das Forças, na garantia dos pleitos eleitorais.

A liberação do militar da ativa da filiação prévia a um partido seria coerente com a necessidade de manter as Forças Armadas afastadas da política partidária.

De acordo com o depoente, dentre os objetivos do **serviço militar** então vigente podia-se citar: formar reservas, a fim de atender aos modernos conceitos de mobilização qualitativa e quantitativamente adequada; aproveitar a estrutura do serviço militar para desenvolver a ação educacional, particularmente nas áreas menos favorecidas; proporcionar ao jovem uma efetiva iniciação profissional, de molde a lhe facilitar o retorno à vida civil; colaborar no atendimento social, particularmente de saúde, às populações carentes; adotar a universalidade no recrutamento, a fim de proporcionar a perfeita integração dos militares na sociedade, possuindo a representatividade de todos os segmentos da mesma.

A necessidade do serviço militar se deveria ao fato de vivermos em um mundo de incertezas, em que a guerra ainda não foi abolida nas relações entre as nações. Assim, o serviço militar prepararia o cidadão para defender o Brasil. Tal serviço deveria permanecer obrigatório, pois o serviço voluntário, como existente nos EUA e Inglaterra enfrentava dificuldades, do que se destacava a falta de pessoal.

Conforme o almirante Tasso de Aquino, a Marinha tinha clara posição contrária à criação do Ministério da Defesa, por julgá-la inócua para o aperfeiçoamento das Forças Armadas brasileiras para a guerra, como também prejudicial aos esforços que vinham desenvolvendo para ver o país dotado do poder naval adequado para resguardar os interesses brasileiros no mar.

O que se obteria com tal criação seria o rebaixamento dos Comandos da Marinha, do Exército e da Força Aérea da posição de ministro para um escalão inferior, no qual veria reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares. Nas situações de normalidade institucional, isso não seria um mal evidente; infelizmente, porém, a normalidade institucional não seria algo que se caracterizaria como permanente e garantido, principalmente em sociedades não suficientemente desenvolvidas.

Assim, nas épocas de crise, espera-se que os comandantes das Forças Armadas exerçam os atributos típicos da condição de ministro, e não os essencialmente militares, participando da solução política da crise e evitando o recurso à força, ou pelo menos o restringindo ao indispensável. O acesso direto que os ministros militares têm ao presidente da República configura caminho de duas direções, em que se manifestam influências e lealdades recíprocas, extremamente úteis em épocas de crise. Reduzir os ministros à condição exclusiva de comandantes militares levá-los-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento em relação ao presidente da República e às forças políticas em geral, favorecendo, eventualmente, a adoção por eles, em épocas de crise, de pontos de vista predominantemente militares, da lealdade exclusiva às próprias corporações em desfavor daquela ao presidente da República e ao poder político, de preferência pelas soluções de força.

O general Oswaldo Pereira Gomes e o brigadeiro José Elislande disseram que a posição do Exército era idêntica à da Marinha quanto à criação do Ministério da Defesa, trazendo mais argumentos nesse sentido.

EMFA veta pasta da Defesa

Cinco representantes do Estado-Maior das Forcas Armadas (EMFA) convidados a depor na Subcomissão de Defesa do Estado da Constituinte bombardearam, de 9h às 16h, a idéia de criação do Ministério da Defesa.

"Numa crise, com ou sem Ministério da Defesa, os chefes militares terão que ser ouvidos", avisou o brigadeiro Sidney Obino Azambuja. "A fidelidade dos chefes militares seria diminuída", previu o brigadeiro José Elislande de Barros. "Esse ministério não é necessário nem conveniente", sentenciou o almirante Sérgio Tasso de Aquino.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 5, 7/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130550

No mesmo sentido foi o posicionamento do brigadeiro Azambuja, que consignou, ademais, que na eventualidade de ser adotado o parlamentarismo, as Forças Armadas prefeririam a estabilidade da subordinação direta ao presidente da República à instabilidade dos gabinetes. Assim, o presidente, como comandante supremo das Forças Armadas, deve exercer o direito de escolher os seus ministros militares e das Relações Exteriores que, por conseguinte, não devem "cair", nem com o gabinete nem com o primeiro-ministro, sendo que a necessidade de continuidade dos programas e planos militares e da política externa do país justificaria plenamente essa vinculação ao presidente e não ao primeiro-ministro – este sempre sujeito a quedas de gabinete.

O mesmo depoente disse também que a criação do Ministério da Defesa em muitos países foi mais uma cópia da solução americana, que, na época, teve como razão básica bloquear a hipertrofia das Forças Singulares embaladas pelas vitórias na II Guerra Mundial e que por coincidência ou não, em termos operacionais, os EUA não ganharam uma guerra desde a criação do Departamento de Defesa, com o *National Security Act* de 26 de julho de 1947.

Na fase de debates, o constituinte Ricardo Izar indagou por que, na época da convocação para o serviço militar, não se dava prioridade, primeiro, àqueles que gostariam de fazer o serviço militar? O general Pereira Gomes respondeu dizendo que se somente o conscrito que quisesse viesse a prestar serviço militar, se estaria contrariando o princípio da obrigatoriedade.

O constituinte José Genoíno indagou sobre a questão da não filiação prévia a partido por parte do militar que pretende ser candidato, argumentando que o prazo de licença para se candidatar deve ser combinado com o prazo estabelecido em lei para a filiação partidária, pois não pode haver candidato avulso só para os militares. Teria que haver candidatura avulsa para todos os candidatos que quisessem se candidatar sem filiação partidária.

O general Pereira Gomes respondeu dizendo que na proposta que o Exército brasileiro trouxe à Assembleia Nacional Constituinte, dispensou-se, no texto constitucional, a exigência da filiação partidária aos militares da ativa, pois um elemento na ativa, filiado a um partido político, dificilmente deixará de estar envolvido em problemas político-partidários. Por isso a Força fazia essa restrição, não do direito de ele se candidatar, nem de votar ou ser votado.[34]

Respondendo a outra indagação do constituinte José Genoíno, o general Pacífico Barbosa opinou contra o exército apenas profissional dizendo que o profissionalismo leva à elitização, quando se quer integração com a sociedade. A profissionalização levaria a uma situação de fechamento, de encastelamento, o que não seria democrático.

O general Pereira Gomes também se posicionou contra um exército apenas formado por profissionais dizendo que se as Forças Armadas pensassem somente na instituição, defenderiam o profissionalismo, pois era muito mais cômodo. Entretanto, do ponto de vista nacional, haveria prejuízo, porque o Exército poderia ficar marginalizado, tendo uma ideia, muitas vezes, falsa da nação brasileira, sendo que a presença dos conscritos, ano a ano, areja os profissionais.

O depoente falou também de tentativa de afastar os jovens brasileiros da escola de civilismo, de patriotismo, de civilidade, de responsabilidade, que constitui o serviço militar, "com finalidades espúrias, de deixar esses jovens afastados do serviço militar, mas à mercê de ideologias e pregações que não são consentâneas com o espírito democrático do povo brasileiro".

O general Pacífico Barbosa disse, ainda, que com um serviço militar apenas voluntário haveria o risco de reduzir o padrão de escolaridade, com o risco de num ambiente como Rio e São Paulo, possivelmente não haver número suficiente para atender às necessidades das Forças.[35]

O relator da Subcomissão, constituinte Ricardo Fiúza, tratou da questão das pessoas que por questões religiosas, éticas etc., põem em dúvida a obrigação de prestar o serviço militar, dizendo que havia sido procurado por um desses grupos, que tinham adeptos com a cidadania cassada, perdendo os direitos políticos. O relator instou a que pudesse ser encontrada uma forma de evitar que tais pessoas perdessem a cidadania, exemplificando que talvez pudessem prestar serviço militar em atividades auxiliares: enfermeiros, mecânicos, pois era excessivamente drástico cassar-se a cidadania de uma pessoa pelo fato de suas convicções religiosas.[36]

Na segunda parte da sétima e última audiência pública, também realizada em 6 de maio de 1987, foram ouvidos o Dr. Romeu Tuma, diretor-geral da Polícia Federal; o Dr. Alfredo Perpétuo, presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal e o Dr. Vicente Chelotti, presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal.

Tratando das atividades da Polícia Federal, o Dr. Romeu Tuma informou que a Academia da Polícia Federal prepara cursos especiais para policiais dos estados sobre como lidar com o menor infrator.

Ressaltou, também, a Polícia Fazendária, que combate os crimes que têm dilapidado o erário, não só o contrabando, como os crimes do colarinho branco e que, infelizmente, provavelmente por se ter uma legislação arcaica, quase ninguém vai para a cadeia.

[34] A questão da filiação partidária do militar não está tratada na Constituição, mas a jurisprudência do STF entende que ao militar não se aplica a exigência de filiação partidária prévia como condição de elegibilidade (AI 135.452, relator ministro Carlos Velloso, julgamento em 20/9/90, DJ de 14/6/1991).

[35] Como é sabido, o serviço militar permaneceu obrigatório, nos termos que a lei estabelecer (art. 143, *caput*, da CF).

[36] A Constituição garantiu que tais pessoas possam se eximir de atividades essencialmente militares, devendo, entretanto, prestar serviço alternativo, na forma da lei (art. 5º, VIII combinado com art 143, § 1º).

Falou, ainda, sobre o controle de estrangeiros, por meio da Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, que deveria permanecer na área da Polícia Federal.

Na questão referente a bens e serviços de interesse da União o problema mais grave seria o contrabando e os crimes da área econômica.

Falou também sobre a questão da ordem social e da ordem política, dizendo ser de suma importância que uma instituição de segurança esteja legalmente ungida e profissionalmente preparada na prevenção, controle e atuação judiciária nos movimentos sociais que não se albergam em lei. Nesse contexto, haveria de se dotar a Polícia Federal de mecanismos legais e eficientes para o cumprimento e equilíbrio dos movimentos e ações sociais que desestabilizem o interesse do Estado.

Disse que a Polícia Federal estava enfrentando uma série de problemas como invasões indevidas, proteção indígena, greves, crimes contra a organização do trabalho, e que não sabia qual viria a ser o comportamento dos constituintes quanto à Lei de Segurança Nacional, que estava em desuso há muito tempo, mas em vigência e, em tese, era de competência da Polícia Federal.

Falou também sobre o problema polêmico que atraía o interesse dos constituintes, que dizia respeito à censura de espetáculos. Nesse sentido, entregaria à Subcomissão uma proposta de substituição da censura por uma divisão de classificação de espetáculos e diversões públicas, porque entendia que, dentro da realidade daquele momento, os espetáculos com cobrança de ingresso, como cinema e teatro, terão que ter uma censura classificatória, apenas sob o aspecto de idade para apresentação do espetáculo.

Já com relação ao rádio e à televisão, acreditava que a censura tinha que ser restritiva, frente à impossibilidade do controle e principalmente pelo fato de crianças terem acesso a esses meios de comunicação.

Sugeriu a permanência na Polícia Federal das competências que o órgão então tinha, destacando o papel da instituição no combate ao crime organizado, mesmo porque algumas Secretarias de Segurança têm sentido a necessidade de intervenção da Polícia Federal no combate a tal atividade.

Por sua vez, o Dr. Wilson Perpétuo registrou que já houve ideia de se fazer uma Polícia de Estrangeiros, uma Polícia de Entorpecentes e uma Polícia Fazendária, desmembradas da Polícia Federal, ou seja, desmembrar esse conjunto, fazendo-se várias polícias, o que reputava quase que impossível, por serem áreas interligadas.

Relatou que a troca de veículos furtados por cocaína estava se tornando comum em países vizinhos. Assim, seria quase que impossível desmembrar essas áreas. A Polícia Federal devia ser una.

O policial federal faz concurso público e somente após estágio probatório de dois anos, vai-se dizer se pode ou não ser um policial federal efetivo. Falou do rigor com que eram tratados os casos de corrupção na Polícia Federal.

Por fim, o Dr. Vicente Chelotti tratou do interesse da Polícia Federal em fazer a segurança do presidente da República – que estava então sob a competência do Gabinete Militar – a partir da experiência adquirida com a segurança dos dignitários estrangeiros, pois o Gabinete Militar não tinha pessoal próprio e a segurança era efetuada por profissionais das Forças Armadas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e da própria Polícia Federal, que tinha pessoal e todas as condições de prestar tal função.

O Dr. Chelotti criticou a proposta contida no Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos no sentido de atribuir à Polícia Federal a competência para fiscalizar rodovias e ferrovias federais, pois além de ser uma atribuição que estaria totalmente fora do contexto da instituição, acarretaria um ônus muito pesado para o Departamento, havendo o temor de que não tivesse condições de atender com proveito e com desenvoltura.[37]

[37] A Constituição conferiu as atribuições em questão à Polícia Rodoviária Federal e à Polícia Ferroviária Federal, respectivamente (art. 144, §§ 2º e 3º).

Outra proposta contida no Anteprojeto Afonso Arinos afeta à Polícia Federal, e também criticada pelo depoente, dizia respeito à competência para suprir ações dos estados para apurar infrações penais de qualquer natureza, por iniciativa própria ou na forma da lei complementar. No entender do depoente, isso implicaria em ingerência na atividade das Polícias Civis e transformaria a Polícia Federal numa espécie de superpolícia, que deveria apurar todos os ilícitos não suficientemente esclarecidos no âmbito dos estados.

O depoente também defendeu o direito à aposentadoria especial do policial federal, após vinte e cinco anos de serviço, em razão do alto risco da sua atividade.

Na fase dos debates, o constituinte José Genoíno tratou da questão da censura, dizendo ser um problema relacionado com os costumes, com a educação e que devia estar vinculada ao Ministério da Educação, e ser tratada por um serviço especializado, não do tipo policial, e atender a alguns critérios, desde certo novo tipo de censura até, basicamente, um serviço de classificação. Seria um serviço classificatório, em termos de orientar as pessoas sobre determinados espetáculos.

O Dr. Romeu Tuma defendeu a permanência das atribuições da censura na Polícia Federal, fosse classificatória ou restritiva, argumentando que os censores teriam formação diferenciada do policial, com concurso feito para formados em Psicologia, Ciências Sociais e outros segmentos que têm uma relação direta com a atividade exercida pelo censor.

O relator da Subcomissão, constituinte Ricardo Fiúza, registrou que pretendia estabelecer, no seu relatório, um capítulo pertinente à Segurança Pública, definindo atribuições das diferentes polícias, limites etc.

Comentando a intervenção do constituinte Ricardo Fiúza, o Dr. Romeu Tuma opinou no sentido de que a nova Constituição deveria definir uma estrutura para a Polícia Civil comum para todos os estados. Disse, também, que o ideal seria a existência de uma polícia única e que se existirem as duas Polícias elas teriam que ter um comandante único, até para planejamento e operações de prevenção.

Afirmou que não poderia mais continuar a corporação a ser organizada de modo que a Polícia Civil de cada estado tivesse sua estrutura à vontade dos governadores e desejos regionais. Defendeu que a autoridade policial tivesse formação em Direito ou Ciências Sociais, para que também se pudesse reivindicar, como o Ministério Público, a escolha de um delegado de polícia para os Tribunais, nos termos do quinto constitucional.

Instado a opinar sobre o assunto, disse que não acreditava que, em nosso país, com as distâncias que se oferecem das capitais, se devesse adotar o Juizado de Instrução, sendo a preservação da presidência do inquérito policial para o delegado de polícia condição que se impunha para a aplicação da Justiça.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª 22/4/1987	Ubiratan Borges de Macedo	Professor da Escola Superior de Guerra	Natureza, finalidade e características do Estado
	Pedro de Oliveira Figueiredo	Professor da Escola Superior de Guerra	O Estado e a segurança da sociedade nacional
	Paulo César Milani Guimarães	Professor da Escola Superior de Guerra	Defesa do Estado e da sociedade democrática
	Roberto Cavalcanti de Albuquerque	Professor da Escola Superior de Guerra	Idem
7ª 23/4/1987	Marcio Thomaz Bastos	Presidente da OAB	Ideologia de segurança nacional, política de segurança interna e pública
9ª 23/4/1987	Geraldo Cavagnari Filho	Diretor adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas – SP	Relações das Forças Armadas e poder político (poder civil); relações das Forças Armadas e sociedade civil
	Cyro Vidal	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	A prevenção dos crimes, juizados de instrução
10ª 29/4/1987	Mario Nazareno Lopes Rocha	Coronel e assessor especial do comandante-geral da Polícia Militar	O papel das Polícias Militares
	Silvio Ferreira	Tenente-coronel e subcomandante da Brigada do Rio Grande do Sul	Idem
	Waltervan Luiz Vieira	Comandante-geral da Polícia Militar do Estado de Goiás	O papel das Policias Militares para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas
	Nelson Freire Terra	Assistente do comandante da Polícia Militar do Estado de São Paulo	Problema institucional das Polícias Militares
	José Braga Júnior	Coronel e comandante-geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais	O papel da Polícia Militar
	Paulo José Martins dos Santos	Coronel e comandante-geral do Corpo de Bombeiros do DF	O Corpo de Bombeiros na defesa da comunidade
11ª 30/4/1987	Luiz Antonio Rodrigues M. Ribeiro	Coronel e chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional	O papel do Conselho de Segurança Nacional

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
12ª 5/5/1987	Euler Bentes Monteiro	General da reserva	O papel das Forças Armadas no regime democrático
	Antonio Carlos de Andrada Serpa	General da reserva	Problemas de segurança nacional
13ª 6/5/1987	Oswaldo Pereira Gomes	General e representante do Ministério do Exército	Voto dos militares
	Roberto Pacífico Barbosa	General de brigada e representante do Estado Maior das Forças Armadas	A obrigatoriedade e a universidade do serviço militar
	Sérgio Tasso Vasquez de Aquino	Contra-almirante e representante do Estado Maior das Forças Armadas	Ministério da Defesa
	José Elislande Bayer de Barros	Brigadeiro-do-ar e representante do Ministério da Aeronáutica	Idem
	Sidney Obino Azambuja	Brigadeiro-do-ar e representante do Emfa	Idem
	Romeu Tuma	Diretor-geral do Departamento de Polícia Federal	Permanência das atribuições atuais do Departamento de Polícia Federal
	Wilson Alfredo Perpétuo	Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal	Idem
	Vicente Chelotti	Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal	Idem

IV.c – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

Paula Ramos Mendes

1. Introdução

A Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas iniciou seus trabalhos no dia 7 de abril de 1987, quando foi eleito para presidente o constituinte Fausto Fernandes, para 1º vice-presidente o constituinte Olavo Pires e para 2º vice-presidente o constituinte Alércio Dias. Na mesma ocasião, foi nomeado relator o constituinte Nelson Friedrich.

Coube ao relator a elaboração de um roteiro de trabalho, apresentado à Subcomissão no dia 22 de abril de 1987, com duas propostas: a definição de tarefas internas da Assessoria e a definição de um cronograma das atividades que compreenderia o recolhimento diário de sugestões dos constituintes sobre a matéria de pertinência da Subcomissão e o encaminhamento de solicitação de propostas aos constituintes mais ligados à temática do colegiado, bem como às universidades, escolas de direito, partidos políticos, sindicatos, associações liberais profissionais, câmaras profissionais especializadas na área, assembleia legislativa, OAB, Instituto dos Advogados, entre outros.

A escolha dos expositores para as audiências públicas se deu com a anuência dos membros da Subcomissão, após sugestão do relator, que procurou incluir, entre os convidados, representantes da OAB, da Comissão de Justiça e Paz, da CNBB, da Plenária Pró-Participação Popular na Constituinte, do STF, do Ministério da Justiça, além de nomes de juristas reconhecidos como: Raimundo Faoro, José Afonso da Silva, João Gilberto Lucas Coelho e Sepúlveda Pertence.

As audiências públicas foram realizadas entre os dias 28 de abril e 8 de maio de 1987 e foram expositores: o professor José Afonso da Silva, o ex-deputado João Gilberto Lucas Coelho, o então ministro da Justiça Paulo Brossard, o ministro Célio Borja, ministro do STF à época, o então presidente da OAB, Dr. Márcio Thomaz Bastos,

o ministro João Paulo Sepúlveda Pertence, que exercia o cargo de procurador-geral da República naquele período, e, por fim, D. Cândido Padim, coordenador da Comissão de Acompanhamento da Constituinte da CNBB.

Entre os temas que tiveram destaque nas audiências públicas realizadas na Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, podemos citar: a criação de um Tribunal Constitucional, nos moldes adotados em países europeus como a Áustria, Alemanha, Itália e Portugal; a reformulação do controle de constitucionalidade no Brasil com a ampliação do rol das pessoas legitimadas a apresentarem a ação direta de inconstitucionalidade e a introdução da inconstitucionalidade por omissão; a criação da figura do defensor do povo; os mecanismos de garantia e inviolabilidade da Constituição; os procedimentos de emendas e reforma, entre outros.

A criação de uma Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas demonstra a preocupação dos constituintes em garantir a efetividade da nova ordem constitucional que se elaborava. Após mais de vinte anos de ditadura militar, a sociedade clamava por uma Constituição que respondesse aos seus anseios e que fosse cumprida. Nesse sentido declarou o constituinte Fausto Fernandes, presidente da citada Subcomissão:

> No meu modo de pensar e de ver, esta é a Subcomissão mais importante da Constituinte. (...) Se não dermos a ela as garantias devidas, ela será outra colcha de retalhos, como está sendo cantada e decantada a tal Constituição. Se nós (...) não pudermos dar uma verdadeira garantia à nova Constituição que será elaborada nesses meses de trabalho e dar também garantias às emendas que irão surgir, de nada adiantará este trabalho que a família brasileira espera com tanta ansiedade.[1]

Alguns temas debatidos na Subcomissão foram transformados em dispositivos constitucionais. A ampliação da legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade foi um deles. Na ordem constitucional anterior, apenas o procurador-geral da República poderia representar ao STF por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. O artigo 103 da Constituição de 1988 garantiu legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade ao presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados, à Mesa de Assembleia Legislativa, aos governadores de estado, ao procurador-geral da República, ao Conselho Federal da OAB, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e à confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Ressalte-se que a redação atual do artigo 103 acrescenta a Câmara Legislativa do Distrito Federal neste rol e no *caput* refere-se à propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade (modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004).

Outra matéria discutida e que mereceu aprovação da Constituinte foi a inconstitucionalidade por omissão, novidade à época e defendida explicitamente pela maioria dos expositores e debatedores.

O procedimento de alteração da Constituição foi tema de grande relevância entre as exposições colhidas nas audiências públicas da Subcomissão. Logo de início, é possível identificar opiniões divergentes sobre a importância na distinção terminológica dos termos revisão, reforma e emenda.

Mais adiante, merecem destaque as opiniões de vários expositores acerca de como esta alteração deveria se dar: legitimidade para apresentação de propostas de emendas à Constituição, quórum de aprovação, apreciação conjunta das Casas do Congresso Nacional ou de cada Casa individualmente, turnos de apreciação, cláusulas pétreas, entre outros.

É preciso lembrar que a ordem constitucional vigente em 1987 determinava que a Constituição pudesse ser emendada mediante proposta de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou do presidente da República. Não poderia a Constituição ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência, sendo considerada aprovada quando obtivesse, em dois turnos e em sessão conjun-

[1] *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987, p. 90-91.

ta do Congresso Nacional, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas.

Como se verá adiante, nas notas taquigráficas selecionadas, houve uma preocupação dos oradores em fazer previamente uma distinção entre Constituição sintética e analítica. Todavia, ressalta aos olhos a preocupação e o cuidado de expositores e membros da Subcomissão em fazer com que os procedimentos de alteração se transformassem em mais uma garantia para a efetividade da nova ordem constitucional que estava por vir. Se por um lado queriam dificultar o processo de modificação do texto constitucional para evitar a sua descaracterização, por outro estavam cientes de que o "engessamento" do texto contribuiria para a sua rápida desatualização.

Entretanto, nem tudo que foi discutido e sugerido pela Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas mereceu aprovação dos constituintes.

A adoção de um Tribunal Constitucional no Brasil foi tema controverso, que provocou debates acalorados entre aqueles que eram a favor e, portanto, defendiam o fim do STF e o início de um controle de constitucionalidade por um órgão político, e outros, que eram contra e defendiam a permanência do STF como órgão de cúpula do controle de constitucionalidade no país.

Assim, houve manifestação dos diversos palestrantes em ambos os sentidos, não tendo havido entre os membros da Subcomissão consenso a respeito. Afinal, a ideia não foi adotada em 1988, mas gerou frutos. Embora ainda não tenhamos criado no Brasil um Tribunal Constitucional típico, o fortalecimento do controle concentrado de constitucionalidade entre nós é evidente desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que, entre outras providências, instituiu medidas como a súmula vinculante e ampliou o efeito vinculante, este de nítida inspiração alemã.

Outro exemplo é a criação da figura do defensor do povo (*ombudsman*), que embora tenha sido objeto de discussão na Subcomissão, não mereceu acolhida na Constituição de 1988. Alguns expositores se manifestaram explicitamente favoráveis à ideia, mas, na maioria dos debates, o que se percebe é o sentimento de que as funções a serem atribuídas a este defensor poderiam ser exercidas de outras formas, por exemplo, com a atuação mais forte do Ministério Público.

Feita esta rápida introdução sobre a realização das audiências públicas na Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, passamos a seguir à reprodução de alguns trechos selecionados, que refletem a opinião de cada expositor sobre os temas de maior relevância tratados no colegiado. A nossa vontade seria a reprodução integral, mas a limitação do tamanho da publicação nos impede de assim proceder. Todavia, fica o convite para que os leitores acorram aos *Anais da Constituinte*, disponíveis na Internet, para o conhecimento do conteúdo na sua inteireza.

2. Audiências

2.1. Palestrante: José Afonso da Silva[2]

Iniciou seu pronunciamento se manifestando sobre a questão da reforma constitucional:

> Quando se coloca o problema da reforma constitucional, esta é, realmente, um conjunto de medidas voltadas à defesa da Constituição. Por quê? Porque é exatamente através do tipo de reforma ou do tipo de emendas que se propõe que o mecanismo de emendas dá maior ou menor dificuldade para as modificações da Constituição que se coloca, realmente a rigidez constitucional.
>
> Quando se colocam, realmente, normas para mudança da Constituição, estamos criando um princípio, que é da supremacia das normas constitucionais. Quando se coloca o princípio da supremacia das normas constitucionais, daí decorre uma série de consequências, entre as quais a distinção entre o Poder Legislativo e o Poder Constituído, Poder Constituinte, Lei Ordinária, Leis Constitucionais, precisamente porque este princípio precisa ser garantido, e a consequência fundamental está no surgimento do

[2] *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987, p. 99-107.

princípio ou da técnica de controle de constitucionalidade das leis.

Sobre a inconstitucionalidade de omissão, falou:

> Agora, desenvolve-se um sistema, ou uma técnica de inconstitucionalidade por omissão, isto é, a Constituição prevê que, para determinada norma, é preciso produzir uma lei; se esta lei não é produzida, há omissão da inconstitucionalidade, na medida em que a Constituição determina que a lei seja produzida.
>
> Estamos sugerindo, no texto que se elabora, que, reconhecida a inconstitucionalidade por omissão, a Corte dê uma sentença que seja normativa, que preencha o vácuo naquela omissão e manda, realmente, para o Poder Legislativo com um prazo. Ela não pode determinar ao Legislativo que legisle, mas pode determinar no seguinte sentido: se como previsto na Constituição – digamos, dentro de 120 dias – não for preenchido, a decisão passará a valer como lei até que venha uma legislação que supere isso.

Sobre o defensor do povo, opinou:

> O que é preciso, parece-me, é aparelhar essas instituições que já existem, para as tarefas próprias. As outras tarefas são de competência do Ministério Público e o Ministério Público, que já tem competência em coisas desse tipo receberá certamente, outras como a ação civil pública, destinada a fazer valer a chamada defesa dos interesses públicos, interesses coletivos. De tal sorte que o defensor do povo ficaria muito mais no âmbito da defesa da aplicação dos direitos da Constituição. E mais. Se realmente, daquelas normas fundamentais da Constituição que interessam ao povo, sim, o dos direitos fundamentais do homem, etc. Mas não os direitos fundamentais do homem, na sua concretude, a toda hora. Porque isso é um problema judiciário, é um problema de atuação perante o Judiciário, que deve ser, realmente, um homem que se preocupe com a Constituição como um todo, na defesa desses princípios básicos, principalmente dos direitos fundamentais do homem e também perante a administração. Deve-se dar a ele uma atribuição de controle.

Dissertou sobre a adoção de um Tribunal Constitucional no Brasil:

> Por outro lado, a ela [a Corte constitucional] importaria a verificação da constitucionalidade, não apenas tecnicamente, mas na defesa da Constituição como um repositório de valores políticos, historicamente estabelecidos. Portanto, a Corte teria como primeiro objetivo defender a Constituição, porque a sua competência será só a de receber as ações diretas de inconstitucionalidade; a ela caberia não apenas apreciar a inconstitucionalidade em tese, mas também as inconstitucionalidades surgidas em processos concretos, mas que passariam ao seu conhecimento e ao seu julgamento.
>
> No meu caso, tenho que dizer que, geralmente, a sua competência envolveria o julgamento da ação, por omissão, que seria o fundamental. Nos recursos de inconstitucionalidade e de decisões, aos Tribunais, alguma coisa ligada, tudo o que diz respeito, realmente à inconstitucionalidade e julgamento de problemas constitucionais. Mas também competiria a ele julgar determinados conflitos de poderes, conflito, por exemplo, entre as autoridades federais, que é um problema constitucional; conflitos de competência constitucional entre a União, estado, território e outras entidades. Conflitos de jurisdição e atribuições com fundamento em normas da Constituição entre autoridades administrativas.
>
> Daria também a competência para uma apreciação preventiva de inconstitucionalidade, à solicitação do próprio Poder Legislativo, que poderia solicitar, em face de um projeto de lei ou até de emenda constitucional (...) e se submetesse, eventualmente, se houvesse dúvida quanto à constitucionalidade, ou o próprio presidente poderia propor ou membros do próprio Legislativo poderiam pedir, solicitar o pronunciamento definitivo da Corte, a respeito da constitucionalidade daquele ato.
>
> A proposta que fiz foi semelhante à da Itália; eu propunha realmente, um tribunal com quinze membros. Cinco eleitos pelo Congresso, nas Câmaras reunidas conjuntamente; três eleitos pelo Supremo Tribunal Federal; um pelo Superior Tribunal Eleitoral e outro pelo Tribunal

> Superior do Trabalho; cinco nomeados pelo Conselho de Ministros.
>
> Não vejo incompatibilidade entre uma corte constitucional e o presidencialismo.
>
> Eu não daria retorno, em hipótese alguma, dos membros. Isso não é eleição política.
>
> Na minha proposta, quem poderia acionar o procurador-geral da República, o presidente da Ordem dos Advogados, o presidente dos partidos políticos, o presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal e o povo. (...) numa ação popular constitucional.

Acerca da apreciação das emendas constitucionais, manifestou-se:

> Eu proporia um intervalo, um interstício de sessenta ou noventa dias – seriam suficientes, para aprovar a maioria absoluta. E se fosse aprovado por 2/3, já na primeira votação, poderia ser aceita a emenda.
>
> Propus que essas emendas fossem aprovadas por reunião conjunta, da Câmara e do Senado, unicameralmente, para que o Senado, por uma maioria pequena, não impedisse que a grande maioria da Câmara aprovasse.

2.2. Palestrante: João Gilberto Lucas Coelho[3]

Emitiu sua opinião sobre o controle de constitucionalidade prévio de projetos e tratados internacionais:

> O presidente da República poderia consultar o Tribunal Constitucional, ou o Supremo Tribunal Federal, se esse permanecer como Corte Constitucional do país, previamente, antes da sanção de um projeto aprovado, pelo Congresso, sobre a sua constitucionalidade. Vejo que isso teria o valor de que o Congresso não poderia derrubar o veto do presidente para, depois, o presidente entrar na justiça, alegando inconstitucionalidade. Essa questão da constitucionalidade seria resolvida até previamente ao veto. O mesmo tem o Congresso. O governo manda um acordo internacional para o Congresso ratificar e o Congresso pode consultar previamente a Corte Constitucional, se aquele acordo que o governo assinou, que está por ratificar, se ele é plenamente constitucional para fins do complemento da constituição. Acho que esse rito vai resolver muitos problemas e evitar muitos contratempos que nós encontramos na nossa prática de povo, de Estado organizado.

Um tribunal cuidará da Constituição

Quando [illegible]

João Gilberto

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 4, 22/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130949

Criticou a iniciativa privativa do procurador-geral da República para promover ação de inconstitucionalidade:

> Quem pode promover esta ação de inconstitucionalidade em tese? Sabem que isto é uma das reivindicações mais sentidas da comunidade brasileira. Hoje, apenas o Sr. Procurador-Geral da República, que, infelizmente, pela Constituição atual, é apenas um nomeado pelo presidente

[3] *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987, p. 107-117.

da República, não é uma figura independente, tem nas mãos dar curso ou não às ações de inconstitucionalidade em tese. Então, ninguém, no Brasil, pode levantar inconstitucionalidade em tese, perante o Supremo Tribunal Federal, se não tiver a concordância do Sr. Procurador, o que tem sido um filtro autoritário.

Sugeriu o alargamento da legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade:

> Sugiro: procurador-geral da República, 1/3 dos membros de qualquer das Casas do Congresso, isto é, a minoria tem o direito de levantar a inconstitucionalidade. (...) Qualquer Tribunal Superior e entidade associativa de âmbito nacional, criado em face de lei.
>
> Há o desejo da população de que essa declaração da inconstitucionalidade em tese fosse, inclusive, solta, aberta, digamos, a qualquer cidadão. Eu acho que, desta maneira, nós teríamos o instituto completamente prejudicado pelas milhares e milhares de ações de inconstitucionalidades que iriam impedir a manifestação, a tempo, do futuro Tribunal Constitucional ou do atual Supremo, em constitucionalidades mais significativas, ou mais importantes, ou mais sentidas pela população.
>
> Acho que, se se partir para a cidadania provocar a inconstitucionalidade, dever-se-ia dar a um determinado número de cidadãos ou de eleitores que poderiam levantar inconstitucionalidade.

Tratou da questão da inconstitucionalidade levantada por juiz singular:

> Eu acho que levantada a questão da inconstitucionalidade, um juiz, no interior do Brasil, diz: não, esta lei é inconstitucional, portanto o senhor tem os seus direitos garantidos. Tem que levar para o Tribunal Constitucional ter uma decisão final sobre esta lei. Não pode a lei vigorar para alguns e não vigorar para outros, com a questão da constitucionalidade suscitada, por uma decisão judicial e não cabalmente resolvida. Então, aqui, usando um pouco até a experiência italiana, esta decisão tira a lei de vigência. Se nós mantivermos o Supremo, eu não sei se seria ou não de manter o sistema atual de que o Supremo remete ao Senado, para o Senado suspender, em ato seu, a constitucionalidade da lei. Esta é uma questão a se analisar conforme o sistema que for optado.

Sobre a inconstitucionalidade por omissão, falou:

> Eu não quero diminuir o Poder Legislativo. Agora, também, não pode a Constituição deixar de ser aplicada, porque um Legislativo se comporte de forma omissa. Ao contrário de algumas sugestões de juristas, que tenho lido, não se trataria de uma decisão imediata do Tribunal, declarando a omissão e regulamentando o princípio constitucional, mas trataria do Tribunal dar prazo para o Legislativo regulamentar e, se ainda assim permanecer a omissão, ele regulamenta o dispositivo constitucional, mas sua regulamentação só valeria enquanto não surgisse a norma legal sobre a qual o Legislativo estava omisso.

Mencionou também a omissão do Executivo:

> Outro caso de omissão é que a Constituição não esteja sendo cumprida, em face da ausência de medidas do Executivo. Neste caso, o Tribunal daria prazo, sob pena de crime de responsabilidade, porque, se há ausência de medida do Executivo, isto significa que todo ordenamento legal está posto para que aquele princípio constitucional seja cumprido.

Fez distinção entre emenda e reforma:

> Procuro separar isto: emenda tem um rito mais rápido, tem uma maneira mais fácil de ser feita, mas tem proibições maiores. A reforma só não poderá atingir a Federação e a República; a emenda não poderá atingir outros pontos fundamentais da Constituição. Nem a emenda e nem a reforma, e isso é preciso ser dito, porque é implícito, mas não foi cumprido nos anos todos; qualquer constitucionalista defenderia isto, e que, se há um poder constituinte originário, que diz como é que o poder constituinte derivado pode emendar ou reformar a Constituição, esse poder constituinte derivado não pode mudar as regras de alteração.
>
> (...) desejo dizer também que a iniciativa de emendas e de reformas será, na minha visão, congressual, será do presidente da República, que é uma coisa bastante

discutida, será de um certo número de assembleias legislativas – porque tenho sempre uma visão de que esta Federação tem que começar a ser Federação, portanto, temos que dar aos estados-membros o direito de, pelo menos, propor uma coisa – e será de iniciativa popular.

A forma de aprovar a emenda e a reforma que estamos apresentando, no caso da emenda, nós estamos utilizando os dois turnos e a ratificação por 1/3 das assembleias legislativas. (...) Se a emenda for aprovada por 4/5 dos membros do Congresso Nacional – uma aceitação enorme – ela dispensa as outras etapas: dispensa o segundo turno, dispensa a ratificação pelas assembleias, porque, aí, há um consenso nacional em torno daquilo.

Já a reforma, que é algo bem mais complexo, é um processo. Iniciado um processo de reforma, aliás, assim tratam as constituições que entraram nesse tema, tem que juntar todas as emendas, todas as sugestões, porque vai ser uma revisão da Constituição. Então, junta-se nesse processo tudo que estiver de propostas tramitando, de emendas, etc., porque aí é uma revisão geral da Constituição. E os *quorum* são exigentes.

Eu, por exemplo, sugiro que só possa iniciar a reforma da Constituição a maioria do Congresso Nacional, a maioria dos estados, ou 5% dos eleitores de cada uma das 15 unidades da Federação. Também coloco, para a reforma da Constituição, a necessidade de ratificação do plebiscito nacional.

Por fim, sugeriu a criação de um Conselho de Estado:

> Se não for criado o Tribunal Constitucional, há necessidade de se ter um preciso Conselho de Estado. Então, sugiro, aqui, um Conselho de Estado – digamos assim – bastante civilista.

GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO

A Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas ouve depoimento do Ministro da Justiça, Paulo Brossard, assistido pelo líder do PMDB na Constituinte, Senador Mário Covas (SP) (d), e pelos Deputados Fausto Fernandes (PMDB — PA), presidente, e à esquerda da foto, Nelton Friedrich (PMDB — PR), relator.

A criação do Tribunal Constitucional foi aprovada no relatório da Subcomissão.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

2.3. Palestrante: Paulo Brossard[4]

Sobre a distinção teórica entre reforma, emenda e revisão, afirmou:

> A verdade é que, por qualquer inovação que se faça no texto constitucional, é uma alteração no texto constitucional. Alteração é reforma. Não usar a denominação de emenda. Só por um princípio de técnica legislativa, chamar de lei constitucional, de ato adicional, de emenda número tal. Francamente, não dou importância maior a essa questão terminológica: revisão, reforma, emenda tal. Reconheço que há autores que gastam páginas e usam de muita erudição para fazer distinções. Não me parece seja uma exigência de caráter científico, e não me parece tenha uma utilidade prática.

[4] *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987, p. 117-129.

Acerca do fim da exigência do interstício de dois turnos de votação de uma emenda constitucional, expôs:

> É o caso de se perguntar: para que fazer as duas votações na mesma noite? Nunca houve uma discussão na sessão. Encerra-se uma sessão, convoca-se outra sessão, passa-se à Ordem do Dia e passa-se à votação, não há discussão. Evidentemente é uma inutilidade, a mais absoluta inutilidade. Seria preferível reduzir-se a uma votação só e não fingir que estava sendo feita uma segunda votação. Por quê? O porquê da segunda votação é exatamente para que não apenas o parlamentar, mas, sim, o eleitor, os partidos, os órgãos de opinião pública, tivessem tempo ou ocasião para apreciar, discutir, censurar, louvar, para mostrar, afinal de contas, o acerto ou desacerto daquela alteração constitucional (...)

Manifestou-se quanto ao perigo da alteração constitucional nos tempos de crise:

> (...) o que se objetiva com isto é fazer com que a lei constitucional não seja alterável ao sopro da primeira impressão, do primeiro tumulto, da primeira crise. Exatamente ela precisa ser provada. E é ao sabor das crises, dos grandes problemas, das grandes tormentas que a lei constitucional como que adquire a sua vitalidade, é como que adquire a sua assimilação, é como se dá efetivamente. Se a cada movimento, a cada dificuldade, a cada crise a Constituição é mudada, meu Deus, então fica uma Constituição muito frágil, muito ao sabor das circunstâncias. Passada a crise, aí é que é o momento próprio para a discussão, para o acerto, a correção, com verificação do desajuste possível, hipotético, entre o estabelecido e o real.
>
> O conveniente seria estabelecer um processo que não ossificasse a lei constitucional, mas que também não facilitasse em demasia a sua mudança. Talvez fosse uma regra estabelecer que, de dez em dez anos, uma Comissão especial estudaria ou apresentaria o resultado da experiência constitucional de dez anos, sugerindo modificações, e o projeto que fosse apresentado tivesse um tratamento regimental privilegiado.
>
> O problema das Garantias da Constituição. De certa forma o próprio processo estabelecido para a reforma constitucional visa exatamente o quê? Garantir a manutenção, a conservação, a não alteração da Constituição, por qualquer motivo: por fatos passageiros, por causas transitórias, ainda que intensas. Sabemos que, às vezes, há uma comoção nacional. É muito perigoso mudar a lei sob impacto de uma comoção nacional. É preferível exatamente que a comoção passe, para depois a lei ser modificada.

Posicionou-se a favor da lei constitucional sintética:

> A Constituição não deve ser derramada, não deve ser analítica. Deve conter tudo aquilo que for necessário. Eu não conto os artigos. (...) Entendo que a lei constitucional (...) é, por natureza, uma lei sintética. (...) E a natureza da lei constitucional? É o organizar o Estado, é deixar o Estado com certa liberdade de ação, não pode dispor tudo. Até porque as circunstâncias mudam, o país muda, o mundo muda. As transformações que a humanidade tem experimentado, nos últimos anos, são simplesmente fantásticas. (...) Constituição deve ser a chave, deve conter, isto sim, princípios fundamentais inspiradores de toda legislação, da jurisdição, da administração.

Colocou-se também a favor da manutenção de dispositivos antigos na Constituição nova, preservando, assim, a elaboração jurisprudencial e doutrinária do país:

> A mim me parece, já que estamos fazendo uma nova Constituição, seria interessante conservar algumas partes da antiga. Ora, este texto não é de agora não. Este texto tem muitos anos. Quer dizer, toda a elaboração doutrinária, toda a elaboração jurisprudencial ficaria mantida, ficaria conservada e mostraria que, afinal de contas, o Brasil não deixou de ser o Brasil, continua sendo o mesmo, a despeito dos trancos e barrancos que tem enfrentado.

A respeito do Tribunal Constitucional, posicionou-se contrário:

> Vamos ao Tribunal Constitucional. Vou dizer, até com crueza, que, no meu modo de ver, a instituição de um Tribunal Constitucional no Brasil seria um ato de pura e servil imitação.
>
> Os Tribunais Constitucionais existem nos países que têm esta tradição e não a tradição brasileira, não a tra-

dição argentina, não a tradição mexicana, não a tradição norte-americana, não a tradição canadense. As Cortes Constitucionais não integram o Poder Judiciário nestes países. São Cortes mais políticas do que propriamente Cortes, no seu sentido ordinário.

Hoje o Supremo Tribunal no Brasil funciona como Corte constitucional, quando julga representação, quando julga a lei em tese, e funciona como Corte ordinária, tribunal comum, quando julga questões em que o problema da constitucionalidade é necessário para decidir o caso *sub judice*, em que Antônio litiga com José. Em verdade, no Brasil existe. Não tem um nome, mas existe.

2.4. Palestrante: Célio Borja[5]

Sobre a garantia da supremacia da Constituição, falou:

> Que garantias pode ter a Constituição de que permanecerá suprema depois de se lhe ter dado essa condição, essa qualidade? A melhor garantia é exatamente essa de não conferir a nenhum Poder do Estado a supremacia sobre as demais; a segunda seria permitir que todos os atos dos Poderes constituídos fossem suscetíveis de exame à luz da sua constitucionalidade, isto é a indagação da constitucionalidade de um ato do Poder Público, seja lei, seja um ato administrativo, seja a própria sentença judicial, essa indagação seja possível, e seja conduzida por um órgão independente.
>
> Seguramente é o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais, e basicamente ultimamente pelo Supremo Tribunal Federal, que garante a permanência e a efetividade da Constituição.

A respeito da ampliação de legitimidade para proposição de ação de inconstitucionalidade, opinou:

> Neste particular, seria de bom alvitre abrir a possibilidade a instituições idôneas de arguir, perante esse Tribunal da Federação, a inconstitucionalidade de quaisquer atos. Como sabem os eminentes constituintes, hoje isso se constitui numa prerrogativa do procurador-geral da República, só ele pode representar, perante o Supremo Tribunal Federal, quanto à inconstitucionalidade de leis federais, de atos de quaisquer autoridades; de quaisquer níveis do governo.
>
> A concentração desse poder, dessa faculdade, dessa atribuição em mãos de um único homem, por mais douto, por mais esclarecido, por mais independente que seja, essa concentração tolhe aos cidadãos o direito de ver testada a compatibilidade de leis emanadas da União, dos estados, dos municípios, que, a juízo desses cidadãos, contrariam a Constituição. (...) Por certo pode ser inconveniente abrir excessivamente essa possibilidade a todos, porque poderia gerar um volume tamanho de reclamações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade que assoberbasse excessivamente as Cortes de Justiça, não apenas o Supremo Tribunal, mas a Justiça dos estados, outros órgãos judiciários da União. Além disso, tornaria, pelo volume, praticamente impossível prestar o serviço judiciário a tempo e à hora, como é do desejo de todos e, infelizmente, ainda não se alcançou no Brasil.
>
> Mas pelo menos, se é este o temor de uma abertura tal, que se facultasse a instituições sabidamente idôneas a possibilidade de provocar o procurador-geral, obrigado o procurador-geral a levar essa provocação ao conhecimento das Cortes de Justiça e ao Supremo Tribunal (...).

Ainda sobre as garantias da Constituição, expôs:

> As garantias, portanto, que mais diretamente interessam à manutenção da Constituição como suprema lei territorial estão ligadas a esta possibilidade do controle jurisdicional de leis e atos dos Poderes Públicos. É fundamental – parece-me – se mantenha e se desenvolva esse instituto, que, tendo nascido num país de regime federativo que avançou, nos primeiros anos do século passado, no sentido de assegurar a efetividade da Constituição, que esse instituto que cultivamos, que desenvolvemos à nossa própria maneira, persista numa futura Constituição. Sem isto – acredito – a Constituição pode ter um guardião que submeta a sua interpretação e a sua aplicação a contingências que nada têm a ver com os interesses dos cidadãos, interesses outros, como os interesses do Estado,

[5] *Danc* (Suplemento) de 5/8/1987, p. 58-65.

> os interesses dos Poderes, os interesses de correntes de pensamento, mas não ao interesse real da sociedade, que é o interesse dos cidadãos.

Alertou sobre a ocorrência de governos autoritários nos países que conferiram a outro Poder, que não o Judiciário, a constitucionalidade das leis:

> (...) todas as tentativas feitas de conferir, não ao Poder Judiciário, mas a outro Poder a faculdade de dizer como é a Constituição, como se interpreta e se aplica, todas as tentativas deram ou em governos autoritários ou em ditaduras abertas. (...) A garantia da Constituição era, em última análise, o poder que detinha o governo federal de intervir nos estados que, porventura, descumprissem a Lei Fundamental da União; degenerou, seguramente, em primeiro lugar, em um Estado em que a última palavra pertencia ao presidente da República, e, logo depois que o presidente fraqueja, sobrevém o Estado nazista, o Estado Total, como então se chamavam, que assumia a Constituição não como um conjunto de preceitos formais, destinados à observância de todos, mas o que chamavam a Constituição se confundia com a vontade nacional interpretada por um partido majoritário.
>
> Penso, portanto, que os exemplos recentes da história humana estão a indicar que a melhor será, em vez de instituir num Poder essa faculdade de ser supremo em relação à própria nação e aos demais Poderes, é preferível que se faça suprema apenas a lei, e a Lei Fundamental, e se crie esse mecanismo judicial de controle da constitucionalidade de todos os atos dos Poderes Públicos.

Sobre o processo de emenda ou de reforma da Constituição, fez distinção entre o processo de alteração em um texto analítico ou sintético:

> Se, porventura, tivermos uma Constituição, como se chama uma Constituição regulamentar, isto é, extensa, longa, que dispõe, às vezes, até minudentemente a respeito de assuntos que a lei ordinária e até o regulamento poderiam disciplinar, e muito bem, se porventura, se opta por esse tipo de Constituição, convém flexibilizar o processo da sua reforma ou da sua emenda, porque certamente, antes que se escoe o lapso de vida de uma geração, já muitíssimos dispositivos se revelarão inconvenientes. Se, porventura, a Constituinte opta por uma Constituição sintética, uma Constituição que dispõe sobre os princípios, e entrega à iniciativa, à inteligência, ao patriotismo das gerações futuras dispor na lei ordinária sobre o que é mais conveniente para o país, aí convém que se dificulte o processo de reforma e de emenda da Constituição. Certamente a escolha entre esse ou aquele tipo de Constituição, de direito e legitimamente, só os constituintes podem fazer.
>
> Uma Constituição regulamentar pede necessariamente um processo de reforma flexível. Uma Constituição de princípios, feita para durar, com a pretensão, não diria de eternidade, mas diria de permanência, esta não deve nem reformar nem emendar facilmente, porque uma Constituição de princípios fala diretamente à consciência de todas as gerações. Ela toca, ela dispõe de maneira tal que todos se sentem nela retratados, tanto velhos como moços, tanto a geração presente como a geração do futuro, suponho que a natureza humana variará muito pouco, se é que variará em séculos. O que é caro hoje ao coração e à inteligência do homem, aquilo que para ele, é requisito essencial à vida, sabemos que já o era há milênios, e será seguramente também quando escoadas dez, quinze, vinte ou cem gerações de brasileiros.
>
> Seria uma imprudência, numa Constituição regulamentar, que certamente vai envelhecer em pouco tempo, dificultar a sua reforma ou a sua emenda; seria como que chamar as revoluções, seria como que facilitar a instabilização da vida social e política, preparar o caminho para a permanente tensão, não essa tensão saudável que se manifesta quando da votação das leis ordinárias, quando do conflito de interesses de categorias sociais, isto é, perfeitamente saudável, isso é bom, a oposição de interesses realmente é a mola do progresso, obriga que funcione a criatividade humana. O inconformismo com a situação presente é bom porque, a partir daí, se alarga o campo da liberdade, melhoram-se as condições de vida de todos, amplia-se o círculo do bem-estar. Mas isso quando começa a comprometer os princípios fundamentais da ordem jurídica, já a insegurança está generalizada. E o que se pode esperar é a guerra de todos contra todos.

Sobre a iniciativa de emendas à Constituição, opinou:

> Ainda aqui faria a distinção. Se se adota uma Constituição de princípios, não convém ampliar a iniciativa de emenda à Constituição. Se, porventura, a Constituição for do tipo regulamentar, que disponha a respeito de muitas coisas, e, às vezes, até minudentemente, aí não vejo inconveniente em ampliar a iniciativa em matéria de reforma e de emenda; certamente o que vai acontecer é que muitos dispositivos da Constituição que interessam apenas a alguns grupos ou segmentos da sociedade, e não causam nenhuma preocupação aos demais, só incomodam àqueles, vão ser seguramente objeto de bem fundadas propostas de modificação, de reforma ou de emendas. A sociedade, por definição, é complexa, os interesses que nela existem são múltiplos, e esses interesses, evidentemente, agremiam os indivíduos.

Apontou algumas dificuldades para a implantação de um Tribunal Constitucional no Brasil:

> Corte Constitucional já temos. A grande pergunta que se coloca para esta geração é se quer esta Corte Constitucional aberta a certo tipo de influência política; se se acha que é melhor para o país, ou se prefere levar para o legislador o direito de fazer a norma, e ao intérprete, apenas o dever de aplicá-la. (...) Nenhum juiz brasileiro, sem tremer nas suas próprias bases, se permitiria dar uma sentença fundado em juízo político de oportunidade e conveniências. Seu juízo é de legalidade. Sem dúvida nenhuma, a tentação de fazer juízo de oportunidade e conveniência, sobretudo no juiz da Suprema Corte, é imensa, mas ele deve resistir, para não concorrer com o legislador e não se tornar onipotente, porque, no dia em que o legislador for o aplicador da lei, realmente qualquer espaço de liberdade terá desaparecido. (...)
>
> Esse monopólio legislativo tem que pertencer à representação nacional, e se os Tribunais se transformam em órgãos políticos, concorrerão certamente com a representação nacional, porque farão lei no sentido próprio da palavra, quer dizer, um ato de vontade que se reporta, que se dirige à conveniência e oportunidade de fazer ou deixar de fazer alguma coisa.
>
> Eu começaria por essa proposta de não serem vitalícios esses ministros. (...) em não sendo vitalícios, exatamente são mais vulneráveis. A vitaliciedade é uma das garantias fundamentais da magistratura.

No que se refere a dar ao tema da Garantia da Constituição um destaque no texto constitucional, ressaltou:

> Ainda quando fosse apenas pelas palavras que encimassem esse título, valeria a pena dar um tratamento específico, particular, a esta questão.
>
> (...) A única coisa que a Constituinte não deve fazer, sob pena de eleger um candidato ditador, é confiar exclusivamente a determinada pessoa a defesa da Constituição. É trágico porque se um homem pode dizer o que é e o que não é constitucional, ele pode tudo.

Finalizou:

> Também penso como V.Exa. que se, porventura, a Constituição não fizer sequer um acesso para todos esses grupos sociais que reivindicam alguma coisa, e alguma coisa substancial para eles, frustrar-se-á muito a expectativa do país. Uma solução poderia ser uma Constituição não apenas de princípios, porque se me afigura quase irreal, mas uma Constituição que, além dos princípios, moldasse as instituições.
>
> Portanto, a grande tarefa é esta. A Constituição não pode ser um instrumento de dominação do Estado sobre a sociedade. Tem que ser uma tentativa de organizar o Estado e dar à sociedade meios para que ela se afirme e encontre o seu próprio destino.

2.5. Palestrante: Márcio Thomaz Bastos[6]

Opinou como deveria ser a nova Constituição:

> De modo que é extremamente importante que este Congresso Constituinte se dê conta, como se deu, de que tem que fazer uma Constituição aberta, uma Constituição que procure captar a densidade e a espessura da realidade brasileira com toda a complexidade que nela existe.

[6] *Danc* (Suplemento) de 5/8/1987, p. 65-74.

(...) Então, uma Constituição digna dos seus tempos modernos, uma Constituição provida de conteúdo econômico e social, uma Constituição que identifique os problemas fundamentais do país, que contenha no seu interior os instrumentos para que algumas reformas, como a Reforma Agrária, a Reforma Urbana, a Reforma Sindical, a Reforma Partidária, a Reforma Tributária, e a Reforma Fiscal, sejam feitas, uma Constituição onde pela primeira vez na história do país os valores do capital não sejam privilegiados em relação aos valores do trabalho. E ao contrário disso se dê aos valores do trabalho uma proteção, uma plataforma de sustentação como eles nunca tiveram no Brasil; enfim, uma Constituição em que as pessoas sejam definidas assim como abstratas providas de direitos e obrigações, mas como cidadãos que se definem pela sua inserção no processo de trabalho.

Nós precisamos efetivamente, à vista desses novos espaços que têm que ser constitucionalizados e que dizem respeito às necessidades básicas do ser humano, como educação, como saúde, como habitação, como garantia do trabalho, nós precisamos e esperamos ter uma Assembleia Nacional Constituinte que escreva uma Constituição analítica, que escreva uma Constituição que se ocupe de todos esses aspectos da vida da nação, até por contraposição desta Constituição que nos rege, que é simplificadora, que é reducionista, nós precisamos de uma Constituição que efetivamente capte a vida nacional em toda a sua espessura, em toda sua densidade.

Ressaltou a importância das garantias da Constituição:

É nesse sentido que nós estamos, aqui, nesta Subcomissão, que é fundamental, que é de extrema importância, para dizer, por outro lado, que adiantaria muito pouco que nós tivéssemos uma Constituição progressista, moderna, provida dos instrumentos para a realização dessas reformas com as quais toda a nação brasileira sonha, se não tivéssemos instrumentos capazes de fazer valer esta Constituição, se não tivéssemos as garantias de realização e de concretização de vida prática desta Constituição.

Defendeu a criação do Tribunal Constitucional como instrumento de realização da nova Constituição:

É preciso que esses instrumentos estejam presentes dentro da Constituição, e é preciso que eles estejam fora da Constituição de modo que se tenha um órgão ao qual se possa bater quando a Constituição for violada, quando a Constituição for machucada ou for agredida, e esse órgão no nosso entendimento é chamado Tribunal Constitucional ou Corte Constitucional.

A única função da Corte Constitucional seria zelar pelo cumprimento da Constituição nos casos em que a inconstitucionalidade fosse arguida diretamente a ela ou por adoção ou por omissão e naqueles casos de controle concreto, de controle difuso, nos casos judiciais da Constituição.

(...) essa Corte Constitucional não teria, em relação ao Supremo Tribunal Federal, nenhum tipo de hostilidade, nenhum tipo de incompatibilidade. O Supremo Tribunal Federal, digamos assim, continuaria, no nosso projeto, com um novo nome, Superior Tribunal de Justiça, que teria as atribuições de tratar da legislação ordinária, de tratar de tudo que não fosse Constituição. De modo que se faria um destaque e se criaria esta Corte, composta, no nosso projeto, por doze juízes, eleitos para um mandato de nove anos; assim, sem a possibilidade de redução, esta Corte Constitucional cuidaria e trataria, exclusivamente, das questões constitucionais, ficando todo o resto para este Superior Tribunal de Justiça.

Sobre a inconstitucionalidade por omissão, falou:

No art. 5º, nós temos uma inovação, que é alguma coisa de fundamental para que se pense em ter uma Constituição efetivamente operativa, que é a menção às queixas do art. 2º, letra *f*, contra omissão ou injustificado retardamento no cumprimento de imposições estabelecidas nesta Constituição, por parte de qualquer autoridade pública. Isto é aquela arguição de inconstitucionalidade por omissão que se tornaria, seguramente, uma das funções mais importantes dessa Corte Constitucional (...).

Posicionou-se favoravelmente sobre o defensor do povo:

> Penso que o defensor do povo teria que ser aquele organismo extremamente imaculado, civilizado, e que levaria muito tempo para se instalar efetivamente, que fosse aquela pessoa ou aquela organização que tivesse os olhos voltados para a administração pública, nos defeitos, nos seus deslizes ou nos seus desmandos concretos; concretos nos atos administrativos, naquelas questões que dissessem respeito às disfunções, de modo que ele teria manifestamente de ser provido de uma grande independência dos instrumentos e dos meios capazes de o levar ao cumprimento da sua missão.

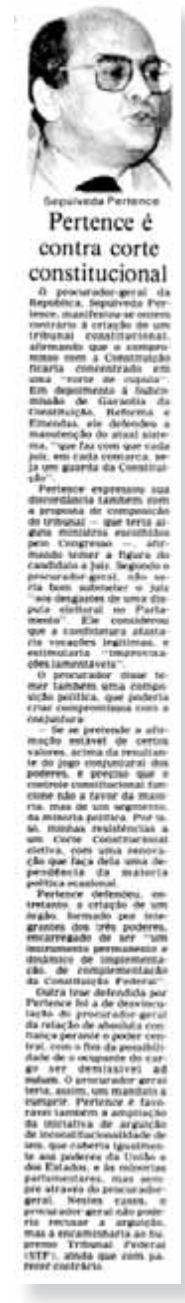
Sobre a diferença entre os termos emenda, reforma e revisão, manifestou-se:

> Com relação ao problema das emendas, das reformas e das revisões, não vejo diferenças ontológicas entre essas três formas de atuar sobre a Constituição. Acredito que elas devam ter o mesmo tratamento, é um tratamento de fórum qualificado, assim, e um tratamento de fórum qualificado para a iniciativa da proposição, tanto da emenda quanto da reforma como da revisão.

2.6. Palestrante: José Paulo Sepúlveda Pertence[7]

Alertou para o perigo de mudar por mudar:

> Quase invariavelmente uma Assembleia Nacional Constituinte, precisamente porque corresponde a um momento de crise, traz, das próprias circunstâncias que geraram a sua convocação, um compromisso de mudanças, um compromisso de rupturas com o passado imediato da nação, que desembocou nessa decisão de rever as próprias bases institucionais do país. E esta Assembleia, obviamente, não foge à regra. Ela se reúne sobre os escombros da falência do autoritarismo. Daí surge um risco inevitável: a tendência de mudar por mudar, para não parecer que se conserva qualquer coisa que haja nascido, ou que se haja desenvolvido sobre o passado que se quer sepultar, ou de consequente recusa de tudo o que é tradição, recusa que pode envolver o que haja de bom no entulho a ser removido.



Sepúlveda Pertence

Pertence é contra corte constitucional

O procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, manifestou-se contrário à criação de um tribunal constitucional, afirmando que o compromisso com a Constituição ficaria concentrado em uma "corte de cúpula". Em depoimento à Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, ele defendeu a manutenção do atual sistema, "que faz com que cada juiz, em cada comarca, seja um guarda da Constituição".

Pertence expressou sua discordância também com a proposta de composição do tribunal – que teria alguns ministros escolhidos pelo Congresso –, afirmando temer a figura do candidato a juiz. Segundo o procurador-geral, não seria bom submeter o juiz "aos desgastes de uma disputa eleitoral no Parlamento". Ele considerou que a constituinte atuaria "com vocações legítimas, e estimularia "improvisações lamentáveis".

O procurador disse temer também uma contaminação política, que poderia criar compromissos com a conjuntura.

– Se se pretende a afirmação estável de certos valores, acima da resultante do jogo conjuntural dos poderes, é preciso que o controle constitucional funcione não a favor da maioria, mas de um argumento da minoria política. Por isso, minhas reticências a um Corte Constitucional eletiva, com uma renovação que faça dela uma decorrência da maioria política ocasional.

Pertence defendeu, entretanto, a criação de um órgão, formado por integrantes dos três poderes, encarregado de ser "um instrumento permanente e dinâmico de implementação, de complementação da Constituição Federal".

Outra tese defendida por Pertence foi a de desvinculação do procurador-geral da relação de absoluta confiança pessoal o poder central, com o fim da possibilidade de o ocupante do cargo ser demissível ad nutum. O procurador-geral teria, assim, um mandato a cumprir. Pertence é favorável também a ampliação da iniciativa de arguição de inconstitucionalidade de leis, que caberia igualmente aos poderes da União e dos Estados, e às minorias parlamentares, mas sempre através do procurador-geral. Nesses casos, o procurador-geral não poderia recusar a arguição, mas a encaminharia ao Supremo Tribunal Federal (STF), ainda que com parecer contrário.

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.792, p. 6, 8/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131064

[7] *Danc* (Suplemento) de 5/8/1987, p. 74-87.

A respeito do Tribunal Constitucional, posicionou-se contrário:

> Eu assumo, perante esta Subcomissão, insuspeito de compromissos com o passado recente, a responsabilidade de ir contra a aparente corrente da tendência da Assembleia, por considerar que com os aperfeiçoamentos que a experiência indica, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade é antes, de aperfeiçoar, do que de abandonar, porque, por obra das circunstâncias, dos percalços de sua evolução constitucional, o Brasil construiu o que me parece, talvez, o sistema mais avançado de controle hoje revelado no Direito Comparado.
>
> É nesse sentido, (...) que me parece que esta ideia emergente de uma Corte Constitucional, com consequente inflexão pelo sistema exclusivamente concentrado de controle de constitucionalidade das leis, significaria um retrocesso.

Apontou alguns pontos críticos da Corte Constitucional:

> Isso leva, necessariamente, a introduzir, sobretudo quando o problema da constitucionalidade das leis tende a expandir-se com a inevitável e fatal ampliação do espectro de normas constitucionais, um mecanismo judiciário em que a lentidão será, talvez, o pior dos efeitos, um elemento a mais de protelação, que é a submissão sistemática à Corte Constitucional, de cada alegação de inconstitucionalidade que surgir em qualquer processo. (...) E um defeito que me parece talvez maior é que concentra numa Corte Constitucional de cúpula o compromisso com a Constituição, ao contrário do sistema difuso, que faz de cada juiz, na mais remota comarca no interior do país, na causa de menor significação econômica, um guarda da Constituição.

Por outro lado, mostrou também os pontos fracos do sistema vigente:

> É óbvio que a ideia de adoção do sistema europeu de Cortes Constitucionais parte de duas críticas ao sistema vigente. A primeira, ao próprio Supremo Tribunal Federal. Eu chamaria, eu situaria como uma crítica à impermeabilidade de um tribunal composto por juízes vitalícios às mutações políticas.
>
> (...) Esse controle de nomeações, criação de mecanismo que obriga a materializar um debate amplo sobre o nome, me parece eficaz como forma de democratização, afora outras ideias que seriam aprofundadas, e que chegariam até à mais radical delas que é a da limitação temporal do exercício no Supremo Tribunal.
>
> Outro ponto crítico do nosso sistema de controle de constitucionalidade, (...) é que o sistema brasileiro entregou privativamente ao procurador-geral da República a possibilidade de provocar o controle de constitucionalidade.

Em relação à discussão sobre a Constituição ideal, sintética ou analítica, opinou:

> A discussão em que ainda se comprazem tantas pessoas boas sobre Constituição sintética ou Constituição analítica, creio que é, hoje, uma discussão de utopia. Nenhuma Constituição democrática, de um Estado moderno, conseguirá ser sintética.
>
> A Constituição sintética tinha sua razão de ser, não é um simples método jurídico, não é uma simples preferência de técnica jurídica. Ela existiu enquanto se pretendia um Estado ausente, enquanto o que se pretendia era evitar a ação do Estado, e não garanti-la, como é em toda Constituição moderna. Mais ou menos socializante, ela, a partir do primeiro pós-guerra, é, necessariamente, uma Constituição que não é apenas o traçado arquitetônico do esquema do Poder, e que não é, apenas, também, garantia contra a ação do Estado, mas será, crescentemente, garantia de ação positiva do Estado.

Sobre a inconstitucionalidade por omissão, manifestou-se:

> Surge aí, o problema técnico mais difícil do Direito Constitucional moderno, que é como dar consequência às garantias, aos direitos a prestações positivas do Estado. Surge, aí, o problema dramático da eficácia das chamadas normas constitucionais programáticas, e, aí sim, surge um tema apaixonante do controle de constitucionalidade moderno: é a chamada inconstitucionalidade por omissão. É como estabelecer um mecanismo eficaz, que leve os poderes políticos, particularmente os órgãos legislativos, à edição das normas necessárias à eficácia dos com-

promissos constitucionais positivos. E aí, sim, creio que a imaginação política estaria desafiada a encontrar, na futura Constituição, um órgão eficaz de provocação, de pensamento constante, de reflexão constante, sobre onde tem falhado a implementação das normas constitucionais, por falta de providências legislativas ou administrativas, com um certo poder de injunção para que essas providências viessem a ser tomadas.

E aí, sim, é nessa previsão da inconstitucionalidade por omissão, da paralisia das normas constitucionais de avanço de mudança é que realmente está, talvez, o ponto nuclear de uma reflexão nova sobre o problema da eficácia da Constituição, da garantia de que a Constituição não se perca em simples promessas retóricas, cuja ineficácia levará à frustração e à descrença na Constituição, que é o começo do seu fim.

No tocante à criação da figura do defensor do povo, falou:

> Eu creio, que a criar a figura do defensor do povo, é preciso delimitar-lhe o campo de atuação onde ele possa ser eficaz. A ideia de que se possa, neste país imenso, e no nível absolutamente precário da nossa administração, ter uma estrutura leve de defensoria do povo, com um mínimo de eficácia, me parece ilusória se quisermos dar-lhe a vigilância sobre toda a relação Estado-cidadão. (...) Por isso defendo, criando-se ou não, para certas atividades limitadas, a figura do *ombudsman*, como um organismo de cúpula. Eu creio que a ramificação, em termos nacionais, dessa tarefa de dar voz a um cidadão desprotegido contra o abuso do Poder, no dia a dia do contato com a administração, necessariamente por (...) uma estrutura espalhada por cada comarca deste país, com um profissional qualificado, a quem, assegurado o reforço de suas garantias, pode desempenhar, na medida do possível, essa tarefa que muitas vezes o promotor já desempenha informalmente na comarca onde reside.

2.7. Palestrante: D. Cândido Padim[8]

Manifestou-se, em nome da CNBB, sobre o sentido da nova Constituição:

> Ora, achamos que o sentido que a nova Carta deve imprimir à nossa sociedade é o de que cabe à sociedade ter um certo controle sobre a ação do Estado, porque o Estado existe para oferecer serviços ao cidadão, essa a razão de ser do Estado. Promover o bem comum, significa oferecer serviços que realmente protejam, e não só protejam, promovam o cidadão. Isto supõe toda uma ilação de forma de poder. O poder é uma maneira de servir, esta é a concepção cristã, lembrando que o próprio Jesus Cristo disse: "Eu vim não para ser servido, mas para servir". Ora, se o próprio Cristo se coloca na posição de um servidor, evidentemente nós, quando assumimos qualquer parcela de poder, só podemos assumi-la com a preocupação de servir.

A respeito do defensor do povo, opinou:

> Há que se instituir organismos representantes da sociedade, que tenham o poder de garantir a intervenção do cidadão. E o defensor do povo seria um desses elementos, porque ele estaria, em primeiro lugar, desligado de qualquer dependência do Poder Executivo; ele seria, pela tendência que estou percebendo, eleito.
>
> Agora, de modo concreto, a respeito do defensor do povo, temos aí o Ministério Público. Pois bem! Eu recebi e encaminhei à Constituinte, uma sugestão da Presidência de uma Associação do Ministério Público (...) que solicitava que a Constituição estabelecesse a autonomia do Ministério Público, inclusive em relação ao Poder Judiciário, de tal forma que o Ministério Público pudesse ter um ordenamento interno, sem interferências (...). Aí está um ponto. É preciso dar garantias ao Ministério Público, coisa que ele não tem atualmente. Não tem! E, por isso, vem a omissão ou a impossibilidade, eu diria, de atuar na defesa efetiva.

[8] *Danc* (Suplemento) de 5/8/1987, p. 87-94.

> Agora, o problema do defensor do povo estaria na fixação dos critérios para a indicação dos candidatos possíveis. A diferença, a meu ver, pelo que entendo, é que ele teria o direito assegurado pela Constituição, de investigar qualquer departamento governamental, de pedir, exigir dados e informações, que obrigatoriamente deveriam ser prestados. Portanto, ele teria uma autoridade diferente de um simples promotor público, a não ser que se modifique a figura do promotor evidentemente, isto seria outra coisa. Por outro lado, o fato de ele ser eleito, não lhe daria o direito de estar acomodado no seu cargo pelo resto da vida. Ele sabe que tem um período determinado e, consequentemente, terá a preocupação de satisfazer a todos a que lhe recorrem. Não é um mero funcionário propriamente, mas é alguém que está provindo da sociedade, recebe uma autoridade absolutamente independente de quaisquer poderes e terá, então, muito mais – eu diria – isenção de consciência para poder atuar.

No tocante à legitimidade privativa do procurador-geral da República sobre a inconstitucionalidade das leis, falou:

> Não se pode permitir que só uma pessoa no Brasil, o procurador-geral da República, seja o único a julgar da oportunidade de enviar ao Supremo a análise da inconstitucionalidade. Entendermos que o Supremo Tribunal Federal deve ter absoluta autonomia para investigar quaisquer questões que surjam, dúvidas quanto à constitucionalidade das leis.

Mencionou, por fim, a criação de um Tribunal especial:

> Então, achamos realmente necessário, ou aliviar enormemente a possibilidade de processos chegarem até o Supremo, ou criar um Tribunal especial, que teria a função exclusiva de estabelecer critérios para o julgamento da constitucionalidade das leis. É uma iniciativa nova, fora da tradição brasileira, mas é uma iniciativa que existe em outros países e que tem provado a possibilidade desse tribunal contribuir para uma certa estabilidade política, porque esse tribunal vai criar uma jurisprudência, vai criar um entendimento relacionado com a realidade do país. Por isso, vai criar uma certa confiança em que a apresentação de casos futuros terá uma apreciação realmente concorde com uma certa estabilidade. Acho que a função desse tribunal poderá trazer ao país um pouco mais de segurança e tranquilidade – tranquilidade operativa, é claro – mas tranquilidade no sentido de ordem constitucional, quer dizer, não esperar situações imprevisíveis.

Criado o "defensor do povo"

A criação do tribunal constitucional, com poderes de destituir inclusive o presidente da República e seus ministros por violação intencional da Constituição, a caracterização como inafiançáveis dos crimes praticados contra a Constituição, o poder do Congresso confiscar bens de quem enriquecer às custas dos cofres públicos e no exercício de cargo ou função pública e o poder dos eleitores reformar ou emendar a Constituição são os principais pontos aprovados no anteprojeto final – já com emendas – da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, a primeira a encerrar os seus trabalhos, quinta-feira à noite.

O relator da subcomissão, deputado Nelton Friedrich (PMDB-PR), destacou, também, na exposição das justificativas complementares a criação das figuras do mandado de segurança coletiva, da iniciativa popular, do plebiscito e do defensor do povo, para garantir o cumprimento da Constituição. Por meio da iniciativa popular, por exemplo, três décimos por cento dos eleitores de um quinto das unidades da Federação podem apresentar projetos de lei ao Congresso sobre qualquer matéria.

Outra medida considerada imprescindível por Friedrich foi o estabelecimento de um prazo máximo de 180 dias para o Congresso legislar as leis complementares indispensáveis à eficácia da nova Constituição. O mesmo prazo foi dado para a regulamentação pelo Congresso do Tribunal Constitucional, que julgará, entre outras coisas, a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou norma com força de lei e o não cumprimento da Constituição, por omissão de medidas legislativas ou executivas de órgãos do Poder Público.

No art. 27 das Disposições Transitórias, o anteprojeto de Friedrich prega que a nova Constituição seja submetida a referendum popular, tese controvertida, que tem voto contrário de muitos parlamentares, temerários de um possível não da população ao texto constitucional proposto.

Jornal de Brasília, p. 3, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/129971

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		
Nº e Data	Nome	Qualificação	Assunto
4ª 28/4/1987	Afonso da Silva	Assessor da Secretaria do Interior e Justiça do Estado de São Paulo	Defesa das Constituições
5ª 29/4/1987	João Gilberto Lucas Coelho	Assessor da UnB	Garantia e inviolabilidade da Constituição, das emendas e da reforma da Constituição, das situações de excepcionalidades constitucionais e do Conselho de Estado
6ª 5/5/1987	Paulo Brossard	Ministro da Justiça	Abordagem histórica das Constituições de 1946 e 1967
7ª 5/5/1987	Célio Borja	Ministro do STF	Defesa da Constituição e da garantia da sua vigência e eficácia
8ª 6/5/1987	Márcio Thomaz Bastos	Presidente do Conselho Federal da OAB	Poder Judiciário e tribunal constitucional
9ª 7/5/1987	José Paulo Sepúlveda Pertence	Procurador-geral da República	Corte constitucional
10ª 8/5/1987	Cândido Padim	Bispo de Bauru – coordenador da Comissão de Acompanhamento da Constituição da CNBB	A necessidade de promover o bem comum. O defensor do povo. O mecanismo de defesa da Constituição. Pena de morte, aborto e *referendum*

V

Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

V.a – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas
Murilo Rodrigues da Cunha Soares

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Principais temas debatidos
3.1. As palestras e os palestrantes
3.2. O Projeto Ipea/Comissão "Sayad"
3.3. Os temas debatidos e o texto constitucional aprovado
3.3.1. A tributação sobre a produção e o consumo
3.3.2. A tributação sobre a renda
3.3.3. A tributação sobre o patrimônio
3.3.4. A distribuição do "bolo" tributário
3.3.5. Outros temas debatidos
4. Conclusões e considerações finais
5. Referências
Anexo I: Quadro das Audiências Públicas
Anexo II: Siglas e Abreviações

V.b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização e Financeira
Eber Zoehler Santa Helena

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Estrutura do modelo orçamentário e esgotamento do modelo 67/69
3.2. Equilíbrio fiscal, unicidade orçamentária e independência do Banco Central
3.3. Participação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária
3.4. Planejamento de curto, médio e longo prazo e o orçamento
3.5. Normas de gestão orçamentário-financeira
3.6. Controle externo orçamentário-financeiro
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

V.c – Subcomissão do Sistema Financeiro
Eliacir Marques Pereira

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional (SFN)
3.2. Amplitude e abrangência do texto constitucional
3.3. Funções do Banco Central e seu grau de autonomia
3.4. Privatização ou estatização do sistema financeiro
3.5. Tratamentos a bancos estrangeiros
3.6. Estabelecimento de limite para as taxas de juros
3.7. O papel dos pequenos bancos regionais
3.8. Alocação de recursos entre as regiões
3.9. Execução e controle da dívida pública
3. Conclusão
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

V.a – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas

Murilo Rodrigues da Cunha Soares

1. Introdução

O presente trabalho busca oferecer um panorama das audiências públicas ocorridas no âmbito da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.

A Subcomissão foi presidida por Benito Gama (PFL-BA), com Mussa Demes (PFL-PI) na 1ª Vice-Presidência e José Maria Eymael (PDC-SP) na 2ª Vice-Presidência, e teve como relator Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), contando com onze titulares do PMDB, cinco do PFL, dois do PDS, um do PDT, um do PTB, um do PT, um do PL e um do PDC.

2. Contexto histórico

Em 1987, o Brasil encontrava-se em plena "ressaca" do Plano Cruzado. Lançado em março de 1986, a tabela abaixo mostra seu efêmero sucesso, com a queda abrupta da inflação entre março e novembro, e sua derrocada, com o aumento de preços a patamares ainda mais elevados do que antes da sua implementação:

Tabela 1: Taxa de inflação mensal
INPC (IBGE)

Mês-ano	%
jan-86	15,01
fev-86	12,46
mar-86	3,18

Tabela 1: Taxa de inflação mensal INPC (IBGE)	
Mês-ano	%
abr-86	0,43
mai-86	1,08
jun-86	0,97
jul-86	0,91
ago-86	1,43
set-86	1,19
out-86	1,43
nov-86	3,29
dez-86	7,27
jan-87	16,82
fev-87	13,94
mar-87	14,40
abr-87	20,96
mai-87	23,14
jun-87	21,30
Fonte: Ipea-Data	

O congelamento de preços e a recuperação do salário real decorrente da queda da taxa de inflação possibilitaram um inédito período de consumo de bens e serviços por parte da população de baixa renda, que momentaneamente deixou de sofrer a corrosão do poder de compra do salário. Como consequência, o PMDB saiu amplamente vencedor das eleições de novembro de 1986, o que se refletiu, como visto, na composição da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.

A distribuição dos tributos entre os entes federativos sofreu modificações na nova Constituição, algumas das quais são perceptíveis na tabela abaixo, que mostra a carga tributária do triênio 1987-88-89:

Tabela 2: Carga tributária (% PIB)			
Ente federativo / Tributo	**1987**	**1988**	**1989**
1. União	**15,26**	**14,93**	**14,65**
Imposto de Renda	4,20	4,60	4,30
IPI	2,53	2,20	2,14
IOF	0,55	0,33	0,15
Outros impostos	1,74	1,87	0,84
Contribuição sobre folha de pagamentos	4,55	4,02	4,12
Finsocial e CSLL	0,64	0,72	1,20
PIS/Pasep, FGTS e outras contribuições	1,05	1,19	1,90
2. Estados	**4,44**	**4,48**	**6,91**
ICM/ICMS	4,26	4,35	6,79
Demais tributos	0,18	0,13	0,12
3. Municípios	**0,58**	**0,60**	**0,60**
Total	**20,28**	**20,01**	**22,16**
Fonte: João Dias Neto (1993)			

A tabela chama a atenção para três fatos: (i) o ganho de receitas dos estados pela substituição do ICM pelo ICMS, que absorveu as bases tributáveis de alguns impostos federais, como se verá à frente; (ii) o início do "esvaziamento" do imposto de renda e do IPI, tributos cujo percentual de partilha com estados e municípios foram elevados pela CF-88; (iii) a criação de novas contribuições não partilhadas com estados e municípios (CSLL) e a majoração das já existentes (PIS/Pasep e Finsocial, posteriormente substituída pela Cofins).

A economia brasileira era muito fechada, com a taxa de câmbio e os fluxos de recursos em moeda estrangeira fortemente controlados pelo governo central, motivo pelo qual a tributação era usualmente utilizada como instrumento de política cambial e comercial.

Isso explica por que: o IOF foi diretamente administrado pelo Banco Central por um longo período, com receitas líquidas destinadas à formação de reservas monetárias[1]; a legislação do IR era frequentemente utilizada com o objetivo de manter divisas no país[2]; os impostos aduaneiros, embora administrados pela Receita Federal, eram primordialmente utilizados como instrumentos de política comercial e industrial, com diretrizes e até aspectos operacionais ditados por órgãos externos ao fisco (Conselho de Política Aduaneira, Cacex, etc.)[3].

Também é necessário registrar que as empresas estatais[4] eram responsáveis pela geração de fatia significativa do PIB nacional, com presença nos mais diversos setores: energia elétrica, combustíveis, instituições bancárias, transporte, telefonia, mineração, siderurgia, metalurgia, aeronáutica, indústria bélica, etc.

Ademais, à época, havia uma significativa e oculta "fonte de recursos" à disposição do governo – o imposto inflacionário. Definido como "a transferência compulsória de renda, através de juros reais negativos, pagos pela base monetária, a favor do Banco Central e contra o restante da economia", em cada um dos anos do triênio 1987-89, ele representou, respectivamente, 3,27%, 3,45% e 4,35% do PIB[5].

Tudo isso repercutia sobre os orçamentos públicos, com perda de importância das receitas tributárias. Aliás, a privatização das empresas estatais e o fim da inflação, entre outros fatores, ajudam a explicar o aumento da carga tributária observada desde então[6].

Ainda para melhor compreender os debates, é necessário contextualizar alguns aspectos da legislação tributária vigente naquele momento.

O IRPF era cobrado pelo "regime cedular", ou seja, a tributação dependia da natureza ou da fonte do rendimento. Os juros submetiam-se às regras da "Cédula A" ou da "Cédula B", dependendo do título de que se obtinha a remuneração[7]; o trabalho assalariado seguia as normas da "Cédula C" e o autônomo, as da "Cédula D"; os aluguéis eram tributados de acordo com a "Cédula E"; os lucros e dividendos, de acordo com a "Cédula F"; os resultados da atividade rural, de acordo com a "Cédula G"; e os demais rendimentos, de acordo com a "Cédula H". Cada uma das cédulas tinha regras próprias, e muito específicas, de apuração da base de cálculo e aplicação de alíquotas.

Era permitido ao contribuinte aproveitar-se de um número maior de deduções e abatimentos da renda bruta. Porém, aos rendimentos líquidos que se sujeitavam à tabela progressiva aplicavam-se alíquotas inacreditavelmente altas para os padrões atuais[8].

Detalhe importante: os rendimentos de capital (juros, lucros e dividendos), em geral, escapavam – como escapam ainda hoje – da aplicação da tabela progressiva do IRPF. Ademais, grande parte dos títulos e valores imobiliários era emitida ao portador, garantindo ao seu possuidor o anonimato fiscal.

Havia categorias profissionais que praticamente não pagavam imposto de renda, a saber, os militares, os parlamentares e os juízes, isentos do pagamento do tributo sobre a parcela mais significativa de seus rendimentos[9]. Como se verá, a forma diferenciada e discriminatória com que o imposto de renda alcançava os contribuintes será muito criticada nos debates na Subcomissão.

É digno de registro, também, que a União explorava, com exclusividade, importantes bases de tributação, como as operações

---

1 O IOF foi criado pelo CTN (Lei nº 5.172/66) e a destinação de receitas era prevista no art. 67. A Receita Federal passou a administrar o imposto após a edição do DL nº 2.471/1988.

2 O exemplo mais marcante dessa função extrafiscal do IR era o imposto suplementar de renda, cobrado do investidor estrangeiro que, no triênio, distribuísse lucros e dividendos em percentual superior a 12% do capital médio registrado no Banco Central. V. Higuchi & Higuchi (1989), p. 512-533.

3 V., por exemplo, as atribuições desses órgãos no exame de similaridade entre produto nacional e importado, previsto nos arts. 188 a 208, do RA-85.

4 Sobre a inter-relação entre o orçamento público e as empresas estatais, v. Werneck (1986).

5 Cisne & Coimbra-Lisboa (2004), p. 620 e 624.

6 A carga tributária de 2007 alcançou 35,31%, cf. Brasil (2008).

7 Em termos gerais, aplicava-se a "Cédula A" para títulos públicos e a "Cédula B", para títulos privados.

8 No exercício 1988/ano base 1987, por exemplo, a alíquota máxima da tabela progressiva anual era de 50%. V. Tebechrani, Campos & Machado (1988), p. 233.

9 V. Tebechrani, Campos & Machado (1989), p. 51-52.

com combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais e os serviços de transportes e comunicações. Essas bases eram alcançadas por impostos federais, mas tais tributos assemelhavam-se a contribuições de intervenção no domínio econômico, haja vista que suas receitas eram primordialmente destinadas à construção da infraestrutura do setor tributado.

Assim, o Imposto Único sobre Energia Elétrica financiava o "Fundo Federal de Eletrificação, destinado a prover e financiar instalações de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, assim como o desenvolvimento da indústria de material elétrico"[10]. O Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos tinha diversas destinações, como, por exemplo, a "amortização dos investimentos em pesquisas e explorações e também para melhoria nas unidades de refinação de suas refinarias (da Petrobras), possibilitando obtenção de maior percentagem de derivados nobres", e o aumento de capital da Petrobras, da Rede Ferroviária Federal S. A. e do Fundo Rodoviário Nacional[11]. A arrecadação do Imposto sobre Serviços de Comunicação era realizada em conjunto pelos Ministérios da Fazenda e das Comunicações, com parcela das receitas destinada ao Sistema Telebrás[12]. Idem, com respeito ao Imposto sobre Transportes Rodoviários, administrado, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda e dos Transportes, sendo 80% das respectivas receitas destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento[13]. Todas essas bases de tributação foram, em princípio, deslocadas para o ICMS.

Vale ainda informar que a União se utilizava amplamente da cobrança de empréstimos compulsórios. Apenas como exemplo, cite-se o empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, cobrado sobre o valor do consumo de gasolina e álcool carburante e sobre o preço de aquisição de veículos, instituído para conter o excesso de demanda causado pelo Plano Cruzado[14].

Como a devolução de empréstimos compulsórios sempre foi, para dizer o mínimo, problemática, não é surpresa que esse tipo de tributo será fortemente combatido nos debates da Subcomissão.

Por fim, até pelas referências aos diplomas normativos contidos nas notas de rodapé deste trabalho, é fácil perceber que a legislação tributária era basicamente elaborada mediante edição de decretos-lei, instrumentos normativos identificados com o período autoritário que a Assembleia Nacional Constituinte buscava definitivamente encerrar. Como não podia ser diferente, a utilização do decreto-lei em matéria tributária vai provocar muita celeuma nos debates da Subcomissão.

3. Principais temas debatidos

Nesta seção, serão apresentados os temas que marcaram os debates realizados na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, buscando-se fazer uma conexão entre as discussões ocorridas e o texto da Constituição de 1988 originalmente promulgado[15].

Evidentemente, as discussões ocorridas no âmbito da Subcomissão foram apenas o primeiro passo no processo de modelagem do Sistema Tributário Nacional. Muitos outros debates se seguiram na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Comissão de Sistematização e, finalmente, em Plenário[16]. Além disso, foram encaminhadas à Constituinte centenas de sugestões sobre o sistema tributário.

[10] Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954, art. 1º.
[11] Lei nº 4.452, de 5 de novembro de 1964, arts. 1º, § 3º, e 3º, § 2º.
[12] DL nº 2.186, de 20 de dezembro de 1984, arts. 8º e 9º.
[13] DL nº 1.438, de 26 de dezembro de 1975, arts. 9-11.
[14] DL nº 2.288, de 23 de julho de 1986, arts. 10-16.
[15] Todas as referências ao texto constitucional contidas neste artigo dizem respeito à sua numeração original.
[16] Para um panorama do complexo processo decisório na ANC, v. Afonso (1992).

Subcomissões estudam quase mil idéias para reforma tributária

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 29, 10/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131155

Acervo do Museu da República

3.1. As palestras e os palestrantes

A Subcomissão realizou sete audiências públicas, durante as 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª reuniões, ocorridas entre 22/4/1987 e 6/5/1987, conforme o Suplemento do *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*.

Participaram **trinta e dois** palestrantes[17], que abordaram os mais diversos assuntos, afinal, quando em debate o Sistema Tributário, economia, direito, sociologia, psicologia, política, etc. se entrecruzam nas argumentações dos debatedores. Porém, pode-se arriscar a seguinte qualificação dos palestrantes, de acordo com o núcleo temático básico desenvolvido na apresentação de cada um:

1. economistas: Fernando Resende (Ipea), Carlos Alberto Longo, Orlando Caliman, Evelindo Heinklein (Dieese), Pedro Jorge Viana (Escritório Técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste) e Hugo de Brito Machado[18];

2. juristas: Alcides Jorge Costa, Geraldo Ataliba, Ives Gandra Martins, Souto Maior Borges e Edvaldo Brito;

3. técnicos fazendários federais: Guilherme Quintanilha de Almeida (secretário da Receita Federal, em exercício), Luiz Romero Patury Accioly (ex-secretário da Receita Federal), Osíris de Azevedo Lopes Filho (que posteriormente ocuparia

[17] Não foram considerados como palestrantes os convidados não parlamentares que realizaram apenas apartes durante os debates.

[18] Embora o palestrante seja mais conhecido como militante na área jurídico-tributária, no debate constante dos anais, sua atuação teve como ponto distintivo a crítica ao IVA e à não cumulatividade do ICM, calcada em argumentos de natureza econômica.

o cargo de secretário da Receita Federal) e Walmir José Rezende (representante da União Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – Unafisco);

4. técnicos fazendários estaduais: José Machado de Campos Filho (secretário da Fazenda de São Paulo, em exercício), Ozias Monteiro Rodrigues (secretário de Fazenda do Amazonas, em exercício), Fernando Ferreira de Mello Júnior (secretário da Fazenda de Santa Catarina, em exercício), Luiz Carlos Hauly (secretário de Fazenda do Paraná, em exercício), Lindoval Queiroz Alcântara (subsecretário de Fazenda do Amapá, em exercício), Alexandre Cunha Ribeiro (representante da Secretaria de Fazenda do Rio de Janeiro), Luiz Alberto Brasil de Souza (ex-secretário de Fazenda da Bahia), Nelson Amâncio Madalena (ex-secretário de Fazenda de Santa Catarina) e Cezar Cassel (representante da Federação dos Fiscais de Tributos Estaduais – Fafite);

5. municipalistas: Ceuler de Barros Loyola (Ibam), Nivaldo Krüger (ABM), Jorge Khoury Hedaye (CNM) e Baldonedo Arthur Napoleão (FNM);

6. agropecuaristas/cooperativistas: o futuro ministro da Agricultura Roberto Rodrigues e José de Campos Melo (ambos da OCB);

7. representante do setor de mineração: João Sérgio Marinho Nunes (Ibram);

8. defensor dos direitos das pessoas com necessidades especiais: Paulo Roberto Guimarães Moreira (Fórum Nacional para Pessoas Portadoras de Deficiências).

Da lista acima, uma primeira observação a ser feita é a presença maciça de "tecnocratas", para utilizar o jargão da época. De fato, vinte e dois palestrantes eram economistas, juristas ou técnicos em finanças públicas, considerando-se como tal os representantes das inúmeras associações de municípios que já existiam desde então.

Em nome dos empresários, participaram apenas um representante do setor da mineração e dois outros do setor agropecuário, esses mais especificamente preocupados com as cooperativas rurais. Nenhum palestrante vocalizou as preocupações dos empresários industriais, comerciais, financeiros ou dos prestadores de serviços.

Os trabalhadores foram representados na pessoa do técnico do Dieese, que, de fato, explorou questões caras aos sindicatos laborais, como, por exemplo, a sobrecarga tributária sobre os salários e a folha de pagamento.

Compareceu, ainda, um solitário e deslocado representante das associações de defesa dos direitos das pessoas com necessidades especiais, porém nenhum defensor do meio ambiente esteve nos debates.

Nessas circunstâncias, pode-se afirmar que os debates na Subcomissão não contaram com a participação de ampla gama da sociedade civil, haja vista que foram praticamente monopolizados por técnicos em tributação e pela disputa na divisão do bolo tributário entre União, estados e municípios.

3.2. O Projeto Ipea/Comissão "Sayad"

O presidente da Subcomissão – constituinte Benito Gama – havia recebido quatro anteprojetos para o Sistema Tributário Nacional[19], além do projeto constitucional completo da Comissão Afonso Arinos[20].

Todavia, a proposta que se transformou no eixo dos debates foi a apresentada pelo Ipea, que, na realidade, advinha do projeto realizado pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (a chamada Comissão Sayad), que funcionou, entre 1985 e 1987, no Ministério do

[19] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 72.
[20] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 74.

Planejamento e, depois, no Ministério da Fazenda[21]. Fernando Rezende e Alcides Jorge Costa foram os responsáveis por apresentar aos constituintes os aspectos econômicos e jurídicos da referida proposta.

Em termos sucintos[22], o Projeto Ipea propunha a modificação do Sistema Tributário vigente à época nos seguintes pontos:

- criação de um imposto federal sobre o patrimônio familiar e as heranças;
- transformação do IPI num imposto seletivo federal sobre alguns produtos com grande capacidade de arrecadação (*excise tax)*;
- fusão do ICM estadual, do ISS municipal e dos impostos únicos federais num único imposto estadual sobre o valor agregado, cobrado no destino e partilhado em 25% com os municípios;
- estabelecimento de adicional do imposto de renda destinado aos estados;
- criação de um imposto municipal sobre vendas a varejo;
- extinção do Finsocial e do Salário-Educação, que seriam transformados num adicional provisório do IVA estadual, com recursos repassados a estados e municípios, no âmbito de um programa nacional de descentralização de serviços sociais;
- extinção do FPE e do FPM, substituídos pelos dois fundos abaixo descritos;
- criação do Fundo de Equalização Fiscal, com o objetivo de reequilibrar as receitas dos entes federativos de acordo com suas bases econômico-tributárias;
- criação do Fundo Social, com o objetivo de assegurar vinculação de recursos públicos para a área social.

[21] V. Azevedo (1987), p. 1-2.

[22] Síntese baseada na palestra de Fernando Rezende, cf. *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 46-63.

3.3. Os temas debatidos e o texto constitucional aprovado

Segue uma breve descrição dos debates ocorridos na Subcomissão, bem como dos seus desdobramentos, inclusive em relação ao texto constitucional originalmente promulgado.

3.3.1. A tributação sobre a produção e o consumo

A reestruturação da cobrança dos tributos sobre a produção e o consumo era a inovação mais radical do Sistema Tributário proposta pelo Projeto Ipea. Porém, a tentativa de criação de um IVA estadual, cobrado no destino, e de transformação do IPI num imposto seletivo sofreu generalizada resistência na Subcomissão.

Logo após a apresentação das linhas básicas da proposta por parte de Fernando Rezende, o relator na Subcomisssão – constituinte Fernando Bezerra Coelho – apontou uma série de dúvidas quanto à viabilidade da proposta:

> Na proposta do professor Fernando Rezende, a grande novidade está na extinção do ICMS, do ISS e na criação do IVA. É aí que está, digamos, a grande transformação em relação ao atual sistema. Como isto efetivamente vai funcionar? A alíquota zero nas operações interestaduais efetivamente tem condições de assegurar a cobrança efetiva do tributo? Esse sistema não amplia as facilidades de evasão de receitas? As receitas estaduais estão preparadas para enfrentar um sistema como este? (...) Preocupa-me muito a repercussão econômica em relação à diversidade regional.[23]

O relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – constituinte José Serra – mostrou-se igualmente reticente quanto à proposta, em especial quanto à cobrança do tributo no destino:

[23] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 61.

> Então há a tese de se passar essa cobrança para o destino. (...) Essa proposta requer um exame inclusive empírico, no caso, de maneira muito pertinente, para ver o que realmente acontece com essa mudança. Por outro lado, ela envolve problemas relacionados especialmente – em todo o processo de mudança isso é muito importante – com a sonegação. Isso é o que senti a partir das discussões. Gostaria que o professor Alcides depois comentasse alguma coisa a respeito, por se tratar de uma mudança que, embora alguns considerem boa, em tese, tem consequências, do ponto de vista de cobrança de impostos e arrecadação, complexas e complicadas.[24]

Na mesma linha, o secretário da Receita Federal – Guilherme Quintanilha de Almeida – assinalou vários problemas na proposta: maior tentação à sonegação; fim do IPI como instrumento de política econômica; aumento da regressividade do sistema; existência de setores cuja carga seria aumentada, por não terem direito a crédito; dentre outros.[25]

Mas o ataque mais virulento ao IVA veio do palestrante Hugo de Brito Machado, que o qualificou como um imposto contra o trabalho. Sua pregação foi além: advogou pelo fim da não-cumulatividade do próprio ICM em vigor, já que essa técnica de tributação seria a responsável, segundo ele, por "um sistema tributário autoritário e centralista"[26], tese prontamente acolhida pelo constituinte Mussa Demes, como mostra a transcrição abaixo:

> Agora, quanto ao IVA, confesso, professor, que vim hoje para esta reunião muito cético em relação à sua proposta, que eu já conhecia pelo menos em tese. (...) Ninguém nega que o IVA seja concentrador. Os próprios autores da proposta dizem que ele é centralizador.[27]

Quanto ao ISS, houve constituintes que questionaram muito a sua extinção, dentre eles, Nion Albernaz[28] e Simão Sessim[29]. Em contraposição, o constituinte Virgílio Guimarães defendeu a incorporação do ISS aos "impostos estaduais", pois, já àquela época, municípios da região metropolitana de Belo Horizonte praticavam a "guerra fiscal"[30].

Indagado diretamente pelo constituinte Francisco Dornelles, o convidado Dalton Rosado respondeu que não havia consenso sobre a matéria entre os próprios secretários municipais de Fazenda[31], mas pelo menos um dos representantes das associações municipalistas defendeu expressamente a manutenção do ISS – o conferencista Cleuler de Barros Loyola[32]. Já o palestrante Ozias Monteiro Rodrigues, representante das Fazendas estaduais, apoiou a incorporação do ISS ao ICM[33].

Em relação aos impostos únicos, registre-se o empenho do palestrante João Sérgio Marinho Nunes em preservá-los, com o objetivo de "evitar o exercício desordenado do poder tributário, pela União, os estados e municípios" sobre o setor da mineração[34]. Tentativa frustrada, como se verá.

A Constituição de 1988 acabou por manter praticamente intacta a estrutura de tributação sobre a produção e consumo vigente, nos seguintes termos:

- o IVA e o princípio do destino não foram implementados e continuam até hoje em debate;
- o IPI conservou-se como imposto regulatório, cf. o art. 153, IV e § 3º, da CF-88, frustrando a proposta de transformá-lo num *excise tax*;
- o ISS sobreviveu como imposto municipal, cf. o art. 156, IV, da CF-88;
- o ICM robusteceu-se e transformou-se no ICMS, cf. o art. 155, I, "b", e §§ 2º e 3º, da CF-88, absorvendo as bases dos impostos únicos federais, que foram extintos.

[24] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 66-67.
[25] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 93.
[26] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 78 e 80.
[27] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 91.
[28] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 109.
[29] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 67.
[30] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 90.
[31] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 70.
[32] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 86.
[33] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 68.
[34] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 115.

Os tributos sobre o comércio exterior – que não suscitaram debates relevantes na Subcomissão – foram mantidos com a União, cf. o art. 153, I e II, da CF-88.

O legislador constituinte originário criou, ainda, o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, cf. o art. 156, III, da CF-88, que, no entanto, nunca foi adequadamente cobrado pelos municípios, motivo pelo qual foi revogado pela EC nº 3/1993.

Por fim, completando o quadro constitucional da incidência sobre a produção e o consumo, previu-se, para financiar a Seguridade Social, contribuição cobrada do empregador com base no faturamento, cf. o art. 195, I, da CF-88, e manteve-se a cobrança do PIS, cf. o art. 239 da CF-88, com seus recursos destinados ao FAT e ao seguro desemprego.

Vale registrar que o temor do representante do setor mineral era fundado, já que a União voltou a explorar, concomitantemente com os estados, as bases tributáveis dos extintos impostos únicos, ao incrementar a cobrança de contribuições sociais sobre o faturamento/receita (Cofins e PIS) e ao instituir contribuições de intervenção no domínio econômico.

3.3.2. A tributação sobre a renda

Os debates na Subcomissão referentes à tributação da renda centraram-se, basicamente, na questão da isonomia tributária.

Como descrito anteriormente, algumas categorias profissionais não pagavam imposto de renda, e essa iniquidade deu ensejo a uma série de manifestações indignadas, que podem ser sintetizadas na seguinte intervenção do constituinte Ademar de Barros Filho:

> (...) neste sentido, a única colocação que faria está mais a cargo do nosso ilustre relator – a isenção fiscal de que gozam os parlamentares, entendo-a ser uma aberração fiscal, o mesmo privilégio existe para os militares e magistrados. É hora de acabar com isso.[35]

Quanto à sobrecarga da tributação sobre o trabalho assalariado, o palestrante Osíris de Azevedo Lopes Filho afirmou que:

> (...) o grande problema é que, quanto às pessoas físicas, 90% da sua tributação é do trabalho, ou seja, 75% do trabalho com vínculo empregatício e 15% do trabalho sem vínculo empregatício. Então, realmente há uma discriminação ignomiosa contra o trabalho na nossa legislação.[36]

Analogamente, o conferencista Everlindo Heinklein questionou "a sobretributação do trabalho e a subtributação do capital", propondo alternativas à incidência sobre a folha de pagamento, de forma a transferir parcela da tributação para as empresas capital-intensivas[37].

Um dos problemas que mais angustiava os defensores da isonomia tributária era a diferença entre a cobrança do IR sobre os salários, sujeitos à tabela progressiva do imposto, e a cobrança sobre os rendimentos do capital, sujeitos à tributação exclusiva na fonte. As intervenções que se seguem mostram bem o tom das discussões.

O constituinte Nion Albernaz propôs que ambos os tipos de rendimentos fossem igualmente tributados, nos seguintes termos:

> V.Sa. disse que o imposto de renda tributa ganhos de capital mas não com a mesma intensidade dos ganhos do salário. Basta dizer que a tabela progressiva dos ganhos de capital é diferenciada da tabela progressiva dos salários. Se nós colocássemos todo o ganho de capital numa mesma tabela progressiva, aí, nós teríamos, hoje, pessoas que aplicam no *overnight* tendo o seu ganho já registrado e passariam a ter alíquota diferenciada, o que hoje não acontece.[38]

O ex-secretário da Receita Federal – Luiz Romero Accioly Patury – mostrou a dificuldade em implementar a ideia do parlamentar:

> Quero dizer que, primeiro, o grande problema de tributação do ganho de capital está no seu nascimento.

[35] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 101-102.

[36] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 111.

[37] *Danc* (Suplemento) de 24/7/1987, p. 109.

[38] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 109.

> O rendimento que nasce no caixa 2 ou sem origem. Esse realmente não é tributado no primeiro momento. Quando vai à aplicação no mercado financeiro, então ele é tributado à alíquota de 45%, se for ganho de capital, e de 40%, se for rendimento de capital. Parece que houve redução em algumas dessas áreas, feita pelo Conselho Monetário, em relação ao mercado aberto, contra o que eu sempre reagi. A alegação é a de que, se se aumenta a tributação no mercado aberto, é preciso aumentar também a taxa de juros, porque o investidor quer a taxa líquida. Bem, eu também gostaria de receber o meu salário líquido. Então, parece que este não é um argumento. (...) mas – veja bem – o rendimento de capital está pagando na fonte 40% ou 45%, dependendo do rendimento global. Então, o contribuinte diz assim: "Vamos levar à declaração!" Ah! Este é que é o problema: levar à declaração. Se eu tenho título ao portador, não adianta levar à declaração; se eu faço uma aplicação no mercado financeiro, não tenho declaração. Então, estou inviabilizado de fazer isto.[39]

Mas a difícil tarefa de defender abertamente a sistemática de tributação do mercado financeiro coube ao secretário da Receita Federal em exercício – Guilherme Quintanilha de Almeida:

> É evidente que a Secretaria da Receita Federal só pode defender uma posição conservadora, porque a ela cumpre administrar a lei que está aí. (...) A tributação dos rendimentos do capital a taxas proporcionais exclusivamente na fonte tem sido apontada como fator de regressividade do imposto de renda. (...) A crítica é válida. (...) Apesar desse aspecto, o que fundamenta a regra geral é a simplificação da cobrança do imposto. Note-se que estão preservadas da tributação as cadernetas de poupança, que são isentas. (...) Por outro lado, a tributação sobre rendimentos de capital tem sido usada como auxílio na política da taxa de juros do Banco Central do Brasil. A taxa também é bastante elevada, chegando, em muitos casos, a 45%, que dificilmente seria alcançada por qualquer tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física. (...) Por essa razão, entendemos que a busca cega da progressividade em relação ao tributo sobre rendimentos de capital não se justifica.[40]

Como se vê, o setor público era (e continua sendo) a principal fonte de pagamento de juros, e a manifestação acima mostra a "queda de braço" que havia (e ainda há) entre autoridades fiscais e monetárias quando o assunto é a tributação do mercado financeiro[41].

Os títulos ao portador – outro entrave apontado para a equalização da tributação – serão motivo de muita celeuma na Subcomissão, ainda que na maioria das vezes eles sejam lembrados apenas para fundamentar a inviabilidade do novo imposto sobre o patrimônio contido no Projeto Ipea. Frise-se que havia grande temor quanto à possibilidade de fuga de capitais em caso de extinção dos referidos papéis, como mostra uma outra passagem da participação do ex-secretário Patury:

> Pessoalmente, entendo que temos que eliminar o título ao portador, mas tendo cuidado e tato para não provocarmos uma fuga de capitais.[42]

Não obstante as muitas explicações técnicas para a tributação diferenciada sobre os rendimentos de capital, a intervenção do constituinte Osmundo Rebouças abaixo transcrita parece sintetizar o anseio dos constituintes que desejavam acabar com essa discriminação:

> Outro objetivo que nós queremos alcançar aqui é o de fazer mais justiça fiscal com o nosso sistema tributário. Tributar o ganho de capital com mais vigor, introduzir na Constituição a possibilidade de se estabelecer imposto sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas, ou seja, tributar esses nababos, essas fortunas exageradas que hoje são verdadeiros emirados, pessoas que não sabem

[39] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 110.

[40] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 92.

[41] O Banco Central não vê sentido em tributar os rendimentos dos títulos públicos, pois, na sua visão, isso o obrigaria a elevar a taxa de juros e, dessa forma, a receita tributária coletada não compensaria o aumento dos encargos com a dívida pública. Já a Receita Federal enxerga o mercado financeiro com uma base tributável robusta e de fácil controle, não se comovendo com o argumento do Bacen, que, no limite, se aplicaria a todos os que recebessem algum tipo de pagamento ou remuneração do setor público.

[42] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 96.

> o que possuem, nada pagam da riqueza acumulada. Nos ganhos de capital temos muito a avançar.[43]

E, justiça seja feita, eles fizeram o que estava ao alcance deles para reduzir a iniquidade da tributação da renda. Os princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade do imposto de renda, todos vocacionados à implementação da isonomia tributária, adquiriram *status* constitucional, cf. o art. 153, § 2º, I, da CF-88.

Além disso, a preferência por impostos pessoais graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte, constante da Constituição de 1946 e revogada pela EC nº 18/65, retornou ao texto constitucional, na forma do art. 146, § 1º, da CF-88.

Ademais, deu-se um prazo de dois anos para que os incentivos fiscais de natureza setorial – sempre uma fonte inesgotável de privilégios – fossem confirmados por lei, sob pena de revogação automática após esse período, cf. o art. 41 do ADCT e seus parágrafos.

Em termos concretos, a Lei nº 7.713/1988 estabeleceu uma nova sistemática de cobrança do imposto de renda das pessoas físicas. Já em 1989 magistrados, militares e parlamentares perderam a isenção tributária sobre seus rendimentos; a tributação por "cédulas" foi revogada; as deduções e abatimentos foram praticamente suprimidos; contraditoriamente com o princípio da progressividade, é verdade, a tabela progressiva passou a contar com apenas dois percentuais – 10% e 25% –, mas houve uma redução drástica da alíquota máxima.

Contudo, o princípio da isonomia tributária somente foi efetivamente implementado quanto à incidência sobre os rendimentos do trabalho assalariado. Os rendimentos do mercado financeiro ainda hoje são majoritariamente tributados exclusivamente na fonte e, portanto, não se sujeitam à tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física. A distribuição dos resultados das empresas aos seus sócios ou acionistas pode ser feita isenta de pagamento de imposto de renda – no caso de pagamento de dividendos – ou com sensível redução dos tributos da empresa – no caso de pagamento de juros sobre capital próprio. A apuração dos resultados da atividade rural remanesce como um resquício da tributação "cedular", uma vez que os produtores rurais calculam seu imposto mediante regras completamente diversas das dos demais contribuintes. Os profissionais liberais – com o fim do imposto de renda sobre sociedade de profissão regulamentada – podem optar pelo pagamento do tributo pelo lucro presumido, situação em que sua tributação reduz-se a menos da metade da incidente sobre seu colega assalariado ou autônomo, situação que "transformou" advogados, médicos, dentistas, engenheiros, arquitetos, artistas, esportistas e outras categorias em pessoas jurídicas.

Não há mais títulos ao portador, extintos desde o Plano Collor[44]. Mas a abertura da economia e a liberdade dos movimentos de capitais permitem aos grandes contribuintes, sem grandes esforços jurídico-administrativos, manter o anonimato fiscal, caso assim o desejem.

Ainda sobre a tributação da renda, cumpre registrar que, além do imposto de renda federal previsto no art. 153, III, da CF-88, os estados ganharam competência para instituir adicional de até 5% sobre o IR pago sobre lucros, ganhos e rendimento do capital, cf. o art. 155, II, da CF-88. Tal adicional suscitou inúmeras discussões judiciais[45], sendo posteriormente revogado pela EC nº 3/1993.

Registre-se, ainda, que, para financiar a Seguridade Social, autorizou-se a cobrança de contribuição sobre o lucro, nos termos do art. 195, I, da CF-88.

Já a tributação sobre a folha de pagamento não foi aliviada. Foram mantidas as contribuições do empregado e do empregador destinadas ao financiamento do RGPS, cf. o art. 195, I e II, da CF-88, e a

[43] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 107.

[44] Lei nº 8.088/90, art. 19.

[45] Os adicionais criados foram considerados inconstitucionais, uma vez que o STF entendeu que havia necessidade de lei complementar federal para o estabelecimento das normas gerais de cobrança, diploma legal que nunca foi editado. V. ADI 618-5, RE 141.296/RS e RE 255.773/SP, entre outros.

contribuição do Salário-Educação, cf. o art. 212, § 5º, da CF-88, com seus recursos vinculados ao ensino fundamental.

3.3.3. A tributação sobre o patrimônio

A criação de um imposto federal sobre patrimônio familiar e heranças proposta pelo Ipea foi um dos temas que mais mobilizou as discussões na Subcomissão.

A esmagadora maioria dos que se manifestaram sobre o assunto posicionou-se contrária ao tributo. Citem-se, por exemplo: o constituinte Simão Sessim, que colocou em dúvida a possibilidade de cobrá-lo, haja vista que no Brasil prevalecia a emissão de títulos ao portador[46]; o constituinte Jesus Tajra, que considerou o IR como o melhor instrumento para alcançar a justiça fiscal, pregando a manutenção do imposto sobre herança com os estados[47]; o constituinte Mussa Demes, que tachou o tributo de injusto e iníquo, vislumbrando nele uma forma de bitributação do patrimônio, já alcançado pelo IPVA, IPTU, ITR e ITBI, além de outros problemas que mencionou[48]; o palestrante Ives Gandra da Silva Martins, autor da mais contundente crítica ao imposto, que, segundo ele, teria sido responsável pela criação de "uma indústria de corrupção e de sonegação" onde foi cobrado[49].

Em contraponto a essas objeções, manifestaram-se o constituinte Virgílio Guimarães, que, para evitar a sonegação, sugeriu que a não declaração do bem implicasse a renúncia da sua propriedade[50], e o palestrante Hugo de Brito Machado, que além de apoiar o imposto sobre o patrimônio das pessoas físicas, propôs a criação de outro imposto, sobre o consumo e uso de bens e serviços suntuários[51].

Resultou dessa polêmica o IGF, inserido no art. 153, VII, da CF-88, numa verdadeira "vitória de Pirro" dos defensores da tributação sobre o patrimônio. Na realidade, o IGF é o único imposto previsto no texto constitucional para o qual se exigiu a aprovação de uma lei complementar para ser instituído[52]. Vinte anos se passaram, e o tributo nunca foi implementado.

Manteve-se, então, a tributação do patrimônio dispersa por vários tributos: o ITR federal (art. 153, VI, da CF-88); o ITCMD (art. 155, I, "a", da CF-88) e o IPVA (art. 155, I, "c", da CF-88) estaduais; o IPTU (art. 156, I, da CF-88) e o ITBI (art. 156, II, da CF-88) municipais.

3.3.4. A distribuição do "bolo" tributário

Uma das facetas mais evidentes do regime autoritário que se pretendia sepultar era a centralização dos recursos nas mãos da União, e é claro que isso se refletiu nas audiências públicas da Subcomissão.

Exceção feita ao secretário da Receita Federal em exercício, todos os debatedores pregaram a desconcentração fiscal em prol de estados e municípios. O relator da subcomissão – constituinte Fernando Bezerra – resumiu esse estado de espírito da seguinte forma:

> Vivemos quase num Estado unitário. Todas as decisões dependem de Brasília. É preciso, portanto, atender a este anseio, que está manifesto em todos os constituintes, que é o desejo de maior autonomia para estados e para municípios. (...) Então, eu gostaria de dizer que todos nós, sem medo de errar, concordamos com esses princípios.[53]

Vários conferencistas esgrimiram dados, projeções e simulações para demonstrar a ganância do Poder Central e a inanição fiscal de estados e municípios, muitas vezes utilizando valores e metodologias heterogêneas ou até contraditórias. Apenas a título de exemplo, compare-se a flagrante discrepância entre os percentuais de participação de cada ente federativo nas receitas

[46] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 50.
[47] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 52.
[48] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 53-54.
[49] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 84.
[50] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 89.
[51] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 77.
[52] Embora o ICMS e o ISS exijam lei complementar para o estabelecimento das normas gerais aplicadas uniformemente em todo o território nacional, eles são criados por leis ordinárias estaduais e municipais.
[53] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 60.

apontados pelos conferencistas Orlando Caliman (para quem, em 1986, a União ficara com 45,5%, os estados com 36% e os municípios com 17,6%, *sic*)[54] e Guilherme Quintanilha (segundo o qual, no mesmo ano, a União teria ficado com 36,8%, os estados com 41,5% e os municípios com 21,7%)[55].

Coube mais uma vez a este, como secretário da Receita Federal, a tarefa de fazer o contraponto às críticas contra a centralização dos recursos, nos seguintes termos:

> No Brasil, a distribuição de recursos entre União, estados e municípios é bastante mais generosa do que em países considerados modelos de Federação. (...) Em 1986, a União ficou com apenas 36,8%, os estados com 41,5% e os municípios com 21,7%. De modo que esses dados que temos de como vemos a realidade tributária brasileira frequentemente se chocam com a realidade vista por outros expositores, por outros tributaristas (...) No Brasil, a nosso ver, não existe a alegada concentração tributária no orçamento da União.[56]

Prevaleceu, porém, a tese do arrocho do governo central, e os constituintes ampliaram a competência tributária de estados e municípios, bem como elevaram a participação deles nas receitas de impostos federais. Os estados foram contemplados com a:

- absorção da base dos impostos únicos pelo ICMS, como descrito anteriormente;
- criação do adicional do imposto de renda;
- elevação do FPE, de 14% para 21,5% do IR e IPI, cf. o art.159, I, "a", da CF-88.

Os municípios, por sua vez, foram contemplados com a:

- criação de um novo imposto municipal, sobre venda a varejo de combustíveis;
- elevação da participação no ICMS de 20% para 25%, cf. o art. 158, IV, da CF-88;
- elevação do FPM, de 17% para 22,5% do IR e IPI, cf. o art. 159, I, "b", da CF-88.

Como foi acrescido apenas o controvertido IGF à anterior competência tributária da União (II, IE, IR, IPI, IOF, ITR), pode-se dizer que a ANC tentou implementar uma portentosa redistribuição de recursos para os demais entes da Federação.

Subcomissão tende a reforçar finanças de estados e municípios

Brasília — Os membros da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas deverão optar por uma ampla reforma do atual sistema tributário do país, fortalecendo as finanças dos estados e municípios. Esta tendência foi manifestada durante os debates de ontem, dos quais participou o professor Fernando Rezende, técnico do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (Ipea) do Ministério do Planejamento.

O professor defendeu a reformulação do sistema tributário brasileiro, com a redução do número de impostos e, ao mesmo tempo, estabelecimento de novos. Um exemplo seria o tributo sobre heranças e doações. Com relação à revisão do imposto de renda, o técnico pregou a tributação sobre a totalidade do patrimônio pessoal ou familiar e não apenas sobre a renda proveniente do trabalho e parte dos rendimentos e ganhos de capital, como ocorre hoje.

Quanto à tributação de mercadorias e serviços, ele propôs a extinção dos impostos únicos, do imposto sobre serviços de qualquer natureza e dos impostos sobre transportes e sobre serviços de comunicação. O ICM (imposto sobre circulação de mercadorias), na proposta do professor, seria substituído pelos impostos sobre operações relativas à circulação de coisas móveis corpóreas e sobre a prestação de serviços. E, em lugar do IPI (imposto sobre produtos industrializados), surgiria o imposto sobre bebidas, veículos automotores e derivados do fumo.

A proposta — a primeira debatida entre os membros da Subcomissão de Tributos — foi bem recebida, mas os constituintes ainda questionam se a fórmula atingiria o principal objetivo: fortalecer estados e municípios. A Subcomissão ouvirá técnicos, autoridades estaduais e municipais, juristas e estudiosos do assunto, para elaborar sua proposta.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 2, 22/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112190

[54] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 81.
[55] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 109.
[56] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 93.

Todavia, essa foi outra das tantas "vitórias de Pirro" contidas no Sistema Tributário da Constituição de 1988. Como é notoriamente sabido, o governo central, com a anuência dos demais Poderes da República, frustrou a intenção dos constituintes utilizando-se de uma série de estratagemas para evitar a perda de receitas, a mais notória delas consistente no "esvaziamento" do IR e do IPI, impostos partilhados, e concomitante "criação/majoração" da CSLL, do PIS, do Finsocial, da Cofins, da CPMF, da Cide e de outros tantos tributos não partilhados.

Por fim, cumpre registrar que a ANC optou pela vinculação das receitas de uma série de contribuições ao financiamento da Seguridade Social e da educação básica, cf. os arts. 195 (contribuições do empregado e do empregador sobre folha de pagamento, CSLL, Cofins, contribuição sobre concursos de prognósticos), 239 (PIS/Pasep) e 212 (Salário-Educação) da CF-88.

Os referidos recursos deveriam ser utilizados na elaboração do Orçamento da Seguridade Social, garantindo autonomia financeira para a execução de ações sociais. Esse objetivo do constituinte originário foi igualmente mitigado ao longo dos anos, seja pela criação de instrumentos de desvinculação de recursos, como a DRU e os Fundos Social de Emergência e de Estabilização Fiscal, seus antecessores, seja pela utilização dos recursos em atividades meramente acessórias às ações de saúde, previdência e assistência sociais[57].

3.3.5. Outros temas debatidos

Evidentemente, não é o objetivo deste artigo tratar de todos os temas objeto de discussões na Subcomissão. Mas seria uma falta grave deixar de mencionar pelo menos dois outros assuntos, até pela sua caracterização como ferramentas do regime ditatorial que se encerrava. Trata-se dos empréstimos compulsórios e dos decretos-leis.

Para mostrar a indignação contra os empréstimos compulsórios, segue um trecho da palestra de Geraldo Ataliba:

> O que acontece é que a atual Constituição não diz para que existe empréstimo compulsório e remete ao Código Tributário Nacional, que diz: "(...) calamidade, guerra e contingência que exija uma absorção do poder aquisitivo da moeda, uma redução da moeda em circulação." Muito bem. Foi feito um empréstimo compulsório em 1983 porque saiu nos jornais a notícia de que houve inundações em Santa Catarina. O Executivo se aproveitou do pretexto e disse: "Estamos precisando de dinheiro. Então, com base no noticiário dos jornais de que há uma inundação em Santa Catarina, empréstimo compulsório". Essa lei não falou em calamidade nem garantiu que o dinheiro iria para as vítimas das enchentes. Foi um pretexto para dar dinheiro para o Estado, e um dia ele vai devolvê-lo, mas não integralmente nem com correção. Foi rigorosamente um tributo.[58]

No mesmo sentido, vários constituintes manifestaram-se contra o empréstimo compulsório, destacando-se Sérgio Spada[59], que o qualificou de instituto "desmoralizado", e Jesus Tajra[60], que apontou a injustiça dos compulsórios sobre automóveis e gasolina, criados no bojo do Plano Cruzado.

Pode-se dizer que a Constituição de 1988 resolveu, com sucesso, os problemas acima apontados. O art. 148 da CF-88, entre outras regras, passou a exigir lei complementar para a criação de empréstimos compulsórios; não mais permitiu sua utilização nos casos de absorção de poder aquisitivo; e vinculou as receitas às despesas que fundamentassem sua criação. Resultado: nunca mais foi criado um único empréstimo compulsório[61].

Quanto aos decretos-lei, a indignação não era menor, até porque eles excluíam o Poder Legislativo da apreciação de matérias econômicas, conforme apontou o constituinte José Maria Eymael:

[57] Para uma análise das implicações da vinculação de receitas, v. Motta (2008).

[58] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 77.

[59] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 81.

[60] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 106.

[61] No congelamento de ativos no Plano Collor, a forma jurídica utilizada não foi a do empréstimo compulsório, uma vez que foi utilizada medida provisória (MP nº 168/90) para viabilizar a ação do Banco Central.

> Inicialmente, gostaríamos de fazer uma mera constatação: a de quanto este país perdeu nos últimos vinte anos, tendo excluído o Poder Legislativo da prerrogativa de legislar sobre matéria econômico-financeira.[62]

Na mesma linha, o palestrante Souto Maior Borges afirmou que o decreto-lei era praticamente o único instrumento utilizado para regular a matéria tributária[63] e Hugo de Brito Machado pregou a vedação da criação de tributos por decreto-lei[64].

Digno de transcrição, ainda, o desabafo do palestrante Luiz Alberto Brasil de Souza:

> Outro aspecto do atual sistema tributário é a parafernália legislativa, do cipoal legislativo. Fiscais, secretários de Fazenda, contribuintes, todos estão, eu não diria literalmente perdidos, mas extremamente confusos com essa parafernália fiscal, com essa fúria legisferante sobre a tributação neste país. É preciso racionalizar mais.[65]

Walmir José Rezende resumiu o sentimento da época quando pregou a devolução da competência tributária ao Parlamento nos seguintes termos:

> (...) nossa proposta primeira é de que a norma material tributária seja de competência exclusiva do Congresso Nacional, de que não sejam delegadas competências ao Executivo. Isto para que não se repita a situação a que temos assistido nos últimos vinte anos, com o Poder Legislativo transferido para o gabinete do ministro da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal, onde as dificuldades financeiras do governo eram tratadas não à custa do aperfeiçoamento da máquina administrativa, mas a golpes de caneta, aumentando alíquotas e criando novos impostos. Nossa principal reivindicação, portanto, é que o Poder Legislativo não delegue competência.[66]

Pois bem. O decreto-lei se foi. Porém, a devolução da plena competência tributária ao Poder Legislativo não ocorreu. O sucedâneo do decreto-lei repetiu sua sina. Criada para ser utilizada apenas em casos extremos de urgência e relevância, a medida provisória, utilizada sem parcimônia pelo Poder Executivo, tornou-se instrumento banal na edição de matéria tributária. As críticas acima não poderiam ser mais atuais.

4. Conclusões e considerações finais

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que os debates ocorridos no âmbito da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas acabaram por se refletir de forma perceptível na Constituição de 1988. Conforme visto ao longo deste trabalho, é possível fazer correlações entre os temas fiscais que empolgaram os constituintes e os dispositivos afinal contemplados no texto constitucional.

Quanto aos aspectos substanciais das matérias tributárias aprovadas, pode-se dizer que o legislador constituinte originário oscilou entre o conservadorismo e a ousadia.

O conservadorismo ficou por conta da manutenção dos fundamentos da tributação sobre a produção e o consumo, haja vista que foi rejeitado o imposto sobre o valor agregado cobrado no destino e foram mantidos os principais tributos cobrados à época (ICM/ICMS, ISS, IPI, PIS, Finsocial/Cofins, etc.).

O resultado dessa decisão repercute ainda hoje sobre o Sistema Tributário Nacional: vários tributos – federais, estaduais e municipais – são cobrados sobre praticamente a mesma base tributável; o ICMS e o ISS padecem dos males da "guerra fiscal", instrumento que perdeu completamente sua eficácia, e, juntamente com a Cofins e o PIS não cumulativos, produzem um volume monumental de créditos fiscais não aproveitados; a legislação, doutrina e jurisprudência relativas a esses tributos tornaram-se um "quebra-cabeças" confuso e aleatório, não havendo uma lógica subjacente que justifique as decisões tomadas por parlamentares, magistrados, auditores, procuradores, advogados e demais agentes públicos ou privados envolvidos no processo de sua elaboração.

[62] *Danc* (Suplemento) de 26/6/1987, p. 70.
[63] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 95.
[64] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 89.
[65] *Danc* (Suplemento) de 2/7/1987, p. 103.
[66] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 80.

Houve também ousadia. Na tributação da renda e do patrimônio, como visto, os constituintes tomaram decisões francamente favoráveis à isonomia tributária, registrando inequívoca preferência pela progressividade e pelos tributos graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. Após acalorado debate, prevaleceu a cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas, cuja falta de implementação não pode ser debitada à ANC. A exigência de lei complementar para o estabelecimento do tributo, embora possa ter dificultado a tarefa do Parlamento, não pode ser considerada uma barreira intransponível, até porque, em tributação, esse tipo de diploma legal é corriqueiramente utilizado[67].

No mesmo diapasão, a ANC buscou realizar uma significativa redistribuição de recursos em favor dos entes subnacionais. Foram criados alguns novos tributos estaduais e municipais, que, como se viu, não vingaram por vários motivos. Além disso, o ICM transformou-se no robusto ICMS, que absorveu as bases dos impostos únicos federais, e os percentuais do FPE e FPM foram generosamente elevados. E a Seguridade Social foi contemplada com fontes exclusivas de financiamento, separadas do caixa do Tesouro Nacional.

Como se vê, o legislador constituinte originário buscou conceber um Sistema Tributário mais justo, equânime e equilibrado, oferecendo à sociedade um texto constitucional compatível com isso. Porém, o processo histórico subsequente frustrou a efetiva implementação desse objetivo. A tributação da produção e do consumo hipertrofiou-se, sobrecarregando o consumidor e distorcendo a concorrência em desfavor do empreendedor nacional que paga corretamente seus tributos. A tributação da renda, após um primeiro momento caracterizado pela busca da isonomia tributária, tornou-se tão iníqua quanto antes, penalizando sobretudo o trabalhador assalariado do mercado formal. A tributação do patrimônio praticamente não existe[68]. Os tributos tornaram-se ineficazes e custosos, alguns deles sonegados de forma acintosa.

Diante dessa situação, não é surpresa constatar que o Brasil se encontra na vexatória situação de, sendo um dos países com piores indicadores de distribuição de renda e riqueza, ter uma carga tributária desproporcionalmente centrada na tributação do consumo, o que prejudica as camadas mais pobres da população[69].

Já a redistribuição de recursos da União para estados e municípios e a vinculação de receitas para a execução de ações sociais foram frustradas por uma série de artifícios que, como mencionado anteriormente, solaparam a arrecadação dos tributos partilhados, elevaram a dos não partilhados e desviaram receitas dos objetivos para os quais a correspondente contribuição foi criada.

Enfim, passados mais de vinte anos, quase todas as preocupações expostas nos debates da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas perduram até hoje. Junte-se a esse quadro desolador a sonegação dos dados econômico-tributários, realizada sem cerimônias pelas administrações fiscais, o que impede a construção de uma base técnica mínima para as discussões relativas à Reforma Tributária e permite aos principais agentes envolvidos realizarem discursos radicais contra um ou outro aspecto da política tributária, mas que mal disfarçam o desejo de deixar tudo como está, afinal tributo bom é o que o outro paga.

[67] O ICMS (LC nº 87/1996), o Simples Nacional (LC nº 123/2007) e o ISS (LC nº 116/2003) são apenas alguns exemplos de matéria tributária regulamentada por leis complementares. O próprio Código Tributário Nacional, embora tenha sido originalmente aprovado na forma de lei ordinária (Lei nº 5.172/66), tem *status* de lei complementar.

[68] No Brasil (2007), os tributos sobre a propriedade representaram 3,37% da receita tributária total; no Reino Unido (2005), 12,0%; nos Estados Unidos (2005), 11,4%; no Japão (2005), 9,7%; na França (2005), 7,8%. V. BRASIL (2008), p. 10.

[69] Em 2007, a tributação sobre a produção e consumo respondeu por 46,90% da carga tributária nacional; a folha de pagamento, por 22,56%; a renda, por 19,28%; as transferências financeiras, por 4,88%; a propriedade, por 3,37%; os demais tributos, por 3,02%. V. BRASIL (2008), p. 8.

5. Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Ipea: Cadernos de Economia*, Brasília, n. 7, abr. 1992. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1102.pdf.

AZEVEDO, Beatriz. As contribuições sociais no projeto da Constituição. *Ipea: texto para discussão*, n. 124, nov. 1987. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/1987/td_0124.pdf.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *A carga tributária no Brasil 2007*: análise por tributos e bases de incidência. (Estudos Tributários; 20). dez. de 2008. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudo-tributarios/estatisticas/CTB2007.pdf

CYSNE, Rubens Penha; COIMBRA-LISBOA, Paulo C. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil: 1947-2003. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 620-624, out./dez. 2004. Disponível em: http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/877/1615.pdf?sequence=1

DIAS NETO, João. 45 anos de carga tributária no Brasil: uma análise de sua evolução. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 6, out./dez. 1993.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil*. Tese (Doutorado) – UnB, Brasília, ago. 2008.

HIGUCHI, Hiromi; HIGUCHI, Fábio Hiroshi. *Imposto de Renda das empresas*: Interpretação e prática. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

TEBECHRANI, Albert; CAMPOS, Fortunato Bassani; MACHADO, José Luiz Ribeiro. *Regulamento do Imposto de Renda para 1988*. São Paulo: Resenha Tributária, 1988.

_____. *Regulamento do Imposto de Renda para 1989*. São Paulo: Resenha Tributária, 1989.

WERNECK, Rogério L. F. A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da Sest. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 381, ago. 1986.

Anexo I: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 22/4/1987	Fernando Resende	Economista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) da Seplan	Reforma do Sistema Tributário Nacional
	Alcides Jorge Costa	Professor de Direito Tributário da Faculdade de Direito da USP	Sistema Tributário Nacional
4ª 24/4/1987	Geraldo Ataliba	Professor catedrático de Direito Tributário da USP	Dispositivos constitucionais pertinentes aos Tribunais de Contas, reforma tributária
	Cleuber de Barros Loyola	Superintendente-geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal	O município na próxima Constituição
	Nivaldo Passos Kruger	Secretário-geral da Associação Brasileira de Municípios	Reorganização tributária
	Jorge Koury Hadaue	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios e prefeito de Juazeiro – BA	Os municípios e a Constituinte
5ª 28/4/1987	Carlos Alberto Longo	Professor adjunto da Faculdade de Economia e Administração da USP	Reforma tributária
	Pedro Jorge Viana	Chefe do Escritório Técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste (Etene)	Reforma fiscal
	Ozias Monteiro Rodrigues	Secretaria da Fazenda do estado do Amazonas	Reforma do sistema tributário brasileiro
	Luiz Carlos Hauly	Secretário de Finanças do estado do Paraná representando os secretários de Fazenda dos estados da Região Sul/Sudeste	Reforma tributária
	Cezar Cassel	Representante da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Fafite)	Sistema tributário
	José Machado de Campos Filho	Secretário da Fazenda do estado de São Paulo	Reforma tributária
	Walmir José de Resende	Representante da União Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco)	Sistema tributário – administração fiscal
	Fernando Ferreira de Mello Júnior	Secretário da Fazenda do estado de Santa Catarina	Sistema Tributário Nacional
	Alexandre Cunha Ribeiro	Representante do secretário da Fazenda do estado do Rio de Janeiro	Imposto sobre Serviços (ISS)
	Lindoval Queiroz Alcântara	Subscretário do Amapá	Reforma tributária – territórios

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª 29/4/1987	Ives Gandra das Silva Martins	Professor titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie	Sistema federativo e organização tributária
	Guilherme Quintanilha de Almeida	Secretário da Receita Federal	Sistema Tributário Nacional
	Souto Maior Borges	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco	Idem
	Edvaldo Brito	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia	Idem
7ª 30/4/1987	Baldonedo Arthur Napoleão	Coordenador da Frente Municipalista Nacional e prefeito de Barroso/MG	Reforma do sistema tributário brasileiro – defesa dos municípios
	Hugo de Brito Machado	Professor de Direito Tributário da Universidade Federal do Ceará	Reforma do sistema tributário brasileiro
	Orlando Calman	Professor de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo	Federalismo fiscal no Brasil
8ª 5/5/1987	Luiz Romero Patury Accioly	Procurador fiscal do estado de Pernambuco	Restauração do sistema tributário brasileiro
	Osires de Azevedo Lopes Filho	Professor de Direito Financeiro da UnB	O sistema tributário na Nova Constituição
	Luiz Alberto B de Souza	Diretor econômico-financeiro da Telebrasília	Sistema tributário vigente
	Nelson Amâncio Madalena	Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Santa Catarina	Sistema tributário
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Coordenador do Programa de Cultura e Portadores de Deficiências do Ministério da Cultura e coordenador do Fórum Nacional para Pessoas Portadoras de Deficiência	Pessoas portadoras de deficiências físicas – política de tributação
	Roberto Rodrigues	Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Política agrícola
	José Campos de Melo	Chefe da Consultoria Jurídica da Organização das Cooperativas Brasileiras	Imunidade tributária sobre o ato cooperativo
	João Sérgio Marinho Nunes	Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)	Competência tributária da União sobre os bens minerais
9ª 6/5/1987	Everlindo Heinklein	Supervisor técnico do Escritório Regional do Paraná, do Dieese	Sistema tributário brasileiro

Anexo II: Siglas e abreviações

ABM – Associação Brasileira de Municípios;

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade;

Cacex – Câmara de Comércio Exterior (Banco do Brasil);

Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico;

CNM – Confederação Nacional de Municípios;

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;

CSLL – Contribuição sobre o Lucro Líquido;

DRU – Desvinculação de Receitas da União;

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;

FNM – Frente Nacional Municipalista;

FPE – Fundo de Participação dos Estados;

FPM – Fundo de Participação dos Municípios;

Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal;

Ibram – Instituto Brasileiro de Mineração;

ICM – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias;

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação;

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas;

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras;

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados;

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;

IR – Imposto de Renda;

IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica;

ISC – Imposto sobre Serviços de Comunicação;

ISTR – Imposto sobre Transporte Rodoviário;

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural;

IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica;

IULCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos;

IVA – Imposto sobre Valor Agregado;

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras;

PIS – Contribuição para o Programa de Integração Social;

RA – Regulamento Aduaneiro;

RE – Recurso Extraordinário;

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

V.b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Eber Zoehler Santa Helena

1. Introdução

A Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira realizou um total de seis audiências públicas, no período de 28/4/1987 a 6/5/1987. Foram convidados sete palestrantes para discorrerem em audiências públicas sobre a temática da Subcomissão, essencialmente: processo orçamentário e gestão e controle orçamentário-financeiros.

Em 8/4/1987 foi realizada reunião ordinária para escolha da Presidência, Vice-Presidências e da Relatoria, tendo sido eleitos os Srs. Constituintes João Alves (presidente), Carrel Benevides (primeiro-vice-presidente), João Natal (segundo-vice-presidente) e José Luiz Maia (relator).

A participação de entidades não governamentais foi pequena (ver quadro dos depoentes, ao final). Os convidados, à exceção do representante da Associação Brasileira de Orçamentos Públicos (Abop), foram autoridades federais, representantes de órgãos do Poder Executivo ou do órgão auxiliar do Poder Legislativo, Tribunal de Contas da União. Tal fato pode ser justificado, em parte, pelo objeto principal da Subcomissão, orçamento público, essencialmente vinculado às relações interpoderes, dentro da esfera pública. Não foi convidado qualquer representante de órgãos estaduais ou municipais, lacuna preenchida em parte por parlamentares com larga experiência de executivos estaduais, a exemplo do constituinte José Serra.

Os debates vieram a subsidiar os trabalhos da Constituinte na elaboração de dois capítulos de natureza essencialmente constitucional, pois relativos à repartição de Poderes, representados pelo disciplinamento da gestão orçamentário-financeira da administração nas três esferas da Federação, bem como pelo exercício do controle e fiscalização

orçamentário-financeira da administração, tanto externo, pelo Poder Legislativo, como interno, exercido pela própria administração.

Assim, foram discutidos temas que se traduziram nos atuais artigos 70 a 75 (Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, parte do Capítulo I – Do Poder Legislativo do Título IV – Da Organização dos Poderes) e nos atuais artigos 163 a 169 das duas Seções (Normas Gerais e Orçamentos) pertencentes ao Capítulo II – Das Finanças Públicas.

2. Contexto histórico

A Constituinte de 1988 marcou o retorno das prerrogativas parlamentares no trato das questões relacionadas às finanças públicas, subtraídas pela Constituição de 1967 e mais ainda pela Emenda Constitucional nº 1/69.

Leis que tratam de matéria relativa à despesa e à receita pública alvoreceram conjuntamente às primeiras lutas em favor da cidadania e do controle político da sociedade sobre o Estado, intermediado por seus órgãos de representação. Trata-se da própria expressão financeira da cidadania, confundindo-se com a gênese das Constituições.

A temática orçamentária e financeira do Estado, e sua correspondente fiscalização, definitivamente insere-se naqueles temas dos mais sensíveis à formação do Estado contemporâneo. O surgimento de leis orçamentárias marca a separação do Tesouro do rei do Tesouro do Estado, e o início das hoje denominadas "finanças públicas".

No nosso caso, surge a nação independente e logo fixam-se as bases jurídicas da sociedade e do Estado em um único documento escrito, sob o influxo do movimento constitucionalista que vinha varrendo o continente europeu desde fins do século XVIII, aqui expresso pela Constituição de 1824. A carta outorgada por D. Pedro I fixou preceitos regulando o processo orçamentário, prevendo a reserva legal e de parlamento, atribuindo ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária; à Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Senado, a aprovação da lei orçamentária; e à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos.

Com a Constituição de 1891, a elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, ainda que a proposta fosse encaminhada na forma de sugestão pelo ministro da Fazenda e incorporada pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1934 remete a elaboração da proposta orçamentária ao presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando com o auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição de 1937 continha aprovação da peça orçamentária por decurso de prazo, art. 72, se não apreciada dentro de 45 dias pela Câmara dos Deputados e 25 dias pelo Conselho Federal (Senado).

Com a Constituição de 1946, o orçamento voltou a ser do tipo "misto": o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas Casas Legislativas. A Constituição de 1946, ainda que reafirmasse a competência do Poder Executivo quanto à elaboração da proposta orçamentária, devolveu ao Poder Legislativo suas prerrogativas quanto à análise e aprovação do orçamento, inclusive com emendas à proposta do governo. Manteria, também, intactos os princípios orçamentários até então consagrados.

Se considerarmos a peça orçamentária como ato administrativo e a lei que sanciona tal ato uma lei formal de aprovação, como entendia a doutrina clássica francesa e italiana, a lei orçamentária passa a ter como resultado único a remoção de um limite jurídico ao exercício legítimo de um poder-dever da administração ou de um direito reconhecido aos órgãos da administração pelas leis em vigor. Se assim se entender, o Parlamento passa a ser mero órgão homologador, impedido de apresentar emendas, pois passa a ser mero controlador de atos preestabelecidos, chancelando-os ou rejeitando-os.

Tal entendimento foi adotado, ainda que mitigadamente, no ordenamento positivo brasileiro, com seu ápice sob a égide da Constituição de 1967/69, que, ao praticamente vedar alterações na proposta orçamentária do Executivo, como expresso em seu art. 65, § 1º: "Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou objetivo.", castrou a iniciativa legislativa do Poder Legislativo em matéria de finanças públicas no tocante à despesa.

3. Temas debatidos

Parcela considerável dos diálogos nas audiências públicas é destinada ao debate sobre o grau de participação no processo orçamentário que deveria ser retomado pelo Poder Legislativo. Qual a peça orçamentária, sua medida de especificidade e universalidade, bem como os demais instrumentos de planejamento de médio e longo prazo, foram os temas marcantes.

Um consenso: a ineficácia dos dispositivos orçamentários presentes na Constituição de 1967/69, desfigurados pelo regime militar, em especial pelos vários orçamentos que foram sendo criados, como orçamento monetário que continha considerável parcela dos gastos federais na forma de subsídios financeiros e creditícios, concedidos sem qualquer transparência. Tal preocupação vê-se expressa na vedação do art. 164 da Constituição de 1988 ao uso da autoridade monetária como agente indutor de políticas creditícias, restringindo-a ao papel de reguladora do setor financeiro e gestora da política monetária e creditícia, sem caráter operativo, remetendo o orçamento das agências oficiais de fomento ao processo orçamentário, art. 165, § 2º. Assim, segregaram-se as funções monetárias das políticas públicas creditícias.

Com a incorporação dos programas governamentais de crédito ao orçamento fiscal, prestigiados foram os princípios da unicidade e universalidade orçamentária, tão almejada nas audiências e chancelada no texto constitucional, art. 165, § 5º, e hoje efetivamente consolidada na prática orçamentária.

A independência do Banco Central, veementemente propugnada pelo ex-ministro Simonsen, não foi acolhida pela Constituinte, ainda que, até hoje, esteja na pauta política, e mesmo na doutrina especializada.

A necessidade de critérios de regionalização dos gastos federais e seus reflexos na desigual distribuição da renda nacional, a todo momento lembrado, materializou-se em vários dispositivos constitucionais como no art. 165, § 6º, ou no art. 35 do ADCT.

A preocupação com as opacas renúncias de receitas é manifestada em várias passagens e ficou expressa nos arts. 150, § 6º, 151, III, ou o 165, § 6º, permitindo maior transparência a gastos de elevado impacto orçamentário. A Receita Federal do Brasil (RFB)[1] estima, para o exercício de 2009, que o valor da renúncia de receitas decorrente de benefícios tributários na esfera federal deverá alcançar a cifra de R$ 101,0 bilhões, correspondendo, portanto, à parcela de 3,20% do PIB, ou cerca de 18,88% de tudo que será arrecadado em 2009 pela RFB. Já a renúncia previdenciária para 2009 estima-se em R$ 17,13 bilhões, ou 0,55% do PIB, representando 9,45% da arrecadação previdenciária.

O descasamento entre planejamento de longo prazo – investimentos plurianuais – e de curto prazo – orçamento – é repetidamente mencionado nas audiências públicas realizadas pela Subcomissão. Como solução, várias vezes aponta-se o orçamento plurianual com créditos contendo dotações plurianuais, alteráveis anualmente, o *rolling plan* proposto por Nilson Holanda na audiência de 5/5/1987.

A conexão entre o Plano Plurianual e a lei orçamentária, reiteradamente proposta pelos convidados, vê-se imanente à lei de diretrizes orçamentárias, instituída pela art. 165, III, e útil instrumento de participação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária, hoje expandida para outras áreas sequer pensadas pelos constituintes de 1988.

[1] RFB, Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária* – 2009 (Gastos Tributários). Disponível em:http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2009/DGT2009.pdf. agosto 2008.

Os artigos 70 a 75 da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária receberam considerável influência da minuta apresentada pelo TCU na audiência de 6/5/1987, exceto pela pretensão do Tribunal de criar uma nova modalidade de controle externo ao fixar existirem três formas de controle: congressual, externo e interno.

3.1. Estrutura do modelo orçamentário e esgotamento do modelo 67/69

Na audiência pública de 29 de abril de 1987 (*Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 143), o secretário da Secretaria de Orçamentos Federais (SOF), Sr. Márcio Reinaldo, ressaltou o exaurimento do orçamento federal com despesas anormais relativas a pessoal, encargos financeiros assumidos com dívidas internas e externas, pouco sobrando para investimentos públicos diretos ou por convênios com estados e municípios. Mencionou como fonte da escassez de recursos as isenções fiscais e subsídios financeiros aprovadas pela legislação ordinária, faltando um estudo mais aprofundado sobre suas eficácias política, econômica e social. Questionou as vinculações de receita, fundos e orçamentos paralelos, como o monetário, de crédito, das estatais, que não transitam pelo Tesouro Nacional.

O presidente da Associação Brasileira de Orçamentos Públicos (Abop), Sr. Antônio Augusto Amado, ressaltou o orçamento como instrumento de planejamento, devendo tanto ele quanto os planos serem regionalizados, para enfrentar as disparidades setoriais e regionais. Propôs serem as ações do setor público programadas em planos plurianuais compatibilizados com os orçamentos anuais. Mostrou-se contrário à unificação dos orçamentos, defendendo orçamentos das estatais e o monetário por suas heterogeneidades. O orçamento do setor público deveria ser composto de uma parte relativa aos Poderes de Estado e outra às estatais. Ressaltou a necessidade da universalidade das receitas e despesas no orçamento.

Defendeu a divisão do orçamento conforme seu momento de gasto efetivo: 1) produção de bens, prestação de serviços e formação de ativos pelos entes públicos; 2) transações financeiras como as transferências, amortização da dívida, inversões financeiras. As operações de crédito devem ser consideradas expressamente como financiamento do déficit.

Propôs um orçamento de isenções (renúncias) tributárias com os subsídios constando na receita e com seus beneficiados na despesa, discriminados por setores e programas.

Criticou a vinculação regional e setorial da receita, pedindo sua vedação constitucional, exceto quando nela prevista ou nos planos de médio e curto prazo, com período determinado para a vinculação. Pediu a limitação na criação de fundos.

Propôs que os procedimentos para elaboração e execução orçamentária fossem os mesmos para a administração direta e indireta, forma de desestimular a criação de fundos, autarquias e fundações. Combateu a prática de subestimar a proposta orçamentária como mecanismo de combate à inflação, o que distorcia a execução. Defendeu o envio da proposta orçamentária só em 30 de setembro, e não 31 de agosto, por estar mais próximo da execução, assim como a concessão de dotações só para projetos elaborados ou para serviços já anteriormente criados.

Considerou fundamental vincular aumento da despesa com a fonte de recurso para financiá-la, vedar a transposição de um programa para outro sem prévia autorização legal, abrir crédito suplementar e especial sem prévia lei ou recurso correspondente, realização de despesa que exceda o crédito autorizado. Ressaltou a importância de se criar um sistema de acompanhamento e gerência, não somente financeiro. Propôs um orçamento das estatais triplo: de produção, de transações financeiras e de investimento.

Em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimentos propôs um Plano Plurianual do Setor Público, abrangendo tanto Estado como as empresas estatais e aprovado pelo Congresso Nacional. Se o Executivo não encaminhar no prazo fixado a proposta orçamentária, ele propôs a formação no Congresso de uma comissão técnica para elaborá-la. Remeteu à lei federal para fixação das diretrizes gerais de direito financeiro público e

orientação da elaboração e execução dos orçamentos públicos nas três esferas da Federação.

O relator da Subcomissão, constituinte José Luiz Maia, defendeu a unificação do orçamento em uma só peça, secundado pelo constituinte Messias Góis, que mencionou, dentre outros, nunca ter passado pelo Congresso o orçamento da Previdência Social, além de reiterar a necessidade de um orçamento que contemplasse todos os programas e projetos do governo, findando por pedir uma constituição sintética.

O constituinte José Guedes manifestou sua contrariedade à redução do prazo para apreciação da proposta orçamentária, como proposto pelo presidente da Abop, e foi favorável à inclusão na Constituição do princípio da prioridade no pagamento de pessoal.

O constituinte Carrel Benevides propôs a venda dos imóveis do Congresso Nacional, afastou um simples remendo na ordem constitucional-orçamentária e exigiu maior publicidade à execução orçamentária.

O constituinte Firmo de Castro assinalou a necessidade da correção das disparidades de renda regionais e pessoais, propondo dispositivo concedendo participação mínima nos incentivos fiscais e investimentos públicos nas regiões mais pobres. Ademais, arguiu o presidente da Abop sobre a transferência para a União das dívidas externas estaduais e municipais que tenham aval da União. O presidente da Abop respondeu não acreditar que fixar vinculações resolvesse as distorções regionais, pois essas são dinâmicas e interdependentes e só um processo de planejamento pode solucionar tais desafios.

Quanto à transferência das dívidas estaduais e municipais pela União, o diretor da SOF pediu prudência e estudo de caso a caso, pois poderia piorar a distribuição dos recursos públicos entre os entes. Quanto à fixação no texto constitucional de limites para transferência às regiões pobres, concordou com o presidente da Abop e deu o exemplo da Emenda Calmon, vinculando 13% dos recursos públicos à educação, já à época insuficientes, no caso da União.

3.2. Equilíbrio fiscal, unicidade orçamentária e independência do Banco Central

A audiência pública de 30 de abril de 1987 (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 138), quando foi convidado o ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, Sr. Mário Henrique Simonsen, foi uma das mais relevantes audiências realizadas pela Subcomissão e voltou-se para discussões sobre equilíbrio fiscal, unicidade orçamentária e independência da autoridade monetária, tema até o presente motivo de intensa discussão política e doutrinária.

O ministro vinculou um governo bem estruturado à unicidade orçamentária, uma só peça legislativa consignando todas suas receitas e despesas, com a lei orçamentária dando transparência à gestão financeira do governo, anunciando à sociedade onde e quanto vai gastar e com que recursos. O equilíbrio fiscal exige que o administrador público esteja protegido contra as pressões para aumentar as despesas. Por esta razão, um ritual severo costuma preceder e acompanhar a execução orçamentária. A Lei de Meios deve ser previamente aprovada pelo Congresso, e as despesas, antes de autorizadas, devem ser devidamente empenhadas. Esse é o clássico ritual orçamentário que, presumidamente, deveria abranger um orçamento único. A seu ver, para o controle das finanças públicas é indispensável um Banco Central independente.

A ideia de um Banco Central independente traz implícito o balanço de poder. Mesmo em um orçamento unificado, o Poder Executivo deve dispor de alguma flexibilidade para atender a imprevistos, mas, para isso, existem reservas de contingência orçamentárias, além, eventualmente, da possibilidade de emendas à lei orçamentária, de abertura de créditos suplementares extraordinários, com prévia aprovação do Congresso.

O ministro lembrou que o Brasil se notabilizava por ser um país com três orçamentos: o fiscal, o monetário e o das estatais, apesar dos esforços em unificá-los, pelo menos contabilmente. Segundo o ministro, os orçamentos monetário e das estatais, de orçamento só têm o nome, porque eles podiam ser estourados à vontade sem que necessariamente houvesse qualquer sanção,

exceto nos acordos com o FMI, quando, então, suspendem-se os créditos ao país. Por outro lado, pouca discussão se dá no Congresso à tramitação da Lei de Meios, em razão de sua conhecida parcialidade em termos do universo das despesas e receitas.

Mencionou o ministro ser, na maior parte do mundo, a lei orçamentária uma das mais polêmicas, obrigando o ministro da Fazenda a ir ao Congresso e passar semanas e semanas a discuti-la; já no Brasil, é uma das leis mais pacíficas, mesmo no período anterior a 1964. Paralelo a isso, lembrou o ministro, há fila à porta dos gabinetes do ministro da Fazenda, do ministro do Planejamento, para pedir verbas extras não previstas no Orçamento. Ao que o ministro questionou a Subcomissão:

> Será que esse quadro pode ser revertido apenas por uma simples disposição constitucional quanto à unicidade orçamentária? Eu lembraria que não se pode acusar a Constituição em vigor de ter esquecido o princípio de unicidade orçamentária.

Para tanto, o ministro mencionou a obrigatoriedade presente no art. 62 da Constituição de 1967, da universalidade orçamentária de todas as despesas e receitas públicas "tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do Orçamento". Aduziu ao § 3º do mesmo artigo, que estabelece que "nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimentos ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do Orçamento, durante o prazo de sua execução". Portanto, para ele, já existiam dispositivos no texto constitucional de 1967 coibindo orçamentos paralelos, mas que se tornaram "letra morta", o que para o ministro decorre do poder do Executivo de emitir moeda, quando "o princípio da unicidade orçamentária cai no vazio", usado abusivamente para concessão de créditos subsidiados, renovados reiteradamente. Assim, "é indispensável separar o Executivo do poder emissor. Ou seja, ter aquilo que o Brasil jamais teve: um Banco Central independente."

O ministro exemplificou com os orçamentos paralelos que fluíam através do Banco do Brasil e sua Carteira de Redesconto, autorizada a solicitar ao Tesouro a emissão, para poder cobrir as necessidades de caixa do Banco do Brasil. Portanto, o Tesouro emitia para financiar o próprio Tesouro.

O ministro enumerou as características básicas de um modelo de Banco Central independente: mandato dos seus administradores, por exemplo com indicação pelo presidente da República para um período de seis anos, renovável uma vez, sujeito à aprovação do Senado; lei que proíba financiar diretamente as despesas do Tesouro, facultada a compra de seus títulos, para regular a taxa de juros e o fluxo de emissão monetária.

A Lei nº 4.595, de 1964, chegou perto da ideia da criação de um Banco Central independente, mas das negociações em sua tramitação, quanto ao que seria a função do Banco do Brasil, nasceram duas figuras estranhas: a famosa conta-movimento do Banco do Brasil e a própria figura do orçamento monetário, originariamente destinado a disciplinar as operações ativas do Banco do Brasil.

Reconhecendo que no Brasil jamais houve um Banco Central independente, trouxe ao debate as implicações políticas e econômicas de um Banco Central independente, algo equivalente à criação de um quarto poder, o poder emissor, que deveria funcionar em paralelo com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Defendeu que a independência do Banco Central é recomendável em regimes presidencialistas e absolutamente indispensável em regimes parlamentaristas, sob pena de haver permanente descontinuidade da política monetária cambial e de tudo o mais. Citou o exemplo da Itália, com inúmeros governos, mas por trinta anos com um único presidente no Banco Central italiano, o De Carli, que garantia certa continuidade à política monetária e cambial.

Um Banco Central independente certamente tira do Executivo muitos de seus poderes discricionários, já que ele acaba com as verbas orçamentárias canalizadas pelos mecanismos de crédito. Para o Legislativo isto significaria um acréscimo em seu

coeficiente relativo de poder, porque aí o que passa a ser fundamental na delimitação dos gastos públicos é a lei orçamentária e as posteriores emendas que venha a ter.

Todavia, alertou o ministro para a possibilidade de dissonância entre o Banco Central independente e os demais Poderes, exemplificando com o caso norte-americano do governo Reagan: uma política monetária austera e uma política fiscal extremamente frouxa. Essa conjunção, reconhece o ministro,

> (...) trouxe problemas como uma recessão sem precedentes, desde a década de 1930, (...) acompanhada de uma alta de juros que atraiu capitais de todo mundo para os Estados Unidos, valorizando de modo absurdo o dólar em relação às demais moedas internacionais, até setembro de 1985. Com essa valorização, parte da agricultura, da indústria e do setor de construção dos Estados Unidos foi arruinada pela incapacidade de competir no mercado exportador. E os Estados Unidos acabaram também se transformando no maior devedor internacional, recorde que não pertence mais a nós – os Estados Unidos já o assumiram há muito tempo, com seus déficits comerciais de quase 70 bilhões de dólares por ano. E agora, ultimamente, o dólar começou a despencar – na realidade, desde o final de 1985 – nos mercados financeiros internacionais, o que mostra, de fato, que a ideia do Banco Central independente não é uma panaceia... Se perguntarmos: o que há de errado, a austeridade monetária ou a falta de austeridade fiscal? A resposta, óbvia, é que não é a austeridade monetária, mas, sim, a falta de austeridade fiscal.

O tema de um banco central independente e distante do "orçamento monetário" paralelo, até hoje polêmico, à época foi motivo de coberturas jornalísticas como o artigo do *Jornal do Brasil* de 10/8/1987 com o título: "Ex-ministros querem Banco Central livre"[2]. Nele, o constituinte Francisco Dornelles, ex-ministro do governo Sarney, declarava: "se não for retirado do Banco Central o poder de suprir recursos ao Tesouro Nacional, na base de emissão de moeda, para fazer frente a gastos não previstos no orçamento, não há gestão econômica e financeira que resista às pressões políticas".

Logo a seguir, o ministro focou a questão no engessamento fiscal oriundo da vinculação excessiva de receitas a despesas específicas, opinando pela flexibilidade na Constituição, propondo serem tais vinculações remetidas à normatização por lei complementar. Defendeu uma Constituição enxuta, excluído de seu texto temas como participação do capital privado nacional e estrangeiro no sistema financeiro. Argumentou que estatização do sistema financeiro desafina com a ideia de um orçamento unificado, que exige um Banco Central independente, algo comprometido quando são bancos oficiais e suas linhas de crédito subsidiado, não crendo que, em nome da democracia, se possa pedir a estatização dos bancos para beneficiar mutuários à custa dos contribuintes. Aí sendo relevante o orçamento unificado, que "teria a vantagem de revelar quem estaria pagando a conta: a vítima acabaria sendo o favelado e o beneficiado, o aventureiro."

O constituinte Roberto Campos ressaltou ter o Brasil, à época, talvez, "a única Constituição comoventemente anti-inflacionária do mundo, de um detalhismo incrível", para concluir que "nossa inflação, se existe, é absolutamente inconstitucional" e creditando tal evento no Brasil ao fato de "que há leis que pegam e há leis que não pegam". Concordou com o ministro quanto à falta de eficácia da Seção VI da Constituição de 1967, que trata do Orçamento. Como exemplo da falta de eficácia dos dispositivos constitucionais mencionou a ausência, na lei orçamentária, de todos os grandes projetos que geraram dívida externa, como o programa nuclear, Itaipu, Tucuruí e, agora mesmo, um novo projeto que se delineia, o da ferrovia Norte-Sul, para não falar em projetos secretos, como o de um submarino nuclear, que jamais foram inclusive objeto do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI).

O constituinte Roberto Campos confirmou a necessidade de restrições a vinculações de receitas públicas, objetando a simples vedação, por ser inócua. Reconheceu a excessiva rigidez em não se permitirem emendas ou transferências das dotações

[2] *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 3, 10/8/1987; disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/128041.

orçamentárias e sua ingenuidade como tecnocrata, em 1967, que imaginava ser o Poder Executivo austero e o Poder Legislativo, dissoluto:

> A experiência prática me revelou o contrário: o Poder Executivo é mais dissoluto na utilização de verbas e na promoção de empreendimentos fáusticos – no sentido de seguir o segundo capítulo de Fausto, do Conselho de Mefistófeles – do que o Poder Legislativo. Esse versículo deve ser modificado, a fim de que se permita ao Congresso modificar a lei orçamentária, fazendo transferências de dotações, e mesmo aumentando dotações, desde que indicada a correspondente fonte de receita.

O constituinte Roberto Campos concordou com o ministro quanto à necessidade de um Banco Central independente, sem o qual seria extremamente difícil controlar a inflação em um regime presidencialista e impossível em um regime parlamentarista. O Banco Central nasceu independente em 1964, com um conselho monetário composto de nove membros, só quatro demissíveis *ad nutum*, sob total controle do Poder Executivo, os demais ou eram diretores do Banco Central, com mandato, ou representantes da iniciativa privada, também com mandatos. Todavia, ele não resistiu à primeira transição do governo militar. Ao explicar a necessidade do Banco Central independente ao recém-eleito presidente Costa e Silva, a resposta foi: "O guardião da moeda sou eu". Acrescentou que: "O presidente considerava uma infringência de sua autoridade não ter absoluta liberdade para mudar também o presidente do Banco Central".

O constituinte julgou desnecessária a estatização de bancos privados porque o Banco Central praticamente já tinha estatizado o sistema, visto que a soma de Banco Central, bancos estaduais, bancos federais especializados e caixas econômicas já representavam dois terços das instituições existentes, provavelmente 70% da captação total de poupança, acrescido do controle de 45% dos depósitos compulsórios dos bancos privados e da aplicação obrigatória do crédito para as pequenas e médias empresas, para a agricultura, e assim por diante. Concluiu:

> Então, o crédito já está totalmente estatizado no Brasil. Se algo há a fazer, talvez seja desestatizá-lo. Simplesmente porque a democracia política exige que o eleitor, para ser independente, não seja um cliente econômico. (...) Enquanto a democracia política é manifestada através de intervalos de mobilização, a economia de mercado é um voto diário e constante.

O constituinte José Serra, ao mencionar recompilação das propostas e sugestões apresentadas no âmbito da Constituinte, reiterou a preocupação dos constituintes com a excessiva vinculação de receita com determinadas despesas ou funções, como educação, saúde, tecnologia, Amazônia, problemas do menor, Nordeste, cujos pleitos chegavam perto de cem por cento das receitas.

Com respeito à independência do Banco Central, lembrou a extinção da conta-movimento do Banco do Brasil. Questionou a necessidade de tal autonomia, dando o exemplo da inflação italiana, apesar do Banco Central independente. Objetou os efeitos, sobre a economia, de um presidente do Banco Central e sua diretoria extremamente expansionistas e que partilhassem da ideia de juros negativos, de uma espécie de reinstalação de lei da usura.

Afirmou o receio de tal autonomia no caso brasileiro, à época, quando o Banco Central, além de ser autoridade monetária, cumpria um papel de instituição de fomento e de execução de política de produção no país. Defendeu a unicidade orçamentária: fiscal, das empresas, de investimento e da Previdência Social, remetendo-se seu disciplinamento à legislação complementar.

O ministro Simonsen propôs um meio termo entre a liberdade total de intervenção parlamentar no processo orçamentário pré-1967 e a restrição absoluta pós-67, ou seja, liberdade para criar despesa desde que indique a correspondente fonte de receita, associado a fator de correção monetária, como as Obrigações do Tesouro Nacional (OTN).

Ao que o constituinte José Serra aditou que um orçamento em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) implicaria reajustes da despesa, como salários, mencionando a defasagem

entre receita e despesa sempre que a inflação prevista fosse diferente da real. Assim, a seu ver: uma "ORTNização do orçamento parece inviável, do ponto de vista do seu próprio financiamento".

O ministro Simonsen concordou nas dificuldades operacionais de uma "ORTNização" orçamentária, observando que não "significaria que os salários tivessem de, necessariamente, ser ajustados a cada mês". Propôs critérios definidos de previsão de receita. Quanto ao Banco Central, pode tornar-se superexpansionista ou supercontracionista e simplesmente adotar um programa que esteja completamente em desacordo com o resto de política do governo, esse tipo de coordenação poderia ser feito, por exemplo, estabelecendo-se que o Banco Central apresentaria anualmente uma faixa de variação das metas monetárias, feito por mensagem do Executivo, com proposta do Banco Central aprovada pelo Congresso.

A mistura de Banco Central com banco de fomento gera conflito natural entre as funções do Banco Central e as funções de banco comercial, propondo que as funções de fomento divididas entre Banco Central, Banco do Brasil, BNDES e outros órgãos, deveriam ser estabelecidas por alocações explícitas na lei orçamentária.

O constituinte Fernando Coelho questionou se, dentre os pré-requisitos para a nomeação de presidentes e diretores do Banco Central, poderia ser constitucionalizada a vedação a que esses não fossem vinculados a instituições financeiras, e a possibilidade de se eliminarem os títulos ao portador e se seria a política de investimentos das empresas estatais instrumento de redistribuição de rendas, em vista de sua concentração regional.

O ministro Simonsen respondeu que a vedação proposta poderia ser vista como estigmatização do banqueiro, argumentando que foi a inflação que favoreceu os bancos. Quanto aos títulos ao portador não se opôs, já que muitos países democratas, inclusive os Estados Unidos, não têm títulos ao portador; quanto aos impostos sobre doação, herança e patrimônio e sobre o patrimônio imobiliário expõem o risco da fuga de capitais, a exemplo do ocorrido no México ou na Venezuela. Tais impostos têm apelo social, mas geram arrecadação ínfima e dificuldades na fixação de critérios de sua exação.

O constituinte José Serra reafirmou o pensamento do ministro Simonsen de que um Banco Central como instituição independente em verdade atrai a questão de qual a instância ou instrumento que deve autorizar e explicitar a despesa e seu financiamento, seja por imposto inflacionário, aumento do endividamento, aumento de carga tributária, transferência, corte de outras despesas para que se financie isso etc.

O ministro Simonsen exemplificou afirmando que o Banco Central independente poderia comprar títulos públicos, poderia comprar reservas, mas não poderia comprar títulos de agricultores endividados e se a operação se realizasse, fatalmente teria de passar previamente pelo Congresso Nacional em termos de limites de emissão de meios de pagamento, não *a posteriori*.

O constituinte Benito Gama deu como exemplo da necessidade de autoridade monetária independente a autorização do ministro da Fazenda que estados brasileiros fizessem antecipação de receita equivalente a três meses da receita do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), um aumento do déficit em torno de 100 bilhões de cruzados. O ministro Simonsen agradeceu o exemplo e instou os constituintes a juntarem todas as despesas públicas em um só documento.

O constituinte Francisco Dornelles sugeriu que medidas legislativas poderiam ser adotadas para "evitar que o Poder Executivo iniciasse programas cujo custo é discutível, porque, frequentemente, começa-se um programa com determinado custo e no meio verifica-se que o custo é várias vezes maior." Ao que o ministro Simonsen respondeu já existir disposição constitucional vedando o início de qualquer investimento se não estiver no orçamento plurianual de investimentos e cuja exigência deveria ser estendida a todas as empresas estatais, sem exceção, seja via subvenção ou recursos próprios. Defendeu um orçamento plurianual rotativo, renovando mais um exercício.

O constituinte José Serra mostrou-se descrente da operacionalidade do orçamento plurianual de investimento pela falta de

especificidade e eficácia. Para aperfeiçoá-lo, deu o exemplo de relatórios semestrais do governo paulista, enviados à Assembleia, sobre o cumprimento das metas físicas e financeiras das obras nele contidas, propondo a adoção de algo semelhante em nível constitucional.

O constituinte Simão Sessim interrogou o ministro Simonsen se entendia cabível eliminar, ou transformá-los em adicionais, impostos como o Finsocial e outros, que formam o Caixa 2, onde as transferências são negociáveis, para que fossem partilhados obrigatoriamente com os estados e municípios, acabando por completo com as transferências negociáveis.

O ministro Simonsen respondeu com sua concordância óbvia, não vendo razão para a União usar critérios discricionários para transferências a estados e municípios. Deveria ser fixado

> (...) o automatismo do repasse dos fundos por um dispositivo genérico da Constituição, não apenas no caso do Finsocial, mas um dispositivo absolutamente genérico, estabelecendo que todo recurso arrecadado pela União e destinado aos estados e municípios seria repassado automaticamente.

3.3. Participação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária

Na audiência de 30 de abril de 1987 (*Danc* – Suplemento, 18/6/1987, p. 138), o constituinte José Serra reconheceu haver uma polarização entre duas posições quanto ao tema da participação do Legislativo na elaboração orçamentária: "(...) uma estilo pré-64, quando o Legislativo tinha capacidade para criação de despesas, (...) outro extremo seria vedar ao Legislativo qualquer iniciativa em matéria de despesa ligada à legislação atual." Quanto à primeira opção, ponderou o descolamento entre programação e execução referindo-se à resposta do ministro San Thiago Dantas à afirmação por deputado de haver verba orçamentária: "Meu filho, uma coisa é verba no Orçamento; outra é dinheiro. São duas coisas diferentes". Defendeu uma comissão permanente do Legislativo para se pronunciar sobre a despesa e receita.

Ao que o constituinte Roberto Campos retrucou com o exemplo da Comissão de Fiscalização, prevista no art. 45 da Constituição de 1967, cuja lei regulatória demorou dezessete anos para ser aprovada – só ocorreu em fins de 1984 – e a criação em 1985 da Comissão de Fiscalização do Senado, da qual ele foi presidente, dando testemunho da dificuldade da obtenção de quórum para funcionamento. Já a Câmara, que deveria ter criado a mesma Comissão, fê-lo apenas formalmente – até à época não a tinha constituído.

Na mesma audiência, o ministro Simonsen comparou o governo com um time que

> (...) acaba se dividindo em dois grupos: os ministros da defesa e os ministros do ataque. Os da defesa são os ministros do Planejamento e da Fazenda; do ataque são todos os demais. O sistema funciona como uma espécie de time que quer fazer gol contra, em que os ministros do ataque são tão mais eficientes quanto mais atrapalharem os da defesa e vice-versa.

Para ele, a vida da administração pública seria facilitada em um sistema de orçamento em que tudo tivesse de passar pelo Congresso, em que não houvesse possibilidade de verbas extraorçamentárias, ou seja, verbas que não passam pelo Congresso.

Ele resumiu as maiores preocupações dos ministros da Fazenda, na maioria dos países do mundo, supondo que houvesse um Banco Central independente: 1. entenderem-se com o presidente do Banco Central; 2. cuidar da parte tributária e 3. preparar com o ministro do Planejamento a proposta orçamentária, que é realmente a grande lei e que é, depois, debatida no Congresso. E concluiu: "volto à ideia de que a fiscalização e a aprovação prévia, pelo Congresso, de todas as despesas públicas, é absolutamente essencial."

3.4. Planejamento de curto, médio e longo prazo e o orçamento

Na audiência pública de 5 de maio de 1987 (*Danc* – Suplemento, 19/6/1987, p. 153), o presidente do Ipea/Iplan, Sr. Nilson

Holanda, inicialmente historiou o orçamento e sua precedência em relação ao planejamento e a necessidade de revisão de sua estrutura normativa, a exemplo de sua anualidade, com as decisões econômicas de repercussão cada dia mais prolongadas. Mencionou outros instrumentos de política econômica que não passam pelo orçamento, como a política cambial, de juros, de crédito ou salarial. O fato de esses instrumentos, como o orçamento monetário, passarem ao largo da proposta orçamentária reduz o controle congressual sobre as políticas adotadas pelo Executivo.

Nilson Holanda assinalou o esvaziamento do planejamento, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), centralizados no Executivo e vazios de conteúdo econômico, sem orientar as ações de governo. Carecem esses planos de base financeira e de acompanhamento sistemático, no que denominou espasmos quinquenais: de cinco em cinco anos se discute, depois se esquece. Indicou a excessiva diferenciação de programas; escasseiam os recursos, multiplicam-se as siglas, com a setorialização do planejamento. Ressaltou a falta de avaliação da execução dos projetos.

Destacou a falta de carreiras estruturadas na administração, com pessoal recrutado na base da confiança, quando elogiou a criação da Escola Nacional de Administração Pública, voltada à formação de elite administrativa e gerencial para administração direta. Sugeriu a revisão da legislação relativa ao planejamento, viciada em casuísmos e exceções.

Para superar o planejamento estanque, propôs um *rolling plan*, agregando-se a cada ano um novo exercício, em substituição ao vencido, acrescido de um Programa de Acompanhamento do Plano, inclusive com comissão parlamentar para acompanhá-lo. Tal posicionamento já tinha sido adotado pelo ministro Simonsen na audiência de 30 de abril, quando defendeu um orçamento plurianual rotativo, renovando-se a cada exercício financeiro à frente.

O presidente do Ipea sugeriu a criação de estruturas colegiadas no Executivo, com a revitalização dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, criação de um Comitê Central de Planejamento integrado pelos secretários-gerais dos ministérios. Integração em um só documento do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), Consolidação dos Programas Governamentais e Orçamento Sest (orçamento das estatais). O OPI deveria incluir os gastos sociais e de custeio no que denominou Orçamento-Geral de Dispêndios, plano trienal com atualização e avaliação a cada exercício.

A sociedade deveria participar no planejamento já na fase de sua elaboração no Executivo. Propugnou o fortalecimento dos órgãos regionais de desenvolvimento e transferência aos estados e municípios de algumas funções do governo central e retirar da Seplan tarefas executivas, restringindo-a à coordenação. Paralelo à manutenção do mecanismo dos incentivos fiscais, defendeu a constituição de fundos regionais de desenvolvimento administrados pelos órgãos regionais como Sudam e Sudene e pelos bancos regionais, voltados para investimentos governamentais nas regiões.

O constituinte Firmo de Castro arguiu o convidado sobre seu posicionamento frente à polêmica do orçamento unificado *versus* orçamento setorializado e autonomia dos órgãos de desenvolvimento regional.

Ao que respondeu o presidente do Ipea ser favorável a um orçamento plurianual de dispêndios, paralelo ao orçamento anual unificado, que deveria abranger, além do fiscal, a previdência e assistência social e o monetário, com as estatais constando em uma síntese. Essa peça permitiria uma visão clara da distribuição setorial e regional dos recursos federais. Defendeu a manutenção da supervisão ministerial para os órgãos de desenvolvimento regional, que passariam a ter um fundo constitucional de desenvolvimento regional e a participar dos órgãos coletivos nacionais que concedem incentivos e subsídios fiscais, financeiros e cambiais. Respondendo ao constituinte Furtado Leite, alertou para a necessidade de maior transparência dessas renúncias de receitas. Defendeu uma comissão congressual permanente de acompanhamento

de obras que apreciaria temas como, por exemplo, a conveniência da hidrovia ou ferrovia dos Carajás.

O constituinte Naphtali Alves questionou como poderia o Congresso ter maior participação nas decisões relativas à dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional. Em resposta, o presidente do Ipea afirmou ser necessário incluir no orçamento da União o serviço da dívida de cada ano, visto ser um gasto fiscal. Defendeu maior autonomia, em relação ao governo, para o Banco Central, fortalecendo-o em sua função típica, controle monetário e fiscalização bancária, retirando-lhe a de agência de fomento.

3.5. Normas de gestão orçamentário-financeira

Na audiência pública de 5 de maio de 1987 (*Danc* – Suplemento, 20/6/1987, p. 134), o secretário da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Sr. Andrea Sandro Calabi, ressaltou as medidas do órgão voltadas para a maior transparência na aplicação dos recursos públicos como a unificação do caixa do Tesouro Nacional, com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), e a correspondente reformulação do Controle Interno do Poder Executivo. Propôs a inserção no novo texto constitucional de princípios e bases gerais comuns à União, estados e municípios na administração das finanças públicas, como: independência e separação das finanças das três esferas da Federação; equilíbrio geral das finanças públicas como obrigação comum; mecanismos de seu reequilíbrio se alterado por conjuntura econômica; criação de um Conselho das Finanças Públicas, presidido pelo ministro da Fazenda, composto pelos secretários da Fazenda e representantes de municípios; limites de endividamento nas três esferas, pois afirmou ser o endividamento público desmesurado forma regressiva de tributação da sociedade; limites plurianuais de obrigações; sistema de controle interno em capítulo próprio, não como ancilar do controle externo; reforço do acompanhamento e controle da execução orçamentária; independência do Banco Central; inclusão do orçamento monetário e de crédito no orçamento da União; e controle das responsabilidades da União.

Dentre as medidas propostas, a criação do Conselho de Finanças Públicas, concretamente a mais inovadora, teve repercussão na mídia, como demonstra artigo do *Jornal do Brasil* sob o título "Tesouro quer que conselho planeje finanças públicas".[3] Na opinião de Calabi:

> A política financeira pública só tem condições de alcançar os objetivos traçados, na medida em que os orçamentos e a administração das finanças públicas – pela União, estados e municípios – forem orientados na mesma direção. Dificilmente se obterá o reequilíbrio ou a correção do déficit público, enquanto um dos níveis do governo adotar orientação e objetivos diferentes.

As resistências naturais a um conselho com poderes tão amplos, em um sistema federativo como nosso, impediram de vicejar a ideia na Constituinte.

O secretário propôs a não-coincidência do exercício financeiro com o ano civil, evitando distanciamento entre a elaboração e execução orçamentária, pois a aprovação da proposta se dá no período natalino e de férias, cumulada pela mudança de mandatos. Assim, sugeriu a entrega da proposta até 30/4, discussão até 30/6 e exercício iniciando em 1º/7.

O relator da Subcomissão questionou a existência de trinta tributos ocultos, não expressos no orçamento, e de recursos não repassados pela União aos estados e municípios. Ao que respondeu o secretário da STN, reconhecendo tal fato e os esforços despendidos para trazer todos os recursos para peça orçamentária única da União. Quanto às transferências, disse serem automáticas, não havendo como não serem repassadas. Reconheceu dificuldades na explicitação dos subsídios implícitos da política de preços agrícolas, como do trigo ou do álcool e sua ausência do processo orçamentário. Mencionou a necessidade da sepa-

[3] *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 5, 6/5/1987; disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131556.

ração da dívida pública em suas funções de financiamento do déficit e de regulação monetária.

O constituinte Messias Góis indagou sobre o controle pelo governo dos fundos, secretos ou não; sobre o saneamento dos bancos estaduais; sobre a conveniência da coincidência do ano civil com o exercício financeiro; e quais as medidas para atualização constante da lei orçamentária.

O secretário da STN respondeu que a implantação do caixa único do Tesouro conseguiu incorporar a maioria, senão todos, dos 98 fundos à época existentes e o encerramento de 3.500 contas bancárias. Sobre o saneamento das dívidas estaduais e municipais, informou dar-se por operações de empréstimo que consolidam a dívida existente, mas exigem seu pagamento, permitindo a reestruturação do ente, mas com custo orçamentário para a União. Sobre a inflação, reconheceu os problemas que ela traz para a programação e execução orçamentária e para o controle fiscal do setor público. O Banco Central deve ser utilizado pelo Tesouro como um prestador de serviços na colocação de seus títulos destinados ao financiamento do déficit.

Ao que o constituinte Messias Góis propôs que o Executivo submetesse ao Legislativo trimestralmente ou semestralmente uma atualização, uma revisão do programa de governo. O secretário da STN respondeu que já teria sido pensado o orçamento em OTN, o que exigiria também a indexação das receitas.

O constituinte Firmo de Castro trouxe a questão do aumento, desde os anos 60, da participação da União no total de recursos tributários da Federação e pediu a opinião do secretário da STN sobre a redistribuição da renda pública por disposição do ADCT, acompanhada da assunção pela União da dívida externa estadual e municipal, contraídas com aval dela.

O secretário da STN ponderou que essa era uma questão relativa não só à distribuição interesferas, mas também dos limites ao processo de endividamento global e ao peso da carga tributária sobre a economia. Reconheceu que a base tributária de impostos federais cresceu mais do que a dos impostos estaduais, em especial IRPF e IOF, mas foram criados mecanismos de transferência dessas parcelas, como fundos de participação de estados e municípios, com metade do orçamento federal de 1987 sendo destinados a estados e municípios. O aumento de recursos também levaria ao aumento de encargos aos estados e municípios, ou ao aumento do já elevado endividamento federal ou, ainda, ao fechamento de programas federais. Afinal, toda a despesa da União se faz sobre uma base territorial, estados e municípios. A absorção de dívidas externas pela União é puro lançamento contábil, com a rolagem pela União das dívidas estaduais e municipais, à época, de 75% do serviço da dívida, com 100% do principal e 50% dos juros. Apesar do aumento real, em 1986, de 43% do ICMS, identificam-se aumentos com gastos com pessoal nos estados de até 200% em termos reais.

O constituinte Firmo de Castro ponderou o momento e a oportunidade da revitalização da Federação, das desconcentrações do poder, da riqueza e da administração, exigindo da União diminuição de sua participação, não em termos absolutos, mas relativos, até por que não estaria descartado aumento da carga tributária. A Constituinte deveria trabalhar um processo de transferências de longo prazo entre as esferas da União.

O constituinte Irajá Rodrigues reiterou a assunção das dívidas externas estaduais e municipais pela União, arguindo ter essa última melhores condições de rolagem. Discordou da compensação do aumento das transferências com maiores encargos sob o argumento de que estudos, feitos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão federal, demonstram que os governos municipais gastam melhor os recursos com resultados até quatro vezes maiores.

O constituinte José Serra, relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, elogiou a criação da STN e mencionou dificuldades da inserção no orçamento fiscal de receitas de estatais e do orçamento monetário, por sua heterogeneidade. Ressaltou o papel decorativo do Legislativo no processo orçamentário sob a égide da Constituição de 1967, todavia, disse que não haveria de se pretender agora permitir a criação fragmentada de despesas pelo Legislativo.

Igualmente, propôs uma comissão permanente destinada a apreciar a criação de despesas que não passam pelo orçamento, como a decisão de conceder crédito subsidiado à agricultura, ou iniciativas como criar uma estatal para procurar petróleo.

O secretário da STN, encerrando, alinhavou o que deveria constar do orçamento da União: receitas e despesas fiscais, aportes de capital às estatais, a dívida pública emitida para financiamento do déficit, e a inserção dos investimentos das estatais. A participação do Legislativo deveria se basear em fontes definidas de financiamento, senão a limitação deixaria de ser orçamentária e passaria a ser de caixa, aplicando-se a afirmação do ministro Santiago Dantas – "Tem verba, mas não tem dinheiro" –, devolvendo-se o controle ao Executivo. Ao mencionar a relevância dos subsídios do crédito agrícola, foi aparteado pelo constituinte José Serra, que propôs atribuir competência ao Congresso para apreciar tais matérias.

3.6. Controle externo orçamentário-financeiro

Nas audiências públicas de 28 de abril de 1987 (*Danc* – Suplemento, 17/6/1987, p. 139) e 6 de maio de 1987 (*Danc* – Suplemento, 24/6/1987, p. 127), foi debatido pela Subcomissão o controle externo da administração, a ser exercido pelo Congresso Nacional, com a colaboração do Tribunal de Contas (TCU), órgão auxiliar do Poder Legislativo. O constituinte Firmo de Castro propôs na audiência de 28 de abril que essas fossem realizadas com mais de um participante. Assim, na audiência de 6 de maio de 1987, além da presença do presidente do TCU, ministro Fernando Gonçalves, compareceram os ministros Alberto Hoffmann e Ewald Pinheiro.

O presidente do TCU, ministro Fernando Gonçalves, manifestou o interesse do ente em se integrar, cada vez mais, com o Congresso Nacional, no intento de combater a corrupção e o mau emprego dos dinheiros públicos. Destacou a função técnica do TCU de subsidiar o julgamento político das contas públicas realizado pelo Congresso Nacional. O TCU acabara de criar a Secretaria de Auditoria, forjando a expectativa de controle imanente para os órgãos da administração, pela possibilidade de, a qualquer momento, chegar uma equipe do TCU para fiscalizar, sem prévio aviso. É a fiscalização concomitante.

O relator da Subcomissão, constituinte José Luiz Maia, afirmou que no orçamento, como plano de ação dos Poderes, repousam todas as ações e limitações do Poder Público e que deveria ser estabelecido um equilíbrio entre receita e despesa. Instou seus pares a encontrar formas de participação da sociedade na elaboração do orçamento. Perquiriu o convidado a se manifestar sobre a existência de Conselhos de Contas ou Tribunais de Contas Municipais, já que os auxiliares dos Poderes Legislativos municipais eram os Tribunais de Contas Estaduais, com raras exceções, considerando seus julgamentos superficiais.

Quanto à questão, o presidente do TCU eximiu-se de dar uma resposta por tratar-se de questão política, ainda que mostrasse preocupação com a proliferação dos Conselhos de Contas, considerando necessária a fixação de critérios para a criação desses tribunais. Mencionou a fiscalização em países como França, Inglaterra, Estados Unidos e outros, onde há descentralização de recursos, mas centralização da fiscalização, por ficarem as últimas mais distantes e, de certa forma, imunes a influências. Ressaltou que os Tribunais de Contas dos estados dão parecer técnico, mas quem julga são as câmaras de vereadores, onde o Poder Executivo tem grande influência, inclusive para recusar o parecer do Tribunal. Mencionou a importância da legislação que devolvesse ao TCU a fiscalização dos fundos federais transferidos aos municípios e estados.

O constituinte José Serra, em intervenção na audiência pública de 30 de abril de 1987, arguiu o ministro Mário Henrique Simonsen quanto a sua visão sobre a relação fiscalização orçamentária, Tribunais de Contas, Legislativo e execução orçamentária e, mais amplamente, das contas públicas. Ao que o ministro Simonsen respondeu caber ao Congresso fiscalizar, com o auxílio da auditoria do TCU, facultado o poder de subcontratar mais auditorias. Essa questão não foi mais apreciada nas audiências da Subcomissão e tampouco foi constitucionalizada.

O constituinte Roberto Jefferson propôs a implantação de Tribunais de Contas por áreas de influência geopolíticas. O constituinte Messias Góis ressaltou a necessidade de controle da administração indireta pela possibilidade de, aí, ocorrer grande desvio da boa aplicação do dinheiro público.

Como já anunciado na audiência de 28 de abril, o ministro do TCU Alberto Hoffmann, na audiência pública de 6 de maio de 1987, apresentou uma minuta de texto constitucional elaborada pelo Tribunal. O texto dividia em congressual (pelo Legislativo), externo (pelo Tribunal de Contas) e interno (pela administração pública) o controle dos atos e contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

ORÇAMENTO

Ouvido pela Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, presidida pelo deputado João Alves (PFL — BA) e tendo como relator José Luiz Maia (PDS — PI) o presidente do Tribunal de Contas da União, o deputado Fernando Gonçalves (E), anuncia a apresentação de proposta daquela Corte.

A Subcomissão rompeu com o princípio da unicidade orçamentária, prevendo, na Constituição, dois orçamentos para o setor público: o da União e o das empresas estatais.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

A proposta remeteu à lei o processo de controle congressual pelas Casas do Congresso, determinando aos Tribunais de Contas, não só o da União, o envio ao Congresso Nacional de informações que forem solicitadas sobre fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, e sobre os resultados das auditorias e inspeções realizadas, bem como a comunicação de suas decisões sobre ilegalidade de despesas e irregularidade de contas.

A fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União seria exercida mediante controle externo e interno, cabendo o primeiro ao Tribunal de Contas, e compreenderia: o julgamento dos atos e das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração pública direta e indireta; apreciação das contas do governo da União; realização de inspeções e auditorias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; a fiscalização das entidades supranacionais de cujo capital social o Poder Público participe, de forma direta ou indireta, nos termos previstos no respectivo tratado constitutivo.

As normas para o exercício do controle externo seriam fixadas pelo Tribunal de Contas, que aplicaria aos responsáveis as sanções previstas em lei. O Tribunal de Contas daria parecer prévio, em noventa dias, sobre as contas do governo da União, enviadas pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo. O Tribunal de Contas representaria, conforme o caso, ao Poder Executivo, ao Senado Federal ou à Câmara dos Deputados, sobre irregularidades ou abusos por ele verificados.

O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público, ao verificar a ilegalidade de qualquer despesa, deveria assinar prazo para que o órgão ou entidade da administração pública adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, podendo sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

O Tribunal de Contas julgaria, para fins de registro, a legalidade dos atos de nomeação de pessoal para cargos de caráter efetivo, nos quadros permanentes dos órgãos da administração direta, bem como das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões, não dependendo de julgamento as melhorias posteriores, que não alterassem o fundamento legal do ato concessório.

A inovadora atribuição do controle do ingresso no serviço público foi motivo de intensa cobertura jornalística, em especial nos momentos iniciais da vigência da nova Carta de 1988, como assinala o *Correio Braziliense*, em reportagem extensa sobre a contratação irregular de servidores, sem a realização de concurso público, com o título "TCU agora controla todas as nomeações", onde o presidente do TCU, Alberto Hoffman, considerava, à época, esta a maior tarefa do Tribunal:

> A nova Carta autoriza o TCU a vetar as nomeações no momento de sua publicação no *Diário Oficial* e abrange desde concursos públicos até concursos internos. Irregularidades como idade superior à permitida, ou preenchimento de vagas acima do estabelecido, serão constatadas pelo Tribunal antes mesmo que o funcionário seja empossado.[4]

Remeteu-se à lei disposições sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das funções e na descentralização de seus trabalhos.

O ministro Fernando Gonçalves reafirmou a importância de o controle dos recursos federais transferidos para entes subnacionais ser equidistante, isento de influências. O desconhecimento pode comprometer a fiscalização, a exemplo dos valores transferidos pelos fundos da União para municípios e estados, que devem levar em consideração as restituições do Imposto de Renda.

O constituinte Messias Góis apontou para a necessidade do Congresso Nacional se pronunciar quanto às irregularidades apontadas pelo TCU em contrato.

O constituinte João Natal questionou a possibilidade, na minuta apresentada pelo TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo, de esse Tribunal representar diretamente ao Poder Executivo sobre irregularidades por ele verificadas, haja vista que a competência do controle externo é do Congresso Nacional, que deveria ser consultado. O ministro Fernando Gonçalves esclareceu que o TCU faz o julgamento técnico, que subsidia o do Congresso, de caráter político.

O ministro Ewald Pinheiro, do TCU, lamentou o Tribunal não ter competência legal para decidir sobre todos os temas, devendo aí transferir a instância ao Congresso Nacional. O encaminhamento é precedido de apreciação pelo Tribunal, o processo instruído com pareceres. Ademais, fez comparação entre o regime de controle da Constituição de 1946, com o registro prévio e o posterior, para ele ilusório, utópico, feito depois do ato praticado. Já a tomada de contas permitiu o fortalecimento do Tribunal e do Congresso Nacional. Em 1946, o TCU só examinava as autarquias; hoje verifica as empresas públicas e de economia mista. Ressaltou a inovação do controle de admissões de pessoal, antes restrita à sua aposentação, que incluiria, para ele, também a administração indireta. Assinalou que o Tribunal perdeu o registro prévio, mas ganhou as inspeções, quando ele se adianta às irregularidades, o que cria o controle remoto, por surpresa. Ele defendeu que o Tribunal deveria examinar a utilidade, conveniência e oportunidade de uma despesa. A vedação ao exame do mérito da despesa seria resquício da autoritária Lei Orgânica do TCU, de 1937. Lamentou a retirada do poder decisório quanto às ilegalidades em contratos, antes somente sujeitos a recurso no Congresso, hoje sujeito à remessa obrigatória ao Congresso.

O constituinte Adhemar de Barros Filho questionou o dispositivo da minuta que mantém a prerrogativa de o presidente da República nomear os ministros do TCU, aprovada a escolha pelo Senado Federal. Ao que o ministro Fernando Gonçalves respondeu que a minuta restringe-se a repetir o texto da Constituição de 1967, visto que o tema tem natureza política, cabendo à Constituinte decidir sobre ele.

O relator, constituinte José Luiz Maia, questionou, quanto à minuta do TCU, da necessidade de remeter-se à legislação complementar a definição do controle congressual sobre atos da administração pública direta e indireta, se ela poderia ser regulada diretamente no texto constitucional. Menciona a disposição de

[4] *Correio Braziliense*, Brasília, nº 9.303, p. 14, 6/10/1988; disponível em http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/119686.

já no texto constitucional criar uma comissão mista permanente de orçamento e fiscalização financeira. Quanto ao controle externo, ressaltou ser titularizado pelo Congresso Nacional. Ao que o ministro Ewald Pinheiro disse não ver inconveniente, se assim entendido pela Constituinte, em alargar as fronteiras da Constituição, disciplinando o controle externo. Já quanto ao controle congressual, se eximiu de comentar, por não ser assunto dos membros do Tribunal, repetindo entender existirem três formas de controle: congressual, externo e interno.

Com essa última manifestação, concluíram-se as audiências públicas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, órgão da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
2ª 28/4/1987	Fernando Gonçalves	Ministro-presidente do Tribunal de Contas da União	Sistema de fiscalização financeira
3ª 29/4/1987	Marcio Reinaldo Moreira	Secretário de Orçamento e Finanças da Seplan	Elaboração do orçamento da União
	Antônio Augusto Oliveira Amado	Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público	Orçamento e a Constituição
4ª 30/4/1987	Mário Henrique Simonsen	Ex-ministro da Fazenda, ex-ministro do Planejamento e diretor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas	Orçamento e sistema financeiro
5ª 5/5/1987	Nilson Holanda	Presidente do Ipea, Iplan	Sistema de planejamento e orçamento
6ª 5/5/1987	Andréa Sandro Calabi	Secretário do Tesouro Nacional	Orçamento e fiscalização financeira
7ª 6/6/1987	Fernando Gonçalves	Ministro-presidente do Tribunal de Contas da União	Idem
	Alberto Hoffmann	Ministro do TCU	Idem
	Ewald Sizenato Pinheiro	Ministro do TCU	Idem

V.c – Subcomissão do Sistema Financeiro

Eliacir Marques Pereira

1. Introdução

A Subcomissão do Sistema Financeiro, presidida pelo constituinte Cid Sabóia de Carvalho, tendo como relator o constituinte Fernando Gasparian, realizou sete reuniões de audiências públicas.

Essas audiências foram organizadas em painéis, objetivando ouvir o maior número possível de pessoas. Cada painel reuniu de quatro a cinco convidados com traços comuns, como a filiação à mesma categoria profissional; a vinculação a uma mesma escola de pensamento econômico, ou a escolas parecidas; ou por fazer parte de determinado setor de atividade.

O presidente exerceu a função de moderador, sendo debatedores os demais membros da Subcomissão.

Com estes critérios e procedimentos, foram realizados 7 painéis, com a participação de 32 palestrantes convidados, cuja relação encontra-se em anexo.

Com o objetivo de proporcionar ao leitor uma visão geral dos principais temas debatidos, agrupamos estes em nove itens. Em cada tema, selecionamos trechos de alguns depoimentos, que consideramos ilustrativos dos diversos enfoques e posições que pudemos captar. Assim, reproduziremos trechos das exposições de dezenove palestrantes.

Os debates nesta Subcomissão resultaram nos seguintes dispositivos:

- artigos 163 e 164;
- artigo 192, que continha 8 incisos e 3 parágrafos.

2. Contexto histórico

Os debates foram realizados no contexto de uma inflação crônica, com o fracasso de sucessivos planos econômicos lançados no período. O primeiro deles foi o Plano Cruzado.

Editado em 28 de fevereiro de 1986, o Plano Cruzado foi constituído pelas seguintes principais medidas:

- reforma monetária, com a criação do "cruzado", resultante do corte de três zeros do "cruzeiro";
- congelamento de preços por um ano;
- congelamento dos salários, pelo valor médio dos seis meses anteriores, acrescido do abono de 8%;
- extinção da correção monetária;
- criação do índice de preços ao consumidor (IPC), para a correção da caderneta de poupança e demais aplicações financeiras de prazos superiores a um ano.

Inicialmente, o Plano Cruzado provocou grande euforia popular. Os consumidores foram convocados a se tornarem "fiscais do Sarney", denunciando as remarcações de preços. A inflação foi contida e aumentou-se o consumo. Porém, o forte crescimento da demanda abalou o congelamento e levou o Plano ao fracasso.

Após apenas quatro meses de vigência, o Plano Cruzado já mostrava a sua fragilidade: as mercadorias desapareciam das prateleiras dos supermercados, os fornecedores cobravam ágio e a inflação voltava a subir. Mesmo assim, o congelamento foi mantido até as eleições daquele ano, quando partido do governo venceu nos principais estados.

A 21 de novembro de 1986, foi lançado o "Plano Cruzado II", que estabeleceu:

- a liberação de preços de bens e serviços;
- a negociação entre proprietários e inquilinos para o reajuste de aluguéis;
- a majoração das alíquotas de impostos sobre cigarros e bebidas;
- o cálculo da inflação através de novo índice de preços ao consumidor, que passou a ter como base o consumo das famílias com renda de até cinco salários mínimos.

O fracasso do "Plano Cruzado II" ficou evidenciado pela disparada de preços e pelo esgotamento das reservas cambiais, culminando com a decretação da moratória da dívida externa, em janeiro de 1987.

A tentativa seguinte foi o "Plano Bresser", lançado em 16 de junho de 1987, com as seguintes medidas:

- congelamento de preços, salários e aluguéis por sessenta dias;
- forte corte de despesas públicas;
- desativação do gatilho salarial.

Foram retomadas as negociações com o FMI, suspendendo a moratória.

Mesmo com a adoção destas medidas, a taxa de inflação do ano de 1987 atingiu a 366%.

Neste contexto, o Sistema Financeiro Nacional concentrava suas operações no giro da dívida pública mobiliária. O crédito ao setor privado era extremamente escasso. A prática de elevadíssimas taxas de juros causava indignação na sociedade.

3. Temas debatidos

3.1. Diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Anteriormente, o SFN não havia sido incluído na Constituição. Sua regulamentação era feita pela legislação ordinária.

O Decreto nº 22.626, de 1933, conhecido como "Lei da Usura", limitou as taxas de juros contratuais a 12% ao ano e proibiu o cálculo de juros sobre juros.

Marcos regulatórios relevantes foram editados, entre 1964 e 1971, através de cinco leis ordinárias e de uma lei complementar, a seguir sintetizadas.

A Lei nº 4.357, de 1964, introduziu a correção monetária, através da criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Seu objetivo foi superar o impasse causado pela aplicação da Lei da Usura em um ambiente inflacionário.

A instituição da correção monetária possibilitou, através da Lei nº 4.380, de 1964, a criação do Sistema Financeiro da Habitação, coordenado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

A Lei nº 4.595, também de 1964, estabeleceu a estrutura do SFN, criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil, permanecendo o Banco do Brasil com algumas funções típicas de autoridade monetária.

Na composição do CMN, era prevista a participação, entre outros, de sete membros da sociedade civil, com mandato de sete anos.

A Lei nº 4.728, de 1965, estabeleceu a estrutura do mercado de capitais, regulado pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizado pelo Banco Central.

Por sua vez, a Lei nº 4.829, de 1965, delegou ao Banco Central a administração de diversos fundos e programas agroindustriais, atribuindo-lhe, assim, funções de banco de fomento.

Finalmente, a Lei Complementar n° 12, de 1971, ao regulamentar o artigo 69 da Constituição, estabeleceu a possibilidade de as operações de crédito referentes à colocação e resgate de título do Tesouro serem realizadas independentemente da estimativa e fixação das respectivas receitas no orçamento fiscal.

Essa estrutura gerou um quadro de confusão institucional, amplamente questionado por vários palestrantes, a exemplo de Dércio Munhoz, André Lara Rezende e Carlos Langoni.

> (...) Temos ainda, como lembrou aqui também o **professor Dércio Munhoz**, dentro do Banco Central, uma área estranha à atribuição de autoridade monetária e de banco central em si, qual seja, a área de fomento. A parte de crédito agrícola, com os programas do Proagro e outros, está afeta ao Banco Central. São atribuições de fomento ao desenvolvimento, e não se enquadram no perfil clássico de um banco central, de uma autoridade monetária (....) Porque o sistema é híbrido e bastante complexo, ainda teríamos de introduzir o relacionamento desse sistema de autoridades monetárias com o Tesouro, acima e abaixo, com o restante do Sistema Financeiro. O relacionamento das autoridades monetárias com o Tesouro também é bastante confuso, e o é porque, do ponto de vista clássico, o Tesouro deveria ter um orçamento com suas receitas – todas as receitas fiscais e demais receitas parafiscais que porventura venha a ter – e o orçamento de despesas (...)[1]
>
> (...) O problema fundamental está na dificuldade de controle sobre o chamado Orçamento Monetário. Na realidade, o Orçamento Monetário é uma figura totalmente nova, uma figura que normalmente não deveria existir. Deveria existir, sim, um programa monetário, metas monetárias, dos meios de pagamento, do crédito em geral, e não o Orçamento Monetário. A própria expressão Orçamento Monetário simboliza a confusão institucional que mencionei anteriormente, ou seja, ele é um prolongamento do orçamento fiscal. Ele é utilizado, na realidade, para cobrir despesas que não tenham uma contrapartida de receita fiscal adequada, definida em nível do Orçamento Fiscal da União e tampouco pode contar com a contrapartida, por exemplo do endividamento do setor público, através da colocação de títulos de longo prazo. Portanto, há essa interdependência entre o orçamento fiscal e o orçamento monetário, que cria enormes dificuldades, especialmente para que o Congresso Nacional possa avaliar, com precisão, com realismo, o nível de dispêndio público que está sendo implementado na economia brasileira (...)[2]

Conclui, então, Carlos Langoni que a prioridade para a Constituinte seria a redefinição do papel do Banco Central simultaneamente à definição clara das regras orçamentárias.

---

[1] André Lara Rezende. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[2] Carlos Langoni. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.

As afirmações acima foram corroboradas por João do Carmo Oliveira:

> (...) E surgiu, então, algo totalmente estranho ao sistema: o chamado orçamento monetário. O que era mera programação monetária do ano, que, a rigor, a autoridade monetária deveria expor para o resto da nação ou para seus representantes, ou seja, a política monetária de controle e de moralização da moeda, passou a ser um orçamento, através do qual se passava a fazer a distribuição de recursos, a distribuição das finanças públicas.[3]

Outra característica do SFN àquela época era sua estrutura formal, baseada na especialização das instituições, sendo seus principais agentes os bancos comerciais, os bancos de investimento, as financeiras, os bancos de desenvolvimento, as sociedades de crédito imobiliário, as distribuidoras e corretoras. Na prática, esta estrutura não foi implantada.

> (...) Outra distorção está na quebra do princípio de especialização do sistema, determinada pelo alto grau de conglomeração do sistema financeiro. Então, neste sentido, as decisões para o conglomerado são tomadas tendo em vista a maximização do lucro global para o sistema. Desta forma, quebra-se aquele princípio de especialização da reforma bancária de 1964 e 1965, que previa a especialização para as instituições – bancos de investimentos, bancos comerciais, corretoras, distribuidoras, etc.[4]

Camilo Calazans de Magalhães, entre outras disfunções do Sistema Financeiro Nacional, destacou a incapacidade de os bancos de investimento fornecerem financiamento de longo prazo:

> Numa apreciação genérica, pode-se dizer que, desde há muito, se detectam claros sinais de desvio dos propósitos que presidiram tanto a Lei nº 4.595, de 31/12/64, quanto a Lei nº 4.728, sobre as quais ainda se apoia o sistema financeiro. Três desses desvios poderiam ser citados de passagem:
>
> - o Banco Central assumiu funções que não lhe são próprias;
> - os intermediários financeiros, incluindo os bancos de investimento, são avessos ao financiamento de longo prazo; e
> - o processo de especialização, apoiado nos conglomerados, restringiu-se apenas aos seus enunciados.[5]

3.2. Amplitude e abrangência do texto constitucional

A maior parte das exposições contemplou a amplitude e abrangência do texto constitucional, ou seja, se o SFN deveria ser incluído na Constituição, o que esta deveria estabelecer e o que deveria ser regulamentado pela legislação ordinária.

O professor João Paulo de Almeida Magalhães relacionou seis temas a serem discutidos. Não refletindo sua posição pessoal, assinalou os seguintes pontos como as preocupações dos Srs. Constituintes:

a. independência do Banco Central;

b. limitação da emissão de moeda;

c. controle nacional sobre o sistema;

d. taxa real de juros;

e. transferências inter-regionais de poupança;

f. destinação de percentual da receita tributária aos bancos regionais.

A sua posição pessoal foi contrária à inclusão da independência do Banco Central e da limitação da emissão de moeda. É favorável aos demais itens, sendo dois a depender da extensão do texto constitucional:

> Resumindo, parece que, desses seis princípios que coloquei aqui, dois deveriam de qualquer maneira ser inseridos no texto: primeiro, garantia do controle nacional sobre o sistema de bancos comerciais; segundo, garantia de destinação de percentagem da receita tributária, como

[3] João do Carmo Oliveira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[4] Hélio César Bontempo. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[5] Camilo Calazans. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.

> receita para os bancos regionais de desenvolvimento, das regiões mais atrasadas do país – isso deveria ser colocado em qualquer hipótese. E na hipótese de opção por uma Constituição extensa, acho que deveriam considerar os outros dois princípios, ou seja, o da limitação da taxa de juros reais e o da limitação das transferências interzonais determinadas pelo sistema de intermediação financeira, tal como existe hoje.[6]

A posição que prevaleceu, entre os expositores, foi a de que dever-se-ia incluir apenas alguns princípios básicos na Constituição, orientadores da regulamentação do SFN pela legislação ordinária.

Carlos Eduardo Pereira de Carvalho foi um dos que opinou por este procedimento:

> Acredito que a proposta básica para um enfrentamento disso deveria primeiro, visar a fixação de um dispositivo constitucional que propicie à legislação ordinária posterior controlar o sistema bancário, colocar limites à sua atuação, estabelecer normas de funcionamento cabíveis, em face dos interesses do desenvolvimento econômico. A Constituinte, a meu ver, deveria propor – é um artigo que coloquei na proposta – que a atividade de intermediação financeira tenha um caráter eminentemente social e deva estar vinculada aos objetivos gerais de desenvolvimento econômico, de eliminação ou de redução das desigualdades regionais, e por aí afora. Esse princípio constitucional deveria ser consagrado, porque dará base a que a legislação ordinária posterior cerceie esse poder ilimitado que os bancos têm, essa condição que desfrutam de agir, praticamente, à revelia de qualquer controle.[7]

O dispositivo acima sugerido foi incorporado ao texto constitucional, através do artigo 192, *caput*.

Carlos Lessa também destacou a necessidade de regulamentação do sistema financeiro, face ao seu poder de influência na sociedade contemporânea:

> Gostaria, em primeiro lugar, de destacar o imenso poder na sociedade econômica contemporânea que tem o sistema financeiro. É evidente que esse imenso poder de que é dotado esse elemento constitutivo do corpo econômico leva necessariamente a ter sua organização e o seu desempenho regulados, monitorados e controlados pela expressão da sociedade como um todo, que é o Estado nacional. Por conseguinte, o princípio de uma possibilidade de regulação, de uma interferência de conhecimento, de devassa e de controle – estou usando expressões que a impropriedade de um economista pede desculpas –, deve obviamente ser preceito constitucional (...)[8]

Para André Franco Montoro Filho era imprescindível que constasse na Constituição dois pontos básicos: a competência da União para emitir moeda e fiscalizar as instituições financeiras:

> Finalmente, como tópico que realmente deveria constar da Constituição, imagino que a velha atribuição do Estado, da União, de controlar a emissão de moeda, é um elemento suficientemente geral para ser considerado. Em segundo lugar, merece ser fixada a necessidade de fiscalização das operações financeiras de todos os tipos, supervisionadas pelo Poder Público.[9]

Estes tópicos foram incorporados ao texto constitucional através do artigos 163, inciso V; e 164, *caput*.

3.3. Funções do Banco Central e seu grau de autonomia

A partir do diagnóstico acima apresentado, pelo item 3.1, houve consenso no sentido de uma depuração das atribuições do Banco Central, que deveriam se restringir às funções clássicas de autoridade monetária: execução das políticas monetária e cambial, e fiscalização das instituições financeiras.

Nesse contexto, foi apoiada a proposta, apresentada por João do Carmo Oliveira, de inclusão de dispositivo proibindo o financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central:

[6] João Paulo de Almeida Magalhães. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[7] Carlos Eduardo Carvalho Pereira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[8] Carlos Lessa. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[9] André Franco Montoro Filho. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.

> Por outro lado, deveria ainda constar da Constituição um dispositivo que proibisse o Banco Central de financiar diretamente o Tesouro Nacional. Isto faz parte, inclusive, da própria independência – que estamos imaginando – da política monetária.[10]

Esta proposta resultou no artigo 164, § 1º.

Porém, questão muito polêmica e controversa, que ocupou muito espaço nos debates, foi o grau de autonomia da autoridade monetária.

A posição favorável baseou-se no pressuposto de que a estabilidade monetária é um objetivo permanente da sociedade, não podendo estar sujeita a pressões de ordem política:

> Nas sociedades democráticas, há hoje uma tendência clara para dar ao Banco Central maior independência, não apenas em relação ao próprio Legislativo, mas também e principalmente em relação ao Executivo.[11]

> O que eu proporia para discussão, no caso, seria evidentemente a independência do Banco Central. Essa independência do Banco Central, porém, parece-me que vem sendo entendida com diferentes sentidos. Quando se fala em independência do Banco Central, não se quer dizer que deverá ser criada uma autoridade monetária independente de tudo mais, senhora de si mesma. Não é a ideia correta. Em um país tudo tem de ter uma autoridade superior que regule. Quando se está falando em independência da autoridade monetária, está se falando em independência da autoridade monetária com relação à autoridade fiscal. Ou seja, independência do presidente do Banco Central com relação ao ministro da Fazenda. O ministro da Fazenda é autoridade fiscal por excelência. É ele quem regula os gastos da nação, por comando do presidente da República, no que diz respeito ao Plano Nacional de Desenvolvimento, aos grandes investimentos, à política de combate à pobreza, à política de distribuição de renda, etc. Por outro lado, temos uma política que deve correr paralela e independente.[12]

Para que a autoridade monetária do Banco Central possa efetivamente ser exercida, consideremos fundamental que sua atuação seja independente. Nem a autoridade, nem a política monetária podem ficar a reboque do Poder Executivo e da política fiscal, caso contrário sua ação será sempre no sentido de sancionar a inflação com a emissão de moeda e de títulos, evoluindo muito acima das possibilidades da economia, num quadro que alcança todos os setores. Diante dessa realidade, consideramos fundamental assegurar na nova Constituição a independência do nosso Banco Central (...)[13]

(...) Outra medida que atualmente parece ter amadurecido em representativos segmentos da sociedade brasileira é a de tornar o Banco Central um organismo independente, imune aos humores do Poder Executivo e às pressões de banqueiros. É importante que o Banco Central seja verdadeiramente um banco independente, mas também é necessário que ele não se torne um órgão de classe, que entenda bem a sua função de defender, acima de tudo, os interesses nacionais.[14]

Deputado defenderá autonomia para BC

O deputado federal Ronaldo César Coelho (PMDB-RJ) anunciou que defenderá na Constituinte a tese do Banco Central «autônomo» — desvinculado do Poder Executivo e com a nomeação de seu presidente aprovada pelo Congresso —, o fim das cartas-patentes no setor financeiro e a autorização para que bancos estrangeiros participem do capital dos conglomerados bancários brasileiros. César Coelho, antes da eleição, era presidente do Banco Múltiplo e da Associação Nacional dos Bancos de Investimento e de Desenvolvimento (Anbid).

Já o senador e ex-prefeito de São Paulo, Mário Covas (PMDB-SP) discorda da tese de seu colega do Rio. O Banco Central não pode se tornar autônomo, pois ele é um instrumento importante da política monetária oficial. O deputado Ralph Biasi, também do PMDB paulista, reivindica o controle do Congresso sobre todos os assuntos que dizem respeito às finanças do país, como dívida externa, política monetária e ainda a correção da tarifa do Imposto de Renda cobrado na fonte.

César Coelho explicou que a eliminação das cartas-patentes na área financeira é fundamental para que o setor se torne competitivo, com o ingresso de novos banqueiros. A carta-patente deve ser substituída pelas exigências de condição financeira, competência e credibilidade. Se um empresário tiver esses três predicados, então se encontra habilitado para abrir um banco – frisou.

Jornal de Brasília, Brasília nº 4.328, p.4, 3/2/1987
http: //www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/113923

[10] João do Carmo Oliveira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[11] Carlos Langoni. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[12] João do Carmo Oliveira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[13] Rui Altenfelder. *Danc* (Suplemento) de 18/6/1987.
[14] Camilo Calazans de Magalhães. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.

Por outro lado, as posições contrárias basearam-se na premissa da subordinação da política monetária à política econômica global:

> (...) Na exposição que fiz aqui, a questão da autonomia foi colocada finalmente como uma indagação aos senhores, no seguinte sentido. Se o banco central clássico cuidasse basicamente da política monetária, então, como atingir os objetivos de crescimento e de redução das injustiças? Seria através de uma independência do Banco Central, o que implica o controle quantitativo da base monetária, independentemente as outras variáveis econômicas? Ou seria através da subordinação dessa política monetária aos objetivos da política fiscal, privilegiando, assim os objetivos de crescimento, independente do controle monetário? (...) Ou seja, a orientação da resposta puxa um pouco pelo lado da subordinação da política monetária aos objetivos maiores da política econômica, mas clama pela necessidade de um controle mais efetivo e, nesse sentido, de uma profissionalização da política monetária.[15]
>
> (...) Carece, portanto, de fundamento imaginar uma política monetária desvinculada da política fiscal; em outras palavras: um banco central agindo por conta própria, em desacordo com as autoridades que comandam a política econômica e financeira. O papel da política monetária não é apenas combater a inflação, se bem que este é um grande objetivo, mas também contribuir com a política financeira, através dos meios de que dispõe o governo, para a promoção do crescimento da renda e do emprego (...)[16]
>
> (...) Se o Banco Central tiver a função de impedir que se desenvolvam crises de liquidez nos sistemas financeiros modernos e esses sistemas, baseados na confiança, estão permanentemente sujeitos à crise de liquidez, a solução é controlar este poder a fim de se impedir as disfunções, tentar cobrar resultados e permitir principalmente – e nisto vou me concentrar – correção de rumos toda vez que o comportamento dos funcionários se desviar sistematicamente do que é desejável para os representantes da sociedade. Ora, o poder de regular, de socorrer, de gerir o sistema financeiro não é, entretanto, a única razão para que se deseje ter maior controle social sobre a atuação do Banco Central. A outra razão é, obviamente, a condição de banqueiros do governo, ou seja, sua capacidade de financiar o gasto público (...)[17]
>
> (...) Aliás, a proposta de independência do Banco Central é uma proposta monetarista, de quem quer um suprapoder, de quem quer dominar o Estado e vai exercer uma pressão muito grande no sentido de seguir políticas não adequadas ao desenvolvimento. Normalmente, essas políticas seriam restritivas. A tendência é caminhar para um figurino que não combina com as necessidades do processo de crescimento, da geração de emprego,com a execução da política monetária.[18]

Uma questão subjacente é a autonomia da Diretoria do Banco Central relativamente as pressões dos interesses dos bancos. Esta questão foi sintetizada por Carlos Eduardo Carvalho Pereira:

> Outras propostas foram aqui apresentadas por outros expositores que me antecederam. Uma delas é a de que – e acho muito interessante – seja proibido que qualquer pessoa vinculada a cargo de diretoria de instituição financeira ocupe diretorias no Banco Central, por um período de quatro anos, e depois da indicação. Principalmente, para evitar que o Banco Central se transforme em um instrumento de *lobby* dos banqueiros.[19]

Essa proposta resultou no inciso V do artigo 192, já revogado.

3.4. Privatização ou estatização do sistema financeiro

Outra questão polêmica foi o grau de participação do Estado ou da iniciativa privada no controle do sistema financeiro. Prevaleceu a posição intermediária, ou seja, a permanência do sistema misto.

A privatização do SFN foi defendida por Inácio Rangel:

[15] Hélio César Bontempo. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[16] Celso Furtado. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[17] Dionísio Dias Carneiro. *Danc* (Suplemento) de 19/6/1987.
[18] Walter Barelli. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[19] Carlos Eduardo Carvalho Pereira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.

> (...) Nós, através do expediente de dar a concessão dos serviços públicos, criamos condições de desenvolvimento e o país se desenvolveu brilhantemente. Não há o que dizer. Conhecem-se as árvores pelos seus frutos. Mas chega o momento em que a gente não se pode mais enganar. A essência da reforma é esta: temos de privatizar os serviços de utilidade pública. Privatizar significa estritamente isto: transformar os serviços concedidos à empresa pública em serviços concedidos à empresa privada, mas continuar a ser serviço público, e não há como ser de outra maneira.[20]

Por outro lado, a proposta de estatização foi apoiada por Carlos Eduardo Carvalho Pereira e Osny Duarte Pereira**.**

> Para ser claro e objetivo, eu diria que sou favorável à estatização da atividade de intermediação financeira, mas não do conjunto do sistema financeiro, porque acho que se trata de atividade de corretagem e sob vários aspectos deveria ser tratado distintamente. Eu seria, pois, favorável à estatização da intermediação financeira, da atividade bancária, desde que atendidas algumas pré-condições que considero fundamentais. A primeira é que houvesse condições efetivas de controle democrático sobre esse sistema estatizado, por parte do Congresso Nacional e da sociedade civil. A segunda, que as condições de indenização da estatização não a transformassem num prêmio aos banqueiros (...)[21]

> Tenho a dizer que a estatização do sistema bancário terá que ser fatalmente total, porque a mercadoria do banco é o dinheiro. Ele retira dinheiro da indústria, de quem tem capital, para aplicar, outra vez, na indústria. Nessa intermediação, ele desorganiza a produção (...)[22]

Para Hélio César Bontempo, a estatização seria aceitável, desde que acompanhada de instrumentos de controle social.

> A fazer-se essa estatização no mesmo contexto de outros processos de estatização da economia ocorridos recentemente, ou seja, sem um devido e efetivo controle social sobre o Estado, sou contrário à ideia. Mas, a estatização sendo acompanhada de um efetivo controle social, sou favorável.[23]

Porém, a posição predominante foi a permanência do sistema misto, apoiada por Dércio Munhoz, André Franco Montoro Filho, Luiz Correia do Lago e Camilo Calazans.

> Quanto à estatização, colocada pelo constituinte Luiz Gushiken, não tenho uma visão clara dos custos que acarretaria, mas temo que não seja este, ao menos no momento, o caminho a seguir. Antes, deve-se fazer uma tentativa de fortalecimento do sistema estatal e de controle do setor privado.[24]

> (...) Entendo também que, a respeito da discussão de estatização ou privatização do setor – este é meu ponto de vista pessoal –, o modelo que mais ou menos se desenvolveu ao longo do tempo na economia brasileira de ter no mercado financeiro instituições públicas, instituições privadas e, ao mesmo tempo, um poder regulatório forte do Estado é uma situação adequada.[25]

> (...) Naturalmente esse sistema misto, como foi ressaltado anteriormente, não deveria evoluir para um sistema em que haveria o poder de muitos poucos – foi a expressão utilizada. A ideia é que se tenha um sistema misto, em que haja um número significativo de instituições operando no sistema financeiro.[26]

> Quanto à privatização total dos bancos, creio que é uma questão ideológica. O que devemos discutir é a sua eficiência. E, então, volto a dizer que os dois, estatal e privado devem coexistir.[27]

3.5. Tratamento a bancos estrangeiros

Carlos Lessa e João Paulo Magalhães defenderam o controle nacional do SFN:

> Tenderia a me inclinar por aquilo que foi uma prática não escrita, em alguma legislação maior brasileira, preservar

[20] Inácio Rangel. *Danc* (Suplemento) de 14/8/1987.
[21] Carlos Eduardo Carvalho Pereira. *Danc* (Suplemento) de 17/8/1987.
[22] Osny Duarte Pereira. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[23] Hélio César Bontempo. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[24] Dércio Garcia Munhoz. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[25] André Franco Montoro Filho. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[26] Luiz Correia do Lago. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[27] Camilo Calazans de Magalhães. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.

> este segmento, por sua essencialidade, por sua capacidade de direção, de interferência para o bem ou para o mal, de comando do próprio processo de formação de capital da sociedade, de reservá-lo a residentes no país (...)[28]
>
> Certamente, no sistema financeiro, no caso dos bancos comerciais, sou absolutamente incapaz de ver qualquer contribuição positiva do capital estrangeiro.[29]

André Lara Rezende destacou que, para a economia brasileira, a contribuição do capital estrangeiro é importante em setores mais dependentes de tecnologia. Sua desvantagem é a geração de fluxo de divisas para o envio de lucros e dividendos aos residentes no exterior. Nesse contexto, não vê vantagem na presença de instituições estrangeiras no setor bancário:

> (...) Exatamente. Parece-me que, em certos momentos, pode não ser do interesse do país ter participação estrangeira no setor e, em outros, isto pode ser interessante (...) Concordo com o constituinte Fernando Gasparian em que onde é mais questionável a participação de capital estrangeiro no Sistema Financeiro é em bancos de depósito, bancos comerciais. Claramente o chamado banco comercial é uma indústria muito simples, onde não há, em essência, tecnologia, nem grande vantagem em trazer o capital estrangeiro.[30]

Subcomissão propõe restrições à atuação dos bancos estrangeiros

Do Sucursal de Brasília

O relacionamento do Brasil com os bancos estrangeiros, deteriorado desde a decretação da suspensão do pagamento dos juros da dívida externa, em fevereiro, poderá ficar pior após a promulgação da nova Constituição, caso seja aprovada a proposta do deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP), no sentido de proibir a atuação destas instituições, no Brasil, como bancos comerciais comuns.

Gasparian, relator da Subcomissão de Finanças, apresentou o seu anteprojeto ao Congresso constituinte ontem à noite. As cartas-patentes continuarão a existir, mas os bancos não poderão comercializá-las, perdendo totalmente o valor como bem econômico. O relator, entretanto, manteve a divisão do sistema financeiro em privado e estatal, com a ressalva de que toda a disponibilidade pertencente à União deverá ser colocada exclusivamente em bancos estatais. "Dinheiro do governo, só em banco do governo", comentou. O anteprojeto traz uma importante inovação: mandato de quatro anos para toda a diretoria do Banco Central. Na sua opinião, o esquema deverá funcionar assim: o presidente da República indica os diretores, cujos nomes terão que ser referendados pelos congressistas. A demissão, porém, também necessitará da sanção do Parlamento.

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. 21, 12/5/1987
http: //www2.senado.gov.br/bdsf/id/131628

Por outro lado, Carlos Langoni salienta a importância da participação de bancos estrangeiros para estimular a concorrência no Sistema:

> (...) É importante a presença de alguns bancos estrangeiros, até porque estimula o grau de competição, e o nosso sistema financeiro precisa ser mais competitivo.[31]

A regulamentação das condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras foi prevista pelo inciso III do artigo 192.

Enquanto não fosse regulamentado esse dispositivo, o artigo 52, inciso I, do ADCT vedou a instalação de novas agências de instituições financeiras estrangeiras, com as exceções dispostas pelo parágrafo único.

3.6. Estabelecimento de limite para as taxas de juros

A face visível das disfunções do SFN era (e ainda é!) a prática de elevadas taxas de juros, muito criticada por diversos constituintes, cuja posição foi apoiada em alguns depoimentos.

Entre os que apoiaram a tese de que a Constituição deveria ter um dispositivo estabelecendo um teto para as taxas de juros estavam Antônio Borges Freire e Walter Barelli:

> (...) A limitação das taxas de juros, uma das propostas que está em pauta, é realmente necessária para podermos disciplinar esse ganho absurdo que há por parte de alguns participantes do sistema (...)[32]
>
> E por fim, observando o espírito da Constituição de 1946, somos favoráveis a um artigo que disponha sobre a taxa de juros, legislando-se, por exemplo, desta forma:
>
> Art.... A usura, em todas as suas modalidades, será punida na forma da lei.[33]

A posição contrária ao estabelecimento de um limite para as taxas de juros, tanto em nível constitucional, quanto pela legislação

[28] Carlos Lessa. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[29] João Paulo de Almeida Magalhães. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[30] André Lara Rezende. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[31] Carlos Langoni. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[32] Antônio Borges Freire. *Danc* (Suplemento) de 18/6/1987.
[33] Walter Barelli. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.

ordinária, foi apresentada por André Lara Rezende, André Franco Montoro Filho e Luiz Correia do Lago, entre outros:

> A distorção que o sistema financeiro gera em ambiente de autoinflação é extraordinária. Seria ilusão achar que poderíamos, através do texto constitucional, ou mesmo como matéria de lei ordinária, resolver um problema, uma distorção da função do sistema financeiro, uma espécie de hipertrofia que o sistema financeiro adquire em ambientes de inflação. É da maior relevância e urgência atacar as causas básicas da inflação (...)[34]

> Não é necessária ou benéfica a reedição da Lei da Usura. Devem existir regras que levem o mercado financeiro a funcionar adequadamente, que levem as autoridades a ter ação neste mercado e, ao mesmo tempo, a possibilidade, através do Congresso Nacional, de a sociedade cobrar das autoridades determinados resultados.[35]

> Não cabe à Constituinte abordar a questão dos juros e criar regras com relação aos juros. No caso da legislação ordinária, cabe lembrar que a Lei da Usura se tornou absolutamente inócua, no caso brasileiro, não pelo fato de 12% serem uma taxa real, correta ou não, mas porque há várias maneiras de o sistema financeiro contornar a Lei da Usura e cobrar do tomador de recursos, taxas adicionais. Portanto, acharia uma coisa descabida a continuação da Lei da Usura, nos termos em foi inicialmente promulgada.[36]

3.7. O papel dos pequenos bancos regionais

Celso Furtado apontou o interesse de se estimular a presença de pequenos bancos regionais, face ao seu sólido vínculo com a população.

> Quanto ao número de bancos, estou de acordo que em países como o Brasil dever-se-ia fomentar o serviço bancário regional, porque o banco, queiramos ou não, continua a ser um vínculo muito particular entre quem administra a poupança da coletividade e quem aplica os recursos dessa poupança.[37]

Porém, André Lara Rezende atentou para a necessidade de se analisar mais detidamente a questão, nela considerando o custo operacional e o risco do segmento.

> Quanto à questão de bancos regionais, há intuitivamente a sensação de que gostaríamos de ter bancos pequenos e regionais, atendendo às suas regiões. Gostaria de ponderar sobre isso, a respeito, porque também é algo que exige um pouco de reflexão. Em princípio, não tenho uma posição própria formada a respeito. Só para chamar a atenção, citemos um banco. Banco é tipicamente uma indústria onde há economia de escala, onde um banco maior tende a captar dinheiro um pouco mais barato, porque tem maior volume de operações, e também consegue emprestar um pouco mais barato. Algo que está reconhecido, por exemplo, na medida anunciada ontem. O *spread* dos pequenos bancos foi tabelado em 6%, e o dos grandes bancos, em 4%. O governo está reconhecendo que os grandes bancos operam com custo menor. Portanto, há uma grande eficiência em ter bancos de tamanho maior. Isso é apenas um dos aspectos. O outro aspecto é o seguinte: em um negócio bancário, a questão da diversificação do risco é muito importante. Um banco regional – uma das coisas que está sendo muito discutida nos Estados Unidos – um banco fechado na sua região, tende a atender a um tipo de indústria muito parecido.[38]

Por outro lado, houve grande preocupação com a situação dos bancos estaduais, por estes financiarem seus respectivos tesouros.

> Há um terceiro e último ponto, que também gostaria de levantar, qual seja, o controle dos bancos estaduais. Hoje, esses bancos representam um canal aberto de financiamento aos Tesouros estaduais. Isso deve ser controlado de alguma forma. O que se propõe, a rigor, é um desvinculamento dos bancos estaduais aos Tesouros estaduais (...)[39]

[34] André Lara Rezende. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[35] André Franco Montoro Filho. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[36] Luiz Correia do Lago. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[37] Celso Furtado. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[38] André Lara Rezende. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[39] João do Carmo Oliveira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.

> (...) Analisando a questão sobre a ótica macroeconômica, verifica-se que uma solução duradoura para a maioria dos bancos estaduais passa necessariamente pelo fortalecimento financeiro dos estados, fortalecimento esse que depende de uma reforma tributária (...)[40]

3.8. Alocação de recursos entre as regiões

Vários constituintes demonstraram preocupação com a transferência de depósitos captadas em regiões de menor renda para o Centro-Sul. Entre os expositores, João Paulo de Almeida Magalhães propôs a inserção de dispositivo constitucional estabelecendo a destinação de percentagem da receita tributária para os bancos de desenvolvimento regional.

> Os Srs. Constituintes de todas as partes do Brasil, sobretudo aqueles que não são do Centro-Sul, estão perfeitamente conscientes de que o grande problema do futuro do Brasil é o do desenvolvimento regional, da concentração de rendas. Então, diria que a alocação aos bancos de desenvolvimento regional de uma percentagem fixa, ainda que pequena, das receitas tributárias, mesmo no caso de uma Constituição restrita, seria interessante ser inserida no texto constitucional.[41]

Por sua vez, Marcos Freire foi favorável à regionalização do crédito, mas apresentou dúvida sobre a aplicação efetiva de um dispositivo constitucional naquele sentido.

> No que diz respeito à regionalização de crédito, embora seja homem do Nordeste, sabendo das reivindicações no sentido de que, no caso, não temos tido a participação equivalente ao nosso peso populacional em nível nacional, não sei se, como mandamento constitucional, isso poderia ter aplicação efetiva, porque muitas vezes há variáveis que independem da própria instituição de crédito.[42]

O debate da matéria resultou na edição do inciso VII do artigo 192, já revogado.

3.9. Execução e controle da dívida pública

A administração da dívida pública interna e externa foi objeto de preocupação por duas principais razões:

- era uma competência inapropriadamente atribuída à autoridade monetária;
- inexistia o controle pela sociedade civil e seus representantes.

Nesse sentido, citaremos as posições de Dércio Munhoz e João do Carmo Oliveira:

> (...) Outra questão que me parece preocupante refere-se à administração da dívida pública interna e externa, porque não temos qualquer controle institucional hoje sobre os compromissos assumidos pelo Banco Central, especificamente, quer em termos de dívida pública interna, quer em termos da dívida pública externa (...) Parece-me que é uma questão de caráter constitucional que se limite o poder do Executivo de assumir dívidas externa e interna.[43]

> A impressão que tenho é de que a emissão e o controle da dívida pública não é uma questão de política monetária. A emissão e o controle da dívida pública é uma questão de política fiscal, porque o devedor é o Tesouro Nacional e, por conseguinte, é uma questão de política fiscal. Em sendo uma questão de política fiscal, tem de ser gerido e emitido pela autoridade devedora, a autoridade fiscal, no caso o Tesouro Nacional.[44]

Por outro lado, Osny Duarte Pereira propôs a realização de auditoria da dívida pública interna e externa.

> (...) A estatização dos bancos de depósitos há de ser acompanhada de uma auditoria da dívida pública externa e interna, para pagamento dos empréstimos legítimos, realizados com observância das normas legais e com a entrega efetiva dos recursos ao Estado.[45]

[40] Antônio Carlos Borges Freire. *Danc* (Suplemento) de 18/6/1987.
[41] João Paulo de Almeida Magalhães. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[42] Marcos Freire. *Danc* (Suplemento) de 14/5/1987.
[43] Dércio Garcia Munhoz. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.
[44] João do Carmo Oliveira. *Danc* (Suplemento) de 17/6/1987.
[45] Osny Duarte Pereira. *Danc* (Suplemento) de 4/8/1987.

Essa sugestão resultou no artigo 26 do ADCT, determinando ao Congresso Nacional, através de comissão mista, a realização do "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro" no prazo de 180 dias da promulgação, o que não foi realizado.

Por outro lado, o artigo 163, inciso II, determina a edição de lei complementar para regulamentar a dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público.

4. Conclusão

Os trabalhos da Subcomissão frustraram-se pelo não-cumprimento do artigo 192, que previa a edição de uma única lei complementar para regular o Sistema Financeiro Nacional.

Diversos parlamentares apresentaram projetos para essa regulamentação, entre eles o constituinte Fernando Gasparian. Durante três legislaturas, foram instaladas Comissões Especiais para examinar a matéria. Entretanto, os trabalhos não lograram êxito, por falta de apoio político.

Em 2003, após quase quinze anos da promulgação da Constituição Cidadã, sem a edição da mencionada regulamentação, o artigo 192 foi praticamente revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio. Essa emenda, além de alterar o *caput*, revogou todos os seus oito incisos e três parágrafos.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 23/4/1987	Carlos Langoni	Economista, ex-presidente do Banco Central, diretor do Centro de Economia Internacional, da Fundação Getúlio Vargas	Organização do sistema financeiro
	Dércio Munhoz	Economista, professor da UnB e coordenador dos trabalhos da Formulação Econômica para a Nova República	Sistema financeiro
	André Lara Rezende	Economista, professor na PUC-Rio de Janeiro, ex-diretor da Dívida Externa do Banco Central, diretor do Banco Garantia de Investimentos	Idem
	Osny Duarte Pereira	Jurista e desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, membro-diretor de várias entidades de caráter nacionalista	Idem
	João Paulo A Magalhães	Economista, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, diretor do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria	Idem
	Ignácio Rangel	Professor de Direito e Economia, funcionário aposentado do BNDES	Idem
4ª 27/4/1987	Camilo Calazans de Magalhães	Economista, presidente do Banco do Brasil	Sistema financeiro
	Marcos de Barros Freire	Jurista, professor de Direito Constitucional na Universidade de Recife, presidente da Caixa Econômica Federal	Idem
	Dejandir Dal Pasquale	Presidente do Banco Nacional de Crédito Cooperativo	Cooperativismo brasileiro

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª 29/4/1987	Celso Furtado	Jurista e economista, ex-ministro do Planejamento, ex-embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia, ministro da Cultura	Qual deve ser o estatuto de um Banco Central numa economia mista como a brasileira
	Walter Barelli	Economista e sociólogo, diretor técnico do Dieese	Sistema financeiro
	Andre Franco Montoro Filho	Economista, professor titular da Universidade de São Paulo e da Universidade Católica de Brasília, vice-presidente do BNDES	Idem
	Carlos Lessa	Economista, professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, diretor do BNDES	Idem
	Luiz Correia do Lago	Economista, chefe do Centro de Estudos e de Economia Internacional da Fundação Getúlio Vargas, até 1986	Idem
7ª 5/5/1987	Carlos Eduardo Pereira de Carvalho	Economista, professor da PUC de São Paulo, ex-gerente de *open market* do Banco Auxiliar	Idem
	Helio César Bontempo	Economista, funcionário do Departamento de Economia do Banco do Brasil e membro do Conselho Regional de Economia, em Brasília, representante da Associação Nacional dos Funcionários do Banco Central	Sistema financeiro nacional e o papel do Banco Central
	João do Carmo Oliveira	Economista, professor da Universidade de São Paulo, coordenador de Planejamento Macroeconômico do Ipea	Sistema financeiro
	Theófilo de Azeredo Santos	Ex-presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban)	Idem
8ª 6/5/1987	Sergio Augusto Barcellos	Presidente da Bolsa de Valores do Estado do Rio de Janeiro	Mercados de capitais e a participação da bolsa de valores do Rio de Janeiro
	Roberto Konder Bornhausen	Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras	Sistema financeiro e os bancos comerciais
	Antonio Carlos Borges Freire	Economista e contabilista, ex-secretário de Planejamento de Sergipe, presidente do Banco do Estado de Sergipe	Sistema estadual de bancos no sistema financeiro nacional
	Rui Altenfelder	Jurista, empresário, diretor tesoureiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)	Normas sobre o sistema financeiro

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
9ª 7/5/1987	Dionísio Dias Carneiro	Economista, professor da PUC-Rio de Janeiro, membro do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro	Sistema financeiro
	Flávio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	Idem
	Pedro Cascaes Filho	Presidente da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas	Idem
	Ney de Castro Alves	Presidente das Empresas Distribuidoras de Valores (Adeval)	Idem
	Fernando Rosa Caramaschi	Presidente da Associação Nacional de Corretores de Valores (Ancorv)	Idem
	José Carlos Jacinto Campos	Vice-presidente da Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC)	Idem
	Jackson Pereira	Vice-presidente da ABBC	Idem
10ª 7/5/1987	Luiz Otávio da Motta Veiga	Presidente da Comissão de Valores Imobiliários	Mercado financeiro
	Eros Roberto Grau	Professor catedrático de Direito Financeiro da Universidade Federal de São Paulo (USP)	Ordenação do sistema financeiro
	Eduardo Rocha Azevedo	Presidente da Bolsa de Valores de São Paulo	Sistema financeiro

VI

Comissão da Ordem Econômica

VI.a – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica
Paulo César Ribeiro Lima

1. Introdução
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Intervenção do Estado na economia
3.2. Empresas estatais
3.3. Monopólio estatal do petróleo
3.4. Setor mineral
3.5. Planejamento econômico
3.6. Reserva de mercado
4. À guisa de conclusão
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VI.b – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. Considerações iniciais
2. Contexto histórico
3. Temas debatidos
3.1. Questão urbana
3.2. Transporte
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VI.c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
José Cordeiro de Araújo

1. Aspectos gerais
2. Audiências públicas
2.1. Seleção de convidados, programa de audiências públicas e descrição das entidades depoentes
2.2. Principais temas debatidos
2.2.1. Questões político-ideológicas concernentes à Reforma Agrária
2.2.2. Discussão de fundo: a Reforma Agrária é uma questão econômica ou social? (ou política?)
2.2.3. Direito de propriedade, função social da propriedade e limite de área
2.2.4. Alternativas à Reforma Agrária
2.2.5. Política Agrícola diferenciada para a pequena propriedade
2.2.6. Política Agrícola e Política Agrária
2.2.7. Aspectos específicos sobre Política Agrícola e a proposta de Lei Agrícola
2.2.8. Cooperativismo
3. Um aspecto específico
4. À guisa de conclusão
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VI.a – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica

Paulo César Ribeiro Lima

1. Introdução

A Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica realizou 14 reuniões ordinárias, de 22 de abril a 12 de maio de 1987. Foram convidados 22 palestrantes para discorrerem, em audiências públicas, acerca de 5 temas: "Intervenção do Estado na ordem econômica, preservação de valores e interesses comuns e individuais. Conveniência e limites"; "O subsolo, a União e os Estados. Monopólio estatal do petróleo e outros monopólios"; "Nacionalidade da pessoa jurídica e reserva de mercado"; "Empresas estatais e seu controle pela sociedade"; e "O Planejamento econômico do Estado na sociedade democrática".

Participaram das audiências públicas ex-ministros, jornalistas de renome, representantes de associações técnicas, empresariais e da sociedade civil em geral, e presidentes de empresas estatais e privadas.

Os temas debatidos no âmbito dessa Subcomissão estão relacionados, principalmente, aos seguintes dispositivos constitucionais:

- art. 20, que trata dos bens da União;
- art. 37, inciso XIX, que dispõe sobre a criação de empresas estatais;
- art. 170, que trata da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa;
- art. 171, que dava tratamento preferencial à empresa brasileira de capital nacional na aquisição de bens e serviços, revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995;

- art. 173, que trata da exploração direta de atividade econômica pelo Estado;
- art. 176, que trata dos recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica, alterado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995;
- art. 177, que trata do monopólio da União na exploração de petróleo, gás natural e minerais nucleares, alterado pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995.

Ao constituinte Delfim Netto coube a presidência desta Subcomissão; a relatoria ficou a cargo do constituinte Virgildásio de Senna.

2. Contexto histórico

A complexa conjuntura socioeconômica da década de 80 marcou, profundamente, os embates políticos ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987.

Nessa década, nos Estados Unidos e na Europa, ocorria a luta pelo desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social; no Brasil, enfatizavam-se a descentralização do poder e os direitos individuais e coletivos, em um cenário onde deteriorava-se a situação fiscal.

O papel do Estado na proteção social e em setores estratégicos como energia, petróleo e mineração foi tema de grandes controvérsias na concepção da Constituição Federal de 1988. Os setores ligados aos movimentos populares defenderam o papel estratégico do Estado na economia e na prestação dos serviços sociais essenciais. Já o pensamento mais liberal defendeu a livre iniciativa e a abertura econômica, ressaltando os benefícios do livre mercado.

A nova Constituição nasceu desse confronto histórico, fruto da mobilização popular e do processo de redemocratização do país, no qual a visão mais liberal acabou por não prevalecer em grande parte dos embates referentes aos temas desta Subcomissão.

No entanto, após a promulgação da Constituição, acirraram-se as disputas com vistas à redução do papel do Estado na economia, à privatização e à mudança do conceito de empresa nacional, com destaque para o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse governo, deu-se seguimento à abertura econômica, iniciada no governo do presidente Fernando Collor de Melo, reformou-se o aparelho do Estado e promulgaram-se emendas constitucionais que alteraram, profundamente, o regime de exploração dos recursos naturais brasileiros.

3. Temas debatidos

3.1. Intervenção do Estado na economia

A questão da intervenção do Estado na economia dividiu os constituintes. Os chamados conservadores e progressistas travaram históricos embates ideológicos no âmbito da Comissão da Ordem Econômica.

Na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, o primeiro convidado a pronunciar-se, no dia 27 de abril de 1987[1], acerca do tema foi o Sr. Antônio Dias Leite, que ocupou os cargos de presidente da Cia. Vale do Rio Doce e de ministro de Minas e Energia.

Segundo o ex-ministro:

> A questão fundamental estará situada no conflito entre o interesse geral que pode justificar esta intervenção por um ou outro processo e o interesse individual das pessoas e das empresas que pode ser contrariado por essa presença do Estado. E óbvio que num Estado moderno a intervenção encontra grandes justificativas, mas apresenta-se também como uma fonte de inconvenientes. Há que fazer um balanço entre os efeitos positivos de uma forma de intervenção e os seus efeitos negativos.

[1] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.

O Sr. Leite colocou-se contra os excessos da atividade do Estado nos seguintes termos:

> Relativamente às críticas à intervenção como um processo que traz mais inconvenientes do que vantagens para a sociedade como um todo, há uma corrente empresarial que se tem atido muito ao excesso da presença do Estado como agente econômico, sob a forma das empresas públicas e sociedade de economia mista. Quanto a mim, parece que o prejuízo que tem advindo dos excessos de intervenção decorre muito mais da atividade regulamentadora e fiscalizadora do Estado.

Já o Sr. Mário Amato, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)[2], mostrou-se, radicalmente, contra a intervenção do Estado:

> Ao Estado não será permitido intervenção no processo econômico que resulte em limitação à rentabilidade da empresa privada, dificuldade para o seu desenvolvimento tecnológico ou restrição a sua livre gestão. Uma firma, na iniciativa privada, só se pode desenvolver em três hipóteses: através do lucro; através da poupança interna; e através da poupança externa. Evidentemente todos sabem a situação da poupança externa e a carência da poupança interna do Brasil. Por conseguinte, a iniciativa privada procura, única e exclusivamente, o lucro justo, honesto e social para o desenvolvimento das suas atividades.

Também importante foi a participação do Sr. Milton dos Reis[3], presidente da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas, que se posicionou na mesma linha do Sr. Amato:

> Qualquer país que busca uma economia saudável sabe que quanto menos governo, melhor!

Por outro lado, o desembargador Osny Duarte Pereira[4], que foi assessor da Frente Parlamentar Nacionalista no período da Constituinte, citou que o conselheiro Cândido de Oliveira Bisneto, em um parecer na Ordem dos Advogados sobre petição da Associação dos Empregados da Eletrobrás, lembrava:

> O próprio Adam Smith, o sumo sacerdote da livre empresa, reconheceu a necessidade de se conceder ao poder público funções capazes de prover exigências infraestruturais, referindo-se ao dever de exigir e manter algumas obras públicas e algumas instituições públicas que não podem existir no interesse de um indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos.

No texto constitucional, promulgado em 1988, consolidou-se a visão da importância da intervenção do Estado em atendimento às demandas coletivas e ao interesse nacional.

3.2. Empresas estatais

As audiências públicas realizadas no âmbito da Subcomissão evidenciaram grandes divergências entre juristas, empresários e representantes de entidades de classe quanto à existência e ao modelo de gestão das empresas estatais.

O jurista e desembargador Osny Duarte Pereira[5], em exposição realizada no dia 27 de abril de 1987, defendeu a existência das empresas estatais, nos seguintes termos:

> (...) transferir à propriedade privada a Petrobras, a Eletrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional e outras significaria transferir ao comando externo, ainda mais, o poder político que elas encerram, pois empresas privadas nacionais não teriam recursos para adquiri-las, e os cartéis mundiais compradores facilmente fechariam essas empresas para obrigar o Brasil a abastecer-se de petróleo e de aço nas refinarias e nas siderúrgicas que já dispõem no exterior. Seu poder de corrupção sobre nossos governos cresceria, ainda mais, e poderíamos voltar à condição de colônias no nível ainda mais baixo.

No entanto, o desembargador fez ressalvas quanto à gestão dessas empresas:

> Apavorado com o trágico desfecho de Getúlio Vargas, vítima dos militares entreguistas, Juscelino mudou os rumos e governou abrindo totalmente as portas aos agentes do capital estrangeiro, que se aproveitaram das bases montadas

[2] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.

até 1954. O Programa de Metas, com que planificou sua administração, expressamente entregava nosso minério de ferro à Hanna; um decreto assinado por JK, em 16/6/56, de nº 39.412, no art. 12, estipulava: Os incentivos reservados à indústria automobilística serão preferentemente dirigidos aos projetos da iniciativa privada, abstendo-se o governo de estimular a instituição de novas entidades estatais, dedicadas a atividades similares.

O desembargador ressaltou, ainda, que no governo de Juscelino Kubitschek:

> As empresas estatais, em vez de administradas democraticamente, com escolha de diretores por entidades representativas da indústria, do comércio e dos consumidores, com uma contabilidade, pública e transparente, fiscalizável pelo Fisco e pelo Congresso Nacional, como estava determinado na Constituição, passaram a ser feudos herméticos que o presidente da República entregava a seus amigos diletos, para, nessas empresas, introduzir todos os parentes e colegas de parentes, militares reformados e realizarem administrações de macacos em casa de louças, numa corrupção totalmente impune.

O engenheiro Jorge Bittar, presidente da Federação Nacional dos Engenheiros[6], também destacou a importância da transparência das empresas estatais:

> Se queremos repensar o papel das empresas estatais, em termos de um novo processo de desenvolvimento que privilegie o aspecto social, temos que pensar na transparência do desempenho dessas empresas, temos que pensar, principalmente, na ideia da democratização dessas empresas.

O Sr. Bittar destacou, ainda, a importância da participação do Congresso Nacional nas decisões sobre as empresas estatais, nos seguintes termos:

> Portanto, a recuperação do poder decisório do Congresso Nacional sobre as grandes decisões nacionais é elemento fundamental para que as decisões sobre as intervenções do Estado, as decisões acerca das empresas estatais possam vir no sentido de beneficiar a sociedade, possam vir no sentido de beneficiar a maioria da população, e não a interesses de grupos restritos.

Já o Sr. Antoninho Marmo Trevisan, ex-secretário da Secretaria de Controle das Estatais, em exposição realizada no dia 7 de maio de 1987[7], não fez distinção entre os objetivos de uma empresa estatal e uma empresa privada:

> Eu entendo que não se usam impunemente as empresas estatais como instrumento de equilíbrio político ou de política econômica imediatista ou social. Assim como uma rosa é uma rosa, eu entendo que uma empresa é uma empresa, não importa que seja uma empresa privada ou uma empresa estatal. Portanto, a partir disso, eu entendo que ou se estabelecem regras típicas de gestão de atividade empresarial, ou então deve-se modificar a estrutura jurídica dessas entidades chamadas empresas estatais. Por conseguinte, se optar por utilizar essas empresas como instrumento de política econômica, ou instrumento de política partidária, é melhor que elas deixem de ser empresas e passem a ser departamentos – departamento de petróleo, departamento de energia, departamento de transporte, e assim por diante. O melhor método, portanto, para se definir a eficiência e a eficácia de uma gestão empresarial, num regime capitalista, eu entendo que ainda é o lucro. Não existe melhor resultado, melhor forma que possa determinar se uma gestão empresarial foi ou não eficiente, não existe outro.

Visão diferente demonstrou o constituinte Vladimir Palmeira em relação ao Sr. Trevisan, estabelecendo uma grande distinção entre uma empresa estatal e uma empresa privada:

> O senhor tem uma preocupação de separar uma empresa de uma autarquia de um órgão qualquer, eu observei, mas ao mesmo tempo a sua exposição, embora bem fundamentada, coloca uma contradição. Quer dizer, no início o senhor disse que a função da empresa estatal deve ter a sua eficiência medida pelo lucro. Então, na verdade, nesse sentido V.Sa. equipara a empresa estatal a uma empresa privada qualquer. Ao mesmo tempo o senhor propõe mecanismos de controle como de uma empresa estatal,

[6] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.

[7] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987.

> a um tempo só exige lucro e, depois, tem um comportamento como se a empresa tivesse uma função pública, porque proíbe certas taxas de endividamento exige uma publicação de balanços especiais; então, isso para mim, gera uma contradição. E, no final, chega ao capital aberto, os acionistas controlando como se fosse uma empresa normal. Embora nem sempre os acionistas estejam tão acordados como o senhor parece imaginar. Agora, veja bem, eu acho que não, que a empresa estatal não é uma empresa que se possa medir simplesmente pelo lucro. Embora se deva procurar o ótimo econômico, é em função de uma política tarifária determinada, que obedece a outros princípios, que se pode ter uma gestão eficiente, diante de uma variável fixa dada, exógena – é o preço – tem-se que procurar aquele ótimo que realiza a melhor gestão. E que ela tenha uma função social, para isso ela é estatal. Se o índice com que a gente tratasse a estatal fosse exatamente igual à empresa privada, não precisaríamos de empresa estatal nenhuma.

O Sr. Francisco Alencar, presidente da Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (Famerj)[8], também manifestou-se sobre a importância da democratização das empresas estatais:

> É preciso, sobretudo, a democratização da gestão econômica e isso vale tanto para as empresas privadas, quanto, e sobretudo, para as empresas estatais, e também para a gerência global da nossa economia. Defendemos a estatização sim, mas a defendemos junto com a democratização dessas empresas.

Já o Sr. Paulo Rabelo de Castro, professor da Fundação Getúlio Vargas, em exposição feita no dia 27 de abril de 1987[9], considerou indiferente, para o desenvolvimento econômico, a origem do capital:

> A meu ver é indiferente, do ponto de vista do julgamento da eficiência econômica e social, a origem, o controle desse capital, quer esteja na mão privada, quer na estatal, quando ele, de alguma forma, não cumpre esses objetivos que são da busca incessante da eficiência econômica que não conflita com eficiência social. Por que surge o problema dessa dicotomia entre o capital estatal e o capital privado? Sempre que o financiamento desse capital, na sua origem, vem eivado de um erro básico, que é a dissociação entre a responsabilidade pelo capital e a responsabilidade pelo resultado. O capitalismo sem risco de inúmeros empreendimentos privados financiados 100%, como ainda hoje, através da iniciativa estatal, estão tão sujeitos ao pecado da ineficiência, do atraso, dos maus resultados da dilapidação do patrimônio público, quanto o da empresa estatal que não cumpre nenhum dos dispositivos de controle e de avaliação dos resultados, quer a nível do Executivo, quer a nível do Congresso.

O Sr. Ives Gandra da Silva Martins, professor de Direito Tributário da Universidade Mackenzie, destacou, em exposição realizada no dia 7 de maio de 1987[10], que o Estado não tem vocação empresarial:

> (...) se nós utilizamos o Poder Judiciário para transferir o ato decisório, partindo do princípio de que o Estado não é vocacionalmente empresário, mas o cidadão, e que se o Estado tiver que ser empresário deverá decidir com os representantes da comunidade, nós poderíamos chegar ao último ponto, isto é, definir uma política econômica em nível de princípio para saber a vocação do país, se é uma vocação semelhante a de todo o concerto mundial da atualidade, que está-se direcionando, para ganhar eficiência, para a iniciativa privada; ou nós deveremos manter aquelas teses de quando eu estudei na França logo depois da Segunda Guerra Mundial, que apaixonavam, de que o Estado no momento em que se transformasse em empresário seria efetivamente um Estado bem-sucedido. Toda a reformulação política e econômica, e a própria colocação dos economistas americanos hoje, que começam a afastar-se das linhas rígidas keynesianas, demonstrassem, talvez, que valia a pena repensar a realidade brasileira num concerto universal, no mundo cada vez mais interdependente, para verificar quais são as nossas verdadeiras raízes.

[8] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987.
[9] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.
[10] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987.

Registre-se que a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu, explicitamente, um modelo de gestão para as empresas estatais, a não ser os princípios gerais da administração pública e os ditames do art. 173, que trata da exploração direta de atividade econômica pelo Estado.

Em razão desses ditames, qualquer atividade econômica que o Estado realize por meio de suas empresas deve ter uma inequívoca dimensão pública. Na gestão das empresas estatais, deve-se ir além dos interesses do mercado; o foco deve ser a segurança nacional ou o interesse coletivo.

3.3. Monopólio estatal do petróleo

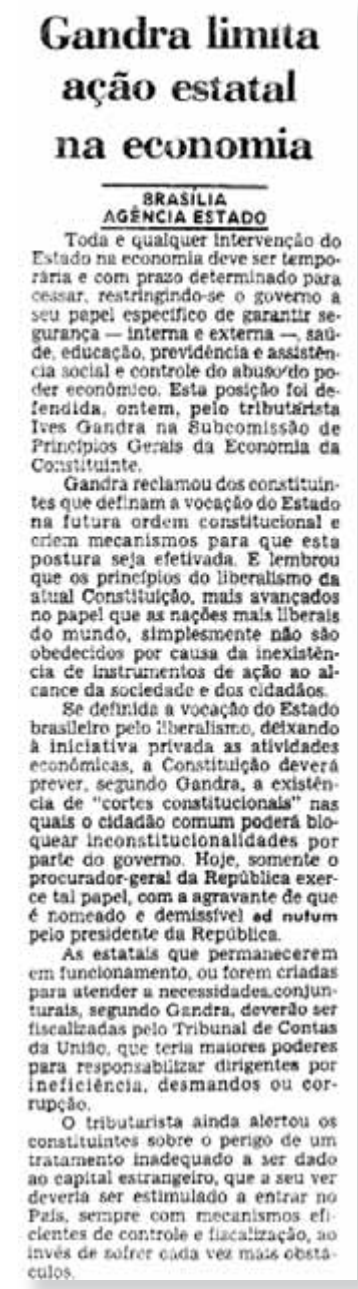
O debate sobre o monopólio estatal do petróleo foi um dos mais importantes ao longo da Assembleia Nacional Constituinte. Esse debate, de fato, vem ocorrendo desde antes da criação da Petrobras, por meio da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953. A partir dessa lei, a execução desse monopólio caberia à Petrobras.

O então presidente da Petrobras, Sr. Ozires Silva, e o Sr. Barbosa Lima Sobrinho, eminente jornalista, advogado, escritor e político, travaram um histórico debate acerca dos contratos de prestação de serviço com cláusulas de risco, os chamados "contratos de risco".

É importante registrar que os debates ocorridos à época foram influenciados pelas crises internacionais do petróleo e pelo receio de que os "contratos de risco" pudessem prejudicar os interesses nacionais.

Nessa Subcomissão, o primeiro a se pronunciar sobre o tema, no dia 4 de maio de 1987, foi o Sr. Ozires Silva[11]:

> No dia 9 de outubro de 1975, o Exmo. Sr. Presidente da República, general Ernesto Geisel, após debater o assunto no âmbito de seu governo, anunciou à nação que decidira autorizar a Petrobras a celebrar contratos de prestação de serviços de exploração de petróleo, com cláusula de risco, utilizando a experiência obtida pela Braspetro em contratações desse tipo. Nesse pronunciamento à nação, salientou S.Exa. que tais contratos deveriam ser celebrados com resguardo dos princípios essenciais do monopólio estatal, constituindo modalidade de execução indireta, devendo ficar, tais contratos, sob pleno controle e fiscalização da Petrobras, como executora do monopólio estatal da pesquisa e lavra de petróleo, como se lê em trechos abaixo retirados daquele pronunciamento do presidente, em 1975.



Gandra limita ação estatal na economia

BRASÍLIA
AGÊNCIA ESTADO

Toda e qualquer intervenção do Estado na economia deve ser temporária e com prazo determinado para cessar, restringindo-se o governo a seu papel específico de garantir segurança — interna e externa —, saúde, educação, previdência e assistência social e controle do abuso do poder econômico. Esta posição foi defendida, ontem, pelo tributarista Ives Gandra na Subcomissão de Princípios Gerais da Economia da Constituinte.

Gandra reclamou dos constituintes que definam a vocação do Estado na futura ordem constitucional e criem mecanismos para que esta postura seja efetivada. E lembrou que os princípios do liberalismo da atual Constituição, mais avançados no papel que as nações mais liberais do mundo, simplesmente não são obedecidos por causa da inexistência de instrumentos de ação ao alcance da sociedade e dos cidadãos.

Se definida a vocação do Estado brasileiro pelo liberalismo, deixando à iniciativa privada as atividades econômicas, a Constituição deverá prever, segundo Gandra, a existência de "cortes constitucionais" nas quais o cidadão comum poderá bloquear inconstitucionalidades por parte do governo. Hoje, somente o procurador-geral da República exerce tal papel, com a agravante de que é nomeado e demissível *ad nutum* pelo presidente da República.

As estatais que permanecerem em funcionamento, ou forem criadas para atender a necessidades conjunturais, segundo Gandra, deverão ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, que teria maiores poderes para responsabilizar dirigentes por ineficiência, desmandos ou corrupção.

O tributarista ainda alertou os constituintes sobre o perigo de um tratamento inadequado a ser dado ao capital estrangeiro, que a seu ver deveria ser estimulado a entrar no País, sempre com mecanismos eficientes de controle e fiscalização, ao invés de sofrer cada vez mais obstáculos.

O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.413, p. 4, 8/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/129854

[11] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

Ainda segundo o presidente da Petrobras:

> Do ponto de vista técnico, entende a Petrobras que os contratos de risco são uma ferramenta auxiliar para o implemento das atividades exploratórias do país. Trata-se de contratos de prestação de serviços exploratórios, com cláusula de risco – vale dizer, a Petrobras receberá todo o serviço executado, quer de levantamento de dados geofísicos, quer de perfuração exploratória, mas só pagará por eles no caso em que ocorram descobertas de petróleo e sejam consideradas comerciais, nos termos do contrato.

O Sr. Ozires Silva também apresentou detalhes dos contratos de risco:

> O contrato prevê um período exploratório, quando deverão ser cumpridas as obrigações mínimas requeridas. Em caso de descoberta, o contrato prevê atividades de avaliação do campo, constante dos trabalhos geofísicos e de novas perfurações, objetivando o conhecimento das jazidas. Caso, ao término da fase da avaliação, essas jazidas venham a se revelar comerciais contratualmente, o contrato estipula que sejam realizados os serviços de desenvolvimento do campo. Esses trabalhos permitirão o escoamento para a superfície de todo o volume recuperável da jazida descoberta. As operações de escoamento, operações de produção, são vetadas às contratantes, que deverão passar à Petrobras, após o desenvolvimento, todas as instalações implantadas. O contrato terminará, para a contratante, em qualquer outro caso que não resulte em nenhuma descoberta comercial contratualmente, não cabendo nenhum pagamento pelo serviço prestado.

Após a apresentação do Sr. Ozires Silva, a constituinte Raquel Cândido fez importante questionamento:

> (...) Porque pelo acompanhamento que estamos tendo, os contratos de risco, no Brasil, na área petrolífera, não deram certo; a Petrobras é que está resolvendo o problema, eles vão ficando com um retrato, uma radiografia do nosso país que nos preocupa sobremaneira, a nível de soberania nacional. Não sei se estou tendo aquilo que está se dizendo por aí – xenofobia nacional –, mas me preocupa sobremaneira isso, principalmente na nossa região Amazônica, de onde sou oriunda; é muito fácil as pessoas chegarem ali, entrarem. E isso não é só com o contrato de risco, mas de forma global, geral.

Em resposta à Sra. Raquel Cândido, o Sr. Ozires Silva colocou-se da seguinte forma:

> V.Exa. tem razão nessa preocupação, mas eu queria assegurar-lhe, novamente, como acentuei várias vezes no meu pronunciamento, que esses contratos são realizados sob absoluto controle da Petrobras e, por outro lado, nenhuma dessas companhias se estabelece no Brasil sem autorização brasileira. Se, porventura elas recolhem dados brasileiros e os levam para o exterior, não poderão usá-los, porque somos um país soberano, a não ser que haja uma invasão do país.

O próximo convidado que se pronunciou sobre o tema foi o eminente jornalista Sr. Barbosa Lima Sobrinho[12]. Ele questionou o presidente da Petrobras sobre a base legal dos contratos de risco, nos seguintes termos:

> Mas quase que me congratulo com o presidente da Petrobras, quando fala das necessidades de uma lei para o contrato de risco. Porque, na verdade, não há lei nenhuma estabelecendo o contrato de risco. Tive oportunidade de procurar decretos, decretos-leis, em todo o corpo da legislação brasileira, e não encontrei nada; quer dizer, os contratos de risco vêm funcionando até hoje clandestinamente no país, por uma decisão administrativa que não se baseia em coisa alguma.

O Sr. Barbosa Lima Sobrinho apresentou, ainda, sua visão acerca do monopólio, nos seguintes termos:

> No sentido de monopólio, que é preceito básico, nessa questão de que se deve tratar desde agora, é uma administração exclusiva. Nos dicionários em que tive oportunidade de pesquisar foram muitos, a palavra vem do grego – *monos* e quer dizer exclusivo, único. Não tem outra acepção em grego segundo todos os dicionários que tive oportunidade de compulsar; pólio – pronúncia portuguesa, significa vender. De modo que, monopólio

[12] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

> quer dizer – único vendedor. Tanto quer dizer "único vendedor" que, quando se procura estabelecer qualquer regime diferente, chega-se então a duopólio. Duopólio é a exploração por duas pessoas diferentes.

O jornalista pronunciou-se, ainda, acerca da importância de ouvir a opinião dos próprios técnicos da Petrobras a respeito dos "contratos de risco", conforme descrito a seguir:

> Esta é a tese principal que defendemos, sobretudo porque achamos que todo o prestígio deve ser dado aos técnicos da Petrobras – um prestígio tão grande que eu aconselharia, no caso, antes de tomar qualquer decisão a respeito, reunir os técnicos da Petrobras, os técnicos, e não os que, por qualquer motivo, estão lá presentes neste momento, e perguntar-lhes o que é que acham de contrato de risco. Se é um estímulo ou, ao contrário, uma censura, uma condenação do trabalho que até agora têm realizado.

Na Assembleia Nacional Constituinte, a corrente que defendeu a manutenção do monopólio estatal exercido pela Petrobras conseguiu se sobrepor à corrente liberal. Assim, manteve o monopólio da Petrobras, e os "contratos de risco" foram impossibilitados.

3.4. Setor mineral

Assim como o monopólio do petróleo, a questão mineral gerou grandes discussões no âmbito da Subcomissão. Os princípios, ainda vigentes, do Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, foram objeto de acalorados debates.

O Sr. João Marinho Nunes, presidente do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), em exposição realizada no dia 4 de maio de 1987[13], pronunciou-se a favor do direito de prioridade, nos seguintes termos:

> (...) entende o Ibram ser da mais alta importância colocar expressamente ao abrigo do diploma regencial do país o direito de prioridade, com o destaque que merece, inovação, sem dúvida alguma, responsável pelo grande incremento que o setor mineral vem experimentando, desde a introdução do referido direito no bojo do Código de Mineração.

Esclareça-se que o direito de prioridade refere-se ao regime de aproveitamento atribuído ao interessado à data da protocolização, ou seja, "quem chegar primeiro fica com a área considerada livre".

O Sr. Nunes defendeu, ainda, a estabilidade das regras:

> Da mesma forma, pela segurança, estabilidade e estímulos que representam para a atividade mineral no país, sugere o Ibram a manutenção de dispositivos constitucionais, já consagrados em Cartas anteriores, especificamente voltados para a mineração, a saber: princípio da dualidade imobiliária; competência privativa da União para legislar sobre minas; competência privativa tributária da União sobre minerais e distribuição da receita; Imposto Único sobre Minerais; sistema de participação do proprietário nos resultados da lavra; regime de concessão; e, finalmente, livre participação nas sociedades de mineração.

O presidente do Ibram fez, ainda, o seguinte alerta:

> (...) cuidado para não matarem a "galinha dos ovos de ouro"! Quer dizer, quando vejo, num projeto, se colocar um *royalty* de 5% sobre o faturamento de uma empresa mineral, acho que isso é "matar" a atividade!

O constituinte Luiz Salomão questionou o presidente do Ibram, à época, nos seguintes termos:

> (...) V.Exa. não fez menção, talvez até estrategicamente, à questão essencial da presença do capital estrangeiro no setor da mineração; referiu-se apenas ao caso da descoberta, pela Meridional, das jazidas de Carajás, cujo atraso de 19 anos na colocação, no mercado, da sua produção, decorreu exatamente do conflito entre o interesse dessa multinacional e a Companhia Vale do Rio Doce. Tendo em vista que 48 milhões de hectares, que equivalem ao dobro da área conjunta dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, ou a área somada dos países europeus, como as duas Alemanhas, Oriental e Ocidental, a Bélgica, a Dinamarca, a Holanda, a Irlanda do Norte e Luxemburgo, estão em mãos de empresas multinacionais, eu gostaria de saber o ponto de vista de V.Exa. sobre se não representa uma possibilidade concreta de atraso a

[13] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

> entrega de reservas dessas dimensões de áreas às empresas multinacionais.[14]

O Sr. Nunes não colocou restrições à participação do capital estrangeiro nem em relação às enormes áreas objeto de alvarás de pesquisa:

> (...) quanto à participação do capital estrangeiro nas empresas de mineração, somos favoráveis ao mesmo e quando dissemos aqui, como último item, que deve ser mantida a livre participação nas sociedades de mineração, entendemos livres qualquer um que deseje se dedicar a esta atividade. O segundo ponto mencionado pelo ilustre constituinte, diz respeito – creio eu – a esses alvarás de pesquisa que têm sido concedidos e que, realmente, se somarmos em hectares dão esses números referidos por V.Exa. e que chegam a áreas iguais a de alguns países europeus ou de estados brasileiros. Em primeiro lugar, eu gostaria de distinguir aí algumas coisas: estamos tratando do subsolo e, quando dizemos que empresas estatais nacionais ou multinacionais detêm tantos hectares, não são tantos hectares de solo; é direito de pesquisa sobre o subsolo, o que nada impede que no solo haja outras atividades, fazendas e atividades normais e, portanto, num espírito menos prevenido, isso gera uma confusão; quer dizer, esses hectares todos mencionados não dão o mínimo direito ao acesso do solo a essas empresas, a não ser naquilo que se faz extremamente necessário para instalação das suas equipes e os próprios trabalhos de pesquisa.

A constituinte Raquel Cândido apresentou ao então presidente do Ibram a sua visão acerca da mineração nos estados de Rondônia e Amapá:

> Tomei o cuidado de manusear alguns dados na minha pobre região amazônica e vou fazer uma observação sobre o que V.Exa. citou no preâmbulo de sua explanação e, já a fundamentando mais à frente, alerta, para que não mexamos na "galinha dos ovos de ouro". Essa "galinha dos ovos de ouro" que V.Exa. defende, com tanta veemência e sabedoria, é detentora de 54% do total de quilômetros quadrados na região de Rondônia. No Amapá, é detentora de 43% – Grupo Brascan DP; no Amazonas, 31% – DP Brascan e V.Exa. disse aí, piegasmente, que as jazidas minerais deste país ficam no lugar que Deus colocou. O Amapá é uma prova disso. E falta de verdade com relação às jazidas de manganês que foram levadas, na sua montanha, para outro país – aí Deus não pôs a mão! Ela foi levada, por interesse de outras pessoas. Deus falhou aí. Então, já estamos a questionar essa grande potencialidade de Deus, defendida por V.Exa. aí! (Palmas) Conhecemos essa artimanha, desde 1972, quando a má portaria criou a província estanífera de Rondônia, e parte do Amazonas, com uma mentira dupla, defendida hoje aqui nesta palestra – desculpe-me V.Exa. – quando se dizia naquela portaria baixada, de tirar os garimpeiros a toque de caixa, e que não foi colocado por V.Exa., com muita habilidade e cuidado, como elemento depredador na área minerária, que a industrialização deste país seria levada para a Província Estanífera do Brasil. O Ibram teve papel fundamental, pelo seu cartório oficial, que é o DNPM, mas hoje é tão somente o creditor de mapas para a entrega às mineradoras, em especial as multinacionais. (Palmas) Até hoje, nem sequer um forno de fundição, Sr. Presidente, foi feito na região da província estanífera, em Rondônia. Hoje, a região de Campo Novo, retirados os diques, está entregue à sanha e à saga da mata, com seus fornos, com as caldeiras.[15]

Em resposta, o Sr. Nunes disse:

> (...) o Ibram não tem a força que V.Exa. pensa. Ele não é linha auxiliar do Departamento Nacional da Produção Mineral, nem nunca foi. Talvez, até gostasse de ser mas não é. Prova disso é que, quando V.Exa. menciona esta questão da portaria sobre a garimpagem, em Rondônia, o Ibram nem existia. Portanto, o Ibram não pode ser culpado do teor daquela portaria, boa ou má, porque nem existia; o Ibram tem exatamente onze anos de idade, e essa portaria é mais antiga do que isso. Quanto às montanhas de manganês que estão em outra região, ou montanhas de qualquer outro minério, tanto seja da Vale do Rio Doce, ou de qualquer outra que saiu daqui para outro lugar, isso é óbvio, pois, se não fizermos uma exploração mineral, o minério ficará eternamente no subsolo e nós "deitados eternamente em berço esplendido".

[14] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

[15] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

Em nome da Coordenação Nacional dos Geólogos, pronunciou-se, no dia 4 de maio de 1987[16], o Sr. Vanderlino Teixeira de Carvalho:

> O bem mineral não é uma mercadoria simples como qualquer outra; ele tem, inequivocamente, características estratégicas; é um recurso natural finito que deve beneficiar não apenas as gerações atuais, mas também as futuras gerações do país. E por essas características entendemos que o bem mineral, necessariamente, tem que ser uma propriedade social de toda a população brasileira. A soberania nacional sobre os recursos minerais no Brasil atualmente não existe. A Constituição brasileira e o Código de Mineração não têm forma, nos seus textos, de assegurar a soberania nacional sobre os recursos minerais no país se uma empresa multinacional, aqui, descobrir uma ocorrência, pesquisá-la e cumprir todos os dispositivos do Código de Mineração, mas, se for do interesse do país não se conceder a lavra a essa empresa, fatalmente ela irá conseguir no Judiciário, porque cumpriu todos os dispositivos legais e, então, não tem como o governo brasileiro não conceder a concessão, mesmo que seja contrário aos interesses do país. Isto tem que ficar bastante claro.

O representante da Coordenação Nacional do Geólogos também pronunciou-se sobre o caráter cartorial da legislação mineral brasileira, conforme transcrito a seguir:

> Outro ponto fundamental em que achamos que o desenvolvimento da mineração no Brasil não traz benefícios, na medida em que deveria trazer, é porque ele está baseado em conceitos arcaicos, já caducos no Direito Mineral Internacional, e um deles, o principal, é a concessão mineral, que é um resquício do coronelismo. As potências coloniais a empregavam na Ásia e na África sem, contudo, cometer o absurdo de dar concessões perpétuas como são dadas no Brasil. As colônias da África, da Inglaterra e da França eram, no máximo, de 99 anos; aqui, são perpétuas. É um absurdo. A concessão tem um caráter fixista, burocrático, cartorial.

onomia — JORNAL DO BRASIL

Brasil ignora seu potencial mineral

Jadcin Maciel

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. d14, 18/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130630,

Por fim, o Sr. Carvalho destacou a importância do Poder Legislativo na administração dos recursos minerais:

> Finalmente, tendo em vista o seu caráter finito, não renovável, não se pode cometer erros com o bem mineral. Se se cometem erros, eles são irreversíveis. A administração dos recursos minerais não deve ficar única e exclusivamente com o Poder Executivo. O Poder Legislativo tem a obrigação de participar desta administração, apreciando os contratos de lavras ou todas as questões relativas, principalmente ao capital estrangeiro. Isso não é nenhuma novidade a nível mundial. Os parlamentos, de uma maneira geral, administram sobre a questão mineral e um exemplo importante que pode ser dado é que, aqui, a Braspetro, que assinou um contrato com o governo norueguês para fazer exploração de petróleo, está à espera da homologação, a ratificação desse contrato pelo Parlamento norueguês.

[16] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

Acervo do Museu da República

O Sr. Elmer Prata Salomão, presidente da Sociedade Brasileira de Geologia, também discorreu, no dia 4 de maio de 1987[17], sobre a questão mineral, destacando graves problemas:

> Estamos muito atrasados em relação ao Mundo. Consequentemente temos uma baixa capacitação tecnológica para buscar, para beneficiar, e para transformar os nossos recursos minerais. E também temos um arcabouço político e legal deficiente, porque não temos uma visão plena e acabada do que é uma política mineral. Temos conceitos distorcidos nas nossas legislações e até na nossa atual Constituição. Essa combinação perversa de fatores nos leva a que a prospecção mineral no país não se faça como no resto do Mundo, efetivamente, procurando minerais, mas pela via da reserva de espaço, da reserva territorial, porque quando se reserva um espaço, quando não se conhece muito bem o que se está procurando, reserva-se no sentido de que qualquer depósito ali aflorante estará assegurado a quem o detenha, remetendo-se imediatamente a este a incompetência de pesquisá-lo corretamente, de revelar dentro daquele espaço toda a potencialidade, todos os depósitos, em todos os níveis, que possui.

O presidente da Sociedade Brasileira de Geologia, à época, ressaltou, ainda, a importância dos levantamentos geológicos básicos:

> Acho que fica bastante claro que os levantamentos geológicos básicos interrompidos neste país têm que ser retomados, e retomados por princípio constitucional. Compete ao governo promover os levantamentos geológicos básicos de modo a fazer avançar a ciência e a tecnologia, e compete também instituir, através da Constituição que se está fazendo e da legislação ordinária, os mecanismos para romper aquele perverso triângulo da dependência. Gostaria de encerrar lembrando aos Srs. Constituintes que, entre várias medidas que se possam tomar, tenho certeza de que, no decorrer do debate, poderei relacionar várias pelas quais propugnamos. Mas eu gostaria de lembrar, primeiro, que uma Constituinte deve ter, no dizer de Afonso Arinos, o condão da perenidade, isto é, deve-se cuidar para que não restem princípios relevantes sem ser contemplados, nem que haja a ingestão de conceitos que, no futuro, se voltem contra nós e nos derrotem.

Terça-feira, 5 de maio de 1987 — GAZETA MERCANTIL

• Matérias Primas

POLÍTICA MINERAL/ CONSTITUINTE

"Subsolo deve pertencer à União"

Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 15, 5/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131671

[17] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

O constituinte Jalles Fontoura apresentou duas importantes questões para o então presidente da Sociedade Brasileira de Geologia, nos seguintes termos:

> Gostaria de, dentro das colocações que V.Sa. fez, saber a opinião da Sociedade Brasileira de Geologia em duas questões. Em primeiro lugar, o problema da concessão, já discutido anteriormente aqui, a forma como ela é hoje, como o próprio estudo que a Sociedade de Geologia coloca como sendo proposta à Constituição, de maneira muito esparsa. A concessão, no Brasil é eterna e ilimitada e, pelas propostas que existem, ela poderia ser feita por certo período de 25, 30, 40 e até 99 anos, como já foi colocado. Gostaria de saber a opinião de V.Sa. sobre a limitação da concessão, da exploração da lavra, em termos de quantidade de mineral lavrado, a quantidade fixa que seria colocada no acordo mineral ou na concessão, inicialmente, de forma a impedir um tipo de exploração eterna que, muitas vezes, pode não ser conveniente ao país, no caso de exploração feita por uma multinacional. Em segundo lugar, na questão que V.Sa. coloca, aí, no triângulo da dependência – propõe a colocação da pesquisa geológica básica, realmente de extrema importância (não sou dessa área, mas estou aprendendo a tremenda importância desse aspecto do subsolo, para o Brasil do futuro, para o desenvolvimento do Brasil), como artigo da Constituição?

O Sr. Elmer Prata Salomão respondeu:

> Temos que ter uma legislação mineral adequada e moderna, e organismos inteiramente aparelhados para exercer qualitativa e quantitativamente a fiscalização dos trabalhos de pesquisa e garantia da sua execução. É preciso que haja também alterações profundas na forma de acesso ao bem mineral, seja pela concessão ou por outra forma. Temos propostas, já, na reformulação do Código de Mineração, do grupo que foi feito no ano passado, mas é preciso que haja mudanças na forma de acesso ao bem mineral. Ele tem que ser democratizado e tem que se extinguir a possibilidade de fazer reservas diárias, porque isso é a coisa mais danosa que temos no país. E a administração do patrimônio mineral passa pela otimização da sua exploração, ou seja, isso significa a adequada exploração, a adequada lavra e a intensa prospecção. Temos que substituir nossos depósitos lavrados por outros que ainda estamos por descobrir. Nesse caso, então, temos que privilegiar o quê? – primeiro, o mercado interno, para valorizar, agregar valor ao nosso bem mineral, exportar apenas os excedentes do mercado interno. É óbvio isso, todo país faz isso. Segundo, garantir que o suprimento e a futura expansão do segmento industrial estejam assegurados, subordinando as exportações de matérias-primas às percentagens das reservas disponíveis no país. Isso é fundamental. Não podemos exportar mais do que um certo percentual que nos assegure que a indústria possa crescer e o nosso parque industrial estar atendido num futuro razoavelmente próximo, ou num futuro razoavelmente distante.

Esclareça-se que a chamada "reserva diária de áreas" diz respeito ao fato de, diariamente, poderem ser requeridas, ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), autorizações de pesquisa de áreas consideradas livres.

O almirante Gama e Silva destacou, em palestra realizada no dia 4 de maio de 1987[18], a importância de o Estado ditar o ritmo do aproveitamento das jazidas:

> (...) deve caber ao Estado a faculdade de fixar ritmos e escalas para o aproveitamento econômico das jazidas, o que implica em atribuir ao Poder Central o planejamento global e a supervisão geral de todas as atividades do setor mineral.

Ainda segundo o almirante, há outros pontos comuns nas políticas minerais traçadas pela maioria dos Estados, todas baseadas em três postulados:

> (...) o primeiro deles poderia ser enunciado da seguinte maneira:
>
> - os interesses empresariais, na exploração e transformação dos minérios, nem sempre coincidem com os interesses nacionais, mormente quando sujeitos a influências exógenas;

[18] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987.

Segundo postulado:

- os recursos do subsolo só devem ser explorados em condições de máximo rendimento para a economia do país onde jazem.

Terceiro postulado:

- o emprego de bens minerais, em alguns casos, exige o controle da sua destinação.

A constituinte Raquel Cândido destacou a participação do almirante Gama e Silva, nos seguintes termos:

> Em primeiro lugar, quero agradecer a vinda do eminente almirante e agradecer, como patriota, a coragem da combatividade através de toda a sua história e, inclusive, algumas desventuras por ter sido como militar da ativa que combateu, durante o seu período no Gebam, com galhardia e dignidade, a soberania daquele povo, quando o grupo Jari queria adonar-se de todos os meios de parte daquele rincão pátrio. O almirante Gama e Silva, para a Amazônia, significa a resistência de parte das Forças Armadas, constituinte Luiz Salomão, um almirante diferente, um almirante corajoso, que não tem medo de defender a causa justa do país e que, em nome desse mar de lama, ganhou a sua ida para a reserva, mas deixou fincada, através do último momento da sua estada como homem da ativa, uma reserva minerária na Amazônia que passa a ser leiloada por esse supermercado, que é o DNPM, de conluio com o Ibram. Porque o Ibram continua, através de suas associadas, através do DNPM, dia após dia, requerendo mais áreas, mais áreas e mais áreas para repassar a terceiros que nada fazem, que nada desenvolvem, principalmente na nossa região.

O constituinte Luiz Salomão questionou o Sr. Almirante:

> Mas, almirante, se não há investimento nem aporte de tecnologia, como explicar essa concessão, nenhum critério, a tantas empresas?

Em resposta, o Sr. Gama e Silva disse:

> Como não temos política mineral, inexistente política mineral no Brasil, o DNPM é hoje um grande supermercado, é onde simplesmente se obtêm, ou se compram alvarás, isto quando o negócio não é feito em outros locais. Há empresas, no Brasil, que vivem da venda de alvarás; quer dizer, além do supermercado, o DNPM, há também outros supermercados por aí, menores, outras cadeias paralelas de supermercados. Então, lá essa profusão de alvarás, essa chuva de alvarás, essa tentativa de reservar o território pátrio indefinidamente contra os interesses maiores do país, e prejudicando, inclusive, a velocidade de pesquisa, porque a legislação que possuímos hoje é sábia. A restrição do número de alvarás de pesquisa, no fundo, acelera o ritmo da pesquisa, porque a empresa quer liberar aquela área para poder requerer outra – tudo está destruído pela completa desorganização do setor mineral. Eu diria, para repetir palavras de um parlamentar que muito animou a minha juventude, que estamos diante de verdadeiro mar de lama.

O convidado Sr. Antônio Ermírio de Moraes, presidente do Grupo Votorantim, também pronunciou-se, no dia 6 de maio de 1987[19], sobre o setor mineral, nos seguintes termos:

> Há firmas, por exemplo, estrangeiras, que têm lavras imensas aqui no Brasil e que jamais mineraram, em tempo algum. Estão sentadas nessas lavras há 10, 15 anos e nada ocorre. Em Niquelândia estávamos sentados na lavra de níquel – não vou dizer o contrário – tínhamos 3 projetos a fazer: importávamos 100 milhões de dólares de alumínio naquele tempo, por ano, 30 milhões de dólares de zinco, e 1 milhão de dólares em níquel. Evidentemente o níquel teve que ficar por último. É lógico que não iríamos começar com o níquel para deixar o alumínio em último lugar! Não havia solução. Mas o pessoal de Goiás tinha razão, porque nos pressionaram na Votorantim para que industrializássemos o níquel. No entanto, uma multinacional aqui, a 150 km de Brasília, tem a maior reserva de níquel do Brasil e ninguém fala nada. Estão sentados há 15 anos e nunca se fez coisa alguma e não se vai fazer. E se amanhã eu for procurado pelo ministro das Minas e Energia e S.Exa. me disser: "Olha, eles gastaram 6 milhões de dólares no projeto de pesquisa. Se o senhor quiser pagar os 6 milhões de dólares a pesquisa é sua".

[19] *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987.

> Eu digo: Acho que isso é uma injustiça, porque chama-se capital de risco. Se amanhã eu pedir um decreto de pesquisa, fizer a minha pesquisa e gastar 10 milhões de dólares, o governo não deve nem um único centavo. Porque se o meu capital de risco não deu certo, paciência, eu perdi. Agora dizer que passa por 6 milhões de dólares, isso é chantagem, isso há 10 anos, não é hoje. Outras, por exemplo, negociaram a sua lavra que foi dada a um grande capitão da indústria multinacional que foi intitulado como o homem salvador do Brasil, ele veio para cá; quando a coisa apertou ele vendeu sua lavra para outro grupo multinacional.

3.5. Planejamento econômico

O tema "planejamento econômico" não gerou grandes controvérsias no âmbito da Subcomissão.

O primeiro convidado a se pronunciar sobre esse tema, no dia 7 de maio de 1987[20], foi o Sr. João Paulo dos Reis Velloso, ex-ministro do Planejamento:

> Deve o governo planejar, no Brasil, se existe uma tendência mundial de reação à grande burocracia estatal, e estamos, no país, querendo passar do subsídio, e da tutela ao setor privado, para o maior risco de mercado? Sim. Uma sociedade democrática, no estágio atual do Brasil, deve ter planejamento. E, essencialmente, por uma razão: precisamos de uma ótica de médio prazo, que não é uma sucessão de curtos prazos, mas uma visão diferente. Visão de sentido mais estratégico, e que permite passar a uma nova etapa de industrialização, definir novo conjunto de prioridades, criar novas instituições ou modificar estruturas.

Segundo o ex-ministro,

> (...) o grau de protecionismo, de ação da empresa estatal, de intervencionismo, de assistencialismo, são funções do grau de desenvolvimento. E em nenhum caso se justifica a grande burocracia, que absorve recursos da sociedade, desviando-os do investimento econômico e social. Isso não é a volta ao *laissez-faire*, *a la* século XIX. Isso é concepção moderna do Estado, orientado para atender aos objetivos da sociedade democrática, mas eficiente e econômico no uso dos meios para alcançá-los.

O Sr. Antônio Guarino, presidente da Associação Fluminense da Pequena a Média Empresa[21], comentou acerca da omissão do planejamento com relação à pequena atividade empresarial:

> Se a prática tributária penaliza a pequena atividade empresarial pelo excesso de intervenção – e aqui vale lembrar que pequena atividade empresarial são padarias, bares, hotéis, manufaturas ou até o salão de barbeiro da esquina –, o planejamento econômico a fere de morte por literal omissão a respeito dela.

Já o Sr. Julian Chacel[22], professor da Fundação Getúlio Vargas, destacou a importância, no planejamento, da questão demográfica e da reorientação da mão de obra:

> O planejamento econômico não pode, nas circunstâncias, em que o microprocessador e a biotecnologia estão modificando completamente as formas conhecidas de produção, o planejamento econômico não pode deixar de levar em conta também a questão demográfica e a necessidade de reorientar a mão de obra para as novas ocupações que o progresso tecnológico vai certamente fazer eclodir.

Por outro lado, o Sr. Flávio Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira[23], rechaçou o direcionamento dos investimentos e destacou a importância da criatividade neoliberal:

> Vivemos em um país profundamente centralizador, por suas raízes históricas, culturais e étnicas. Aqui tem-se sintetizado todos os conceitos que impedem o florescimento pleno da capacidade criadora do neoliberalismo: o social-estatismo, a intervenção reguladora, a reserva de mercado, a estatização da poupança, o direcionamento dos investimentos, a abolição da função do preço, a proliferação das empresas estatais.

[20] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987.

[21] *Danc* (Suplemento) de 23/7/1987.

[22] Ibidem.

[23] Ibidem.

O desembargador Osny Duarte Pereira, por sua vez, em exposição realizada no dia 27 de abril de 1987[24], colocou importante ponto relacionado ao planejamento estatal:

> Por que conseguimos um parque industrial importante? Incontestavelmente, não somos um feudo do colonialismo, com a fisionomia da Nigéria e das demais nações africanas, porque tivemos estadistas clarividentes, como Serzedelo Correia, o marechal Floriano, Alberto Torres, Arthur Bernardes e seus ministros Sampaio, Vidal, Aníbal Freire, o almirante Alexandrino e o general Setembrino, que resistiram à tentativa de Farqhuar, em apoderar-se, para as siderúrgicas norte-americanas e inglesas, de nosso minério de ferro; Getúlio Vargas, rodeado de militares do padrão de Newton Estilac Leal, Horta Barbosa, almirante Álvaro Alberto, Henrique Teixeira Lott e outros que consolidaram com bases brasileiras, nas indústrias pesadas para o parque que hoje desfrutamos.

3.6. Reserva de mercado

Na época da Assembleia Nacional Constituinte, havia, em vários segmentos da sociedade brasileira, uma visão positiva sobre a reserva de mercado em determinadas áreas. No âmbito da Subcomissão, merecem destaque as diferentes visões do Sr. Jorge Gerdau Johanpeter, presidente do Grupo Gerdau, e do comandante José Ezil Veiga da Rocha.

O Sr. Jorge Gerdau Johanpeter, em exposição realizada no dia 6 de maio de 1987[25], mostrou-se contrário à reserva de mercado, nos seguintes termos:

> (...) Entendo que na Constituinte devemos fazer um esforço para trabalhar com os espíritos realmente armados para buscar a solução mais inteligente. O problema da reserva de mercado especificamente, sistema e conceito global, mas indiscutivelmente na Lei da Informática é o de maior peso, e pessoalmente, como usuário, penso que o caminho mais importante não é analisar quem fabrica o equipamento, mas devemos estar preocupados com o uso. A definição do uso é que define a eficiência do país. A eficiência do país não é definida por quem fabrica o equipamento. Essa visão conceitual de olhar o mercado e não o usuário do mercado, beneficiário do mercado, é o ponto-chave no meu processo de análise sobre o aspecto de como se deve ou não analisar um problema de reserva de mercado.

Empresários defendem capital estrangeiro

Dois importantes representantes da classe empresarial brasileira — Antônio Ermírio de Moraes e Jorge Gerdau Johanpeter — defenderam ontem que a nova Constituinte deve incentivar a entrada de capital estrangeiro para financiar projetos de desenvolvimento no País. Durante sessão de audiência pública na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado na Economia, os dois empresários afirmaram também que parte da dívida externa deve ser transformada em capital de risco, revertendo o processo de endividamento brasileiro.

Ermírio de Moraes disse que embora o Brasil atravesse uma séria crise política e econômica, existem meios viáveis de estancar a sangria de recursos enviados ao exterior como forma de pagamento do serviço da dívida. Disse que o Governo, responsável por 70% do total da dívida externa, tem conhecimento de que o processo inflacionário só pode ser extinto quando o País saldar seus débitos junto aos credores internacionais.

O empresário paulista frisou ainda que o capital estrangeiro, desde que controlado pela legislação, pode trazer muitos benefícios. "Não sou contra a multinacional", revelou Ermírio, explicando que embora sempre tenha defendido posições nacionalistas, acha que o País pode ficar à margem do processo de desenvolvimento internacional.

CREDIBILIDADE

O empresário Jorge Gerdau também se posicionou favorável à transformação da dívida externa em capital de risco, através de cessão de ações preferenciais. Disse que essa proposta seria bem aceita no meio empresarial estrangeiro, contribuindo de forma efetiva para que o Brasil volte a ter sua credibilidade restaurada, retornando ao mercado voluntário de empréstimos.

Outra questão levantada pelo empresário Gerdau foi a da indefinição do Governo em relação à uma política industrial para o País, semaa qual o empresariado sente-se inseguro para ampliar suas planilhas de produção. Ressaltou que o País não pode prescindir de uma poupança interna que deve ser incentivada. Juntamente com a poupança interna, o empresário defendeu que o Brasil deve recorrer também à poupança internacional.

Sobre a questão da reserva de mercado, tanto Ermírio de Moraes quanto Jorge Gerdau afirmaram que as limitações devem ser impostas de forma ponderada. Para Ermírio, um excesso nesse sentido pode provocar resultados funestos para o País. Gerdau disse que o Brasil precisa estabelecer regras de mercado e não regras de proteção. "A tutela do Estado sobre o empresariado deve diminuir", acrescentou, "pois a iniciativa privada já atingiu a sua maioridade".

Na defesa pela manutenção da reserva de mercado no setor da informática, o titular da Secretaria Especial de Informática, Ezil Veiga, ressaltou que a decisão brasileira de proteger a nascente industria de informática, além de se apoiar em compromissos multilaterais com o Gatt, não é inusitada. Ele lembrou que não somente o Brasil, mas várias nações, "mesmo as mais liberais e ricas", têm praticado atos e legislado no sentido de protegerem suas industrias de ponta. Em sua opinião, tudo leva a crer que os países continuarão adotando práticas protecionistas sempre que se fizerem necessárias".

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.791, p. 6, 7/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131016

[24] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987.
[25] *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987.

Já o comandante José Ezil Veiga da Rocha[26] demonstrou outra visão sobre o tema:

> No mundo de hoje há uma perfeita consciência da necessidade de dominar o saber e o saber como fazer ciência e tecnologia. E, entre as tecnologias de ponta, a informática, pelo seu efeito acelerador no desenvolvimento de outros setores científicos e tecnológicos, ganha uma importância extraordinária. O coronel Ozires Silva, em sua palestra perante ao Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, em 6 de outubro de 1983, lembrou aos participantes, notadamente aos representantes americanos, como a história dos Estados Unidos registra a necessidade que uma nova nação tem de proteger sua capacidade produtiva interna, adotando uma série de medidas restritivas, até chegar, no caso americano, ao Buy American Act, 1933, que só foi modificado e liberalizado de forma mais intensa em 1979. Temos, ainda, no caso do Japão, a sucessão de leis, de medidas temporárias que foram, por diversas vezes, prorrogadas, para permitir a implantação e o progresso da indústria de ponta naquele país. Ainda hoje é assim. O próprio coronel Ozires Silva comenta que a presença de produtos estrangeiros no mercado norte-americano está provocando controvérsias e, o que é mais notável, mostra que o outrora inexpugnável conceito de livre competição só parece subsistir quando predomina a participação acentuadamente majoritária da indústria americana. Depois de perder em competitividade no setor manufatureiro como um todo, os Estados Unidos estão registrando drásticas reduções de seu superávit no setor de alta tecnologia, onde se consideravam imbatíveis. Em consequência, baseando-se em legislação comercial interna, à margem de seus compromissos internacionais, pressionam pela abertura de mercados a qualquer custo como no caso da informática brasileira. Por outro lado, os Estados Unidos lideram, com grande desenvoltura, o bloco de países desenvolvidos buscando o domínio da informação e da alta tecnologia para si, em detrimento das nações em desenvolvimento. É nesse contexto que se inscreve o lançamento da rodada do Uruguai com negociações sobre bens e propriedade intelectual no marco do Gatt e sobre comércio de serviços ainda fora dele, mas usando os seus conhecimentos e práticas. Tem razão o Dr. Gerdau. Realmente, o regime é selvagem e precisamos escolher o nosso futuro, ser participante ativo ou paciente periférico de um novo modelo econômico. Para isto, Srs. Constituintes, pedimos a sua melhor atenção.

4. À GUISA DE CONCLUSÃO

Importante registrar que o relatório da Subcomissão assegurou à União a propriedade do subsolo e estabeleceu que a exploração dos recursos minerais e hídricos poderia ser feita por concessão a brasileiros e a empresas nacionais. A exploração em áreas de fronteiras ou em reservas indígenas ficou condicionada à autorização do Congresso Nacional.

O relator Virgildásio de Senna ressaltou a semelhança entre o relatório e as propostas relativas à valorização do trabalho, à livre iniciativa, à função social da propriedade, à harmonia entre os agentes produtivos, à repressão ao abuso de poder econômico e à expansão das oportunidades do emprego.

Aplaudido por muitos, o relatório também recebeu duras críticas, sendo acusado de promover um rígido dirigismo econômico pelo Estado, tudo se conferindo à União, a "privilegiada senhora dos monopólios" no dizer de Miguel Reale.

Registre-se, por fim, que a essência do relatório da Subcomissão foi incorporada ao texto da Constituição Federal promulgado em 1988.

[26] *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 27/4/1987 *Danc*, 18/7/1987, p. 50-67	Antonio Dias Leite	Ex-ministro e professor	Princípios gerais da ordem econômica, intervenção do Estado na ordem econômica, preservação de valores e interesses comuns e individuais, conveniência e limites
	Mário Amato	Presidente da Federação nas Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)	Idem
	Milton dos Reis	Presidente da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas	Idem
	Osny Duarte Pereira	Jurista e desembargador aposentado do TJRJ	Idem
	Jorge Bittar	Presidente da Federação Nacional dos Engenheiros	Idem
	Paulo Rabelo de Castro	Representante da Fundação Getúlio Vargas	Idem
9ª 4/5/1987 *Danc*, 21/7/1987, p. 75-99	Ozires Silva	Presidente da Petrobras	O subsolo, a União e os estados, monopólio estatal do petróleo e outros monopólios
	Luís Reis	Especialista da Petrobras	Petrobras – contratos de risco
	Barbosa Lima Sobrinho	Presidente da Associação Brasileira de Imprensa	Idem
	João Sérgio Marinho Nunes	Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração	Setor mineral
	Vanderlino Teixeira de Carvalho	Presidente da Coordenação Nacional dos Geólogos	Idem
	Elmer Prata Salomão	Presidente da Sociedade Brasileira de Geologia	Idem
	Roberto Gama e Silva	Almirante	Os bens do subsolo – política mineral
11ª 6/5/1987 *Danc*, 22/7/1987, p. 13-28	Antonio Ermírio de Moraes	Empresário	Nacionalidade da pessoa jurídica e reserva de mercado
	George Fischer	Empresário	Idem
	Jorge Gerdau Johanpeter	Empresário	Idem
	José Ezil Veiga da Rcoha	Comandante	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
12ª 7/5/1987 *Danc*, 23/7/1987, p. 65-80	Antoninho Marmo Trevisan	Ex-secretário da Secretaria de Controle das Estatais (Sest)	Empresas estatais e seu controle pela sociedade
	Ives Gandra da Silva Martins	Professor de Direito Tributário da Universidade Mackenzie	Idem
	Francisco Alencar	Presidente da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj)	Idem
13ª 7/5/1987 *Danc*, 23/7/1987, p. 80-87	João Paulo dos Reis Veloso	Ex-ministro do Planejamento	O planejamento econômico do Estado na sociedade democrática
	Julian Chacel	Professor da Fundação Getúlio Vargas	Idem
	Antonio Guarino	Presidente da Associação Fluminense de Pequena e Média Empresa	Idem
	Flavio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	Idem

VI.b – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. Considerações iniciais

A Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, integrante da Comissão da Ordem Econômica, realizou vinte reuniões ordinárias, além da reunião de instalação e de uma extraordinária. Doze dessas reuniões constituíram audiências públicas com depoimentos de representantes de entidades governamentais ou da sociedade civil.

O presidente da Subcomissão foi o constituinte Dirceu Carneiro, arquiteto e ex-prefeito de Lajes (SC), com histórico de envolvimento com os debates sobre a questão urbana. O relator foi o constituinte José Ulisses de Oliveira, advogado e empresário, posteriormente membro titular na Comissão de Sistematização.

Foi acertada uma abordagem ampla para a questão urbana, que englobasse também habitação, saneamento etc. Na parte relativa aos transportes, ficou estabelecido que seriam debatidos os diferentes tipos de transporte – rodoviário, aéreo, ferroviário, marítimo etc. Na importante zona de interface, estavam os transportes coletivos urbanos.

Trabalhou-se com uma grande variedade de depoentes: titulares de órgãos e entidades governamentais e técnicos do Poder Executivo, prefeitos, representantes do setor empresarial, representantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e de outras entidades da sociedade civil, acadêmicos e também os assessores técnicos designados para apoiar os trabalhos da Subcomissão. Entre as entidades da sociedade civil participantes, constam não apenas entidades com atuação nacional, mas também uma série de organizações com enfoque local unificadas no MNRU. Houve entidades que tomaram a iniciativa de solicitar participação nas reuniões para apresentação de sugestões, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), mas a maioria teve sua participação proposta pelos membros da Subcomissão.

Ocorreram divergências consideráveis em relação a determinados assuntos. Na questão urbana, o cerne dos conflitos esteve no direito de propriedade e nos mecanismos de controle da especulação imobiliária. No que toca aos transportes, as diferenças de posicionamento estiveram no grau de participação da iniciativa privada e na proteção das empresas brasileiras de capital nacional.

Cumpre dizer que, apesar de parte importante do conteúdo das discussões ocorridas nas audiências públicas, sem dúvida, estar refletida na Constituição, a proposta final aprovada pela Subcomissão teve estrutura bastante distinta do texto de nossa Carta Política. Posteriormente aos trabalhos da Subcomissão, as discussões prosseguiram com vigor e incluíram, entre outros pontos, a análise da chamada Emenda Popular da Reforma Urbana (Emenda Popular 63/1987), organizada pelo MNRU e apresentada, em 19/8/1987, com o apoio de 131 mil assinaturas[1].

A partir da leitura das notas taquigráficas, avalia-se que, de forma geral, foi forte a participação direta dos parlamentares nos trabalhos da Subcomissão.

2. Contexto histórico

Nos últimos cinquenta anos, com a intensificação do processo de industrialização e a modernização da agricultura brasileira, a urbanização assumiu grande velocidade. Em 1950, 36% da população do país estava em áreas urbanas. Em 1960, esse percentual atingiu 44%; em 1970, 56%; em 1980, 67%; em 1991, 75%; e, em 2000, 81%.

Se a marca da concentração espacial na ocupação de nosso território tem raízes históricas longínquas, o modelo de industrialização adotado reforçou essa característica, ao privilegiar cidades que conseguissem propiciar mercados de porte e oferecer serviços e facilidades administrativas. Ao contribuir para a exclusão social e o estímulo às migrações para as cidades, especialmente as de maior porte, a concentração fundiária nas áreas rurais também serviu de reforço para a concentração espacial. Com isso, em 2000 tinha-se pelo menos 40% população brasileira habitando regiões metropolitanas.

As diferentes esferas governamentais têm tido extrema dificuldade em acompanhar a velocidade e o vigor da urbanização com o provimento da infraestrutura urbana e dos serviços públicos necessários. Nesse processo, no espaço intraurbano a "cidade legal" foi perdendo lugar para diferentes tipos de assentamentos irregulares, muitas vezes situados em áreas ambientalmente frágeis ou de risco para os próprios ocupantes, como margem dos rios e encostas.

Em face desse quadro complexo, paulatinamente consolida-se o reconhecimento da questão urbana como fato relevante na vida do país e, portanto, como objeto de necessária e permanente atuação do Estado. Na década de 60, são criados em nível federal o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau)[2]. Na década de 70, a União formaliza a instituição de nove regiões metropolitanas[3]. Em 1975, é autorizada a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU)[4].

Em paralelo, cresce a relevância da atuação dos grupos de pressão da sociedade civil em prol do enfrentamento dos problemas urbanos, notadamente os que afligem as camadas sociais de baixa renda. Estrutura-se o MNRU, integrado pelos movimentos sociais urbanos e por entidades profissionais ligadas a arquitetos, engenheiros, geógrafos e outras categorias. A luta é por núcleos urbanos que atendam os princípios da justiça social e da gestão democrática, envolvendo um conjunto de direitos inter-relacionados referentes à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos

[1] Cf. CAMPOS, José Roberto Bassul. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005. p. 102.

[2] Lei 4.380/1964.

[3] A Lei Complementar 14/1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e a Lei Complementar 20/1974 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

[4] Lei 6.261/1975.

serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Esses direitos, reunidos, consolidam o chamado "direito à cidade"[5].

Essa evolução tem reflexo nas normas que estruturam nossa vida em sociedade. Se historicamente as Constituições brasileiras nunca se preocuparam com uma definição mais clara de competências governamentais em termos de política urbana, limitando-se a estabelecer, de forma genérica, que assuntos de peculiar interesse local – entre os quais as principais questões urbanísticas sempre foram consideradas incluídas – eram responsabilidade dos municípios, a Carta de 1988 estabelece as bases para uma nova forma de atuação no setor. Nossa Constituição aborda a temática das cidades de modo explícito e define atribuições nesse campo para os três níveis de governo.

O art. 21 estabelece as competências exclusivas da União, entre as quais se insere a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos (inciso XX). Esse dispositivo tem sido interpretado como fazendo referência a ações da União tanto no plano executivo (formulação de políticas públicas) como no legislativo (formulação de leis e respectivos regulamentos). O art. 23, por sua vez, determina a competência executiva comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX), que são políticas setoriais importantes ligadas à política urbana. No art. 25, os constituintes optaram por retirar da União o comando da gestão metropolitana, que era expresso no texto constitucional pretérito, e descentralizaram para os estados a decisão sobre a instituição das regiões metropolitanas e outros tipos de aglomeração urbana (§ 3º). No art. 30, está consagrada a responsabilidade dos municípios pelo planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII).

Do ponto de vista da iniciativa sobre legislação, o art. 22 dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito civil (inciso I), o que inclui temas como usucapião, bem como sobre desapropriação (inciso II), e o art. 24 estabelece a competência concorrente da União e dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (inciso I). Aos municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II). Cumpre destacar que, no âmbito da competência concorrente, o papel da União será o de traçar normas gerais, que serão complementadas pelas leis estaduais e municipais.

A inserção de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) reflete a preocupação dos brasileiros com o tema. Elege-se o município como principal vetor de execução da política de desenvolvimento urbano e exige-se de todas as cidades com mais de vinte mil habitantes a elaboração de um plano diretor. Preveem-se sanções sucessivas para a manutenção do solo urbano em ociosidade – parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação mediante pagamento em títulos. Cria-se a usucapião especial pró-moradia[6].

A instituição pela União de normas sobre as ferramentas de controle da especulação imobiliária e outros instrumentos voltados à garantia do "direito à cidade" vinham sendo debatidos, desde a década de 60, pelos atores envolvidos na luta pela reforma urbana. Nesse sentido, em 1983, a partir de texto elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 775/1983, dispondo sobre diretrizes e instrumentos direcionados à promoção do desenvolvimento urbano. Pode-se afirmar que o conteúdo do capítulo de política urbana da Constituição foi diretamente influenciado pelas discussões em torno desse projeto de lei.

[5] Cf. LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

[6] Diz-se especial porque a prescrição aquisitiva efetiva-se em prazo mais célere do que na usucapião ordinária ou extraordinária, além de apresentar como requisito a posse para fins habitacionais. O referido dispositivo constitucional prevê usucapião após cinco anos de posse de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados.

Após a promulgação da Carta de 1988, os debates tiveram sequência, voltando-se à regulamentação do capítulo de política urbana e à disciplina dos instrumentos nesse campo não inseridos expressamente na Constituição. Outras proposições legislativas foram apresentadas com esse fim por parlamentares. Após vários anos de polêmicas, aprovou-se a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade[7]) como marco importantíssimo desse processo. Acredita-se que essa lei traz dispositivos que, se aplicados de forma correta pelos municípios, podem contribuir para que o país tenha cidades socialmente mais justas e também ambientalmente mais equilibradas.

No quadro em relação aos transportes, cabe destacar a má qualidade como regra dos transportes coletivos urbanos, o foco exacerbado na matriz rodoviária e as dificuldades com a manutenção adequada da malha viária, bem como a dependência histórica dos recursos da União ou intermediados pelo governo federal. Os modelos de financiamento e a participação da iniciativa privada têm constituído temas-chave nas discussões envolvendo os diferentes tipos de transporte.

Na nova Constituição, as referências aos transportes surgem: 1) nas atribuições da União de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, inciso XII, alíneas "c" a "f"); 2) na previsão de diretrizes da União para os transportes urbanos, bem como para o sistema nacional de viação (art. 21, incisos XX e XXI); 3) na competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI); 4) na competência comum de União, estados, Distrito Federal e municípios quanto à política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, inciso XII); 5) na atribuição do município referente aos serviços locais, entre eles o de transporte coletivo, explicitado como de caráter essencial (art. 30, inciso V); e 6) na previsão de normas sobre a ordenação do transporte aéreo, aquático e terrestre (art. 178).

Além disso, acabou-se com a vinculação de recursos federais para o setor de transportes. O setor, em particular o modal rodoviário, havia contado historicamente com recursos vinculados oriundos de imposto sobre combustíveis e outras fontes. Posteriormente, mediante a Emenda Constitucional 33/2001, foi retomada a destinação de recursos para os programas de infraestrutura de transportes com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, nos termos do § 4º do art. 177 da Constituição.

3. Temas debatidos

3.1. Questão urbana

De início, entende-se importante trazer palavras do presidente da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, constituinte Dirceu Carneiro, que expressam bem o tom assumido nos trabalhos:

> No momento em que estamos pensando na elaboração de uma nova Carta, não haverá de se fazer comparação com o que as Cartas do passado tiveram em relação ao trato da questão urbana. Mas, agora, este assunto deverá ocupar um espaço significativo, proporcional à sua importância, ao seu significado, (...). (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 30)

A relação das reuniões de audiência pública realizadas, com respectivos depoentes, encontra-se no anexo deste artigo. Os comentários serão organizados segundo os diferentes temas, e não seguem necessariamente a ordem das reuniões ocorridas.

[7] A denominação Estatuto da Cidade originou-se no texto do PL 5.788/1990 (PLS 181/1989), de autoria do finado senador Pompeu de Souza. Após 1990, esse projeto funcionou na Câmara dos Deputados como a proposição principal no processo legislativo que gerou a Lei 10.257/2001, porque já havia sido aprovado pelo Senado Federal.

A primeira reunião de audiência pública da Subcomissão foi dedicada à categoria profissional dos arquitetos. O presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sr. Fábio Goldman, destacou a relevância da participação dessa categoria profissional nos debates sobre a reforma urbana, desde a década de 60. Apresentou documento elaborado de forma conjunta pelo IAB, pela Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e pela Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea). Entre outros pontos, afirmou:

> (...) Consideramos que a questão da cidade, a questão fundamentalmente da propriedade da terra é uma questão mais a nível do social, do atendimento à sociedade do que, na realidade, uma questão de propriedade. A propriedade tem que ter a visão social do uso da terra. Da mesma forma, o direito de acesso à habitação.
>
> O direito à habitação se enquadra na questão urbana de uma maneira muito intrínseca, na medida em que a questão habitação não é o objeto isolado daquela habitação, daquela casa, daquele apartamento, e se envolve diretamente a questão urbana na questão dos transportes, da infraestrutura urbana, do saneamento. Então não consideramos a habitação como fato isolado, mas sim algo diretamente ligado à questão urbana e com instrumentos adequados para a questão do uso do solo urbano – com relação agora a nível da legislação das desapropriações, da questão dos impostos e do direito dos municípios. Julgamos que os municípios devem ter uma participação maior na política do desenvolvimento urbano.
>
> E, por fim, consideramos fundamental a participação da comunidade nas decisões sobre a política urbana e da política de transportes. (...) essa população está sendo empurrada cada vez mais para fora dos centros urbanos e em condições muito precárias, ocasionando invasões e uma reação, hoje a nível policial, acontecendo – como aconteceu há dias em São Paulo – com brutalidade policial, tentando desalojar de áreas municipais populações que estavam procurando local para se abrigar. Consideramos, evidentemente, que a questão urbana e a questão da habitação não são questões policiais e nunca serão resolvidas dessa forma. Pelo contrário, são questões de política e que têm que ser resolvidas a nível político, porque é um assunto cada vez mais preocupante, e se não houver uma política efetiva de desenvolvimento urbano e habitacional essas questões serão cada vez mais tratadas a nível da violência. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 27)

O papel dos arquitetos na organização do espaço urbano foi ressaltado, também, pelo Sr. Miguel Alves Pereira, representante da Abea. Por sua vez, o representante da FNA, Sr. Orlando Cariello Filho, além do envolvimento dos arquitetos nas questões urbana e social, salientou:

> (...) o que verificamos hoje é um país completamente diferente daquele de vinte e poucos anos atrás: inverteu-se a situação, a concentração da população hoje é muito maior na cidade; quase 70% da população habitam as cidades e não mais o campo, como acontecia há vinte, há trinta anos. E, ao mesmo tempo, a gente vê uma quase total ausência de políticas capazes de fazer frente a essa nova situação. (...) Um exemplo concreto é o vazio que existe hoje, após a extinção do BNH[8]. Não que o BNH fosse aquela maravilha, mas não há ainda uma resposta, um preenchimento de um vazio que ficou e tem que ser preenchido para que haja políticas adequadas ao tratamento dessa questão, que se resume basicamente, acho, na questão do direito à cidade e o direito à cidadania também daquela população que vem chegando para os núcleos urbanos. Uma situação explosiva, tão explosiva como no campo (...). O que nos preocupa hoje é em definir algumas medidas que assegurem aquele princípio, que já vem de outras Constituições, de priorizar o fim social da propriedade. (...)
>
> Então, entre as preocupações que temos, está esta questão de regular o direito de propriedade do uso do solo, estabelecer uma política habitacional do desenvolvimento urbano vinculado ao desenvolvimento das condições de vida da população trabalhadora. Não se faz uma coisa sem outra. Eu acredito que na raiz disso tudo está também a questão da gestão democrática da cidade que, por seu turno, também está extremamente ligada à questão

[8] O BNH foi extinto pelo Decreto-Lei 2.291/1986, sendo sucedido pela Caixa Econômica Federal em seus direitos e obrigações.

da gestão democrática da sociedade brasileira. (...) (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 29)

No documento entregue em conjunto por IAB, Abea e FNA, lido pelo Sr. Fábio Goldman, expunha-se o seguinte:

> (...) três pontos têm prioridade em nossas preocupações:
>
> - Apontar caminhos e realizar avanços no sentido de uma reforma urbana que objetive uma melhoria de qualidade de vida para a sociedade brasileira.
> - Construir um espaço de ação específico e privilegiado para expressão do poder local, resgatando a autonomia municipal e as garantias políticas e materiais de sua manutenção.
> - Criar mecanismo efetivo de participação popular nas decisões de interesse público com vistas a garantir uma gestão democrática para nossas cidades. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 30)

O mesmo documento contemplava propostas concretas de dispositivos a serem inseridos na futura Constituição, como a explicitação da prevalência do uso social da terra urbana sobre o direito de propriedade, bem como do direito à moradia digna, e a previsão do pagamento das desapropriações por interesse social mediante títulos da dívida pública, do direito de preempção da municipalidade[9], da aplicação da progressividade no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tendo em vista evitar a especulação imobiliária, do imposto municipal sobre a valorização imobiliária, da usucapião especial pró-moradia após três anos de posse e da participação popular nos processos decisórios relativos à política urbana.

Sobre o tema "estoque das terras públicas", merece ser transcrita fala nos debates do Sr. Orlando Cariello Filho, representante da FNA, que enfatizou a relevância desse tipo de ferramenta de política pública ser aplicada de forma combinada com a gestão democrática da cidade:

> A questão do estoque das terras públicas é um dos instrumentos, pode ser um dos instrumentos. Embora vivamos aqui em Brasília uma situação em que existe esse estoque – e a questão não é tratada – a questão da habitação, a questão da organização do espaço não é tratada da maneira como nós achamos que deveria ser, ou seja, democraticamente. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 39)

Completando a oitiva da categoria profissional dos arquitetos, manifestou-se o Sr. Telmo Borba Magadan, conselheiro do IAB e então presidente da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), que destacou:

> A questão mais dura, mais dramática do país nesse momento é a questão urbana. Se me permitem, Srs. Constituintes, a questão urbana envolve todo o processo de drama que vive a sociedade brasileira; inclusive, a questão rural e a do campo, elas não são dissociáveis.
>
> Ao longo desses anos tivemos um processo de urbanização, sem política urbana, com uma política econômica que proporcionou a ocupação das cidades brasileiras de forma indesejável; proporcionou a ocupação das cidades, do solo urbano como uma forma privilegiada de lucros para setores minoritários. (...)
>
> A política financeira, a visão financeira da questão urbana e habitacional é a responsável por um processo estratificado dos investimentos urbanos na cidade e, consequentemente, por processo de urbanização estratificado (...).
>
> A responsabilidade com essa Constituinte – e a nossa impressão é de contribuição nesse aspecto – é exatamente a de termos mecanismos institucionais e constitucionais que possam garantir para as próximas gerações que as políticas públicas, que os investimentos públicos do Estado, tenham a prioridade social coletiva. (...) (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 37)

Entre as diferentes participações de parlamentares no debate com os representantes dos arquitetos, entende-se importante trazer colocação do constituinte Luís Roberto Ponte, que lançou questionamentos quanto ao grau de controle estatal sobre a terra urbana que se intentava estabelecer:

[9] O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Atualmente, é regulado pelos arts. 25 a 27 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

(...) o problema do solo nu, da terra nua, talvez não represente 5% ou 7% de todos os recursos envolvidos para resolver um problema de habitar. Portanto, a terra nua, em si, que quase sempre tem sido apontada como a grande causa desse quadro de iniquidade social, eu diria que hoje quase não existe, porque as invasões são tantas que, a rigor, o quadro de iniquidade se dá é porque se invade uma terra onde não existe infraestrutura, onde não existe saneamento básico, onde não existe segurança do mutuário quando invade. (...)

Por que tanto destaque para resolver um problema de 5% de recursos na propriedade privada – que nem exclui ressarcimento, porque a proposta de V.Exas. remete a uma indenização, apenas manda que se pague em vinte anos com títulos da dívida pública, quando, a rigor, a sociedade pode tirar de todos que melhor ganham e pagar à vista àquele pequeno segmento que eventualmente possua terrenos, (...).

E, finalmente, sobre as duas proposições – o imposto progressivo e o direito de preferência – se é no caráter genérico, como foi dito, ou se o direito de preferência fica restrito às zonas da cidade que por legislação municipal sejam votadas, e o imposto progressivo também ou se atingem a toda a cidade simultaneamente. Eu acho que o caminho do imposto é um bom percurso porque, exatamente, dá ao município os recursos de que ele precisa para resolver.

E, por último, mas não de menor importância, que instrumentos (...) devam ser acionados para melhorarmos a concentração do consumo dos bens produzidos pela nação, se é o instrumento da intervenção do Estado, o Estado se apossando dos bens dos meios de produção como, de uma certa forma, está proposto aqui, a casa de aluguel? Com o devido respeito, considero isso um equívoco porque a prestação da casa própria, se cobrada a juro oficial "zero", não dá nem 0,3% do investimento e compatibiliza perfeitamente para a pessoa comprar uma casa e se sentir dona daquilo com valores mais baixos do que quaisquer aluguéis que sejam propostos. (...) (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 34)

O mesmo parlamentar apresentou a seguinte análise sobre a política habitacional:

> (...) esse foi o grande equívoco do BNH, que os detentores da Caderneta de Poupança, mais de 80% são exatamente as camadas situadas na classe média alta, e o BNH pretendeu resolver o problema habitacional da classe de mais baixa renda, com uma equação redistributiva de renda extremamente bem pensada, mas faltou uma complementação, que é o recurso fiscal a fundo perdido, para subsidiar parcialmente as camadas da população de baixa renda.
>
> Ele fez uma redistribuição, pela via do juro, fazendo com que as camadas mais altas pagassem juros mais altos – e podem comprar habitação e é um direito, até porque os recursos são deles, não são do governo. Esse é um equívoco, os recursos não são do governo, nunca foram. O governo, praticamente, nunca colocou dinheiro para resolver o problema da habitação. (...)
>
> Então, a minha preocupação é, muito menos do que o solo, que custa 5%, porque vai ter os recursos do BNH que foram levados para a classe média e que num quadro de economia de mercado, não vai morar no mesmo tipo de habitação em que as camadas que lamentavelmente estão desprotegidas irão morar. Então, tem que haver um instrumento de financiamento e esse instrumento de financiamento é a lei de mercado. O que está faltando é o governo priorizar os seus investimentos sociais, colocar a prioridade na Constituição, para evitar que esses recursos não sejam desviados e fazer com que haja plano de desenvolvimento urbano, (...). (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 41)

Dos depoimentos e debates com os representantes dos arquitetos, extraem-se tópicos importantes que encontraram lugar no texto aprovado da Carta de 1988, mesmo que com ajustes de conteúdo em relação às propostas apresentadas que não podem ser menosprezados. Em primeiro lugar, pela primeira vez a Constituição dedicou um capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183). Além disso, o município foi alçado a principal responsável pela política urbana (art. 30, inciso VIII, e 182) e foram explicitados

mecanismos de controle da especulação imobiliária, entre eles o IPTU progressivo no tempo (art. 182, § 4º, inciso II), bem como disciplinada a usucapião especial pró-moradia (art. 183). Restou sem resposta, entre outras demandas, a proposta de garantia do direito à moradia, que só veio a ser inserta em nossa Carta Política pela Emenda Constitucional 26/2000[10]. Há disposições como o direito de preempção e a participação popular no planejamento urbano que vieram a ser reguladas mais tarde em nível infraconstitucional, mediante a aprovação do Estatuto da Cidade.

Os temas colocados pelos arquitetos, cabe registrar, voltaram a surgir em todos os encontros da Subcomissão relativos à questão urbana. Na sequência dessa audiência pública inaugural, foram realizadas reuniões em que, conforme já comentado, atuaram vários expositores, com origem em entidades governamentais e da sociedade civil. Na síntese exposta a seguir, procurou-se trazer exemplos que bem representassem as exposições e discussões ocorridas, sem priorizar um ou outro tipo de depoente.

A abrangência do tratamento constitucional da questão urbana foi aspecto que mereceu atenção ainda na fase inicial dos trabalhos. O Sr. José Silveira Rezende, assessor técnico da Subcomissão, afirmou que a cidade deveria ser compreendida não apenas sob a ótica intraurbana, mas como elemento estruturador do espaço nacional:

> Se pudéssemos olhar, em termos de Constituinte, e idealizar uma rede urbana para o país, uma rede urbana equilibrada, dentro dos nossos ideais democráticos, se pudéssemos olhar as cidades como polos regionais, como núcleos de desenvolvimento, como valor local, poderíamos, pelo menos profissionalmente – e o meu ideal caminha para esse lado – para que a Constituição brasileira, pois acho que isso está ao nível de uma Constituição, contemple uma rede urbana equilibrada para o país, e contemple uma compreensão do espaço urbano, como um espaço econômico; porque a cidade é um ente econômico, antes de tudo. Ela tem uma natureza econômica muito forte e tem um papel econômico predominante na organização do país. Naturalmente com relação ao bem-estar das populações, se a cidade for compreendida dentro do seu papel regional, as populações irão encontrar maiores recursos. (...)
>
> O nível regional somente há pouco tempo começou a ser compreendido, a ser institucionalizado, através das regiões metropolitanas. Mesmo assim, estão engatinhando, mas já é um primeiro passo. (...)
>
> Chegamos, então, através dessa compreensão, da organização do Estado, a uma organização dos poderes, e parece que será difícil deixarmos de sugerir e batalhar pela quarta esfera neste trabalho constituinte – a esfera regional de governo. (...)
>
> Se a cidade for compreendida, também, como polo, o transporte se acopla à questão urbana de maneira natural. (...) (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 17 e 18)

Cumpre ser dito que o assunto "regiões metropolitanas" foi incluído também na pauta da Subcomissão dos Municípios e Regiões, integrante da Comissão da Organização do Estado. Nas audiências públicas da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, o tema foi colocado em relevo, entre outros, pelo constituinte Manoel Castro:

> Na minha opinião, essa questão metropolitana tem um ponto que é uma definição política a nível nacional. Há uma tendência no Brasil de se enfatizar a questão municipal. (...)
>
> Quanto à parte metropolitana, especificamente, das regiões formais, um dos problemas importantes é que, no Brasil, elas nasceram de cima para baixo, com a constatação da área técnica, constatação da área política, mas com a decisão, tomada a nível do governo federal, com o apoio e com acordo, é evidente, dos estados, mas de certa forma, a legislação se sobrepôs à própria situação. (...) E a primeira coisa que destacamos foi o fato de que, infelizmente, as regiões metropolitanas, como existiam, passaram a ter nesses organismos metropolitanos uma

[10] A Emenda Constitucional 26/2000 incluiu o direito à moradia entre os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição. Colocado como direito social e não como direito individual, sua principal consequência é impor a atuação do Estado para a sua garantia.

> função concorrencial, em vez de complementar a coordenação com os diversos municípios. (...)
>
> (...) É importante que, constitucionalmente, esse poder metropolitano exista como inclusive a Constituição deveria inová-lo, admitindo a possibilidade de, no futuro, existirem não apenas áreas metropolitanas, mas que outras associações regionais fossem feitas. (...) (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 111 e 112)

O Sr. Everaldo Macedo de Oliveira, assessor técnico da Subcomissão, destacou a importância da gestão democrática nessas unidades regionais:

> O que temos que pensar é que, quando as cidades são próximas e dependem dos serviços públicos comuns, é inevitável a existência da região. (...)
>
> Acho que o que se deve fazer é uma gestão democrática da cidade, levando a população até a se pronunciar em plebiscito sobre a anexação de regiões, que seria a primeira maneira de despertar essas populações. (...) (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 112)

O Sr. Milton Santos, representante da SBPC, foi bastante além e colocou em vínculo estreito as questões da cidadania e da organização territorial, clamando por um pacto territorial estrutural:

> É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescinda do componente territorial. (...)
>
> Certamente o capítulo das autonomias municipais também teria de ser reescrito. Um certo raciocínio simplista, herdeiro da infância do municipalismo, ainda reclama a autonomia ancestral, porque, dizem os seus defensores, é histórica. Quando, porém, a vida municipal é intensamente imbricada à de outras comunas e as conexões e inter-relações se tornam indispensáveis à existência e à sobrevivência comuns, o nome pode permanecer o mesmo, mas o conteúdo da autonomia deve mudar, exatamente para permitir que se exprimam como realidade os novos fatos históricos. (...)
>
> A nação exige, hoje, um pacto territorial que seja a base do funcionamento da sociedade civil. (...) Esse pacto territorial, do qual a reforma urbana é apenas um dado, se baseará em dois pontos de apoio: a realidade atual e a nova realidade social que desejamos implantar. (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 89 e 90)

O Sr. Roberto Requião, representante da Associação Brasileira dos Prefeitos de Capitais e então prefeito de Curitiba (PR), propôs novos arranjos institucionais para as regiões metropolitanas:

> (...) A minha proposta é o prefeito metropolitano. Então, me dizem, é o prefeito da capital querendo engolir os municípios circunvizinhos. Mas, como? Numa proposta de uma grande prefeitura metropolitana em que teremos prefeitos distritais, uma única câmara de vereadores,os prefeitos distritais funcionando como conselhos comunitários? Quem, realmente, abre mão do poder é a capital. Porque ela tem todos os recursos, ela tem o poder político. Ela é que abre mão desse poder e está se transformando num distrito administrativo, subordinado a um prefeito metropolitano, eleito pelo conjunto da população da área de abrangência da região. Não vejo outra saída. O resto é poesia. A autonomia dos municípios, a autonomia do município-dormitório em que as pessoas não têm nem consciência. No caso de Curitiba, onde estão morando, as pessoas dos municípios limítrofes imaginam que moram em Curitiba, elas não têm consciência de onde passa essa linha administrativa divisória da competência municipal. (...) (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 73)

O depoente esclareceu sua proposta:

> (...) Nós temos uma câmara de vereadores eleita proporcionalmente pelo distrito, e uma câmara geral de toda a região. Ela decide as questões da região metropolitana. E o subprefeito trabalharia, na minha proposta teórica, com um conselho comunitário aberto. (...) (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 74)

O ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, Deny Schwartz, fez os seguintes comentários:

> (...) e se procurarem nas Constituições, os senhores verão que apenas agora, no final, nessa última Constituição, ainda vigente, é que se passou, e autoritariamente, a falar da questão urbana, quando se limitaram, quando se definiram, autoritariamente – por isso não tem dado certo

–, as nove regiões metropolitanas brasileiras, cujas coordenações, todos nós temos de reconhecer, não têm força alguma, não têm expressão alguma, e por isso mesmo demonstra que a Constituinte, os programas dos partidos políticos ainda não levaram em conta o grave problema do meio urbano. (...)

Então esse é um outro desafio que fica lançado. Como resolver, criar um nível intermediário de poder entre o governo do estado, entre o governo do município, ser um governo da região metropolitana, um governo da região do aglomerado urbano. Como fazê-lo? (...)

(...) E as microrregiões, materializadas pela reunião de municípios hoje já quase que naturalmente via prefeitos, formando as suas organizações microrregionais, e que poderão ter um papel administrativo importante. Porque muitas das ações municipais, no momento em que, acredito, sejam pontos de vista de todos nós, no momento em que possamos descentralizar da União e dos estados, muitas ações terão de ser feitas por regiões microrregionais. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 114 e 116)

Por sua vez, o Sr. Hugo Rosa, representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) afirmou:

Uma outra questão importante na questão urbana é a das regiões metropolitanas. Essas regiões foram definidas por lei e a grande parte dos estados tem secretarias metropolitanas para cuidarem dos assuntos ligados às questões metropolitanas, porém não existe um instrumental jurídico que permita essas secretarias terem uma ação mais efetiva no planejamento dos assuntos ligados às regiões metropolitanas, e que necessitam de uma ação integrada. Citaria como exemplo os planos diretores das cidades que compõem as regiões metropolitanas, que obviamente têm que ser feitos de uma forma integrada, senão poderíamos ter casos de cidades colocando áreas estritamente residenciais num local e o município vizinho, mesmo na região confrontante, colocando indústrias poluentes; ou o problema do sistema viário, que obviamente dentro de uma região metropolitana tem que ser feito de uma forma integrada, além dos problemas de saneamento básico, de rede de esgotos, redes de águas.

Certamente há necessidade de um instrumental jurídico para que todas as questões que dizem respeito à região metropolitana possam ser tratadas de uma forma integrada, sem vir em contrário à autonomia municipal, mas dando instrumento para que isso aconteça. Inclusive, a sugestão que a Câmara faz é de que não seja criado um novo nível de governo para essas regiões metropolitanas, que o próprio estado possa exercer esse papel, porém que haja uma legislação que dote o estado de poderes para legislar sobre essa região. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 46)

A preocupação com a gestão das áreas metropolitanas está refletida no art. 25, § 3º, de nossa Carta Política, dispositivo que remete aos estados a atribuição de, mediante lei complementar, "instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Como já comentado, descentralizou-se para a esfera estadual o enfrentamento dessa problemática. Note-se bem que o dispositivo não faz referência apenas às regiões metropolitanas e prevê integração, e não novas esferas decisórias autônomas. Cumpre lembrar que esse assunto foi tratado também no âmbito da Comissão da Organização do Estado.

Se a gestão metropolitana implica visão supramunicipal, foram também frequentes na Subcomissão colocações defendendo a descentralização de recursos e maior poder para a esfera municipal, a exemplo da posição do Sr. Aristides Salgado dos Santos, prefeito de Divinópolis:

(...) Então, nós, como prefeito, defendemos a descentralização dos recursos como uma forma de maior autonomia. Eu acredito que, à medida que os prefeitos, as câmaras municipais e os municipalistas, fazendo aquele trabalho que nós sabemos que deve ser feito no município, da melhor maneira, do modo mais econômico, a partir disso eu acho que os erros poderão continuar, mas eles serão cada vez menores e nós teremos, cada vez mais, o acerto. Portanto, se falta a nós competência, na visão centralizadora do poder, faltam competência e política porque esta está centralizada. (...)

> Portanto, queremos deixar aqui bastante claro que o problema do desenvolvimento urbano, a partir do município, eu tenho a impressão de que ele poderá ser melhor solucionado. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 126 e 127)

Certos representantes do setor empresarial também apoiaram medidas nessa linha, como mostra a afirmação do Sr. Hugo Rosa, da CBIC:

> (...) Numa primeira instância, o poder mais próximo da população é o município, numa segunda instância é o estado; são os prefeitos e os governadores que sentem mais na pele os problemas das cidades, e é sobre eles que a população, num determinado momento, tem mais condição de pressionar, para conseguir a solução de seus problemas. (...)
>
> Tratarmos hoje da questão urbana, dotarmos os municípios e os estados dos recursos de que eles necessitam para poder promover a melhoria das condições nas cidades, não pode ser feito sem que se pense numa redistribuição e até uma redistribuição de atribuições. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 46)

O Sr. Jorge Khoury, representante da Confederação Brasileira dos Municípios e então prefeito de Juazeiro (BA), destacou a necessidade de os municípios resgatarem atribuições no campo do desenvolvimento urbano:

> O problema do meio ambiente é municipal. A comunidade local não pode ficar à mercê de decisões a nível nacional, quando a solução não pode ser uma só, porque cada caso é um caso diferente.
>
> A água tratada e o esgoto arrancados da competência municipal, em favor de sistemas unificados de gerenciamento à distância, ficaram fora da sintonia, das necessidades e expectativas do município. A habitação popular de financiamento controlado não faz jus aos recursos que são levantados no município pela poupança de seus habitantes. O transporte coletivo, os problemas de tráfego e de trânsito que deveriam ser financiados pelos recursos do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos atormentam os usuários, retardam as horas de trabalho, sem que uma política séria distribua melhor esse tributo que alcança um produto consumido nas ruas, nas estradas e nos campos do município. (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 69)

O mesmo depoente chamou a atenção para o controle da especulação imobiliária, tema que foi objeto também de preocupação dos representantes da categoria profissional dos arquitetos e foco do art. 182, § 4º, da Constituição, bem como para as ferramentas de captação de mais valia como o "solo criado"[11] e as peculiaridades de cada município:

> (...) O município deveria editar leis, contendo sanções para que, pelo não-exercício do direito de construir pelo proprietário, evitando assim especulações com o solo urbano e urbanizado, (...). É necessário reordenar o crescimento urbano e planejar urbanisticamente o país, adotando-se sob o aspecto institucional as medidas essenciais. Afinal, a valorização da propriedade particular do solo urbano não decorre da ação pura do seu proprietário, mas de uma função conjunta dele e do setor público, com absoluta predominância deste setor. São os investimentos públicos que dão maior ou menor valor ao terreno, mas, em regra, não têm retomo na mesma intensidade, porque até a contribuição de melhoria é um tributo sofisticado de origem nórdica e de estrutura jurídico-constitucional de difícil adaptação à realidade dos municípios brasileiros, (...).
>
> O chamado solo criado terá de ser objeto da disciplina constitucional, porque é necessário um coeficiente único para certas áreas ou zonas urbanas, a partir do qual o beneficio de um acréscimo já se tomará responsável pelo custeio dos encargos adicionais que o Poder Público passa a ter com o aumento populacional em certos logradouros da cidade.
>
> (...) Solicitamos um cuidado maior, no sentido de que todos aqueles temas aqui debatidos verifiquem a tipificação do município brasileiro, as suas diferenças regionais,

[11] O chamado "solo criado" corresponde à outorga onerosa do direito de construir. O município pode fixar áreas nas quais o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado implica contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O instrumento é hoje regulado pelos arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade, dispositivo que também inclui a outorga onerosa de alteração de uso.

> porque de nenhuma maneira poderemos evitar tal desequilíbrio se tivermos um tratamento igualitário para situações urbanísticas diferenciadas. (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 69)

O constituinte Luís Roberto Ponte externou algum nível de crítica a colocações nesse sentido:

> Tenho receio de que o município crie o solo ilimitadamente, (...) Porque vai-se praticar um processo de criação de solo acima dos níveis convenientes. Eu acho que essa limitação, em termos de lei de uso de solo, deve ser muito rigorosa nos limites da conveniência para a sociedade. Eu veria como muito mais pertinente para viabilizar economicamente o município, além desta maneira de viabilizar o solo que o município necessita para a sua infraestrutura urbana, para os seus equipamentos urbanos, aumentar os impostos através de um pagamento mais competente do IPTU. (...)
>
> Parece que o progresso nesse estilo de imposto viabiliza melhor. É muito comum falar-se na especulação imobiliária. E eu vejo que o prefeito tem uma certa, vamos dizer, impressão de que isso se dá. É bom que se cite a indústria da construção, pois se há um setor em que se pratica a livre concorrência, é essa aí. Então, milhares, literalmente, em cada cidade dessas dependendo do polo da cidade, as empresas disputam livremente. Sob a lei da competição ganha o mais competente. Claro está que não é nem a empresa de construção, mas o proprietário privado. A família isolada, toda vez que compra o imóvel, tem uma expectativa de valorização. É a especulação que se dá em toda sociedade, se formos analisar este efeito de aumento de valor, porque a cidade desenvolveu-se para aquele lado, porque a vocação da cidade passou a ser para outro lado, ou não.
>
> Agora, também me incorporo a dois tipos de instrumento de reforço da receita da cidade, de viabilizar recursos para nós acabarmos com estas tragédias que é a densidade das periferias. Primeiro é o imposto progressivo um belo instrumento para evitar retenções de terras não usadas. Só que com o cuidado devido, porque se nós fizermos indiscriminadamente isso, sem selecionarmos áreas, naturalmente que não haverá população para demandar, num espaço de tempo, todos os vazios urbanos da cidade. E se, dependendo do índice em que se põe a progressividade do imposto em três, quatro anos o valor que se paga de imposto vale menos do que a terra, então não existiria mais proprietário privado. (...)
>
> O outro problema é o da contribuição de melhoria, sempre considerado como extremamente justo, mas sempre encontraram dificuldades de viabilizar um critério que, realmente, não penalize aqui e ali, ou não se criem instrumentos também com potencialidade de corrupção. (...) (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 78)

Na mesma linha, o constituinte Sérgio Naya explicitou preocupação com o nível de poder conferido ao município em termos de controle urbanístico:

> Se o país precisa de emprego, precisa desenvolver, se deixarmos o município restringir, eles restringirão tudo, tudo, e em benefício só do município. Eles não pensam no morador, em baratear o custo. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 57)

Entre outras colocações, o ministro Deny Schwartz afirmou:

> (...) Há necessidade de um novo regime da propriedade imobiliária urbana, com novos instrumentos jurídicos para maior controle do Poder Público sobre a propriedade privada. (...)
>
> (...) Não poderemos continuar tendo vazios urbanos, que no Brasil chegam a 60%. Em 1980, só os perímetros urbanos das nove regiões metropolitanas permitiriam, se lá usássemos todos os terrenos vazios nesses perímetros já urbanizados, poderíamos dobrar a população das nove regiões metropolitanas. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 115)

O Sr. Marcos Freire, presidente da Caixa Econômica Federal, pôs em destaque, de forma ampla, a necessidade de a Carta Política enfrentar o tema da reforma urbana, observando os limites das normas de caráter geral:

> (...) Então eu me pergunto se o problema urbano poderá ser resolvido se não for resolvida a questão agrária, se

> merece um dispositivo especial no texto constitucional para se enfrentar com mais viabilidade o problema da reforma agrária, se não cabem também, e acho que este é um tema em torno do qual os Srs. Constituintes terão muito que discutir, dispositivos especiais, que digam respeito à própria reforma urbana, e se temos que fazê-la dentro das soluções clássicas que vêm sendo adotadas. (...) Será que terrenos desocupados, não utilizados, que ali estão, através muitas vezes de gerações sucessivas, na expectativa de uma valorização indevida, de uma especulação, será que não caberia aí também a previsão de que esse prédio, esse imóvel urbano também não está exercendo a sua função social e, consequentemente, sendo antissocial, caberia a previsão de instrumentos para dar função social ao imóvel urbano não devidamente utilizado? (...) Mas, ao mesmo tempo, também não pode cair, parece-me, no outro extremo, repito, de um disciplinamento casuístico, detalhista, regulamentar que, no meu entender, não cabe em uma Constituição. Um texto constitucional deve ser enxuto, deve ser claro, deve ter princípios gerais, deve ter diretrizes e não deve jamais cair no regulamentar, no regimental. (...) (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 30)

O Sr. Gervásio Cardoso de Oliveira Filho, representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), reforçando a posição do ministro, acrescentou:

> (...) O que caracteriza a nova propriedade é uma perspectiva inteiramente diferente. É a da descoberta de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado de seu titular. O interesse público do conjunto prevalece ou deve prevalecer sobre o interesse privado. E o que colocou em relevo esta ideia do conjunto foi o plano urbanístico. A propriedade privada tornou-se apenas uma parcela de uma área muito maior que é a zona ou setor em que ela se encontra. Assim, já não há um conceito abstrato e igualitário da propriedade urbana, porque o plano urbanístico caracteriza, em cada parcela de terreno, um tipo específico de utilização e determina ainda outras restrições especiais. Hoje, a tutela fundamental do direito deve volver-se para o todo e não para a parte. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 33)

O CNDU apresentou proposta de inserção de dispositivos na Constituição que trazem vínculo importante entre o interesse público sobre a propriedade e os planos urbanísticos, a saber:

> Art. 1º A propriedade e a utilização do solo urbano obedecerão às exigências fundamentais da ordenação urbana e ambiental expressas nos planos urbanísticos, bem como às relativas à habitação, transportes, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana.
>
> § 1º Cumpre às autoridades municipais e às das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas elaborar e executar, observadas as regras gerais da União e do estado, os planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano necessários à consecução das exigências mencionadas no *caput* deste artigo.
>
> § 2º Nas disposições dos planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano, e respeitado o direito individual, o Poder Público poderá desapropriar imóveis mediante o pagamento de indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública até o montante do valor venal do imóvel para fins tributários.
>
> Art. 2º A lei definirá as condições nas quais o titular da propriedade imobiliária urbana deverá ser compelido, em prazo determinado, a sua utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social ou de incidência de medidas de caráter tributário.
>
> Art. 3º Não poderá ser apropriado pelo titular do imóvel o valor acrescido comprovadamente resultante de investimentos públicos em área urbana ou rural. Em lei complementar serão definidos os critérios segundo os quais a entidade pública que houver feito investimentos recuperará a mais valia imobiliária, destinando-a a finalidade de caráter social. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 33)

O representante do Conselho enfatizou a importância do planejamento:

> (...) nesses últimos anos, o conceito de planejamento no país praticamente foi banido. Hoje, fala-se em planejamento num sentido, inclusive, pejorativo. Acho que esse conceito tem que ser revigorado e colocado no seu devido lugar. Não se pode fazer nada, sem planejar. Por isso, deu o

> que deu, nesses últimos anos de governo há cidades completamente desarticuladas, com problemas, sem o devido planejamento. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 41)

Propôs, também, que se desvinculasse o direito de construir do direito de propriedade, fazendo referência ao "solo criado":

> (...) A justificativa está baseada no princípio de que o direito de construir pertence à coletividade mediante o Poder Público, que o concede em maior ou menor proporção ao titular do terreno, conforme o maior ou menor interesse social no empreendimento pretendido. Ela decorre também do fato de que é impossível desvincular a propriedade urbana privada dos serviços e equipamentos públicos que definem o seu uso. (...) Um hectare de terra rural sempre será um hectare de plantação. Não há como duplicá-lo, a não ser pela agregação de novos espaços naturais. Já o solo urbano, desde que se aprimoraram as técnicas da construção civil, passou a ter uma elasticidade enorme. Pode-se obter hoje dezenas de vezes sua superfície natural, original, sem agregar outros espaços naturais. Daí a razão de se denominar "solo urbano" para os espaços novos superpostos à área do terreno edificado. As legislações de outros países já consagraram esse novo conceito de propriedade urbana, como a da Espanha, da França, Alemanha, Estados Unidos e outros. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 33)

Sobre a experiência com planos diretores, encontra-se referência, ainda, na fala do ministro Deny Schwartz:

> Mas vejam bem, quando se criou o BNH, se criou também, ao lado do BNH, o Serfhau e que prestou, durante dois ou três anos, bons serviços, e quando se começa a pensar em planos diretores ele desapareceu porque o BNH, todo poderoso, de repente fez o que bem entendeu, ou fizeram do BNH o que bem entendiam sem ouvir mais o Serfhau, que acabou desaparecendo; o mesmo de certa maneira aconteceu com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, pertencente ao Ministério. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 127)

O constituinte Luís Roberto Ponte salientou a importância da ferramenta "plano diretor" para o equacionamento da questão urbana, ao mesmo tempo criticando a ênfase excessiva no debate referente ao controle da retenção ociosa de terrenos urbanos:

> (...) de que precisa uma cidade, literalmente, para resolver a sua questão urbana? Primeiro, ter um plano diretor de desenvolvimento urbano que seja feito pela comunidade, através dos seus representantes, que é a câmara de vereadores. (...) todo terreno na cidade já tem, por si só, uma limitação do direito de construir inerente e inata à própria conceituação de cidade e do plano diretor de desenvolvimento urbano. O que precisaria cada cidade é ter o seu plano diretor de desenvolvimento urbano. Nesta unidade territorial da cidade só se vai fazer tal tipo de atividade, só se vai construir duas vezes a quantidade de terreno, só se vai poder ocupar uma porcentagem do seu terreno, só se vai poder edificar uma altura tal, decidida em conjunto com a sociedade, pela sociedade, através dos seus representantes. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 123)
>
> Portanto, estamos dando uma dimensão, um tiro, um esforço para que, se pudéssemos desapropriar todos os terrenos necessários à construção no Brasil, sem ter que pagar nada, estaria resolvendo certamente não mais do que 6% de toda a problemática envolvida. (...)
>
> Obrigação de construir, por exemplo – em tese, tem sentido, se denuncia assim: São Paulo tem metade dos seus terrenos desocupados. Muito bem! É possível se construir? (...)
>
> Vamos supor que tivéssemos cada cidade brasileira com um competente plano diretor de desenvolvimento urbano, sem concentração, sem nada; segundo, que tivéssemos recursos para financiar, a Caixa Econômica Federal multiplicado o seu vasto braço poderoso que já é, e que seria muito maior – aí sim, não vejo nenhum protesto quando se tiram recursos escassos para dar de presente a mutuários ricos, como se fez neste país, (...). (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 36)

O Sr. Lúcio Assunção, representante da CBIC, também criticou o foco nos mecanismos de enfrentamento da especulação imobiliária:

> Senhores, o diagnóstico preliminar da questão urbana no Brasil tem sido sempre derivado da questão da especulação urbana. E, em virtude deste diagnóstico, derivam as soluções apresentadas. Essas soluções, que decorrem desses diagnósticos, são, sobretudo, restritivas à iniciativa privada e à propriedade privada, porque decorrem de um diagnóstico errado. (...)
>
> (...) Então, há a ausência do governo no planejamento urbano, total ausência do governo no planejamento urbano. Primeiro problema. Segundo: ausência total de soluções sociais para segmentos que não participam do mercado. (...) Então, qual a solução social apresentada no Brasil para essas camadas na questão da habitação? Rigorosamente, nenhuma. E o que tem o mercado a ver com isto? Quer dizer, ausência do governo, ausência de soluções sociais. Então, é este o diagnóstico real. (...)
>
> Mas, então quais são as soluções que nós temos, assim, em grandes linhas para a questão urbana? Primeiro, a obrigatoriedade da presença do governo, através sobretudo de planos: as leis do solo, o plano diretor, Código de Obras, todo esse conjunto de leis que ordenam o espaço urbano. A ausência do Poder Público, durante todos estes anos, é que piorou essa problemática urbana que hoje temos. A segunda, são as soluções sociais, loteamentos populares, conjuntos populares, verbas orçamentárias para a habitação. São soluções que realmente procuram o social. (...) (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 48 e 49)

Autor de um dos projetos de lei com diretrizes para a política urbana que tramitaram na Câmara dos Deputados em conjunto com o PL 775/1983, o constituinte Raul Ferraz expressou posicionamento bastante diverso:

> (...) Então, discordo de que não haja o problema de especulação. Existe. O problema de especulação está na cara. Basta chegarmos de avião às grandes cidades e olharmos, pois há mais espaço vazio do que espaço construído, urbanizado. Enquanto isso, classes menos favorecidas, justamente aquelas de onde pode vir o problema social, de onde pode explodir, estão morando lá nesses mundos, estão perdendo o seu tempo em transportes, gastando mais em transportes, deteriorando a vida familiar. (...) (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 60)

O Sr. Nabil Georges Bonduki, representante do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, apontou quais eram os quatro pontos que orientavam as propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), apresentadas na fase final dos trabalhos da Subcomissão: garantir os direitos urbanos; limitar o direito de propriedade e o direito de construir; assegurar que a produção da cidade, ou seja, a produção da moradia, dos transportes e demais serviços públicos, não seja objeto de lucro, mas uma responsabilidade do Estado; e consolidar a gestão democrática da cidade.

Sobre as propostas do MNRU, o Sr. Franklin Dias Coelho, representante do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, afirmou:

> (...) Na seção dos direitos urbanos foram enumerados os direitos sociais do cidadão, cujo movimento e garantia de prestação incumbe ao Estado, sem que se criem uma nova relação direito-dever, ligando, de um lado, todos os cidadãos como titulares dos direitos de cidadania e, de outro, o Estado. Através de regras rigorosamente definidas no texto constitucional, não será possível consolidar, nas estruturas institucionais, um novo ato jurídico engendrado nas lutas e conquistas sociais. O reconhecimento dos direitos urbanos e o respeito ao seu exercício condicionam o direito à propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos, e subordina esse direito ao princípio do estado de necessidade.
>
> Na seção da propriedade imobiliária urbana, que é colocada no texto no sentido de garantir tanto que o uso social do solo urbano prevaleça sobre o direito de propriedade, como também que se garanta a fixação da população mais carente, distingue-se entre o direito de propriedade e o direito de construir. (...)

> A seguir, indica os instrumentos de que o mesmo Poder Público dispõe e deve utilizar concretamente, para garantir o efetivo provimento dos interesses sociais urbanos.
>
> A terceira seção do texto se refere às condições da vida urbana. Nas condições da vida urbana procuramos levantar os pontos essenciais que evitem as injustiças no interior do mercado habitacional, que garanta, no sentido dos serviços públicos, o monopólio do Estado nas questões do transporte e do saneamento, (...) transporte é um dever do Estado e um direito do cidadão.
>
> E, por fim, uma questão essencial para a garantia de uma ampla reforma urbana, que é a gestão democrática da cidade. Mecanismos que permitam a participação popular no processo de elaboração e produção do planejamento urbano e que garantam uma participação efetiva em todo processo de elaboração e decisão política, a nível do planejamento urbano. (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 91 e 92)

Cabe comentar que o documento do MNRU era extenso e foi comentado por vários depoentes ligados ao movimento. Em seu conteúdo, que foi a base da "Emenda Popular da Reforma Urbana" posteriormente apresentada ao primeiro projeto sistematizado de Constituição, destacava-se a demanda de que se explicitasse como direito de todo cidadão condições de vida condigna, incluindo o acesso à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à educação, à saúde, etc., bem como o direito à gestão democrática da cidade.

Os instrumentos enumerados no documento do MNRU como importantes para se assegurarem os direitos urbanos foram listados pela Sra. Flora Maranhão, representante da Articulação Nacional do Solo Urbano:

> (...) o imposto progressivo sobre os imóveis ociosos, impostos sobre valorização imobiliária, o direito de preferência na aquisição de imóveis pelo Poder Público, o parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, a discriminação de terras públicas, o tombamento de imóveis, o regime especial de proteção urbanística, a preservação ambiental e o direito real de concessão de uso. (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 93)

Além disso, os depoentes ligados ao MNRU destacaram a possibilidade de desapropriação por interesse social mediante pagamento com títulos da dívida pública e a usucapião especial pró-moradia. Também enfatizaram com veemência o direito à moradia digna. O Sr. Miguel Borges Leal, do Movimento Unificado de Favelas de São Paulo, colocou:

> Como fomos encaminhados a esta Subcomissão e estão todos discutindo isso aqui, e o que se pede aos constituintes, é isso que estamos discutindo, é a nossa vontade, é o nosso anseio, é o nosso desejo, é aquilo que estamos sentindo na pele no dia a dia e queremos que seja colocado na lei: que tenhamos direito à habitação, para não acontecer o que está havendo por aí: a palavra "invasão" e a palavra "resistência" são crimes. Só que, para nós, crime é a palavra despejo. (...) (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 94)

O Sr. João Bosco, representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), integrante do MNRU, salientou:

> Entendemos que a ausência de uma política habitacional por parte dos governos, o monopólio da propriedade da terra urbana, o aumento excessivo dos aluguéis, as ocupações que vêm se dando de maneira cada vez mais crescente, são frutos do fato de que a propriedade do solo urbano é tratada, no Brasil, como se fosse algo mítico, que não pudesse, de forma nenhuma, ser modificado. Achamos que a Constituinte deve tratar com seriedade esta questão.
>
> O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade. (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 102)

O Sr. Mário Madureira, representante da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro e falando também em nome do MNRU, destacou:

> Descendo agora para a questão específica da habitação, para passar aos companheiros que vão tratar dos serviços públicos, quero dizer, então, que a primeira coisa que se tem que definir é que a habitação terá tratamento social e

não puramente financeiro ou especulativo. Isto significa estabelecer claramente qual é o papel do Estado, qual é o papel da iniciativa privada, o que vai ser feito com as economias populares, o Fundo de Garantia e as cadernetas de poupança que foram criados sob a égide da Lei n° 4.380, da lei que criou o próprio BNH, e o foram para promover a arrecadação de fundos que possibilitassem financiar exatamente o atendimento à necessidade de vida e moradia urbana. Por que isto ser entregue à iniciativa privada? A nossa proposta é de que se subtraia a participação da iniciativa privada na gestão dos fundos públicos e dos recursos provenientes da população destinadas a este fim; cadernetas de poupança geridas pelas instituições oficiais de crédito e não por sociedades de crédito imobiliário que têm praticado a maior especulação que já se viu neste país, exatamente com este instrumento, a caderneta de poupança.

Em segundo lugar, é necessário eliminar a possibilidade de que, com recursos públicos ou do público, se subsidie atividade de ordem mercantil privada na área da habitação.

Em terceiro lugar, é necessário destinar recursos orçamentários para subsidiar a infraestrutura nos casos das habitações populares das famílias de baixa renda, recursos orçamentários que não existem atualmente para este fim. (...)

É preciso estabelecer claramente que há limites para o reajustamento das prestações, e aqui entro num novo assunto correlato, os aluguéis. (...)

Há que reduzir a possibilidade de a iniciativa privada operar livremente neste campo, restringindo a sua operação ao setor de alta renda, de média, alta para cima. (...) (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 95)

Como já referido, a demanda de que a Constituição consagrasse o direito social à habitação surgiu logo no início dos trabalhos da Subcomissão, no documento apresentado pelos representantes da categoria profissional dos arquitetos. Além do MNRU, depoentes de peso reforçaram essa proposta, como o ministro Deny Schwartz:

> Na ordem social, no tema da ordem social, achamos, e estamos separando documentos para trazer a esta Subcomissão, isto é apenas um esboço que estamos discutindo, um documento para discutir com os senhores, estamos abrindo aqui uma discussão com os senhores, que o acesso à moradia é um direito inato ao cidadão. Este me parece um princípio básico. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 115)

ORDEM ECONÔMICA

Cerco às estatais e aos grandes grupos

Correio Braziliense de 10/5/1987. Política, p. 8
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

Surgiram questionamentos sobre a maneira de abordar esse direito na Carta Política, como se vê nas palavras do constituinte Manoel Castro em resposta às colocações do ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente:

> Tenho dúvidas também, tenho ouvido falar muito, inclusive quando, na sua abordagem, tratava da ordem social, a ênfase, como é natural em homens públicos e de políticos como nós, que convivemos com esses problemas, de defender o direito à moradia. Mas acho difícil, e uma das coisas que me preocupa com relação aos nossos trabalhos nesta Subcomissão é de que nessa área – e V.Exa. fez referência a isso também – estamos com muitas ideias. Acho que elas são difíceis de serem

> operacionalizadas. Então, essa questão do direito à moradia justa, à forma que se tem que fazer, inclusive sinto e defendo a tese de que muitas vezes os investimentos infraestruturais são mais importantes do que mesmo o financiamento à questão de moradia, embora as duas coisas tenham que conviver, porque não é uma única solução, em qualquer tipo de cidade, em qualquer rincão deste país, as duas coisas têm que estar juntas, mas esse é um ponto que temos que ter em mente. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 120)

O representante do CNDU, Sr. Gervásio Cardoso de Oliveira Filho, defendeu a explicitação da moradia como um direito e a inserção de dispositivo com a seguinte redação:

> A questão da habitação deverá ser tratada dentro do contexto do desenvolvimento urbano, em conjunto com os demais aspectos urbanos, saneamento, transporte, sistema viário, uso do solo, propriedade imobiliária e urbana, saúde, educação, recreação e lazer e outros, como um conjunto de medidas articuladas entre si. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 33)

Tendo relação com a forma de o Poder Público enfrentar o problema habitacional, a então recente extinção do BNH esteve na pauta da Subcomissão em diferentes momentos. O ministro Deny Schwartz fez algumas colocações a esse respeito, por exemplo:

> (...) Sou o único ministro brasileiro que já fechou um órgão, porque era inoperante. Tenho isso como orgulho. (...)
>
> (...) O que houve com o BNH foi exatamente esse problema, que possui uma grande estrutura, centenas de técnicos, todos eles com a melhor das intenções, só que nenhum deles conhece a favela e menos ainda conhece uma cidade de interior. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 118 e 120)

Entre outras manifestações de parlamentares sobre o assunto, o constituinte José Ulisses de Oliveira comentou:

> (...) Quando foi criado o BNH a finalidade não foi para canalizar córrego, fazer saneamento; foi construir casas populares. Foi, no seu desvirtuamento, ao longo de sua existência, que fez com que faltassem recursos para a sua finalidade principal que era a construção. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 125)

Representantes do setor empresarial clamaram por medidas que viabilizassem a maior participação da iniciativa privada nos empreendimentos habitacionais de interesse social, chegando a posturas rígidas como a defesa, apresentada pelo Sr. Moacyr Gomes de Almeida, da CBIC, de que deveria caber à iniciativa privada, com exclusividade:

> Lotear glebas, construir ou incorporar edificações, admitindo-se, em caráter excepcional, a ação empresarial de empresas públicas em projetos de especial interesse social (tipo Cohab) ou de desenvolvimento econômico (tipo distritos industriais), onde a iniciativa privada, **subsidiada de forma equivalente**, não quiser assumir os riscos neles implícitos. (grifo do documento apresentado pelo depoente) (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 52)

Também representante da CBIC, o Sr. Dagoberto Godoy afirmou:

> (...) Parece-me que é consenso de que sem dotações orçamentárias que impliquem em considerar habitação como um direito tão fundamental, uma necessidade tão autêntica do cidadão, como a educação, a saúde, certamente estaremos sendo frustrados ao enfrentar o problema dos setores mais baixos da população. E aí entra inclusive a questão do subsídio, que também já foi examinada aqui, ou seja, ele poderá ser um dos instrumentos de uma política social de habitação, desde que inserido numa previsão orçamentária que não somente crie a despesa, mas equacione, ao mesmo tempo, a receita desses subsídios. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 62)

Pelos trechos acima expostos sobre a política urbana e habitacional, confirma-se que, com grau considerável de divergência sobre determinadas ferramentas de política urbana, as discussões sobre o PL 775/1983 e, de forma mais ampla, sobre o ideário da reforma urbana, influenciaram diretamente a construção do capítulo de política urbana da Magna Carta. A opção final foi chamar para o texto da Constituição apenas parte dos

instrumentos em debate, especificamente as três sanções progressivas à retenção da terra urbana em ociosidade constante no art. 182, § 4º, da Constituição, remetendo-se à lei ordinária as regras sobre os outros instrumentos de política urbana em debate. As discussões continuaram no processo legislativo que, anos mais tarde, gerou o Estatuto da Cidade.

As demandas frequentes de explicitação do direito à habitação, como anteriormente informado, não lograram êxito. Apenas com a aprovação da Emenda Constitucional 26/2000 a moradia digna passou a ser compreendida como um direito social dos brasileiros.

Note-se que, nas propostas apresentadas pelo CNDU e, também, em manifestações de representantes do setor empresarial, contemplam-se posicionamentos refletidos no art. 182, § 1°, da Constituição, dispositivo que eleva o plano diretor a principal parâmetro para verificação do cumprimento, ou não, da função social do imóvel urbano. Essa demanda não se originou do MNRU. Cabe dizer, contudo, que o movimento, após a promulgação da Carta de 1988, assimilou o plano diretor como uma de suas bandeiras, desde que assegurada qualificação como "plano diretor participativo".

Na Subcomissão, o Sr. Sérgio Andréa, representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro e também do MNRU, afirmou sobre a gestão democrática da cidade:

> Gestão democrática, para nós, significa o respeito a cada cidadão, a todos os segmentos sociais e a todas as representações. É preciso que a lei obrigue o poder municipal a ter um plano de uso e de ocupação do solo urbano e do transporte. É preciso que a lei permita a participação popular em diversas instâncias. É preciso que a lei preveja formas de audiência de participação popular. É preciso que a lei possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal. É preciso que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular. (*Danc* – Suplemento, 23/7/987, p. 98)

O tema "gestão democrática da cidade", um dos principais focos de atenção das manifestações do MNRU, na verdade perpassou parte relevante do trabalho da Subcomissão. Surgiu em documentos formalmente apresentados e em diferentes reuniões. Houve algum nível de impasse sobre como tratar a questão na Magna Carta, como ilustram as palavras do constituinte Sérgio Werneck:

> (...) Ocorre que esse problema de participação é um traço cultural de cada povo e acho que isso vai ter, está começando, já está até amadurecendo, um aprendizado. E esse processo de aprendizado é demorado e não acredito que na Constituição se possa colocar alguma coisa que vá acelerar esse aprendizado. Penso que a participação comunitária, à medida que vá amadurecendo, vai ser propiciada pelos agentes de governo no Poder Executivo e no Poder Legislativo, porque na medida em que essas pessoas conseguem mobilizar segmentos da sociedade, vão ter mais representatividade. (...) Acho que a participação comunitária é a coisa mais importante que existe numa democracia, mas não vejo como inserir isso numa Constituição, num processo para acelerar a participação comunitária, não vejo como. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 59)

O representante do CNDU, Sr. Gervásio Cardoso de Oliveira Filho, colocou a esse respeito:

> O problema da gestão democrática, talvez, não coubesse especificamente, porque ela é um conjunto de coisas que forma essa gestão democrática. Ela inclui a participação da sociedade, inclui problema de recursos, inclui o problema institucional. (...)
>
> Então, quer dizer, essa questão, a nível de Constituição, ficaria mais global, mais abrangente, mais geral. E a questão da gestão democrática, talvez, em diversas dessas Subcomissões, o assunto tenha uma interface. Não sei se seria o caso de entrar especificamente nesta Comissão da Questão Urbana e Transporte. (...) (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 41)

Na Constituição, apesar de a gestão democrática da cidade não ter sido inserta como um direito, houve preocupação de garantir

a participação popular na formulação das políticas locais, ao se prever a obrigatoriedade de dois preceitos básicos nas leis orgânicas municipais: o que trata da cooperação das associações representativas no planejamento municipal e aquele referente à iniciativa popular de projetos de lei (art. 29, incisos XII e XIII). Com o advento do Estatuto da Cidade, o tema ganhou mais força no plano normativo[12].

3.2. Transporte

O Sr. Frederico Bussinger, representante do Sindicato dos Engenheiros de São Paulo, trouxe as seguintes propostas quanto ao transporte coletivo urbano:

> (...) A primeira delas é a caracterização dos transportes públicos como serviço público e essencial, no limite, um direito. (...) A nossa tese é, efetivamente, de ter o transporte inclusive operado pelo Estado. (...)
>
> Também temos consciência de que essa não é uma questão de curto prazo. Nesse momento o importante é o governo, o Estado assumir a responsabilidade pelo planejamento, pelo provimento, pelo controle e fiscalização quer ele opere diretamente, em alguns casos que entendemos deva operar, quer o contrate. (...) Formas de permissão, concessão nos parecem inadequadas. (...)
>
> Um terceiro ponto que nós precisamos explicitar e aqui é tratado conjuntamente é o seguinte: os custos dos transportes são problemas de toda sociedade, usuária ou não. O que significa isso? No Brasil, e isso é uma coisa perversa, quem paga pelo transporte – não vamos falar da questão aonde é subsidiado das empresas públicas, mas do transporte privado – quem paga a integralidade da tarifa é o usuário. (...)
>
> (...) o custo operacional dos transportes não deverá ser arcado apenas pelo usuário, como acontece no Brasil. Por quê? Porque o beneficiário, esse deve ser o critério de fixação das tarifas, não é apenas, ou até mesmo essencialmente, o usuário do próprio transporte público, do transporte coletivo. Dele também se beneficia o usuário do transporte individual, ou seja, quando eu tenho um ótimo sistema de transporte público, o sistema de transporte individual se beneficia dele.
>
> Outro setor que é altamente beneficiado por um bom sistema de transporte público é o próprio processo produtivo (...). (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 151)

O Sr. Roberto Requião salientou as vantagens do planejamento integrado das questões urbana e do transporte, e do sistema que combina frota pública com operação privada, aos moldes do que se estava implantando em Curitiba (PR):

> Por que o transporte é coletivo? Por que existe? Existe porque quando um número grande de pessoas se deslocam num horário certo e num trajeto conhecido no mesmo veículo, dividem o custo operacional desse sistema, é, por exemplo, um mesmo ônibus, com o mesmo diesel, o mesmo motorista e o mesmo desgaste de material. A partir desse pressuposto o transporte coletivo deveria ser extraordinariamente barato para o funcionário público, para o trabalhador da indústria, para o comerciário, para as pessoas que o utilizam na ida e volta de trabalho, em horários certos e trajetos conhecidos. Mas o transporte coletivo não é só isso, é, fundamentalmente, um dos três pilares do planejamento urbano, ao lado do uso do solo e da estrutura viária. Um prefeito quando resolve que uma cidade deve se expandir numa determinada direção, imediatamente abre e pavimenta uma rua e coloca um ônibus, indo e voltando, viabilizando as condições de habitabilidade da região e valorizando, imediatamente, os terrenos lindeiros. Mas, como o preço do transporte coletivo é dividido entre os seus usuários, ele recai, pesadamente, sobre o trabalhador que, na ida e volta do trabalho, divide o custo operacional do sistema, divisão que dá origem ao preço da tarifa. (...)
>
> Como é que se organiza o sistema de transporte coletivo no Brasil? Geralmente um grupo de empresários, (...), quase sempre através de um favorecimento político, consegue uma linha, a concessão da operação de uma determinada linha, ou de um determinado sistema. (...) temos um sistema subsidiado, financiado integralmente

[12] Cf. arts. 43 a 45 da Lei 10.257/2001, entre outros dispositivos da lei relacionados à gestão democrática da cidade.

> pela receita tarifária e estes empresários, no momento em que adquirem, pela receita tarifária, o veículo, transformam-no em capital da empresa e passam a remunerar e a depreciar esse capital com a pressuposição de que a frota tem que ser reposta mais adiante e que as concessões não têm uma limitação no tempo, mas são praticamente inacabáveis.
>
> O Poder Público, em conflito com os concessionários de transporte coletivo, que porventura operem muito mal o sistema, fica diante do seguinte dilema; ele tem que desapropriar a frota, porque existe uma concessão, paga lucros cessantes e com receita tributária acaba desapropriando uma frota velha, com reposições atrasadas, de depreciações não aplicadas em equipamentos, desapropria com receita tributária tudo aquilo que já foi pago com receita tarifária pelo usuário.
>
> Estamos propondo a estatização do sistema? Não. Acho que na circunstância política brasileira a estatização do sistema é temerária. (...)
>
> A proposta que estamos implantando na cidade de Curitiba é que criamos na tarifa um fundo de reposição de frota pago pelo usuário, mas esse fundo adquire os veículos em nome do usuário, através do município.
>
> Viabilizamos um sistema extraordinariamente ágil e integrado, porque centralizamos o planejamento. Não são mais interesses de meia dúzia, algumas dezenas, que definem como o sistema vai funcionar, ou seja, recuperamos o transporte coletivo como um instrumento do planejamento urbano. (...)
>
> (...) Acredito que a solução definitiva no Brasil, hoje, para evitar maiores discussões sobre a estatização, é a frota pública, é acabar com essa história de que o dinheiro do povo paga um ônibus que é apropriado pelo empresário, que passa a receber remuneração de capital e a depreciá-lo como se ele tivesse investido. (...) (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 67, 68 e 71)

O Sr. Nazareno Spósio Netto Stanislau Affonso, representante da Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de São Paulo, falando em nome também do Movimento pela Melhoria dos Transportes Coletivos e do MNRU, defendeu:

> (...) em primeiro lugar o monopólio público do sistema de transporte: defendemos com todas as letras esse monopólio e achamos que isso é possível, que os recursos existem. Aqui não há espaço para justificar, mas há estudos técnicos mostrando que, apesar de dizerem que não existem recursos para viabilizar a estatização completa do sistema de transporte, isso é irreal, pois existem condições técnicas, desenvolvimentos técnicos efetivos no país, acumulados em vários estados, e mesmo na EBTU, que têm condições de capacitar, tecnicamente, desde uma pequena prefeitura até o estado, para viabilizar a estatização global do sistema.
>
> Agora, achamos do mesmo jeito que essa estatização não pode se dar sem controle social, e o controle social, para nós, se coloca de uma forma muito clara. (...)
>
> Outra coisa é que nesse processo e nessa linha de pensamento colocamos, de imediato, que a Constituinte deve vetar todo e qualquer subsídio ao setor privado que preste serviço público. (...) (*Danc* – Suplemento, 23/7/1987, p. 97)

Pode-se afirmar que foi debate de relevo a opção entre a prestação direta pelo Poder Público do transporte coletivo urbano, os sistemas híbridos como o de Curitiba, as concessões mais tradicionais à iniciativa privada ou outras formas de contratação. Como o art. 30, inciso V, da Constituição prevê a competência do município para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial", depreende-se que a decisão final dos constituintes foi remeter a escolha ao próprio Poder Público local. Essa decisão mostra-se coerente com os demais dispositivos de nossa Carta Política que ressaltam o papel das municipalidades na política urbana (arts. 30, inciso VIII, e 182), bem como com a perspectiva que integra a questão urbana e o transporte com as particularidades dos diferentes modais. Cumpre perceber que a importância conferida pelos constituintes ao transporte coletivo

urbano fica clara no referido dispositivo constitucional, já que a essencialidade não é declarada em relação aos outros serviços de interesse local. Note-se, ainda, que não houve avanços no sentido de explicitar a possibilidade de se estabelecer cobrança dos beneficiários indiretos, além dos usuários, para cobertura dos custos do serviço[13].

O Sr. Wellington de Aquino Sarmento, representante da Companhia Brasileira de Transporte Urbano (CBTU), fez as seguintes considerações sobre o transporte sobre trilhos em áreas urbanas:

> Um dos maiores problemas enfrentados pelo sistema de transporte sobre trilhos no país, hoje, é justamente aumentar a sua capacidade, porque somando isso tudo, no Brasil, dá em torno de cinco milhões de passageiros, o que é muito pouco, em torno de 6 a 8% dos passageiros urbanos transportados num país. Precisa-se aumentar para cumprir o papel do trem, evidentemente, mas não existe nenhum tipo de transporte que seja completo e único, ele tem que funcionar integrado aos demais meios de transporte e isso tem sido bastante difícil. Uma das dificuldades é porque não existe normalmente, nas regiões metropolitanas, um órgão responsável pela gestão dos transportes como um todo, procurando fazer essa integração e não a gestão dos transportes como um todo, mas do transporte integrado com os outros aspectos de uma região metropolitana. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 128 e 129)

O Sr. Camilo Cola, presidente da Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, em uma perspectiva ampla, detalhou o conteúdo de documento elaborado em conjunto por uma série de entidades do setor que propunha, entre uma série de outros pontos:

> 2.1. Inserir, na competência da União, dispositivos que lhe reservem:
>
> a) estabelecer os planos nacionais de transportes;
>
> b) legislar sobre transporte de pessoal e de bens, estipulando que, sob prevalência da legislação federal, estados e municípios poderão legislar supletivamente.
>
> 2.2. Incluir no capítulo da Ordem Econômica disposições que estabeleçam que os serviços de transportes de pessoas e de bens em todos os seus modais, inclusive as atividades de agenciamento e afins, somente poderão ser explorados por brasileiros ou por empresas em que o capital com direito a voto seja majoritariamente nacional, na forma que dispuser a lei ordinária. (...)
>
> 2.6. No campo tributário, fixar como competência da União a instituição de imposto sobre a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, imposto que incidirá uma só vez sobre qualquer dessas operações, excluída a incidência de outro tributo sobre elas.
>
> 2.7. Ainda no campo tributário, estabelecer que, do produto da arrecadação do imposto único sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes líquidos ou gasosos, a União destinará 30% para os estados e Distrito Federal e 30% para os municípios.
>
> 2.8. Prosseguindo nas sugestões, inserir dispositivo estabelecendo que, do produto da arrecadação do imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, a União Federal destinará de sua quota-parte um mínimo de 80% para a construção, conservação, restauração e melhoramentos de rodovias sob sua jurisdição, cabendo aos estados e municípios, no tocante às rodovias sob suas jurisdições, destinar o total de sua quota-parte no mencionado imposto. (...)
>
> 2.10. Ainda no campo tributário colocar artigo definindo como de competência da União a instituição de impostos sobre transportes, ressalvados os ser-

[13] Deve-se registrar que as regras sobre o vale-transporte, constantes na Lei 7.418/1985, constituem uma forma de o setor produtivo participar financeiramente nos sistemas de transporte coletivo urbano.

viços de características urbanas integrantes de um mesmo mercado de trabalho.

2.11. Inserir no campo tributário disposição estabelecendo que a União distribuirá aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma expedita, 80% do imposto sobre transportes, cabendo parcela de 40% aos estados e Distrito Federal e 40% para os municípios. (...).

2.14. Ainda no campo tributário inserir disposição estabelecendo ser vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a imposição de limitações à livre circulação de pessoas ou bens pelas vias públicas mediante a instituição de impostos, taxas ou emolumentos interestaduais e intermunicipais, bem como a existência e funcionamento de barreiras fiscais ao longo das vias de transporte.

2.15. Permanecendo no campo das sugestões do setor tributário incluir artigo estabelecendo que somente poderá ser estabelecido regime de cobrança de pedágio ou taxa de utilização de via de transporte quando se oferecer ao usuário caminho alternativo.

2.16. Ainda quanto ao pedágio e ao imposto sobre transportes, inserir artigo estabelecendo que o produto de arrecadação, pela União, estado, Distrito Federal e municípios, proveniente do pedágio ou outras taxas de utilização de via de transporte e o imposto sobre transportes, será exclusivamente aplicado em investimentos em obras de infraestrutura prevista no Plano de Transportes, respeitadas, na destinação desses recursos, proporções equivalentes à participação de cada modal na arrecadação total dos respectivos tributos.

2.17. No âmbito do capítulo sobre a autonomia municipal, incluir disposição estabelecendo que os serviços de transportes coletivos rodoviários, ou metroviários e ferroviários urbanos e com características semelhantes aos urbanos, além de outros, de qualquer natureza, que exerçam função de interesse de mais de um município de região metropolitana, serão geridos por órgão metropolitano, em que os municípios da área terão representação, na forma do que dispuser lei complementar. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 143 e 144)

O mesmo depoente afirmou:

> (...) se for permitido o capital estrangeiro no nosso país com toda a liberdade, acredito que poucos empresários se salvarão, no nosso país. Eles são dotados de muita reserva de capital, por trás têm muitos agentes financeiros, tem um *marketing* extraordinário, e podem, talvez, tornar os empresários brasileiros uma presa extremamente fácil. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 161)

A proposta da Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, como destacado pelo Sr. Geraldo Aguiar Viana, representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas, falava em planos nacionais de transportes, de uma forma ampla que abarcaria os diferentes modais, e não apenas o sistema nacional de viação, como acabou sendo incluído no art. 21, inciso XXI, da Constituição.

O Sr. Geraldo Aguiar Viana enfatizou, ainda, a relevância de os transportes terrestres contarem com recursos vinculados:

> (...) A criação de um fundo rodoviário nacional ou a volta ao Fundo Rodoviário Nacional garantido por um dispositivo constitucional, que não possa ser alterado ao talante do administrador do momento, como já aconteceu muitas vezes neste país, é algo vital para que possamos ter vias de transporte adequadas e, assim, possamos assegurar a continuidade do crescimento nacional. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 145)

Se a demanda da Confederação Nacional dos Transportes Terrestres e das outras entidades signatárias era concentrar na União a legislação sobre transporte de pessoas e bens, intentava-se explicitar a prerrogativa de estados e municípios suplementarem as normas federais. A opção final dos constituintes, todavia, foi definir a legislação sobre transporte e trânsito como exclusiva da União (art. 22, inciso XI, da Constituição). Objetivava-se restringir a participação de capital estrangeiro, consagrando o princípio da nacionalização do controle das

atividades econômicas no setor, mas a redação do art. 178 de nossa Carta Política acabou fixando disposições nessa linha apenas para os transportes marítimos[14]. A proposta dos representantes do setor de instituição de imposto sobre transportes a cargo da União também não prosperou, assim como a vinculação de recursos e a restrição a barreiras fiscais.

No que toca à especificação de regra sobre a gestão dos transportes metropolitanos, assim falou o Sr. Darci Norte Rebelo, representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros:

> Se nós quisermos dar um tratamento correto aos problemas dos transportes urbanos, nós temos que começar por admitir que, em região metropolitana e aglomerados urbanos, os transportes urbanos têm que ser administrados por uma única entidade pública e territorial: a entidade que responderá pela administração metropolitana. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 149)

Na Constituição, contudo, apesar de os transportes coletivos estarem, sem dúvida, inseridos nas funções comuns potencialmente abarcadas pela gestão metropolitana (art. 25, § 3°), preservou-se expressamente a competência municipal (art. 30, inciso V).

Deve ser registrada a ênfase dos depoentes nos recursos destinados ao setor. Como exemplo, o constituinte Denizar Arneiro, a partir de proposta de dispositivos na área tributária com esse fim apresentada pelo Sr. Tibério César Gadelha, presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, afirmou:

> O Dr. Tibério César Gadelha falou a respeito do Fundo Rodoviário. Nós, rodoviaristas, consideramos da máxima importância que isso realmente seja um instrumento da Constituinte. Não pode deixar de constar da nossa Constituição que determinados fundos específicos sejam determinados para determinadas obras específicas. É o caso das nossas estradas. (...) Vamos defender isso e apresentamos uma proposta à Constituinte nesse sentido; que volte tanto o Fundo Rodoviário, como volte o Fundo Portuário, como voltem outros fundos e acabemos com o caixa único. (*Danc* – Suplemento, 22/7/1987, p. 64 e 65)

No que se refere aos transportes marítimos, o almirante João Aboim, presidente da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam), entidade vinculada ao Ministério dos Transportes, propôs que a Constituição explicitasse a competência da União sobre as aquavias no transporte entre portos marítimos brasileiros e no transporte hidroviário interior, quando transpusessem limites estaduais, bem como nas travessias internacionais e interestaduais ou em vias que interligassem vias federais. Além disso, propôs que a Constituição preservasse a cabotagem, a navegação interior e as navegações de apoio marítimo e portuário para empresas e embarcações brasileiras, e que previsse lei para dispor sobre o requisito de nacionalidade para propriedade de embarcações de registro brasileiro, para o exercício das atividades de armadores, comandante, mestre e patrão dessas embarcações, bem como sobre o percentual mínimo de tripulantes brasileiros.

Com posição próxima, o Sr. Maurício Monteiro Santana, presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Marítimo, defendeu que se estabelecesse como atribuição da União a exploração da navegação marítima, que proprietários, armadores e comandantes dos navios nacionais deveriam ser brasileiros natos, assim como seus tripulantes, e que, à semelhança da proteção que se dava à navegação de cabotagem, a navegação de apoio marítimo seria privativa das embarcações nacionais. Defendeu, ainda, a tributação dos afretamentos das embarcações estrangeiras, com reversão dos recursos arrecadados para subsídios ao transporte marítimo, a representação dos marítimos no conselho diretor do Fundo de Marinha Mercante e o regime de cogestão nas empresas de transporte marítimo estatais, elegendo-se representantes dos trabalhadores para as diretorias, conselhos fiscais e conselhos de administração.

[14] Aprovou-se dispositivo voltado à proteção da empresa brasileira de capital nacional (art. 171 da Constituição), remetia à lei a definição dos campos de atividade abrangidos. Esse dispositivo foi bastante alterado pela Emenda Constitucional 6/1995.

O Sr. Paulo Sérgio Melo Cotta, presidente da Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso, afirmou entre outros pontos:

> A atual Constituição estabelece claramente a intenção de dar meios para assegurar a existência da navegação de cabotagem, ao dizer que ela é privativa de navios nacionais. No entanto, sobre o longo curso, a atual Constituição é totalmente omissa. Dessa forma, todos os nossos direitos são presentemente assegurados ou por decretos-leis ou, então, por resoluções da Sunamam. Esse tipo de arcabouço não dá a nós, armadores, a estabilidade que desejaríamos para estimular investimentos que são hoje bastante necessários à marinha mercante nacional. (...)
>
> Todos os países desenvolvidos, mesmo com ineficiência, mesmo com salários altos para tripulantes, enfrentando todos os problemas, mantêm frota própria por essa razão estratégica, para não ter o seu comércio exterior totalmente controlado por um país que pode, eventualmente, não ter interesse em fazer esse comércio exterior, em facilitar a existência desse comércio exterior. (...)
>
> (...) Nós temos que ter, em primeiro lugar, uma salvaguarda na Constituição; acho que aí é matéria de Constituição, que determinadas cargas, que são as cargas que têm favores fiscais, têm vantagens fiscais ou as que são exportadas ou importadas pelas empresas estatais da administração direta ou indireta, que essas cargas sejam privativas da bandeira brasileira.
>
> Em segundo lugar, devemos exigir dos nossos parceiros comerciais a reciprocidade no transporte, das cargas geradas pelo comércio exterior entre nós e eles. Ou seja, 50% das cargas são transportadas na bandeira brasileira e os outros 50% na bandeira estrangeira. (...) (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 109 e 110)

O Sr. Davidson Meira, representante da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro[15], manifestou concordância com as propostas dos empresários e armadores de longo curso, assim como o Sr. Lauritis von Lachmann, representante da Associação de Armadores Nacionais, que salientou:

> (...) Essa proteção é necessária para um país emergente, um país que está tentando criar a sua marinha mercante, de uma maneira consolidada e permanente não só no cenário doméstico, mas especificamente também no de longo curso, no de ultramar. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 110)

Entre uma série de outras manifestações dos parlamentares, o constituinte Assis Canuto sintetizou:

> Pelas exposições que nós ouvimos, nos leva a crer que não há muita polêmica em torno do assunto. Porque ouvimos representantes da Sunamam, representantes da iniciativa privada, representantes dos trabalhadores marítimos e chegamos à conclusão de que, realmente, é necessário que esta Constituinte tenha determinados cuidados para, naturalmente, agregar algumas modernidades em termos de legislação, no sentido de proteger a marinha mercante brasileira e, em última análise, salvaguardar os interesses nacionais. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 114)

As dificuldades portuárias também estiveram insertas nas discussões. O Sr. Paulo Eurico de Freitas, presidente da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem, colocou a esse respeito:

> O problema é que, quando o navio bate no porto, ele é cercado por uma tal irracionalidade, por assim dizer, em termos de custo, em termos de burocracia, que tornam essas pontas incompatíveis com a eficiência necessária para o processo. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 119)

O Sr. Cláudio Macedo Dreer, representante da Portobrás, destacou haver dois problemas portuários principais: o operacional, em face de não haver um comando único das operações em terra e da estiva a bordo, e a deficiência de aparelhamento dos portos. Cabe registrar que esse debate específico teve sequência no processo de construção da Lei 8.630/1993 (Lei dos Portos).

Na Constituição, definiu-se como atribuição da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e

[15] A Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, controlada pela União, foi extinta por medida provisória em 15/10/1997.

fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território, e os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, inciso XII, alíneas "d" e "f"), bem como legislar privativamente sobre o regime dos portos e a navegação lacustre, fluvial, e marítima (art. 22, inciso X).

No art. 178 de nossa Carta Política, previu-se lei dispondo sobre a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador, e incluíram-se parágrafos dispondo que seriam brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais, e que a navegação de cabotagem e a interior seriam privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública. Esse artigo, contudo, teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional 7/1995. Atualmente, está disposto apenas que, na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

Proposta de armadores cria divergência na Constituinte

O Senador Dirceu Carneiro, que preside a Subcomissão da Questão Urbana e de Transporte, responsável pelo estudo de propostas para a Constituição, na área de marinha mercante, entre outros assuntos, apresentará esta semana uma "sugestão" de anteprojeto acatando as principais propostas apresentadas pelos armadores brasileiros à Subcomissão e que não haviam sido incluídas no anteprojeto já elaborado pelo seu relator, o Deputado Federal José Ulisses.

A sugestão de anteprojeto de Carneiro determina que "a Lei disporá sobre a predominância dos armadores nacionais do Brasil e do país importador ou exportador, observando o princípio de reciprocidade". O documento de Carneiro também prevê que a concessão para exploração do transporte marítimo seja competência da União, ao contrário do anteprojeto já elaborado pelo relator da Subcomissão, que pretende que as concessões sejam aprovadas pelo Congresso Nacional.

A iniciativa do Senador Dirceu Carneiro criou um constrangimento entre os parlamentares da Subcomissão pois foi caracterizada como um verdadeiro confronto com o relator do organismo, Deputado José Ulisses. A sugestão de anteprojeto, que na verdade pretende funcionar como uma emenda substitutiva de todo o trabalho feito por Ulisses, abre espaço, entretanto, para que os armadores consigam incluir suas propostas no texto final de projeto para a Constituição, na área de marinha mercante.

As propostas dos armadores também estão sendo apoiadas pelos marítimos. Esta semana, os constituintes da Subcomissão de Questão Urbana e de Transporte receberam telegramas do Presidente do Sindicato Nacional dos Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, Almirante Augustus Ferreira de Souza, e de Máquinas, Edson Arcias, pedindo para que incluam no texto constitucional dispositivos que assegurem a predominância dos armadores nacionais no transporte marítimo internacional, através da adoção do princípio de reciprocidade.

Os sindicalistas argumentam que os navios de bandeira brasileira detêm pouco mais de 20 por cento do transporte do comércio externo brasileiro, que gera anualmente cerca de US$ 4 bilhões, na divisão com os navios de bandeira estrangeira, sejam de armadores pertencentes às Conferências de Fretes ou outsiders.

O Globo, Rio de Janeiro, p. 23, 21/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131521

O presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores de Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, Sr. Aloysio Ribeiro, trouxe a debate a estrutura administrativa de gerenciamento do transporte aéreo:

> Em primeiro lugar gostaríamos, desde logo, de transmitir a esta Subcomissão a grande reivindicação dos trabalhadores em transportes aéreos, aeroviários e aeronautas, no sentido de que a aviação civil brasileira seja administrada, dirigida por um órgão civil e diríamos unificada e centralizada num só órgão governamental, de natureza civil, administração e política de aviação civil, englobando tudo que diga respeito a transporte aéreo-comercial e não comercial, infraestrutura, setores de apoio e de formação de pessoal.
>
> (...) Dentro dessa estrutura administrativa apontaríamos ainda a criação de um Conselho Nacional da Aviação Civil, com representantes de todos os órgãos e entidades que tratassem da aviação civil e que estabeleceria a política aeronáutica e fiscalizaria a sua execução, bem como a criação de um Conselho Nacional de Transportes que trataria da assessoria técnica e econômica. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 129)

O diretor-geral do Departamento de Aviação Civil (DAC), tenente-brigadeiro Eduardo Waldir Pinto da Fonseca, manifestou discordância:

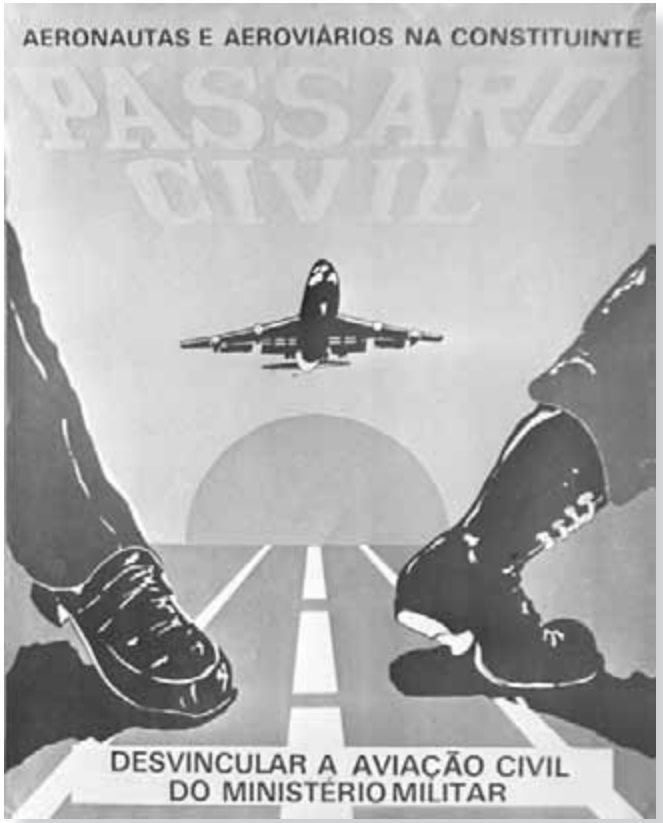
> O Brasil, como eu disse, em 1941, tomou uma iniciativa que nós achamos ímpar no contexto internacional. Centralizou num órgão único, no Ministério da Aeronáutica, todas as atividades voltadas ao espaço e, no decorrer dos anos, essas atividades foram ampliadas para pesquisa e desenvolvimento. (...)
>
> (...) Qualquer que fosse, e se assim V.Exas. decidirem, a transferência do órgão da Aviação Civil para outro ministério seria – desculpe a expressão – "despir um santo, para vestir outro". (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 133)

O Sr. Aloysio Ribeiro chamou atenção para a necessidade de o Legislativo controlar as políticas públicas nesse campo:

> (...) Não será desprimoroso para qualquer ministério, mesmo que se trate de um ministério militar, prestar contas à sociedade, particularmente dar ciência, ouvir, admitir e aceitar as modificações, as mudanças que o Poder Legislativo colocará nos planos governamentais, inclusive do Ministério da Aeronáutica, particularmente na aviação civil e nos problemas de segurança de voo. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 138)

Também em relação ao transporte aéreo ocorreram algumas discussões quanto à atuação de empresas com capital estrangeiro. Analisou-se veto do presidente da República a dispositivo da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) que trazia restrições impostas à participação de empresas estrangeiras no agenciamento de carga aérea, e a exigibilidade de as companhias brasileiras de transporte aéreo serem exclusivamente de capital nacional.

Na Constituição, as referências ao assunto estão no art. 21, que fixa a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária (inciso XII, alínea "c"), e no art. 22, que estabelece a competência privativa da União para legislar privativamente sobre o regime da navegação aérea e aeroespacial (inciso X, parte final). Além disso, no art. 178, consta a previsão de lei dispondo sobre a ordenação do transporte aéreo, juntamente com os transportes marítimo e terrestre. A maior parte dos debates ocorridos na Subcomissão sobre transporte aéreo, assim, não encontrou resposta em nossa Carta Política, embora tenham voltado ao foco anos mais tarde, com a discussão sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).



Acervo da Câmara dos Deputados

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
2ª 13/4/1987 *Danc* – Suplemento, 16/7/1987	Fábio Goldman	Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil	Política urbana
	Orlando Cariello Filho	Vice-presidente da Federação Nacional dos Arquitetos	Idem
	Miguel Alves Pereira	Representante da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura	Idem
	Telmo Borba Magadan	Presidente de Empresa Brasileira de Transporte Urbano	Idem
5ª 23/4/1987 *Danc* – Suplemento, 17/7/1987	José Silveira Rezende	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Sistema de transportes – política urbana
	Everaldo Macedo de Oliveira	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Idem
	Marly Pereira Martins Gomes	Assessora da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Idem
	Ayrton Jose Abritta	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Idem
6ª 23/4/1987 *Danc* – Suplemento, 18/7/1987	Roberto Requião	Prefeito de Curitiba e representante da Associação Brasileira de Prefeitos de Campinas	Transportes coletivos
	Jorge Khoury	Prefeito de Juazeiro (BA), presidente eleito da Associação dos Prefeitos da Bahia e presidente da Confederação Brasileira dos Municípios	Política urbana
	Silas Manoel de Oliveira	Presidente da Associação dos Municípios da Grande São Paulo	Idem
7ª 24/4/1987 *Danc* – Suplemento, 19/7/1987	José Silveira Rezende	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Questão urbana e transporte
	Marly Pereira Martins Gomes	Assessora da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
8ª 28/4/1987 *DANC* – Suplemento, 20/7/1987	João Aboim	Almirante e representante da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunaman)	Transporte marítimo
	Maurício Monteiro Santana	Representante da Federação Nacional dos Marítimos	Idem
	Paulo Sérgio de Mello Costa	Representante da Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso	Idem
	Davidson Meira	Representante da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro	Idem
	Lauritis Von Lachmann	Representante da Associação Nacional dos Armadores de Roll-On, Roll-Off e Transporte Intermodal	Idem
	Paulo Eurico de Freitas	Presidente da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem	Idem
	Cláudio Macedo Dreer	Chefe do Departamento de Vias Navegáveis da Portobrás	Idem
9ª 28/4/1987 *DANC* – Suplemento, 21/7/1987	Deny Schwartz	Ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente	Política urbana
	Thomaz Correia	Prefeito da Cidade de Porto Velho (RO)	Idem
	Aristides Salgado dos Santos	Prefeito de Divinópolis (MG)	Idem
10ª 29/4/1987 *DANC* – Suplemento, 21/7/1987	Waldir Pinto da Fonseca	Tenente-brigadeiro-do-ar e diretor-geral do Departamento de Aviação Civil (DAC)	Transporte aéreo
	Aloysio Ribeiro	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos	Idem
	Wellington de Aquino Sarmento	Representante da Companhia Brasileira de Transporte Urbano	Transporte ferroviário e metroviário

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
11ª 30/4/1987 *Danc* – Suplemento, 21/7/1987	Camilo Cola	Presidente da Confederação Nacional de Transportes Terrestres	Transportes
	Geraldo Aguiar de Brito Viana	Vice-presidente da Federação Norte-Nordeste das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga	Idem
	Antônio Alberto Canabrava	Diretor-geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	Idem
	Orlando Coutinho	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres	Transportes terrestres
	Orozimbo de Almeida Rego	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transporte rodoviário
	Darci Norte Rebelo	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transporte urbano
	Frederico Bussinger	Representante do Sindicato dos Engenheiros de São Paulo	Transporte e questão urbana
	Rogério Belda	Representante da Associação Nacional de Transportes Públicos	Transportes públicos
	Willian Alberto Pereira	Representante da Associação Nacional de Transportes Públicos	Idem
	Roberto Augusto Francisco	Presidente do Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Bens do ABC	Transporte rodoviário
	Paulo Guaraciaba	Representante do Sindicato das Indústrias de Transportes do DF	Transporte urbano
12ª 4/5/1987 *Danc* – Suplemento, 22/7/1987	Marcos de Barros Freire	Presidente da Caixa Econômica Federal	Desenvolvimento urbano e habitação
	Teobaldo Machado	Diretor de Saneamento e Desenvolvimento da Caixa Econômica Federal	Desenvolvimento urbano
	Flávio Peixoto	Diretor de Habitação da Caixa Econômica Federal	Idem
	Gervásio Cardoso de Oliveira Filho	Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano	Idem
	Antônio Rebello	Diretor da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU)	Transporte urbano
	Luiz Paulo Costa	Representante da Câmara Municipal de São José	Questão urbana

Reunião	**Expositor**		**Assunto**
Nº e Data	**Nome**	**Qualificação**	
13ª 5/5/1987 *Danc* – Suplemento, 22/7/1987	Tibério César Gadelha	Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação.	Recursos para o setor de transportes
	Hugo Rosa	Vice-presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)	Questão urbana
	Paulo André Jorge Germanos	Diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo	Idem
	Lúcio Assunção	Membro do Conselho Diretor da CBIC	Idem
	Moacyr Gomes de Almeida	Membro do Conselho Diretor da CBIC	Idem
	Daboberto Godoy	Membro do Conselho Diretor da CBIC	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
15ª* 6/5/1987 *Danc* – Suplemento, 23/7/1987	Milton Santos	Representante da SBPC	Questão urbana e regional
	Mário Madureira	Representante da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos do Bairro	Reforma urbana
	Raimundo Sérgio Borges de Almeida Andréa	Representante da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj)	Idem
	Nabil Georges Bonduki	Representante do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo	Idem
	Franklin Dias Coelho	Representante do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro	Idem
	Luiz Paulo Teixeira Ferreira	Representante da Associação dos Trabalhadores da Zona Norte de São Paulo	Idem
	Flora Maranhão	Representante da Articulação Nacional do Solo Urbano	Idem
	Inocêncio Uchôa	Representante da Associação dos Mutuários do Ceará	Idem
	Miguel Borges Leal	Representante do Movimento Unificado des Favelas de São Paulo	Idem
	Agenor Dionísio da Silva	Representante da Federação de Mutuários de São Paulo	Idem
	Eloy Alfredo Pietá	Representante do Centro do Trabalhador para a Defesa da Terra – Paulo Canarin	Transportes coletivos
	Nazareno Spósio Netto Stanislau Affonso	Representante da Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de São Paulo	Idem
	Sérgio Andréa	Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro	Reforma urbana
	Juscelino Silva Neto	Representante do Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo	Idem
	Georges Georges	Representante da Associação dos Inquilinos do Rio de Janeiro	Lei do Inquilinato
	Ipaminona Rodrigues da Silva	Representante da Associação dos Inquilinos da Ceilândia (DF)	Direito à moradia
	João Bosco	Representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)	Questão urbana e transporte
	José Anselmo Oliveira Dias	Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí (Famepi)	Questão urbana

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
19ª 14/5/1987 *Danc* – Suplemento, 24/7/1987	José Caetano Lavorato Alves	Presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas	Transporte aéreo
	João Carlos Pessoa de Oliveira	Delegado sindical	Idem

* Com exceção da SBPC, as entidades participaram dessa reunião em nome do MNRU.

VI.c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

José Cordeiro de Araújo

1. Aspectos gerais

A Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária realizou sua primeira reunião em 7 de abril e encerrou seus trabalhos em 23 de maio de 1987. No total, foram realizadas 21 reuniões. Dirigiram seus trabalhos os seguintes constituintes:

Presidente: Edison Lobão (PFL)

1º vice-presidente: Rachid Saldanha Derzi (PMDB)

2º vice-presidente: Fernando Santana (PCB)

Relator: Oswaldo Lima Filho (PMDB)

Além da realização de audiências públicas para debater as matérias que lhe competiam, a Subcomissão visitou assentamentos de Reforma Agrária. Tais visitas contaram com número ínfimo de membros da Subcomissão, dos quais a maioria eram integrantes do que se poderia identificar como grupo dos "favoráveis" à Reforma Agrária. Para os deslocamentos, a Subcomissão contou com o apoio da FAB. Foram realizadas duas visitas: uma em Araguaína – GO, da qual participaram três constituintes, e outra a assentamentos em Pitanga, Pernambuco, estado de origem do relator e do presidente da Contag, da qual participaram oito constituintes.

2. Audiências públicas

2.1. Seleção de convidados, programa de audiências públicas e descrição das entidades depoentes

A Subcomissão realizou onze reuniões de audiências públicas, nas quais foram ouvidas dezenove pessoas. Estiveram representadas doze entidades, com equidade de presença no que concerne ao posicionamento em relação à Reforma Agrária.

O processo de escolha das entidades a serem ouvidas seguiu os moldes tradicionais do Congresso Nacional. O relator apresentou uma primeira lista de entidades (todas representativas do grupo "favorável" à Reforma Agrária). Outros membros da Subcomissão sugeriram nomes adicionais. Ao final, por deliberação do colegiado, foi aprovada a lista final de entidades a serem convidadas.

No anexo deste artigo estão registrados os dados relativos a cada reunião e listados os respectivos depoentes.

A análise da lista das entidades convidadas e de seus representantes permite supor que houve absoluta preferência da Subcomissão pelo tema "Reforma Agrária", em detrimento do tema "Política Agrícola". Das doze entidades convidadas apenas a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), a Embrapa e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), tratariam de outros temas que não a Reforma Agrária. Mesmo assim, o representante da Embrater manifestou, de forma peremptória, apoio à intenção governamental de realizá-la e sugeriu que a Constituição dispusesse fortemente sobre o tema. Igualmente, o representante da OCB não deixou de tratar do tema, ao abordar questões concernentes à função social da terra e ao direito de propriedade. No entanto, todas as entidades convidadas foram de áreas absolutamente pertinentes aos temas de responsabilidade da Subcomissão.

Abra – Associação Brasileira de Reforma Agrária. Formada, principalmente, por acadêmicos e profissionais militantes pela Reforma Agrária. Foi fundada por grupos historicamente vinculados à luta pela implantação da Reforma Agrária no Brasil. Era seu presidente o constituinte Plínio de Arruda Sampaio.

Faemg – Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais. Integrante do Sistema CNA – Confederação Nacional da Agricultura, tradicional adversário da Reforma Agrária na forma proposta pelos movimentos sociais. A Faemg era presidida pelo líder ruralista Antônio Ernesto de Salvo, que se notabilizou por seus posicionamentos em defesa da propriedade agrícola e presidiu, posteriormente, a CNA, por dezoito anos. A bancada mineira ligada à Faemg, na Subcomissão, era forte e atuante, destacando-se os constituintes Alysson Paulinelli, Rosa Prata e José Mendonça de Morais.

Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculada ao Ministério da Agricultura, era a coordenadora do Sibrater, integrado pelas Emater, responsáveis pela execução da política oficial de extensão rural no Brasil. O convite à instituição decorreu, provavelmente, da importância que tinha à época – no contexto do denominado "Setor Público Agrícola" – por sua vinculação com o segmento dos pequenos agricultores e pelo posicionamento político de sua diretoria acerca dos temas sensíveis ao setor agrícola, inclusive a Reforma Agrária. Foi extinta em 1990, pelo governo Collor de Mello.

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Como órgão responsável pela implementação da Reforma Agrária, não poderia deixar de ser convidado. Sua relevância institucional estava revigorada pelos posicionamentos iniciais da "Nova República" em favor da Reforma Agrária.

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Importante instituição, responsável pelo desenvolvimento científico e tecnológico voltado para a agricultura brasileira. Presume-se que haja sido convidada para aportar informações e sugestões relacionadas aos aspectos de política agrícola, em especial no campo tecnológico. Foi a única instituição que não abordou o tema "Reforma Agrária".

AEA – Associação dos Empresários da Amazônia. Entidade à época com expressão na defesa dos interesses dos grandes em-

presários investidores na Amazônia, em especial aqueles da área de colonização privada.

CNA – Confederação Nacional da Agricultura. É a entidade de cúpula do sistema sindical patronal do campo, responsável pela coordenação das federações de agricultura e dos respectivos sindicatos. Estava, há mais de quinze anos, sob uma administração retrógrada e sem fundamento técnico.

SRB – Sociedade Rural Brasileira. Entidade importante e atuante, à época, representava um segmento empresarial agropecuário mais "moderno", mais "arejado" ideologicamente, e com fundamento técnico e força política. Alinhava-se com os setores "contra" a Reforma Agrária.

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura. É a entidade de cúpula do sistema sindical dos trabalhadores do campo, incluindo os pequenos agricultores. Responsável pela coordenação das Federações Estaduais de Trabalhadores Rurais e dos respectivos sindicatos. Foi a principal entidade de militância e luta pela inserção de dispositivos constitucionais que viabilizassem a Reforma Agrária e pela luta por uma política agrícola diferenciada para os pequenos agricultores.

Mirad – Ministério Extraordinário da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Da mesma forma que o Incra, o Mirad, por sua posição institucional, não poderia deixar de ser convidado a expor suas propostas e análises em torno do tema. Ao final dos trabalhos da Subcomissão, não era mais seu titular o ministro Dante de Oliveira, que o representara na audiência pública.

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras. Entidade coordenadora do sistema cooperativista brasileiro, com foco principal na agropecuária, a OCB era, já à época, uma das principais instituições de defesa dos interesses do setor e considerada como liderança técnica nos debates políticos que se desenvolviam. Seu presidente, que a representou na audiência pública, era e consolidou-se como uma das principais lideranças do setor, tornando-se ministro da Agricultura em 2003.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. Entidade vinculada à Igreja Católica, e à CNBB mais especificamente, notabilizou-se pela luta em prol da Reforma Agrária e em defesa dos trabalhadores rurais.

Interessante notar que o convite à Comissão Pastoral da Terra, última a ser ouvida, teve a aberta e franca oposição do vice-presidente da Subcomissão, constituinte Saldanha Derzi que, ao ser confrontado com a sugestão para que fosse convidada, assim declarou:

> Não vejo sentido na Pastoral da Terra. Eles vão "angelizar" o eleitorado. [*sic*. Presume-se que haja dito, em forma de indagação, "evangelizar"]. Vamos ouvir associações de classe, principalmente dos trabalhadores rurais, todos os sindicatos e confederações, acho que devemos receber. Agora, não vamos conturbar os trabalhos desta Comissão, que eu acho que vai indo muito bem, vamos ter um entendimento (...)[1]

No entanto, por deliberação dos membros, na 9ª Reunião, a CPT acabou por ser convidada. E, treze dias após, ao se encerrar o depoimento da CPT à Subcomissão, declarou o constituinte Saldanha Derzi[2]:

> Sr. Presidente. Desejo congratular-me comigo mesmo [*sic*]. Na Presidência eventual desta Subcomissão, como 1º vice-presidente, por várias vezes deixei de submeter à apreciação dos Srs. Constituintes a convocação da Pastoral da Terra a esta Comissão. (...) que ela não traria nenhum subsídio a esta Subcomissão, e que nós, aqui, deveríamos convocar os trabalhadores rurais, os sindicatos, a Contag, o sindicato dos proprietários rurais, (...); e que todos estes trariam realmente alguma contribuição a esta Subcomissão. Então me congratulo comigo mesmo. Estava certo de que a presença da Pastoral da Terra nesta Subcomissão nenhuma contribuição viria trazer para o nosso projeto de Reforma Agrária; e não me enganei.

Tal afirmação mereceu veemente contestação dos constituintes Aldo Arantes, Amaury Muller e Irma Passoni.

[1] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 101-112.
[2] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.

Finalmente, é importante registrar que não há depoimento de três entidades que, sob diversas óticas, poderiam contribuir para os debates da Subcomissão: o Ministério da Agricultura, o MST e a UDR – União Democrática Ruralista. Não há qualquer sugestão de convocação das mesmas, nos registros da Subcomissão. Presume-se que, no caso das duas últimas, deva-se ao fato de que, à época, eram entidades em formação, recém-criadas. Não possuíam, ainda, a estrutura e a solidez institucional atual, em especial o MST, hoje considerado um interlocutor obrigatório quando se trata de Reforma Agrária. A UDR foi criada à época (provavelmente para atuar durante o processo constituinte), e nas discussões da Subcomissão os constituintes que lutavam pela Reforma Agrária faziam referências críticas a seu comportamento *radical e retrógrado*. Após um período de crescimento em importância institucional, a UDR perdeu força e prestígio, não apresentando, hoje, as mesmas força e capacidade de mobilização que demonstrou ter à época da ANC.

No entanto, as duas entidades, assim como a Contag, foram importantes protagonistas dos processos decisórios relativos à Reforma Agrária na ANC. Foram responsáveis por intensa mobilização popular, por pressões sobre os constituintes, por chamarem a atenção diária da mídia e pelo endurecimento de posições que, ao cabo, levaram a um impasse que somente teve solução nos momentos finais da ANC.

A ausência do Ministério da Agricultura (embora representado, indiretamente, pela Embrater e pela Embrapa) não tem uma explicação plausível, a não ser o fato já apontado de que a Subcomissão dedicou-se, de forma muito mais intensa, às questões da Reforma Agrária, deixando de lado as questões estritas de Política Agrícola. No entanto, como este era um tema atribuído à Subcomissão – e seu resultado final o incorpora – entende-se que deveria haver sido subsidiada pelo ministério coordenador da Política Agrícola.

Política

Assembléia terá cerco "lobbista"

Os mesmos «lobbies» que se formaram durante a discussão do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, dividindo empresários rurais e entidades ligadas aos trabalhadores rurais, estão agora tomando fôlego para atuar junto à Assembléia Nacional Constituinte.

CONSTITUINTE

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.333, p. 4, 8/2/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/113661

Povo lota Congresso para acompanhar voto de comissão

Política

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 4, 13/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/135021

"O conflito entre trabalhadores rurais mobilizados pela Contag e fazendeiros da UDR durou meia hora. Depois do empurra-empurra, a UDR achou melhor bater em retirada."

2.2. Principais temas debatidos

Como dito, não obstante o tema "Política Agrícola" fosse sempre tratado ou mencionado no decorrer dos trabalhos da Subcomissão, o que empolgou o debate, dividiu opiniões, despertou polêmicas e impasses, causou a clivagem da Subcomissão foram as questões relativas à Reforma Agrária. Mesmo as atividades externas realizadas (duas visitas a assentamentos) disseram respeito a esse tema.

Os principais assuntos alvos de debate são adiante relacionados e objetos de breves descrição e análise.

2.2.1. Questões político-ideológicas concernentes à Reforma Agrária

A Reforma Agrária era, como já dito, um tema polêmico na sociedade brasileira. A composição e a instalação da Subcomissão refletiram as tensões então presentes na discussão política mais ampla, consequente à redemocratização e à nova ordem social vigente.

EIO BRAZILIENSE

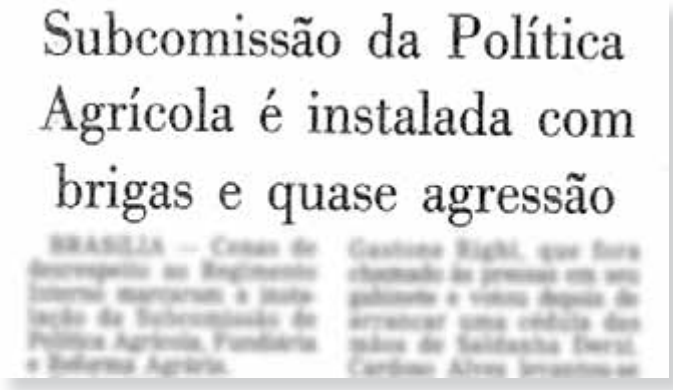
Cardoso Alves | Jorge Vianna | Alysson Paulinelli | Vicente Bogo

Agricultura vai acirrar conflitos ideológicos

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.739, p. 2, 15/3/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115648

Sem sombra de dúvida, a indicação dos membros da Subcomissão obedeceu a critérios que levavam em conta o prévio posicionamento acerca do tema e a busca de maior poder político na correlação de forças que se instalaria no âmbito do colegiado.

A destacar que a própria eleição da Mesa Diretora – conquanto houvesse acordo, na ANC, pela divisão do comando das Subcomissões entre os partidos – ocorreu em clima de acirrada disputa, a tal ponto que a chapa vencedora ("oficial") venceu em votação apertada. O presidente foi eleito com doze votos, contra onze conferidos ao constituinte Alysson Paulinelli, lançado candidato "oposicionista" pelas forças que contestavam o projeto de Reforma Agrária do governo, o qual faria parte das discussões da Subcomissão. Tudo isso ocorreu em meio a tumultos e impasses que levaram, inclusive, à realização de duas votações por haver sido anulada a primeira.


Subcomissão da Política Agrícola é instalada com brigas e quase agressão

O Globo, Rio de Janeiro, p. 5, 8/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112142

Também é relevante destacar que parte dos trabalhos da 3ª reunião (primeira de audiências públicas) foi tomada por discussões sobre a composição do órgão: se determinado constituinte integrava-o ou não, assim como sobre o exercício, pelos suplentes, de sua faculdade de voto. Tais questões subsistiram até o final da fase de audiências públicas, sendo dirimidas por consultas e recursos encaminhados à Mesa da ANC. Tais discussões denotam que

a disputa por maioria no colegiado deu-se voto a voto, desde o início de seus trabalhos.

Ao longo dos debates encetados nas várias reuniões, identificou-se aspecto curioso: ninguém se manifestou "contra" a Reforma Agrária. Ao contrário. Na retórica dos membros da Subcomissão, havia unanimidade em torno do assunto. Um dos expoentes do grupo que viria a se tornar, no futuro, a "Bancada Ruralista", o constituinte Virgílio Galassi, em três reuniões repetiu tal assertiva, numa das quais declarou, dirigindo-se ao presidente do Incra:

> Entretanto, aqui, Dr. Rubem, não há nenhum voto contrário à Reforma Agrária. É a maior ilusão de que alguém possa levar desta Comissão ou, talvez, deste Congresso, achar que existe alguém contra a Reforma Agrária. O que se discorda, aqui, é da maneira pela qual está sendo realizada a Reforma Agrária (...)[3]

Em outra oportunidade, na 12ª reunião, declarou: "Aqui, nesta Subcomissão, os homens de centro, de esquerda e até de direita não estão contra a Reforma Agrária."[4]

Na reunião seguinte, dirigindo-se ao depoente, o mesmo constituinte afirmou:

> Sr. Ministro, acompanhei com atenção a exposição de V.Exa. Nesta Comissão não há ninguém contra a Reforma Agrária, não é verdade? A Reforma Agrária será aprovada nesta Subcomissão por unanimidade (.....). V.Exa. pode estar certo do seguinte: do que seja do nosso conhecimento, nenhum voto, nesta Subcomissão, será dado contra a Reforma Agrária, de bom senso, de respeito, e voltado realmente para o problema social daquele que está preparado para o desenvolvimento do país.[5]

Não somente ele explicitou tal posicionamento. Também – exceto o depoente representante da CNA, Fábio Meirelles – todos os demais depoentes e constituintes manifestaram-se a favor da Reforma Agrária.

A tal ponto isto ocorreu que o constituinte Aldo Arantes contradisse tal unanimidade, pelas seguintes palavras:

> Mas, Sr. Ministro, nobres constituintes, aqui tem sido dito que todos somos favoráveis à Reforma Agrária. Eu, infelizmente, tenho a dizer que não concordo com essa opinião. Na época da ditadura, também o regime militar falava que era uma democracia relativa. Então, aqui, na verdade, estamos falando da Reforma Agrária efetiva e da Reforma Agrária relativa. Na minha opinião, existe ou não democracia, como existe ou não Reforma Agrária. Não existe democracia relativa e nem Reforma Agrária relativa.[6]

Confronto entre UDR e Contag agita subcomissão

Diversos incidentes ocorreram em pleno Congresso entre representantes da União Democrática Ruralista (UDR) e camponeses e pequenos agricultores liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) durante os trabalhos da subcomissão que trata da política agrícola e fundiária e a reforma agrária.

CONSTITUINTE

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.421, p. 13, 24/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130358

De outra parte, a discussão adentrou, também, por aspectos relacionados às pressões externas. Os constituintes "contrários" à Reforma Agrária utilizaram, por várias vezes, os termos "baderna" e "baderneiros" para se referirem aos militantes que, no âmbito da ANC e no campo, lutavam pela Reforma Agrária. Já os setores "favoráveis" identificavam radicalismo nas entidades que se opunham às mudanças. O presidente da Contag, respondendo a questão formulada pelo constituinte Aldo Arantes sobre como analisava o papel da "organização

[3] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 101-112.
[4] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[5] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.
[6] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

da extrema direita, UDR, no sentido de impedir o avanço da Reforma Agrária no Brasil", respondeu:

> Sobre a questão da UDR, ela encontra respaldo inclusive nesta Casa; lamentavelmente, ela está aqui dentro. É exatamente a compreensão daqueles que não querem mudança nenhuma neste país.[7]

2.2.2. Discussão de fundo: a Reforma Agrária é uma questão econômica ou social? (ou política?)

Uma polêmica permeou os debates e as contribuições trazidas à ANC acerca da natureza da Reforma Agrária. Se sua motivação seria de ordem econômica ou de ordem social, ou seja, se a razão pela qual a sociedade decide realizá-la decorre de imperativos econômicos ou se a motivação maior deriva das demandas sociais da nação. O debate, que poderia derivar para o academicismo, não fosse o viés político que predominava nos trabalhos no âmbito da Subcomissão, ficou longe de esgotar o tema. Serviu, entretanto, para lustrar e expor as divergências ideológicas que permearam as demais discussões referentes ao tema. Essa foi uma discussão recorrente, no transcurso dos trabalhos da Subcomissão.

Plínio Martins, da Abra, assim discorreu sobre esse assunto:

> Para a entidade é muito claro que existem esses quatro aspectos numa reforma agrária: o aspecto econômico, o aspecto social, o aspecto jurídico e o aspecto político. É vital nós colocarmos isso, hoje aqui, porque o aspecto econômico talvez seja o de menor importância. Por quê? Porque o modelo econômico e de desenvolvimento da agricultura no país, nos últimos anos, resolveu, em parte, eu diria que em certos aspectos, até satisfatoriamente, o problema econômico da agricultura. O problema social e o problema político ficaram tremendamente agravados.[8]

Fábio Meirelles, da CNA, tangenciou esta questão:

> Nós temos que ter consciência do mundo moderno, do avanço da ciência, da tecnologia que temos nos dias de hoje, e nenhum trabalhador rural que eu conheço está interessado em ser assentado nas terras para colher arroz e feijão para alimentar sua família; ele tem outra visão do mundo contemporâneo. Então esse processo de assentamento não pode ser um processo social de alimentação de um povo, mas de esperança de um processo de desenvolvimento.[9]

Em outra reunião, a 12ª, o constituinte Aldo Arantes também abordou a questão:

> Existem dois grandes modelos de desenvolvimento agrícola de um país: um, é o modelo de modernização do latifúndio (...). É a preservação da atual propriedade com estímulo à produção, a um desenvolvimento capitalista. A outra posição é a que, vendo a questão econômica e social, propõe a Reforma Agrária.[10]

Na mesma reunião, o constituinte Roberto Freire declarou que "(....) a questão que me parece fundamental é que a luta pela Reforma Agrária não é apenas uma questão econômica nem social. É política, é dar cidadania a milhões de brasileiros que não a têm."

2.2.3. Direito de propriedade, função social da propriedade e limite de área

Esses terão sido, provavelmente, os temas que suscitaram maior divergência de opinião. Constituintes e depoentes participaram de intensas e acaloradas discussões na Subcomissão. A Constituição Federal então vigente já previa restrições ao direito sobre a propriedade e condições de desapropriação. O Estatuto da Terra previa a desapropriação para efeito de Reforma Agrária.

Foi em torno desses temas que se travaram as mais intensas discussões e em que mais divergiram os depoentes. Estava em jogo, em suma, o direito privado absoluto sobre a propriedade contra a supremacia do interesse social. Os posicionamentos apresentaram as naturais gradações, de acordo com a maior ou

[7] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[8] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 47-65.
[9] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.
[10] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

menor radicalização do argumento. De qualquer modo, o fulcro da discussão específica em relação ao direito de propriedade transcendeu a questão da Reforma Agrária, espraiando-se por outros segmentos da ANC. Na 12ª reunião, o constituinte Roberto Freire assim se pronunciou:

> O problema da Reforma Agrária é o problema do direito de propriedade. Eu diria mais: não é só o problema da Reforma Agrária, é o problema da reforma urbana, é o problema mesmo do Brasil. A base de tudo é a relação de propriedade da terra, dos bens de produção, das fábricas, das indústrias e dos sistemas financeiros. Esta será a grande discussão nesta Constituinte, vai permear todas as outras, a ponto de se poder dizer que a questão da Reforma Agrária não está sendo decidida aqui nesta Subcomissão (....) mas o fundamental está sendo discutido na questão dos direitos e garantias individuais, porque a tradição brasileira coloca a questão da propriedade privada como um direito, uma garantia individual. E é isso que tem de ser discutido.[11]

O presidente da Contag, em seu depoimento, nessa mesma reunião, também buscou conferir uma dimensão maior à questão do direito de propriedade, lendo documento do ex-ministro da Reforma Agrária, Nelson Ribeiro, que dizia:

> O tratamento jurídico-constitucional da propriedade sugere que a propriedade deixe de ser tratada como um direito individual idêntico ao direito à vida, à liberdade, à segurança, como ocorre na Constituição em vigor, art. 153, uma vez que os direitos individuais dizem respeito ao homem-indivíduo e não ao homem econômico-social (...). Em consequência disso, a propriedade deve ser tratada como um direito econômico, num capítulo próprio que, na Constituição, disporá sobre a ordem econômica e social, objetivando, assim, proteger e incentivar a empresa rural, como fazem as sociedades que praticam o capitalismo (...)

Na mesma linha, o então titular do Mirad, em seu depoimento, propunha modificar o *status* constitucional do direito de propriedade:

> Ainda hoje, na atual Constituição, o art. 153, que trata dos Direitos e Garantias Individuais, coloca o direito à propriedade no mesmo nível do direito à vida, do direito à liberdade, do direito à segurança. Nós entendemos (...) que o direito à propriedade, para estar contido no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, deva ser o direito à propriedade familiar, urbana ou rural. As outras propriedades, maiores do que aquela que uma família possa ter para subsistir, para sobreviver, devem ser tratadas no capítulo da Ordem Econômica e Social, porque já passa a ser uma propriedade economicamente explorada. Portanto, ela deve ser tratada no outro capítulo e não neste, que é dos Direitos e das Garantias Individuais.
>
> Todo imóvel que não esteja cumprindo sua obrigação social há que ficar constitucionalmente sujeito à desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária. Com isso, será fortalecido o princípio da supremacia dos interesses públicos e coletivos sobre os individuais, sem ferir a esfera individual, nos limites e condições da lei.[12]

Importante pontuar que, em boa medida, essas propostas restaram acolhidas no texto constitucional. O art. 5º do Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais discrimina:

> XXII – é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII – a propriedade atenderá sua função social;
>
> (...)
>
> XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

De outra parte, o art. 185 da CF estabelece que a "pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra" é insuscetível de desapropriação para fins de Reforma Agrária.

[11] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

[12] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

Também vale notar que nos debates acerca da "Função Social" surgiu proposta, defendida por vários depoentes (Abra, Incra, Mirad), no sentido de criar-se uma "obrigação social" da propriedade. O texto constitucional optou, todavia, por "função social".

O representante da Abra discorreu sobre essa questão nos seguintes termos:

> (...) é a definição da natureza constitucional do direito de propriedade. Hoje, a própria Constituição em vigor, no seu art. 160, conjugado com o § 2º do art. 2º do Estatuto da Terra, impõe e imprime à propriedade da terra uma função social, e isso já vem desde a Constituição de 1934. O que propomos, então, é o aprimoramento desse conceito para o conceito de obrigação social, dispondo que a todo direito de propriedade da terra corresponderá, também, uma obrigação social (...)[13]

O presidente do Incra, ao propor os requisitos a que deveria atender a propriedade para cumprir sua "obrigação social", incluía, além de outros que restaram adotados no texto constitucional (e que já constam do texto do Estatuto da Terra), o de "não exceder a dimensão máxima de área admitida" e o de "atender ao princípio da justiça social no interesse nacional"[14].

O titular do Mirad, em seu depoimento seguiu na mesma linha de proposições.

Da mesma forma, o presidente da Contag propôs uma definição para a "obrigação social", que, além dos textos acolhidos, incluía os seguintes: "não excede a área máxima prevista nos limites regionais" e "respeita os direitos das populações indígenas que vivem nas suas imediações"[15].

No outro extremo, realçam-se os argumentos da SRB, cujo presidente assim se expressou, de forma absolutamente clara, contra o instituto da Função Social da Propriedade, como pretendido nos documentos e nas discussões até então presentes na Subcomissão:

> A função social da terra é compreendida por aqueles que aceitam, e que são as ortodoxas doutrinas da religião católica, as doutrinas das encíclicas papais, a tradição constitucional brasileira, e os modernos partidos políticos brasileiros. A função social da terra aceita a propriedade da terra como uma parte una e indivisível de um direito mais amplo, que é a liberdade econômica; e que se insere entre os direitos e garantias fundamentais do homem, numa sociedade livre. A liberdade é indivisível; cessada a liberdade econômica, cessa a liberdade no país; cassada a propriedade, cessa a liberdade econômica e cessa a liberdade no país.
>
> Quem aceita a obrigação sobre a propriedade rural, transforma a propriedade numa concessão do Estado; assemelha a propriedade da terra à concessão de um canal de radiodifusão; tira, daquele que precisa investir recursos e investimentos na melhoria da eficiência produtiva, a única segurança que ele possui de que aqueles investimentos reverterão em favor da sua iniciativa.
>
> A obrigação social imposta à propriedade significa, portanto, conceder ao Estado a condição de juiz exclusivo de uma liberdade fundamental do cidadão. Isto é antidemocrático, isto impede o florescimento da livre iniciativa e bloqueia o funcionamento da economia. A optar-se por este caminho, melhor será fazer uma Constituição coerentemente a favor da total concessão do Estado na área econômica, e da proibição do direito de propriedade no país (...)[16]

Ainda nessa reunião, disse o mesmo depoente sobre o tema, porém já incluindo a discussão acerca do limite de propriedade:

> Eis a legítima função social da terra: produzir para a sociedade que se urbanizou (...) Compete, pois, à União definir regras claras de Política Agrícola que viabilizem o cumprimento da função social da terra. Não é que o Estado deva ou possa condicionar a propriedade à sua função social. Deve o Estado, isto sim, criar as condições para

[13] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 47-65.
[14] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 112-125.
[15] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[16] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.

> que o desenvolvimento nacional se proceda com respeito à função social da propriedade. Sem limite de tamanho, pois que limitar o tamanho da propriedade rural seria o mesmo que limitar o desenvolvimento do setor, com graves repercussões futuras na produção agrícola.

A discussão em torno do limite de área resultou em grande polêmica na Subcomissão. Talvez haja sido o tema que mais manifestações divergentes recebeu, de depoentes e de constituintes. Foi recorrente a discussão em todas as reuniões. O que estava em jogo era se a Constituição imporia um limite de área de propriedade rural permitida, acima do qual – fosse explorada ou não; fosse ela nada, pouco ou muito produtiva – seria passível de desapropriação. Levantaram-se, em muitos momentos, dois exemplos: de um lado, uma propriedade não explorada de uma madeireira, no Amazonas, com 4,3 milhões de hectares e, de outro, a Fazenda Itamaraty, do empresário Olacyr de Moraes, então o maior produtor de soja do mundo. Em torno desses exemplos extremos, desenrolava-se uma disputa ideológica que envolvia, em alguns momentos, acusações mútuas entre os constituintes, de defesa de interesses próprios ou, de outra parte, de absoluto desconhecimento das questões rurais.

Em debate, o limite da propriedade agrícola

por Ana Cristina Magalhães
de Brasília

Na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária há o consenso da necessidade de se realizar uma reforma agrária. Porém, quando se inicia a discussão de como fazê-la, aparecem as divergências. Esse diagnóstico se confirma na apreciação da questão básica: se deve haver ou não limite à propriedade.

Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 10, 23/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114343

Desde a primeira audiência pública, o tema foi colocado em discussão. Fazia parte da proposta da Abra o limite de sessenta módulos rurais. Vale a pena observar, neste caso, a reação do constituinte Saldanha Derzi:

> (...) Porque ouvi uma proposição que preferiria dizer que não ouvi, que sugere que as propriedades acima de sessenta módulos tenham perda sumária de sua propriedade. Isto é um absurdo de tal ordem, uma subversão de tal ordem neste país, que eu prefiro dizer que não ouvi, ou então diria que é de um técnico de gabinete de ar refrigerado e do asfalto, que não conhece a realidade rural brasileira.[17]

Em outra oportunidade, o constituinte declarou, sobre a mesma proposta:

> Há uma tendência de certos constituintes em limitar a extensão da área da propriedade agrícola em 2.500, a 1.500 hectares, ao passo que os mais generosos vão até 6 mil hectares. Ora, a meu ver, constitui um dos maiores absurdos que possa existir num país de economia rural como o nosso querer limitar a propriedade daqueles que realmente querem produzir e trabalhar pelo desenvolvimento da nossa pátria.[18]

O titular do Mirad, em seu depoimento, defendeu o limite máximo:

> A nossa proposta é no sentido de que sejam estabelecidos limites máximos de módulos que cada pessoa tenha direito a possuir na zona rural do país. (...) Uma forma que considero viável para implementar o conceito de módulo máximo seria a previsão constitucional, estabelecendo o número de módulos rurais que defina latifúndio por dimensão.[19]

No mesmo sentido, a Contag e a CPT defenderam que fossem desapropriadas as propriedades que excedessem a 60 módulos rurais. A primeira chegou a defender a "perda sumária" dessas propriedades.

[17] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 47-65.
[18] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.
[19] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

No mesmo diapasão, alguns constituintes defenderam a limitação de área. Aldo Arantes defendeu essa limitação em diversas oportunidades (3ª, 6ª e 7ª reunião, entre outras). Propunha, no caso, uma limitação em número de hectares, de acordo com o corte regional brasileiro.

Já o relator, constituinte Oswaldo Lima Filho, compreendendo as dificuldades políticas de defender o limite proposto, buscou fórmula mais conciliatória:

> (...) Mas entendo, embora seja, pessoalmente, favorável ao critério aqui proposto de sessenta módulos, a avaliação que fiz, a negociação a que me propus, não sei se da Comissão, e aquela que terá que ser feita na Comissão da Ordem Econômica, me leva a propor que essa quantidade deva ser elevada para cem módulos.[20]

No campo dos defensores da não-limitação, destacou-se a manifestação do já citado presidente da SRB, que também declarou que

> (...) Em nenhum desses países, hoje, há limitação para o tamanho da propriedade agrícola. Se eles servem como modelo, vamos colocá-los de uma forma total. Nem na Alemanha, nem nos Estados Unidos, nem no Japão, nem na Itália, há limitação ao tamanho da propriedade agrícola.[21]

Adiante, declarou o mesmo depoente:

> A primeira, e mais importante, é a da limitação dos direitos. Concordo com V.Exa. de que não há direito sem limite, com exceção do direito à vida, e que nós temos limites ao direito de propriedade no Brasil (...) A divergência está em que tipo de restrições V.Exa. faz ao direito. Se a restrição fere de morte a própria vida do direito, não é mais uma restrição, é uma modificação do direito, é uma modificação de sua natureza, deixa de ser um direito e passa a ser uma concessão do Estado e algo que o Estado determina que exista ou não. Tanto a obrigação social quanto a limitação implicam numa modificação da natureza do direito, e isso é muito mais grave do que a limitação do direito propriamente dito.

O depoente Roberto Rodrigues, da OCB, respondendo à questão de como o setor cooperativista via a questão do módulo máximo, assim respondeu:

> (...) o cooperativismo definiu, conforme pude expor aqui a V.Exa., a questão daquilo que entendemos como sendo a função social da terra. Faço questão de repetir: entendemos que a função social da terra é de que a sua utilização, sem prejuízo da conservação ou aprimoramento de suas qualidades naturais, permita suprir permanentemente as necessidades humanas, favorecendo o bem-estar dos que nela trabalham. Toda terra que estiver cumprindo a sua função social, o que se dará pela orientação da ordem econômica do mercado, deve ter seu usuário defendido por uma política agrícola consistente, conforme já mencionamos. Isso, de certa maneira, direciona uma postura do sistema cooperativista contra o estabelecimento de módulos máximos de maneira genérica.[22]

Finalmente, é importante registrar que as propostas em discussão geravam um consenso acerca de um limite mínimo de área (três módulos) abaixo do qual não haveria desapropriação em hipótese alguma.

A Abra propunha que propriedades com menos de três módulos rurais fossem imunes à desapropriação. Isto, segundo a Contag, representaria "3.828.205 propriedades no país, totalizando uma área de 116.778.000 de hectares."[23]

Interessante observar que, para os defensores da Reforma Agrária, essa era uma proposta estratégica. Na medida em que a pequena e a média propriedades estivessem imunes à desapropriação não haveria pressão contra a Reforma Agrária por parte de milhões de pequenos proprietários, muitos dos quais estavam, na visão desses constituintes, sendo manipulados pelos setores contrários para que se manifestassem junto à ANC contra as propostas em discussão.

[20] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[21] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.
[22] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.
[23] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

Acerca da possibilidade, ou não, de se desapropriarem propriedades produtivas teceram-se muitos comentários e esgrimiram-se variados argumentos.

O presidente da SRB chegou, mesmo, a dizer textualmente que a propriedade rural produtiva "é o verdadeiro santuário do Brasil". E mais: "Eis aí, também, a razão lógica pela qual nenhuma reforma agrária, nenhuma intervenção do Estado e nenhuma desapropriação devem atingir a propriedade produtiva."[24]

Na mesma linha, seguiram Fábio Meirelles, da CNA, e Roberto Rodrigues, da OCB. Este, referindo-se a um documento enviado ao presidente da República, com proposições do setor cooperativista, discorria sobre uma "(...) Reforma Agrária moderna e justa, através da qual a terra produtiva não fosse nunca objeto de desapropriação".

Também na mesma linha, e com grande intensidade, manifestaram-se inúmeros constituintes. Virgílio Galassi, em diversas oportunidades, reverberou esse posicionamento, unânime entre os que se posicionavam contra a proposta de Reforma Agrária em discussão:

> Acho que alguns pontos têm que ser realmente bem definidos, por serem da maior importância. Primeiro, o respeito às terras produtivas. O meu companheiro, constituinte Arnaldo Rosa Prata, também de Minas Gerais, escreveu, com muita inteligência e profundo conhecimento de causa, o que pode representar esse respeito ou desrespeito às terras produtivas. Porque é esse proprietário rural que está aí, quem está produzindo essa supersafra de quase setenta milhões de toneladas, e ele está constantemente ameaçado pela desinformação. Acho importante que imediatamente se defina o respeito à terra produtiva.[25]
>
> (...) O que existe de preocupação é com a propriedade produtiva. Se houver respeito à propriedade produtiva, seja ela de um hectare, mil ou dois mil hectares, tudo vai ser feito com absoluta tranquilidade, porque ninguém, e muito menos eu, Sr. Presidente, pode atentar contra os interesses do trabalhador rural, porque são eles, ao lado dos proprietários rurais, que estão construindo a grandeza deste país (...)[26]
>
> (...) O que existe, Sr. Ministro, é a preocupação com a definição do que seja a propriedade produtiva. V.Exa. mesmo me deixou com profundas dúvidas com respeito a essa interpretação. V.Exa. se referiu a cinco, seis ou sete exigências para que uma propriedade chegasse ao nível de ser produtiva, e que estaria usando só o critério da produtividade, hoje. Isso seria querer equiparar o Brasil, na fase ainda de subdesenvolvimento, aos países mais desenvolvidos do mundo. Essa ameaça de interpretação à propriedade produtiva pode levar o país ao caos e até à fome, porque a tendência, hoje, dos proprietários – eu me incluo entre eles – é ter medo da Reforma Agrária inconsequente, da Reforma Agrária que desrespeite o homem que trabalha, o homem que produz, o homem que cria riqueza (...) Então, realmente, encontrada a definição, estará tranquilizada a Comissão, de que a propriedade produtiva será respeitada, e também tranquilizando a Comissão a respeito dos assentamentos (...)[27]

De forma oposta, outros depoentes e constituintes, do grupo que propunha uma Reforma Agrária mais ampla, julgavam que o fato de ser produtiva não deveria eximir a propriedade rural da possibilidade de desapropriação e que, na análise, deveriam ter preponderância aspectos como o tamanho e a localização da propriedade, entre outros.

Segundo o ministro Dante de Oliveira, não bastava "para isentar o imóvel da desapropriação, a verificação apenas dos níveis de produtividade. O cumprimento da obrigação social pressupõe verificação integral de todos os princípios incluídos em seu bojo". O ministro defendia a tese de que a produtividade da propriedade rural seria apenas um dos fatores a serem observados quando da avaliação quanto ao cumprimento de sua função social.

[24] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.
[25] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 47-65.
[26] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[27] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

Na 14ª reunião, o constituinte Aldo Arantes abordou diretamente essa questão:

> (...) eu também gostaria de ouvir sua opinião (...) ao encarar essa questão da propriedade produtiva e da propriedade improdutiva. Porque nós, do Partido Comunista do Brasil, questionamos esse problema, porque isso coloca uma dificuldade muito grande para a realização da Reforma Agrária. O latifundiário considera que, tendo uma cabeça de gado ou porque planta alguns hectares de arroz ou de feijão, a terra é produtiva. Então, é um critério muito elástico, muito difícil e me parece que teríamos que tomar, talvez, como referência, um limite determinado da propriedade como referencial fundamental.[28]

Nesse ponto, o constituinte levantava uma questão ainda hoje atual, relativa aos índices de produtividade da terra, utilizados pelo Incra para medir a produtividade da propriedade rural. O ministro Dante de Oliveira também abordara esse assunto, afirmando:

> Um dos itens do cumprimento da função social é a questão da produtividade, a propriedade ter bons índices de produtividade, e que temos levado em conta apenas isso. Não temos levado esses outros pontos em consideração porque reconhecemos que politicamente seria uma grande polêmica, que iria atrapalhar o programa de reforma. Isso é algo que vamos tendo que conquistar gradativamente, à proporção que o programa avance. Nós estamos preocupados com os índices de produtividade que o Incra fixou já há alguns anos e que vamos modernizar, vamos atualizar esses índices de produtividade. Estamos apenas aguardando que o IBGE oficialize os novos dados do Censo Agropecuário para que criemos um grupo de trabalho interno para elaborar os novos índices de produtividade, atualizando esses novos índices, porque há interesse nosso em fazer isso. É verdade que há muitos índices que estão defasados, mas precisamos aguardar esse trabalho, que está praticamente pronto, do último censo agropecuário do IBGE.[29]

O presidente da Faemg contestara o uso de índices de produtividade como fator de mensuração da eficiência da propriedade rural, para efeitos de avaliação. Vinculava a avaliação às condições propiciadas pela Política Agrícola:

> No momento em que um indivíduo se vê obrigado a comprovar determinados índices de produção e produtividade, independente das condições reais de política agrícola, de preço, de comercialização, etc., e tem essa verdadeira espada de Dâmocles suspensa sobre ele (...) acredito que esse homem não invista, provavelmente e certamente invista menos do que poderia investir se o processo lhe desse tranquilidade.[30]

É importante ter-se em conta que, decorridos vinte anos desses debates, até hoje não foram atualizados os índices de produtividade, sendo essa uma polêmica surda, que envolve os Ministérios da Agricultura e o Incra, com rebates no âmbito do Poder Legislativo.

Pode-se avaliar que o texto constitucional acolheu posições defendidas pelos dois grandes grupos de ideias em debate. A "Função Social da Propriedade" foi definida (art. 186), em grande medida, a partir de termos e propostas apresentados pelos que se posicionavam a favor da Reforma Agrária, o que significou, também, o acolhimento de restrições ao direito de propriedade. Também foi adotado, na Constituição Federal, o princípio da insuscetibilidade de desapropriação da pequena e da média propriedade (art. 185, I). De outra parte, foi excluída qualquer possibilidade de limitação de área das propriedades rurais, para efeito de desapropriação por "extensão". Todavia, a grande restrição à Reforma Agrária, que significou "derrota" para os setores que lhe eram favoráveis, decorreu da inserção de dispositivo que torna a "propriedade produtiva" insuscetível de desapropriação para fins de Reforma Agrária (art. 185, II).

[28] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.
[29] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.
[30] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 65-79.

2.2.4. Alternativas à Reforma Agrária

No transcurso das audiências públicas, a Subcomissão teve oportunidade de ouvir sugestões e debater propostas que, de alguma forma, poderiam ser apontadas como sucedâneas ou auxiliares de um projeto ortodoxo de Reforma Agrária. O constituinte Rosa Prata, na 11ª reunião, destacou que

> (...) como se a reforma agrária fosse só desapropriação, e nós sabemos que não é. A política tributária, o crédito fundiário e a colonização são formas e tratamentos, também, numa política de reforma agrária onde também a desapropriação, que é a cirurgia, entra com a sua importância. Mas nem todo mundo precisa ser operado quando vai ao médico.[31]

Fundamentalmente duas vertentes dessa discussão poderiam ser destacadas, embora até uma esdrúxula alternativa haja sido apresentada pelo constituinte José Mendonça de Morais, na 12ª reunião: "(...) porque a reforma agrária se faz de algumas maneiras, inclusive pelo sistema hereditário, de subdivisão de uma herança, acho que é muito importante."[32]

A primeira vertente refere-se a adotar a Reforma Agrária ou manter a política de colonização, que até então vinha sendo implementada pelos governos militares, com forte participação de colonizadores privados. Esta última era, obviamente, do agrado daqueles que se posicionavam contra o projeto de Reforma Agrária e foi esposada, entre outros, pelo representante da CNA, que asseverou:

> Afirmaríamos que a colonização gera custos menores, inclusive para o próprio governo. Enquanto a política reformista simples de assentamentos gera custos maiores para o governo e responsabilidades também muito maiores. A colonização no Brasil se deu e teve êxito, inclusive o processo de desenvolvimento ocorreu, porque havia ponto de segurança na colonização.[33]

Ariosto da Riva, representante da AEA e colonizador privado, apontara argumentos semelhantes enaltecendo os projetos privados de colonização e criticando aqueles implantados pelo poder público.

Por sua vez, o presidente da Contag rebatia tais argumentos:

> Outros que tentam confundir a reforma agrária com a colonização (...) e há os que ainda defendem a colonização privada, porque é um grande negócio para determinadas empresas colonizadoras. Em vez de investir somas de recursos dessa natureza, o importante é desapropriar as propriedades que não cumprem uma obrigação social onde já existe infraestrutura, perto do mercado consumidor, onde já existe escola, onde já se pode produzir e colocar a produção no mercado consumidor.[34]

O constituinte Aldo Arantes, na mesma reunião, foi enfático na crítica:

> A outra questão diz respeito a uma falácia, segundo a qual aqueles que são contrários à Reforma Agrária procuram levantar o ponto de vista de que ela deveria ser feita, prioritariamente, em terras públicas (...) Sabemos que essas terras públicas, na maioria das vezes, são terras absolutamente distantes (...).

Em outra oportunidade, o mesmo constituinte dissera:

> Querer argumentar que a Reforma Agrária deva passar por terras devolutas, isso é querer iludir a opinião pública, isso é querer iludir essa Comissão (...) E para se fazer reforma agrária com o objetivo que nós pretendemos, que é exatamente resolver o problema da estrutura agrária, Sr. Ministro, nós temos que fazer em terras produtivas, em terras próximas dos grandes centros, em terras onde o trabalhador inclusive está morando atualmente, e não em terras absolutamente distantes, que implicaria em investimentos altíssimos, que não iriam resolver o problema.
>
> Então parece-me que aí é que reside a questão: queremos ou não queremos democratizar a posse da terra? Quando se estabelece que a prioridade não é a propriedade

[31] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.
[32] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.
[33] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.
[34] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

> particular, é a propriedade pública, na verdade, objetivamente, por mais que se diga que se está favorável à reforma agrária, está-se contra.[35]

O constituinte dirigia-se ao ministro da Reforma Agrária, o qual, pouco depois, afirmou:

> Quanto à questão da Reforma Agrária próxima aos grandes centros, concordo perfeitamente. Este é um dos motivos maiores do governo. Acho que no Centro-Sul, nos pontos deste país mais próximos do grande mercado consumidor, é aí que se deve dar prioridade para assentar o maior número de famílias para produzir alimento básico – porque já tem infraestrutura secularmente construída pelo povo brasileiro, já tem transporte, já tem eletrificação rural, já tem saúde, já tem a escola, já tem a pavimentação, já tem as telecomunicações.

A segunda vertente diz respeito à questão da tributação da terra, por várias vezes apontada como um fator auxiliar da Reforma Agrária. Pelo menos em três oportunidades a proposta para que o ITR fosse um instrumento mais eficiente para a redistribuição da terra foi defendida com veemência.

Na 10ª reunião, Guilherme Pimentel, da CNA, afirmava:

> (...) conclui-se que essas distorções da estrutura fundiária, na sua grande maioria, podem ser corrigidas via tributação – ITR, penalizando as propriedades que, de fato, não atendam a sua função social, devendo-se dar oportunidade aos que não puderam torná-las produtivas por falta de recursos financeiros.[36]

Na mesma linha, seguiu o presidente da SRB, ao incluir, entre os "mecanismos de política fundiária" que sugeriu à Subcomissão, a "aplicação de tributação progressiva real sobre a propriedade rural ociosa, de forma a onerar e, ao longo do tempo, inviabilizar sua preservação para fins unicamente especulativos."[37]

O constituinte Rosa Prata, na 13ª reunião, posicionou-se sobre o tema, incluindo o crédito fundiário como outro instrumento de Reforma Agrária:

> Daí surge, no nosso entendimento, uma ação de reforma agrária. Acho da maior importância (...) a tributação progressiva com o crédito fundiário, porque o crédito fundiário é o instrumento que V.Exa. terá em mãos de maneira mais precisa, para eles poderem adquirir a sua propriedade, onde vai ser feita a reforma agrária.[38]

2.2.5. Política Agrícola diferenciada para a pequena propriedade

Matéria não objeto de polêmicas no âmbito da Subcomissão, a ideia de se estabelecer uma política diferenciada de apoio aos pequenos agricultores foi, por diversas vezes, colocada com força e convicção. Embora oriunda, explicitamente, dos setores vinculados à luta pela Reforma Agrária e de defesa dos pequenos agricultores, tal proposta não era contraditada pelos demais setores. Ao contrário. A inexistência de oposição à tese e as recorrentes manifestações dando conta de que os pequenos agricultores se ressentiam da falta de apoio e que passavam por dificuldades que os obrigavam a migrar para as cidades, facilitaram o trânsito de tais propostas, no decorrer dos debates.

O tema fora primeiramente apresentado de forma explícita pelo presidente da Embrater, Romeu Padilha de Figueiredo, que, em três oportunidades, defendera essa tese:

> Finalmente, eu diria que seria essencial para esta agricultura resolver a questão agrária, e a questão agrária, em minha opinião, não poderá ser resolvida se não tivermos dois braços: uma política diferenciada, sustentável, de apoio, preservação e estímulo à unidade familiar de produção e a Reforma Agrária (...).

Mais adiante, sugeriu o depoente:

> (...) que se estabeleça um artigo na Constituição, que se consagre um princípio pelo qual se reconheça ser dever

[35] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.
[36] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.
[37] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.
[38] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

> dos estados, da União, dos territórios, do Distrito Federal e dos municípios preservar, apoiar e favorecer a unidade familiar de produção rural, seja ela individual, seja associada em agricultura de grupo, seja ela cooperativada, e determine com prazo uma promulgação de lei especial que torne efetivo esse princípio. Assim fazendo, tenho certeza de que esta Assembleia Constituinte estará praticando a suprema justiça de tratar desigualmente os desiguais e tornado mais possível uma sociedade equitativa.[39]

Na mesma oportunidade, o depoente passou à Subcomissão propostas "do que seria o crédito rural específico para o pequeno produtor familiar; garantias de preços mínimos, seguro agrícola, associativismo e cooperativismo, incentivos fiscais, tributação, educação e previdência social."

As mesmas ideias surgiram, na forma de propostas, na 12ª reunião, trazidas pela Contag. É importante observar que tais posicionamentos tinham uma mesma matriz: a articulação entre os diversos setores sociais e governamentais que buscavam resgatar ações de políticas voltadas, genuinamente, para o apoio aos pequenos agricultores, assunto muito presente na fase inicial da "Nova República". Disse o presidente da Contag:

> A nova Constituição deve apoiar e preservar a unidade produtiva familiar, individual, associativa, cooperativista ou coletiva (...). Propõe-se uma política agrícola diferenciada para o pequeno agricultor, porque o grande agricultor tem capital acumulado, normalmente lida com a agricultura nobre e, muitas vezes, ele tem condições de arcar com os ônus da inflação e até dos juros, enquanto que o pequeno agricultor trabalha com a família, não explora mão de obra de terceiros e, na realidade, ele deve ter um tratamento diferenciado, porque não tem capital, não acumula capital e não tem como continuar desenvolvendo a sua propriedade se, de fato, não houver uma política diferenciada para o pequeno agricultor.
>
> Essa política diferenciada vai do crédito ao armazenamento, à assistência técnica. Pensa-se, também, num tipo de tecnologia adaptada ao interesse da população brasileira e do agricultor. Não vejo por que a agricultura se apoiar apenas em pacotes tecnológicos importados, o que beneficia as grandes produtoras de insumos. Por que não se pensar numa tecnologia ao alcance do pequeno agricultor, na tração animal, o microtrator, o adubo orgânico, e tantas outras medidas que podem ser adotadas exatamente na definição de uma política agrícola para o pequeno agricultor?[40]

Também o ministro Dante de Oliveira bateu na mesma tecla:

> Quanto à política diferenciada concordo plenamente. Sou um eterno defensor da pequena propriedade, e acho que não vamos consolidar a democratização se não consolidarmos a pequena propriedade. A democracia da terra está intimamente ligada à questão democrática, à questão nacional. E é por isso que também outros setores da sociedade brasileira, como os pequenos setores [*sic*. Presume-se que tenha dito "pequenos agricultores"], reagem à reforma agrária, porque sabem que o poder político está intimamente ligado ao poder do latifúndio. E no momento em que se democratizar a terra, que se quebrar esse monopólio da terra em nome de poucos, se estará quebrando, no interior do país, o poder político ainda existente e que está muito arraigado, enraizado na questão da terra. Portanto, junto com isso, entendo que devemos ter uma política agrícola cada vez mais clara, definida e forte de apoio à pequena propriedade.[41]

Como observação final acerca dos debates em torno dessas propostas é importante assinalar que o texto constitucional, ao fim, acolheu-as em parte, ao adotar o já transcrito inciso XXVI do art. 5º, que, *in fine*, manda a lei dispor sobre os meios de financiar o desenvolvimento da pequena propriedade rural.

E mais. A intensa luta política desenvolvida pelos setores comprometidos com os pequenos agricultores, encetada sob a liderança da Contag nos anos seguintes à promulgação da CF, desaguou na criação, em 1996, do Pronaf, talvez o programa de maior sucesso governamental no campo, nos últimos anos, e,

[39] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 79-101.

[40] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

[41] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

posteriormente, na sanção da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006).

2.2.6. Política Agrícola e Política Agrária

Um aspecto de consenso entre os membros da Subcomissão das diversas correntes ideológicas referiu-se à importância da Política Agrícola. Todavia, talvez como decorrência da falta de polêmica ou da falta de proposições concretas a serem decididas, o tema ocupou parte ínfima do tempo da Subcomissão. Não obstante, foi abordado de forma recorrente, em todas as reuniões.

Havia consenso em torno da necessidade de que "caminhassem juntas" as duas Políticas: a Agrária e a Agrícola. Observe-se, entretanto, que a maior ênfase à Política Agrícola do que à Agrária era um dos pilares da argumentação do grupo de depoentes e constituintes "contrários" às propostas de Reforma Agrária. Também foi recorrente, consensual e quase unânime a crítica ao fato de que, no Brasil, não havia Política Agrícola. Parte da "esquerda" tecia críticas contundentes à política então vigente, considerada concentradora, excludente e ditada pelos interesses urbano-industriais e financeiros, estes dois últimos aspectos, aliás, com a concordância dos representantes da "direita".

O depoente Plínio Martins, representante da Abra, disse que "(...) nós temos de pensar, hoje, no casamento entre reforma agrária e política agrícola, como deveríamos tê-lo feito anteriormente." O constituinte Mauro Borges, na 10ª reunião, defendia a mesma tese: "Mais ou menos, acredito que estejamos de acordo que não pode haver reforma agrária, política fundiária, separada da política agrícola; elas são irmãs siamesas, elas têm que ficar juntas; é impossível separá-las."[42] Mesma expressão foi utilizada pelo constituinte Amaury Müller, na 11ª reunião:

> Reitero aqui a posição assumida por outros companheiros constituintes de que essas duas políticas, agrária e agrícola, são irmãs siamesas, são duas faces da mesma moeda. Não compreendo, também, que se formule uma profunda reestruturação na estrutura fundiária do país sem que exista uma política agrícola, como mecanismo capaz de promover a decolagem do setor.[43]

Rubem Ingelfritz da Silva, presidente do Incra, defendeu um condicionamento da Política Agrícola à Agrária. Julgava que a primeira só seria efetiva (sob a ótica de apoio aos pequenos produtores e da democratização de oportunidades de acesso aos benefícios de seus instrumentos) se fosse alterada a correlação de forças e de poder no meio rural. Ou seja, que fosse quebrada a hegemonia da classe dominante – grandes proprietários de terras –, que, até então, segundo sua visão, pautara e ditara o desenho e a execução da Política Agrícola:

> Entendemos que, inquestionavelmente, o problema da Reforma Agrária não pode ser uma mera menção no dispositivo da Carta Magna, "fazer a Reforma Agrária". Ele tem que estar consubstanciado, de forma muito clara, em termos dos seus objetivos, também, com a preocupação de buscarmos uma perfeita intersecção entre política agrária e política agrícola. Embora entendamos nós que, sem uma modificação da realidade, da democratização dos meios de produção, sem a oportunidade do acesso à terra a milhares de produtores, nós dificilmente teremos uma política agrícola que tenha visão de democratizar os meios de produção. Colocamos assim, claramente, como paralelas e simultâneas, mas como um corolário da execução da própria política agrária, a política agrícola. Porque a história da política agrícola, neste país, é conhecida de todos nós (...) concentrou terra, não gerou produção suficiente, conduziu-se no sentido da agricultura de exportação, minimizou a oferta de alimentos básicos à população brasileira (...)[44]

Opinião semelhante apresentou o ministro Dante de Oliveira:

> Uma adequada política agrícola deve apoiar a plena efetivação da reforma agrária, proporcionando um conjunto de providências de amparo ao agricultor. Neste contexto,

[42] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.

[43] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.

[44] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 79-101.

> os imóveis rurais são tratados como bens geradores de meios indispensáveis à sobrevivência.[45]

Já o presidente da SRB julgava de forma diferente. Declarara, na 11ª reunião, que "A Política Fundiária deve, pois, ser entendida como um capítulo da Política Agrícola, dentro da prospecção de uma agricultura que se deseja moderna, profissionalizada e especializada."

Significativa, também, a argumentação do depoente Hamilton Pereira da Silva, representante da CPT, sobre o mesmo assunto:

> Corre pelo país certo mito criado pelos inimigos da reforma agrária de que os defensores da reforma agrária, ou seja, o Movimento Sindical, os trabalhadores, as entidades que a apoiam, só pensam em dar terra; não se preocupam com a questão da política agrícola. Não é verdade. A nossa preocupação com a política agrícola é uma preocupação essencial. Ocorre que não podemos, ao discutirmos a política agrícola, eliminar a questão da propriedade fundiária. Estamos tão preocupados com a política agrícola quanto todos os setores que atuam, ou, talvez, mais do que os outros setores que atuam na produção agrícola neste país (...) temos todo o interesse em discutir a questão da política agrícola, mas queremos, junto com a questão da política agrícola, discutir o direito ao acesso à terra, para milhões de trabalhadores (...). Portanto, o que estamos vivendo hoje é a consequência de uma política agrícola que a Nova República e esta Constituinte terão que assumir e equacionar para oferecer uma solução que possa trazer a estrutura fundiária do país para a contemporaneidade.[46]

Presume-se que do confronto dessas ideias hajam resultado os textos do § 2º do art. 187 da CF – que estabelece que "Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária" – e do *caput* do art. 188, que diz que "A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária."

2.2.7. Aspectos específicos sobre Política Agrícola e a proposta de Lei Agrícola

Além do consenso em torno da importância da Política Agrícola, diversos depoentes e constituintes defenderam aspectos pontuais, que julgavam importante constar no conjunto de uma política agrícola a ser direcionada pelo texto constitucional.

Assim, tanto Antônio Ernesto de Salvo (10ª reunião) como o constituinte Virgílio Galassi, na mesma oportunidade, apresentaram forte preocupação com a questão da conservação dos solos e sugeriram a introdução, na Política Agrícola, de mecanismos que permitissem exercer-se a exploração agropecuária com a adequada preservação dos solos.

Romeu Padilha de Figueiredo, presidente da Embrater, a par de defender como "(...) dever e competência da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios proverem serviços de extensão rural a todos os agricultores" (o que veio a ser consagrado na Lei Agrícola – Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991), propunha que

> (...) a nova Constituição deverá estabelecer um marco jurídico e institucional maior que viabilize uma agricultura diversificada (...) preferentemente sob o controle e ou com a participação desses mesmos agricultores. Uma agricultura pautada nas decisões e nas iniciativas e na responsabilidade de agricultores livres e de suas associações autônomas.[47]

Tal ideia está inserida no texto constitucional, como parte do art. 187, que prevê que "A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais (...)". Sua concretização deu-se pela criação, pela Lei Agrícola, do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), composto por representantes dos diversos setores ligados à produção agrícola.

Rubem Ingelfritz da Silva, do Incra, propugnava, entre outros instrumentos de Política Agrícola, pelo seguro rural:

[45] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.
[46] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.
[47] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 79-101.

> A Constituição precisa prever uma política agrícola (...) a agricultura precisa ter cobertura de riscos, numa atividade que se faz a céu aberto, numa atividade que sofre a inclemência do tempo, para não falar em inclemência dos mercados...[48]

Na 11ª reunião, o tema "Seguro Agrícola" voltou a ser debatido, com sugestões tanto do depoente, Flávio Telles de Menezes, quanto do constituinte Victor Fontana, que, inclusive, sugere a criação de subsídio, na fase inicial de implantação do sistema, no Brasil. Não somente o "Seguro Agrícola" faz parte do texto constitucional (como um dos instrumentos da Política Agrícola, no art. 187), como o subsídio foi instituído (pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003).

Outro aspecto a ser destacado, relacionado à Política Agrícola, refere-se à formação de mão de obra rural. O presidente da SRB, Flávio Telles de Menezes, extraiu do documento que encaminhou à Subcomissão, com sugestões de Política Agrícola, o seguinte:

> Por essas razões, a Política Agrícola recomendável ao Brasil necessita alinhar mecanismos: (...) de política de formação e desenvolvimento de recursos humanos, através de cursos profissionalizantes, como se obteve na indústria e na área de serviços com o Senai e o Senac, respectivamente.[49]

Portanto, não terá sido por acaso que o art. 62 do ADCT diz, textualmente:

> A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

E, por essa razão, o Senar foi instituído, pela Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991.

Acerca da necessidade de uma Lei Agrícola, vários debatedores manifestaram-se. Inspirava-os, muitas vezes, a Lei Agrícola americana. Havia absoluto consenso em torno da proposta de a Constituição Federal prever sua elaboração.

Ainda como parte do documento que encaminhou com sugestões de Política Agrícola, Flávio Telles de Menezes explicitou:

> (...) que de sua [da Política Agrícola] estabilidade, transparência e confiabilidade depende o êxito de seus objetivos, donde se segue que o país necessita de uma lei agrícola estável, e de uma organização administrativa adequada à implementação dos objetivos: um Ministério da Agricultura forte, formulador e executor da lei agrícola.

A mais detalhada proposição em torno da Lei Agrícola foi oriunda do depoimento de Roberto Rodrigues, da OCB:

> De qualquer forma, é entendimento do cooperativismo brasileiro que essa problemática toda, que culmina com o empobrecimento do setor rural brasileiro, passa por soluções que teriam também duas colunas dorsais:
>
> A primeira delas seria a formulação de uma política agrícola, elaborada pelo Congresso Nacional, que é, efetivamente, o legítimo intérprete dos diversos segmentos da sociedade brasileira. Essa lei agrícola definiria e disciplinaria a intervenção estatal no campo, definindo os instrumentos e a profundidade da ação governamental, de forma a sinalizar ao produtor rural as regras para trabalhar. Essa lei, necessariamente, terá em vista a política tributária, que deve gravar a renda e não o produto, a política de crédito e seguro rurais, a política de formação de recursos humanos e a política fundiária (...)

Mais adiante, continuou:

> Então, a nossa expectativa é de que a lei agrícola, articulada pelo Congresso Nacional, se faça na interface com os diversos setores da economia ligados ao campo, que tenham objetivamente interesses no setor. De modo que, realmente, pedimos uma política agrícola a partir de uma lei agrícola.[50]

[48] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 79-101.
[49] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.
[50] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.

Tal proposição está consubstanciada no art. 50 do ADCT, que reza:

> Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição do crédito fundiário.

2.2.8. Cooperativismo

O tema "Cooperativismo" foi alvo, também, de inúmeras manifestações de apoio, oriundas dos variados matizes ideológicos envolvidos nas exposições e nos debates da Subcomissão. Pode-se afirmar que era um tema consensual, não gerador de controvérsias.

Destacam-se, no caso, os posicionamentos apresentados por Roberto Rodrigues, da OCB, que, a par de propor a integração entre o setor cooperativista e os programas de Reforma Agrária, apresentou sugestões coletadas junto às bases da OCB – no caso, três mil cooperativas – concernentes à organização do setor que, ao fim, constam do texto constitucional. Propôs, entre outros aspectos,

> (...) liberdade de constituição de cooperativas, reduzindo, portanto, as intervenções estatais em relação ao assunto; ausência de tributação de qualquer tipo (...) sobre o ato cooperativo, assim entendida a relação comercial, ou qualquer relação entre a cooperativa e seus cooperados, ou entre cooperativas afins.[51]

Os constituintes Oswaldo Lima Filho e Alysson Paulinelli, na mesma reunião, apoiaram a ideia da isenção tributária do ato cooperativo, considerada por Roberto Rodrigues como "questão da mais absoluta justiça."

Também na mesma reunião, o cooperativismo de crédito mereceu análise e sugestões, por parte de Alysson Paulinelli e de Roberto Rodrigues.

Parte importante das discussões havidas na Subcomissão restou incorporada ao texto da Carta Magna. O inciso XVIII do art. 5º da CF reza que:

> XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

É importante notar que, até a promulgação da Constituição Federal, as cooperativas eram registradas em órgão governamental que tinha o poder de fiscalizá-las e de realizar intervenções em sua administração.

Também a alínea *c* do inciso III do art. 146 da Constituição (integrante do capítulo do Sistema Tributário Nacional) trata da questão, ao estabelecer que cabe a lei complementar definir normas para o "adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas."

Ainda o § 2º do art. 174 (integrante do Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Ordem Econômica) estabelece que "a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo". E o cooperativismo é listado como um dos instrumentos da Política Agrícola, no art. 187.

Finalmente, extrai-se do Capítulo IV – Do Sistema Financeiro Nacional que o art. 192 considera as cooperativas de crédito como integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

3. Um aspecto específico

É até certo ponto surpreendente que houvesse concordância, entre os dois grupos que se digladiavam na Subcomissão, acerca do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963), embora tal assunto não fosse objeto do colegiado. A inadequação das disposições do Estatuto à realidade do meio rural brasileiro foi apontada inicialmente por Fábio Meirelles, da CNA (10ª reunião), que atribuiu a ele o início do intenso processo de migração desordenada do meio rural para o urbano. Essa análise foi ratificada pelo constituinte Oswaldo Lima Filho, na mesma reunião, apontando que

[51] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.

> (...) houve uma impropriedade na legislação do trabalho adotada no Brasil. (...). Esse projeto deveria ter tido melhor exame, mais acurado, de forma que se tivesse uma legislação trabalhista para o campo, que fosse diversa da legislação trabalhista para as cidades, porque as atividades são completamente díspares (...)[52]

Na reunião seguinte, o mesmo constituinte reforçou seus argumentos: "Reconhecemos que essa inadequação resultou num mal para os trabalhadores, porque a reação dos proprietários resultou na expulsão dos trabalhadores do campo (...)". Na 13ª reunião, o constituinte Vicente Bogo manifestava preocupação com o assunto e sugeria que "(...) as leis trabalhistas no campo têm que ser reestudadas efetivamente, mas têm que ser mais rígidas para dar mais garantias ao trabalhador."

4. À GUISA DE CONCLUSÃO

Importante registrar que o resultado formal da Subcomissão foi pífio. O anteprojeto do relator foi derrotado por um anteprojeto substitutivo apresentado pelas forças que se opunham à proposta de Reforma Agrária. No entanto, esse anteprojeto substitutivo foi, logo em seguida, retalhado por emendas supressivas, restando-lhe apenas dois artigos, que não permitiriam qualquer texto constitucional coerente, relativamente ao tema.

Todavia, é fundamental que se compreenda que a base das discussões que levaram ao texto final da Constituição Federal relativo ao tema (incluído nas fases subsequentes do processo constituinte) foi, indubitavelmente, resultante da Subcomissão, a partir dos documentos que recebeu e que elaborou, dos debates que nela se processaram, das negociações políticas que suscitou e da massa crítica de ideias que, enfim, gerou.

[52] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 22/4/1987	Plínio Guimarães Martins	Diretor executivo da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra)	Reforma agrária
	Luiz Edson Fachin	Consultor jurídico da Associação Brasileira de Reforma Agrária	Idem
	Oswaldo Russo de Azevedo	Coordenador da Associação Brasileira de Reforma Agrária – DF	Idem
4ª 22/4/1987	Antônio Ernesto de Salvo	Presidente da Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg)	Problema fundiário
5ª e 6ª 23/4/1987	Romeu Padilha de Figueiredo	Presidente da Embrater	Agricultura, importância das Unidades Familiares de Produção Rural, reforma agrária
	Rubem Ingelfritz da Silva	Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (Incra)	Reforma agrária, democratização dos meios de produção
7ª 24/4/1987	Ormuz Freitas Rivaldo	Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Funções de Embrapa

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
8ª 24/4/1987	Carlos Rocha	Coordenador do Projeto Pitanga	Plano Nacional de Reforma Agrária, Projeto Pitanga
	José Rodrigues da Silva	Presidente da Federação dos Trabalhadores Rurais de Pernambuco	Reforma agrária
	Terezinha Bittencourt	Superintende do Incra-PE	Idem
	Francisco José da Silva	Representante da Federação dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte	Idem
	Pedro Eugênio Cabral	Secretário de Estado da Agricultura – PE	Idem
	Paulo Crespo	Representante da CNBB – Setor Nordeste	Idem
9ª 29/4/1987	Ariosto da Riva	Representante da Associação dos Empresários da Amazônia (AEA)	Reforma agrária, colonização
	Ludovico da Riva Neto	Assessor da Associação dos Empresários da Amazônia	Idem
10ª 30/4/1987	Flávio Brito	Presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Reforma agrária. política agrícola
	Fábio Telles Meirelles	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Idem
	Guilherme Pimentel	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
11ª 30/4/1987	Flávio Teles de Menezes	Presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB)	Política agrícola
12ª 5/5/1987	José Francisco da Silva	Presidente da Contag	Reforma agrária
13ª 6/5/1987	Dante de Oliveira	Ministro da Reforma Agrária	Plano Nacional de Reforma Agrária
14ª 6/5/1987	Roberto Rodrigues	Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Cooperativismo brasileiro
	Hamilton Pereira da Silva	Representante da Comissão Pastoral da Terra (CFP)	A questão agrária e agrícola no Brasil
	Ricardo Rezende	Padre e representante da Comissão Pastoral da Terra (CPT)	Trabalho escravo no interior da Amazônia
	Daniel Rech	Assessor da Comissão Pastoral da Terra (CPT)	A questão agrária

OBS: PUBLICAÇÃO NO *DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE* (*Danc*):

3ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 47-65.

4ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 65-79.

5ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 79-101.

6ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 101-112.

7ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 112-125.

8ª reunião: Realizada em Pernambuco. Não houve apanhamento taquigráfico.

9ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 60-71.

10ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 71-89.

11ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 115-136.

12ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 80-98.

13ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 60-81.

14ª reunião: *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 126-145.

VII

Comissão da Ordem Social

VII.a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
Lisiane de Alcantara Bastos

1. Introdução
2. Breve histórico
3. Principais temas das audiências públicas
3.1. Greve
3.2. Organização sindical
3.2.1. Direito de sindicalização de servidor
3.2.2. Colônia de pescadores
3.3. Estabilidade
3.4. Salário mínimo
3.5. Redução da jornada de trabalho
3.6. Idade mínima para o trabalho
3.7. Férias
3.8. Não-discriminação
3.9. Locação da mão de obra
3.10. Empregadas domésticas
3.11. Outros temas
4. Considerações finais
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VII.b – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
Luciana Teixeira, Cláudia Deud e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. Introdução
2. Saúde
2.1. Contexto histórico
2.2. Temas debatidos
Anexo: Quadro das Audiências Públicas
3. Previdência Social
3.1. Considerações iniciais
3.2. Contexto histórico
3.3. Da Previdência Social
3.3.1. Depoimento do Sr. Raphael de Almeida Magalhães
3.3.2. Depoimento do Sr. Obed Vargas
3.3.3. Depoimento do Sr. Reinhold Stephanes
3.4. Da Previdência Privada
3.4.1. Sobre as entidades abertas
3.4.2. Sobre as entidades fechadas
3.5. Considerações finais
Anexo: Quadro das Audiências Públicas
4. Meio Ambiente
4.1. Considerações iniciais
4.2. Contexto histórico
4.3. Temas debatidos
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VII.c – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
Ana Luiza Backes e Débora Bithiah de Azevedo

1. Introdução
2. Contexto histórico dos movimentos de minorias
3. **Reivindicações**
3.1. Indígenas
3.2. Deficientes
3.3. Negros
3.4. Grupos que se apresentaram como minorias
3.4.1. Alcoólicos Anônimos
3.4.2. Idosos
3.4.3. Homossexuais
3.4.4. Talassêmicos
3.4.5. Hansenianos
3.4.6. Estomizados
3.4.7. Trabalhadores domésticos
3.4.8. Presidiários
3.4.9. Comunidades israelitas
4. Comentários finais
5. Referências
Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VII.a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos

Lisiane de Alcantara Bastos

1. Introdução

Os direitos dos trabalhadores e servidores públicos foram amplamente debatidos na Subcomissão criada para esse fim durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

A Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, que integrava a Comissão da Ordem Social, realizou onze reuniões de audiência pública e foram ouvidas vinte e nove pessoas.

Seus trabalhos foram dirigidos pelos constituintes:

- Presidente: Geraldo Campos (PMDB-DF)
- 1º vice-presidente: Osmar Leitão (PFL-RJ)
- 2º vice-presidente: Edmilson Valentim (PCdoB-RJ)
- Relator: Mario Lima (PMDB-BA)

Foi decidido que a Subcomissão deveria convidar apenas representantes de trabalhadores e de servidores, além de representantes do governo, os ministros do Trabalho e da Administração.

Havia pouco tempo para a realização das audiências, que ocorreram entre 23 de abril e 7 de maio de 1987, portanto deveria ser limitado o número de pessoas ouvidas.

A Subcomissão, no entanto, não se restringiu à lista de convidados. Outros expositores, que não faziam parte do convite inicial, foram ouvidos, como Lenira de Carvalho, representante das domésticas do Brasil.

A delegação das trabalhadoras domésticas visitou a Assembleia Nacional Constituinte, e a sua representante se manifestou na Subcomissão apresentando reivindicações. Na oportunidade, o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, foi até a Subcomissão para receber a delegação e homenagear a categoria profissional.

Na penúltima reunião de audiência pública, durante os debates, foi decidido ouvir as categorias econômicas. Até aquele momento não havia sido convidada a classe patronal. Os membros da Subcomissão entendiam que deviam priorizar a oitiva de trabalhadores e servidores públicos. Todavia, naquela reunião, decidiram ouvir os representantes dos empregadores.

No dia seguinte, durante a última reunião de audiência pública, foi então ouvido Newton Rossi, representante da Confederação Nacional do Comércio.

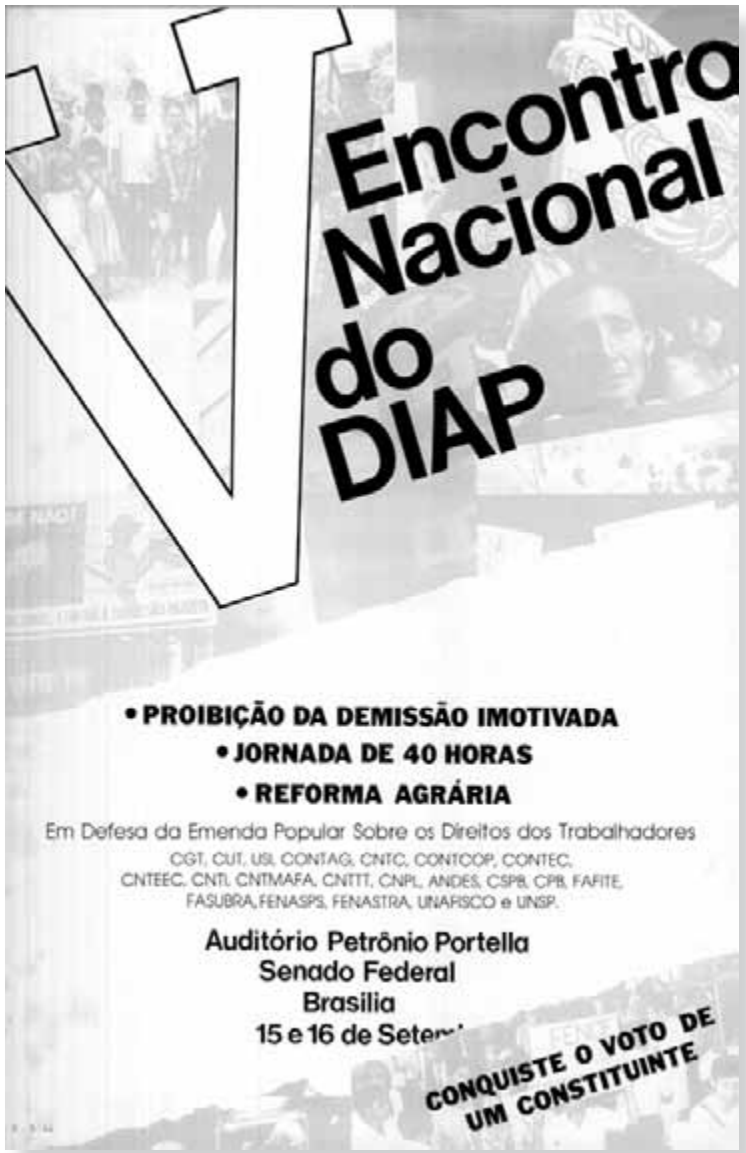
Os representantes dos trabalhadores apresentaram uma proposta única e detalhada sobre os direitos que deveriam constar da nova Constituição. O Diap, responsável pela elaboração da sugestão, promoveu a discussão e teve apoio das entidades sindicais profissionais. Era importante que os trabalhadores estivessem unidos.

Durante as audiências, o discurso dos representantes dos trabalhadores foi uniforme. Raras discordâncias ficaram restritas a aspectos pontuais.

Neste artigo são reproduzidos trechos das audiências, organizados em temas selecionados em virtude da polêmica que causaram e ainda causam.

A importância de alguns temas (vários são mencionados por inúmeros participantes) também foi considerada ao escolher os depoimentos.

Deve ser destacada a participação de organizações que, embora não reconhecidas oficialmente, deram a sua contribuição, como as Centrais Sindicais.



Acervo do Museu da República

Não se deve esquecer que o período de transição política e mudança do ordenamento jurídico, que culminou com a realização da Assembleia Nacional Constituinte e promulgação de um

novo texto constitucional, foi marcado por instabilidades nas relações de trabalho.

Jair Meneguelli, então presidente da CUT, resume o sentimento dos trabalhadores:

> Nós não temos uma política social, nós temos é um caos social neste país.[1]

2. Breve histórico

A transição política que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte gerou o debate sobre o modelo jurídico trabalhista que se pretendia para o Brasil.

O momento era tumultuado, com a deflagração de inúmeras greves, e propício para discutir não só esse direito, mas também a organização sindical, regime jurídico de servidores, direitos individuais etc.

Na audiência pública ocorrida em 30 de abril de 1987, o ministro do Trabalho, Sr. Almir Pazzianoto, além de expor sua opinião a respeito dos temas pertinentes à Subcomissão, faz um resumo histórico do direito do trabalho no Brasil:

> Se examinarmos a atual Constituição e aquelas que a antecederam, ou seja, a de 1967, a de 1946 e a de 1934, vamos perceber que todas as questões são fundamentais, mas há algumas que são aparentemente mais fundamentais. Eu colocaria entre as questões mais fundamentais, pelo que geraram, pelas decorrências que apresentaram, as questões relativas à organização sindical, ao direito de greve, à negociação coletiva e à Justiça do Trabalho, no que concerne ao seu poder normativo.
>
> (...) Na atualidade o direito de greve é limitado. Os senhores sabem que em função do art. 162 da atual Emenda nº 1, a greve é proibida nos serviços públicos e nas atividades essenciais definidas em lei. (...) e essa regulamentação se fez, não através de lei, como determina o texto constitucional, mas se fez através do Decreto-Lei nº 1.632. (...) Cabe à Constituinte, exclusivamente, decidir se mantém ou a altera (...)[2]

Oscilação perigosa

Ora ausente, ora presente demais, o governo age sem controle sobre manifestações sem medida

Revista *Veja* de 8/4/1987, p. 24
Acervo da Câmara dos Deputados

A outra questão, muito relevante, é a que se refere à estrutura da organização sindical. A primeira lei sindical brasileira, de 1907 (Decreto-Lei nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907), assinada pelo presidente Afonso Augusto Moreira Pena, e adotou de uma forma ampla, geral e irrestrita, o princípio da autonomia sindical (...)

A partir do decreto de 1907, tudo que ocorreu significou intromissão governamental na organização de trabalhadores ou de patrões, em sindicatos. (...) E o de 1939, assimilado pela CLT de 1943, é absurdamente restritivo, permitindo ao governo toda a sorte de interferências na vida sindical.

[1] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 124.

[2] Reunião nº 13, de 30 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 231.

CUT prepara greve contra a recessão

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) vai lançar deflagrar uma greve geral até o mês de julho como forma de pressionar o Governo a deter a recessão econômica em curso no País e a Constituinte a aprovar os projetos de interesse da classe trabalhadora. A informação foi prestada ontem pelo dirigente bancário Jaques Oliveira Pena, membro da Executiva Nacional da CUT, durante a abertura do II Encontro da CUT-DF, realizado no Centro de Convenções.

Cerca de 400 militantes cutistas estiveram na abertura do encontro, representando 400 mil trabalhadores brasilienses, aproximadamente, segundo os dirigentes. "O trabalhador do DF é a grande força de pressão que o movimento sindical tem sobre o Governo e o Parlamento", afirmou Jaques Pena.

Correio Brasiliense de 23/5/1987, p. 2
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

Política

Greve e Funaro dominam debates na Constituinte

Jornal de Brasília de 2/4/1987, p. 4
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

Constituintes dão apoio à greve geral

Correio Brasiliense de 20/8/1987, p. 6
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

> (...) desde 1939 e 1943, por força da Consolidação das Leis do Trabalho, o sistema sindical vigente no país é corporativista, e mais do que isso, ele é fascista.
>
> (...) [É] um sistema que faz dos sindicatos apêndices do Ministério do Trabalho e dependentes dele.[3]
>
> (...) e nada melhor para atestar essas dificuldades do que duas mil e quinhentas greves ou três mil greves que tivemos nesses últimos dois anos.[4]
>
> O Brasil vai todo ano à OIT e comparece cabisbaixo, porque a Convenção nº 87 é reputada pela OIT e pelos países integrantes como uma convenção internacional fundamental, na medida em que proclama, enuncia, defende direitos fundamentais dos cidadãos, que são os direitos de organizarem-se autonomamente em sindicatos e participarem desses sindicatos ou não, obedecendo exclusivamente aos estatutos dos sindicatos.[5]
>
> (...) vejo como inevitável a existência das organizações dos funcionários.[6]

3. Principais temas das audiências públicas

Foram sugeridos temas aos participantes por ocasião do convite para expor perante a Subcomissão.

No entanto, a participação dos interlocutores sociais foi pautada, quanto a esse aspecto, pela informalidade, o que permitiu a manifestação sobre inúmeros outros assuntos, além dos originalmente atribuídos a cada um dos expositores, tornando o debate mais interessante.

As matérias debatidas envolvem quase todos os aspectos do direito do trabalho, além de outros concernentes a servidores públicos.

Havia a preocupação de garantir os direitos coletivos e individuais no texto constitucional.

[3] Reunião nº 13, de 30 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 232.
[4] Reunião nº 13, de 30 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 232.
[5] Reunião nº 13, de 30 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 246.
[6] Reunião nº 13, de 30 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 250.

3.1. Greve

À época da Constituinte, as greves ocorriam em todos os setores, nos serviços públicos e nas empresas privadas, apesar de a legislação então vigente ser bastante restritiva.

O tema foi abordado pela maioria dos expositores, quase todos se manifestando pelo livre exercício do direito de greve.

Ulisses Riedel de Resende, representante do Diap, depois de expor sobre os recentes acontecimentos e o direito de greve, conclui que:

> (...) a greve não poderá sofrer restrições na legislação, sendo vedado às autoridades públicas, inclusive judiciárias, qualquer tipo de intervenção que possa limitar esse direito e, correlatamente, a proibição do *lockout*, mesmo porque o *lockout* não que se caracteriza como greve, mas é uma atuação do poder econômico contra o próprio Estado.[7]

Antônio Pereira Magaldi, presidente da União Sindical Independente (USI), defende ser necessário:

> (...) garantir, na próxima Constituição, a proteção ao direito de greve, que deve ser amplo e irrestrito, ressalvado, em legislação ordinária, as entidades sindicais que representam empregados que prestam serviços sociais ao público. O direito de seus empregados decidirem em assembleia a continuidade da greve, desde que não cause prejuízo aos usuários.[8]

Alceu Porto Carrero, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade, salienta que "não é através de lei que se proíbe uma greve."[9]

Nesse mesmo sentido, Antônio Alves de Almeida, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio, expõe que, "com referência ao direito de greve, nós entendemos que a greve deve ser ampla e não deve existir qualquer tipo de lei que a proíba ou limite-a."[10]

Orlando Coutinho, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Terrestres, cita "como reivindicação primeira dos trabalhadores em transporte, o direito de greve irrestrito"[11]:

> (...) nós entendemos que compete à própria organização sindical, por dever constitucional e legal, manter em operação o mínimo indispensável para que a vida, a saúde e a segurança de cada cidadão não possam ser prejudicadas.[12]
>
> Esse direito de greve, quando nós colocamos, pois, como irrestrito, está no sentido de transferir para o sindicato a liberdade com responsabilidade para que haja a ordem necessária ao convívio da sociedade.[13]

Os expositores não diferenciam o direito de greve no setor público e privado. Por outro lado, o ministro da Administração, Sr. Aluízio Alves, tem opinião divergente:

> Eu sou contra o direito de greve do funcionário público (...) Se o funcionário público entrar em greve, quem é prejudicado é a comunidade para cujo serviço foi contratado.[14]

O representante da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, Archimedes Pedreira Franco, discorda do Sr. Ministro:

> (...) Não importa que haja argumentos de toda ordem quanto a serviços que seriam essenciais e que não podem ser paralisados, porque a prática está aí a demonstrar que os servidores públicos, todas as vezes que promovem paralisações, ao arrepio da lei, como ocorre na atualidade, eles preservam as situações essenciais, as atividades essenciais, e não permitem que nenhum serviço essencial seja prejudicado ou paralisado ante um movimento paredista.
>
> Reconhecer o direito de sindicalização e o direito à greve, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, não seria mais do que materializar a realidade do dia de hoje.[15]

---

7 Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 132.
8 Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 134.
9 Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 159.
10 Reunião nº 10, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 186.
11 Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 218.
12 Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 219.
13 Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 219.
14 Reunião nº 14, de 4 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 96.
15 Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 137.

Aluízio Ribeiro, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Marítimo, Aéreo e Fluvial, também defende que:

> (...) o direito [de greve] deve ser pleno. (...) E as limitações do próprio exercício da greve devem ser uma responsabilidade do próprio trabalhador, responsabilidade essa que vem sendo exercida justamente no desdobramento das greves.[16]
>
> Assim, vemos que os trabalhadores de vários setores, de variado nível de instrução, todos eles têm demonstrado à sociedade, antes de tudo, que têm consciência profissional, têm consciência dos limites que deve ter a greve.[17]

Osvaldo de Oliveira Maciel, representante da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, entre outros aspectos, expõe que "defendemos o direito irrestrito de greve e a plena liberdade de organização de associações de trabalhadores em comissões, seja em estabelecimentos empresariais ou no serviço público, mesmo que sem filiação sindical."[18]

José Francisco da Silva, presidente da Contag, reivindica "(...) que o direito de greve seja definido na Constituição e que não sofra as restrições da legislação ordinária."[19]

O representante da CGT, Lourenço do Prado, além de defender a liberdade sindical, ressalta que a limitação do exercício do direito de greve limita a negociação coletiva.

O presidente da CUT, Jair Meneguelli, explica que:

> (...) quando a CUT fala no direito de greve, na liberdade de greve para todos os trabalhadores, independentemente da categoria, quando falamos aqui sobre categorias essenciais, consideramos que essenciais são as necessidades mínimas e básicas de cada trabalhador, independentemente da categoria: salário mínimo real, proibição da alocação da mão de obra e não-prescrição dos direitos trabalhistas.[20]

E salienta: "(...) possivelmente, eu seja mais radical quanto à greve, pois não há arbitragem e não há tribunal que tenha competência para julgá-la."[21]

Apesar da maioria dos expositores ter defendido o livre exercício do direito de greve, o texto final da Constituição de 1988 permite a restrição desse direito[22], nos seguintes termos:

> Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.
>
> **§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.**
>
> **§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.** (grifamos)

Para o servidor público, conforme o inciso VII do art. 37 da Constituição, o exercício do direito de greve depende de regulamentação por lei complementar, ainda não votada[23]:

> **Art. 37.** (...)
>
> (...)
>
> **VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;** (grifo nosso)

[16] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 143.
[17] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 143.
[18] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 140-141.
[19] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 114.
[20] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 116.
[21] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 127.
[22] Conforme a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que "dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências".
[23] Em 25 de outubro de 2007, o STF, ao decidir sobre o direito de greve do servidor público em mandado de injunção, determinou que fosse aplicada a Lei nº 7.783/1989 (MI 670/ES – Espírito Santo, MI 708/DF – Distrito Federal, MI 712/PA – Pará).

3.2. Organização sindical

Outro tema amplamente discutido foi o da organização sindical, em especial a unicidade e a pluralidade sindical, a contribuição compulsória e a relação com o Poder Público.

Os Estados democráticos tendem a adotar o modelo de liberdade sindical, o que significa a pluralidade do movimento, a possibilidade de criação e organização da forma que melhor aprouver aos interessados, trabalhadores e empregadores.

Assim, no modelo de liberdade sindical plena, são os interlocutores sociais que decidem sobre os critérios para a criação de sindicatos, que podem ser por empresa ou vinculados a partidos políticos, por exemplo. Não há interferência do Estado para estabelecer critério. Os interessados podem até decidir que apenas um sindicato deve representá-los, havendo, portanto, unidade sindical, mas com pluralidade.

A unicidade sindical, por outro lado, é imposta pelo Estado, que limita a existência de organizações sindicais, determinando os requisitos para o seu reconhecimento. O trabalhador ou empregador não pode escolher o sindicato que o representa: ou se filia ao sindicato que preenche os requisitos, ou não se filia.

Embora haja concordância dos participantes de que o Estado não deve intervir nos sindicatos, muitos entendem que não deve ser adotada a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por ser incompatível com a unicidade sindical e a cobrança de contribuição obrigatória aos não filiados ao sindicato. O instrumento internacional dispõe sobre a liberdade sindical plena.

Antônio Pereira Magaldi expõe que:

> (...) as organizações sindicais devem ficar totalmente desatreladas do Poder Público, com a preservação da unicidade sindical, dando-se liberdade ao trabalhador para, em assembleia, determinar que conste nas convenções coletivas de trabalho a sustentação financeira do órgão de classe, visando o bom atendimento administrativo-social da entidade.[24]

Entende que o pluralismo previsto na Convenção 87 da OIT traz "a divisão do sindicalismo brasileiro".[25]

Por outro lado, Alceu Porto Carrero sustenta que "(...) para que haja liberdade sindical é necessário que a contribuição seja espontânea e nunca imposta pelo Estado".[26]

Antônio Alves de Almeida salienta que "com referência à organização sindical, as organizações devem ficar totalmente desligadas do Estado, como forma de total independência e liberdade para o trabalhador."[27]

Olyntho Cândido de Oliveira, diretor da Confederação dos Trabalhadores na Indústria, manifesta-se contrariamente à Convenção Internacional:

> Para falar a respeito da Convenção 87, nós fizemos uma enquete junto aos nossos filiados (...), onde revela muito bem esse espelho, que 96,89% manifestaram-se radicalmente contra a aprovação ou a ratificação da Convenção 87, sendo que esses outros três e pouco restantes ainda manifestaram algumas restrições.[28]

Aluízio Ribeiro, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Marítimo, Aéreo e Fluvial, aborda aspectos inovadores, como "eleições diretas, livres, secretas, obrigatórias, não só nos sindicatos como ocorrem atualmente, mas também nas federações e confederações."[29]

E acrescenta:

> Não consideramos que a contribuição sindical seja uma redução da liberdade e autonomia sindicais, desde que a contribuição sindical nos 20% da conta emprego-salário,

[24] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 134.
[25] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 134.
[26] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 156.
[27] Reunião nº 10, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 186.
[28] Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 221.
[29] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 139.

> que é hoje gerida pelo Ministério do Trabalho, fosse destinada ao próprio movimento sindical.[30]

Osvaldo de Oliveira Maciel relata a experiência da sua entidade, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, que adota os princípios da liberdade sindical:

> Mas a nossa entidade nacional não pediu licença ao Estado para se constituir, ela não depende da contribuição ou benesses do Estado; eis que ela é mantida unicamente pela contribuição voluntária, que é um ato da vontade política de seus associados e de seus militantes, e ela tem exercido, na prática, os direitos que a legislação autoritária, repressiva e atrasada, que até hoje está em vigor, cerceia, que é o direito de greve, por exemplo, entre outros o direito de livre associação, de filiação aos organismos internacionais.[31]

Joel Alves de Oliveira, representante do Dieese, defende que:

> Não podemos perder a oportunidade de democratizar, também, o local de trabalho. Para tanto, é necessário que se garanta aos trabalhadores a liberdade de representação em seus empregos, bem como se assegure a eles o livre acesso às informações.
>
> (...)
>
> No caso brasileiro, o sindicato é barrado na porta da empresa, pois qualquer tentativa de organização dos trabalhadores é considerada atentado contra o poder econômico do patrão e ameaça ao capital.[32]

Lourenço do Prado expõe:

> A estrutura sindical brasileira é sabidamente atrelada ao aparelho estatal. O controle legal da vida das entidades sindicais remonta ao regime do Estado Novo, implantado em 37, com a ditadura getuliana. Em face disso, as organizações dos trabalhadores em todas as categorias profissionais e de todos os níveis, sindicatos, federações e confederações, sempre reivindicaram, sem esmorecer, a renovação de toda a legislação sindical fascista, com a consequente adoção de uma situação em que haja plena liberdade e autonomia sindicais capazes de assegurar o funcionamento das entidades organizadas, administradas e dirigidas por representantes, sem qualquer ingerência do Estado.[33]

E defende a "rejeição da Convenção 87 da OIT, na medida em que esta convenção entra em frontal contradição com o princípio da unidade e da unicidade sindicais."[34]

Aborda, também, aspecto controvertido do tema relacionado à possibilidade de filiação dos empregados de sindicatos, proibida pela legislação então vigente:

> Com relação a essa questão de criar sindicatos de empregados de sindicatos, acho que há uma questão ideal, até filosófica de doutrina: tem que se permitir que todos tenham condições de se organizar em uma instituição de classe que defenda os seus direitos.[35]

Jair Meneguelli provoca polêmica ao argumentar:

> Nós falamos não em liberdade relativa, mas em liberdade absoluta da organização dos trabalhadores, inclusive os servidores públicos, sem distinção de qualquer espécie. (...) É vedada ao Poder Público qualquer intervenção que possa limitar este direito [de organização], ou entravar o seu exercício legal.[36]
>
> A CUT defende, sim, a unidade sindical que vai se dar a partir do entendimento dos trabalhadores com a liberdade de se organizar como assim entenderem. Nós não queremos nenhuma tutela do Estado.[37]
>
> (...) A unidade não deve ser decretada nem pelo Estado, nem pela Constituição.[38]

Newton Rossi, representante da Confederação Nacional do Comércio, manifesta que:

[30] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 139.
[31] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 140.
[32] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 82.
[33] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 114.
[34] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 115.
[35] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 132.
[36] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 116.
[37] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 116.
[38] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 116.

> Eu, pessoalmente, entendo que a liberdade e a autonomia sindical são imprescindíveis, mas não essa liberdade de papel. Nós teremos que desvincular o sindicalismo do governo.[39]

O tema ainda hoje gera polêmica, pois o texto adotado pela Constituição, apesar de vedar a interferência e a intervenção na organização sindical, proíbe a existência de mais de uma entidade sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial.

Além disso, foi mantida a contribuição compulsória.

O texto final dispõe que:

> Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
>
> I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
>
> II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município;
>
> III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
>
> IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
>
> V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
>
> VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
>
> VII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
>
> VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.
>
> Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

3.2.1. Direito de sindicalização de servidor

O servidor público não tinha o direito de se organizar em sindicatos. Organizava-se, contudo, em associações, que, muitas vezes exerciam atribuições típicas de sindicato, como convocar uma greve.

José Augusto de Carvalho, da Confederação Nacional dos Profissionais Liberais, sustenta que:

> O servidor público tem que se organizar em sindicato, todos têm que se organizar em sindicato, da mesma maneira como nós, que somos profissionais, trabalhando sob o regime da CLT.[40]

No entanto, o ministro da Administração, Aluízio Alves**,** é contrário à ideia, pois entende que: "(...) falta o elemento negociador. Na iniciativa privada, não; é entre o patrão e o empregado. No governo, não; quem decide é o Congresso Nacional" (que estabelece as condições de trabalho do servidor, inclusive a sua remuneração).

Continua:

> E a sindicalização? (...) não chego a ter opinião contrária, embora entenda que um sindicato que não tenha o direito de conduzir os seus associados a uma greve, é um sindicato manco [a greve, como já mencionado, era proibida aos servidores públicos].[41]

[39] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 125.

[40] Reunião nº 10, de 28 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 187.

[41] Reunião nº 14, de 4 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 96.

O representante da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, Archimedes Pedreira Franco, tem outra opinião e relata:

> Sabem todos que somente no ano passado, 1986, os servidores públicos foram beneficiados com o 13º salário, que era uma conquista das outras categorias de trabalhadores, que percebiam esse benefício há quase 25 anos. O servidor público levou 25 anos lutando para ter reconhecido o seu direito. Ninguém ignora, neste país, que o servidor público, hoje, é a categoria de trabalhador que possui a menor remuneração entre todas as categorias de trabalhadores, e que até o presente momento não possui o direito de igualdade nos reajustes. É proibido de reunir-se em sindicatos, não tem o direito à negociação coletiva e, em consequência, é uma categoria que não tem qualquer poder de pressão.[42]

O texto da Constituição inovou ao dispor que:

> **Art. 37** (...)
>
> (...)
>
> **VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;** (grifo nosso)

3.2.2. Colônia de pescadores

Na reunião realizada em 29 de abril de 1987, José Eduardo de Moura Reis defende a independência da categoria e relata:

> É com um imenso prazer que a Confederação Nacional dos Pescadores, pela primeira vez na sua história, aos 66 anos de fundação, tem a oportunidade de participar de uma hora tão importante como esta que o Brasil está atravessando, que é a feitura da nova Carta Magna.
>
> Nós, pescadores brasileiros, cerca de um milhão e meio de profissionais em todo o país, somos completamente marginalizados. Somos quase quatrocentos órgãos sem nenhum respaldo legal, sem respaldo jurídico; somos regidos por uma portaria ministerial.[43]

Destaca que é a primeira vez que há um pescador à frente da Confederação e pede:

> Nós queremos o desatrelamento total do Poder Público.[44]

José Ubirajara Coelho Souza Timm, ex-presidente da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), ao expor sobre a atividade pesqueira, explica a situação dos pescadores:

> Pescador artesanal (...) é um marginal geográfico, porque opera nas costas de nosso litoral, marginal social, porque menos de 50%, cerca de 400 mil trabalhadores brasileiros estão regularizados, têm amparo da previdência social. O índice de analfabetismo é alarmante em algumas comunidades pesqueiras.[45]

O texto constitucional reconheceu e incluiu a organização desses profissionais no parágrafo único do art. 8º, com o seguinte teor:

> (...) As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais **e de colônias de pescadores**, atendidas as condições que a lei estabelecer. (grifo nosso)

3.3. Estabilidade

Deve ser destacado que vários representantes de trabalhadores defenderam um regime jurídico único de trabalho. Assim, todos os trabalhadores (celetistas, rurais, domésticos, avulsos, servidores públicos) estariam sujeitos a um único regime, sem qualquer diferenciação.

Foi também defendida a estabilidade no emprego e a sua compatibilidade com mecanismos de indenização, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e seguro-desemprego, bem como o seu aprimoramento, elevando o valor da indenização incidente sobre o FGTS e das parcelas, em caso de desemprego involuntário.

[42] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 137.
[43] Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 222.
[44] Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 222.
[45] Reunião nº 17, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 101.

Ulisses Riedel de Resende expõe que:

> (...) na nossa avaliação não deveria haver nenhuma diferenciação, porque eles [servidores públicos] são trabalhadores iguais aos outros e talvez mais sacrificados.[46]

Antônio Pereira Magaldi ressalta que: "com referência à garantia de emprego, nós estamos propondo que a garantia deva ficar consagrada na Constituição, concomitantemente com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço."[47]

Wilson Gomes de Moura, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (Contec), opina que:

> Estabilidade no emprego é uma necessidade para a tranquilidade do trabalhador, para ele ter a certeza de que não sai de casa empregado e possa voltar desempregado. (...) Neste sentido, pode-se até admitir um estudo para não só se ampliarem as condições que ensejam a justa causa, mas também se admitir que a demissão possa também ser feita por causas econômicas e financeiras, claro, criando-se critérios de demissão nesses casos.[48]

Sugere, ainda, a elevação do percentual incidente sobre o FGTS nos casos de rescisão imotivada do contrato.[49]

José Augusto de Carvalho defende a unificação do regime jurídico dos trabalhadores:

> A grande bandeira que nós, da confederação, levantamos é um regime jurídico que possa abarcar todos aqueles que prestam serviço à nação, quer seja numa determinada atividade, quer seja em outra atividade. [Inclui todos os trabalhadores, urbanos, rurais, domésticos e servidores públicos. Também defende a estabilidade no emprego.][50]

O ministro da Administração, Sr. Aluízio Alves, após fazer um diagnóstico do serviço público pós-ditadura e relatar as medidas de emergência adotadas pelo ministério, conclui que a reforma administrativa é uma necessidade:

> A nossa posição, em relação ao ingresso do funcionário [no serviço público], é a exigência do concurso público. (...)
>
> Quanto aos cargos em comissão, ficarão apenas o de ministro de Estado, o de secretário-geral, o de chefe de gabinete e os de assessores. O resto da máquina, de direção para baixo, será todo feito através de concurso público.[51]

O representante da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, Archimedes Pedreira Franco, concorda com o ministro, quanto à necessidade de concurso:

> Para que esse serviço [público] seja profissionalizado, o ingresso deve ser feito pelo processo do mérito, ou seja, que ninguém ingresse no serviço público senão através do concurso, que assegure igualdade para todos os cidadãos.[52]

Defende, outrossim, o regime único, nos seguintes termos:

> A reivindicação primeira seria a de que o constituinte de 1987 eliminasse a multiplicidade de regimes jurídicos, estabelecendo um regime único para todas as categorias de servidores públicos.[53]

Beatriz Azeredo, assessora técnica da Seplan, discorre sobre garantias adicionais do trabalhador, apesar de não se manifestar sobre a estabilidade:

> Deve-se reduzir as chances de desemprego através da penalização financeira das empresas; talvez se possa pensar numa forma alternativa desse mecanismo da garantia do emprego, penalizando a instabilidade no mercado de trabalho. (...)
>
> Além disso, as contribuições para esse fundo de seguro-desemprego poderiam variar de forma a onerar as empresas que demitissem mão de obra acima de um padrão considerado normal para cada setor.[54]

[46] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 146.
[47] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 134.
[48] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 135.
[49] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 135.
[50] Reunião nº 10, de 28 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 187.
[51] Reunião nº 14, de 4 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 96.
[52] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 137.
[53] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 137.
[54] Reunião nº 17, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 102.

Joel Alves de Oliveira expõe:

> Uma das reivindicações mais importantes do movimento sindical é a garantia de emprego. (...)
>
> (...) em 1985, a taxa média de rotatividade no emprego foi de 33,9%, ou seja, mais de 1/3 da força de trabalho do país foi substituída durante esse ano. A taxa média de rotatividade anual não é maior ainda porque nela estão computados os índices dos setores públicos, que são muito baixos, situando-se entre 2,84 e 5,15%. Na construção civil, por exemplo, foi de 96,18% em 1985, o que representa a substituição quase integral da sua força de trabalho no espaço de um ano. (...)
>
> A classe patronal tem utilizado a rotatividade como forma de diminuir o já reduzido peso do salário no custo geral da empresa.
>
> Assim, ela demite um trabalhador com o único objetivo de contratar outro com o salário menor.[55]
>
> (...) quando falamos em estabilidade no emprego não estamos com a intenção de penalizar a empresa. (...) A estabilidade no emprego não é um ônus, mas uma responsabilidade.[56]

Redígio Todeschini, representante do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho, propugna a "equiparação do trabalhador rural ao urbano, no que diz respeito à legislação e assistência médica previdenciária."[57]

Newton Rossi, único representante de entidade patronal ouvido, salienta:

> Entendemos que o importante não é somente a conquista de novos e permanentes aumentos de salários. O mais importante, no nosso ponto de vista, é a manutenção e a permanente oportunidade de empregos.[58]

O regime jurídico único para todos os trabalhadores não foi adotado pela Constituição de 1988. No entanto, trabalhadores urbanos e rurais são equiparados. É também garantida a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o avulso.

O parágrafo único do art. 7º, outrossim, assegura aos trabalhadores domésticos os direitos relativos a salário mínimo, irredutibilidade salarial, décimo terceiro salário, descanso semanal remunerado, férias acrescidas de um terço, licenças gestante e paternidade, aviso prévio e aposentadoria.

A estabilidade no emprego não faz parte do texto constitucional. A proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa foi remetida à regulamentação por lei complementar, não tendo sido implementada até hoje:

> **Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais**, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> **I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;**
>
> (...)
>
> XXXIV – **igualdade de direitos** entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e **o trabalhador avulso**.
>
> Parágrafo único. **São assegurados** à categoria dos **trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV**, bem como a sua integração à previdência social. (grifo nosso)

Os servidores públicos, por outro lado, tiveram garantido o seu regime jurídico único.

Foi também feita remissão ao art. 7º, assegurando aos servidores salário mínimo, irredutibilidade de salário, décimo terceiro salário, remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, descanso semanal remunerado, horas extras com adicional

[55] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 83.
[56] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 86.
[57] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 86.
[58] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 122.

Acervo da Câmara dos Deputados

mínimo de cinquenta por cento, licença à gestante, licença-paternidade, proteção do mercado de trabalho da mulher, redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, adicional de insalubridade, periculosidade e para atividades penosas, proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Foi garantida a estabilidade aos servidores públicos.

> Art. 39. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
>
> (...)
>
> § 2º **Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX**.
>
> (...)
>
> Art. 41. **São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público**. (grifo nosso)

3.4. Salário mínimo

O período era de instabilidade econômica, havia sido adotado o sistema de gatilho, que pretendia corrigir os salários quando a inflação atingisse determinado patamar.

As perdas salariais eram, no entanto, inevitáveis. A preocupação com o salário, em especial com o salário mínimo, é manifestada nas audiências.

Ulisses Riedel de Resende pede mudanças:

> (...) quanto ao salário mínimo, entendem os trabalhadores que o fórum próprio para se estabelecerem os valores dos salários mínimos é o Congresso Nacional. [o salário mínimo era fixado pelo Poder Executivo]
>
> (...)
>
> (...) não tem sentido que, no salário mínimo, estejam presentes apenas os cinco elementos: da alimentação, da moradia, vestuário, higiene e transporte. É imprescindível a inclusão da educação, do lazer, da saúde, e da Previdência Social.[59]

Antônio Pereira Magaldi destaca:

> A proposta da USI é inserir, na futura Constituição, salário mínimo condizente com as necessidades mínimas dos trabalhadores, sem qualificação profissional, visando a sua subsistência e de sua família, sendo obrigatório o reajustamento automático, de acordo com a elevação do custo de vida.[60]

O texto constitucional assegura que o salário mínimo deve ser fixado por lei, passando o Congresso Nacional a decidir sobre o seu valor. São também incluídas outras parcelas para efeito de cálculo do salário mínimo:

> Art. 7º (...)
>
> (...)
>
> IV – **salário mínimo, fixado em lei**, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social**, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (grifo nosso)

3.5. Redução da jornada de trabalho

A jornada de trabalho prevista anteriormente à Constituição era de oito horas diárias e quarenta e oito horas semanais.

A sua redução foi defendida pelos representantes dos trabalhadores, que pretendiam uma jornada semanal de quarenta horas, além de restrições ao trabalho extraordinário.

Ulisses Riedel de Resende assim se manifestou:

> Item da maior importância diz respeito à duração da jornada máxima de oito horas por dia e quarenta horas semanais. (...) entendemos que não deve haver horas extras, só deve ser permitido o trabalho além das oito horas em situações excepcionalíssimas, em situações emergenciais.[61]

Antônio Pereira Magaldi destaca que:

> (...) eu entendo que com a intromissão da automação, e a Constituição futura deve prever, a diminuição do turno de trabalho sem a redução de salários (...)[62]

Wilson Gomes de Moura expõe que:

> A jornada semanal de quarenta horas é um avanço natural no regime de trabalho, que, durante todo o tempo, vem evoluindo, mas, no momento, ele está estagnado e não é possível se permanecer ainda com o trabalho que se exige, hoje, inclusive, aos sábados e integral as oito

[59] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 133.
[60] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 134.
[61] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 133.
[62] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 147.

> horas para algumas categorias. Isto é uma reivindicação unânime de todos os trabalhadores. (...)
>
> (...) nós temos que reconhecer, na prática, que existem situações eventuais extraordinárias que vão exigir o trabalho extraordinário. Ocorre que, através de frestas legais, dos escaninhos da lei, torna-se uma rotina e força-se a fazer horas extraordinárias permanentes. Daí porque, se ela deveria ficar limitada, há um número de vinte horas durante o mês. Então se pode fazer horas extras nas eventualidades, nos casos extraordinários, mas com um limite (...)[63]

Antônio Alves de Almeida salienta:

> A luta da Confederação dos Trabalhadores no Comércio é pela instituição da jornada de trabalho de quarenta horas semanais e, especialmente, evitar que se trabalhe aos domingos e feriados.[64]

Aluízio Ribeiro defende:

> (...) que as horas extras, além da penalização de um melhor pagamento, fossem compensadas, que as realizadas num dia ou numa semana fossem compensadas, no sentido de que o limite mensal fosse absolutamente respeitado.[65]

Joel Alves de Oliveira sustenta que:

> A redução da jornada é defendida como maneira de redistribuir os postos de trabalho.[66]

Redígio Todeschini, representante do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho, solicita que sejam incluídas na Constituição a "redução da jornada de trabalho e proibição do regime de horas extras para os trabalhadores sujeitos a locais insalubres; (...)"[67]

A jornada de trabalho foi reduzida para quarenta e quatro horas semanais e não quarenta, como pretendido pelos representantes dos trabalhadores.

> Art. 7º (...)
>
> (...)
>
> XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e **quarenta e quatro semanais**, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (grifo nosso)

3.6. Idade mínima para o trabalho

Antes da Constituição de 1988 era permitido o trabalho a partir de doze anos de idade. Vários dos representantes dos trabalhadores abordaram o tema.

Maria Stela Barbosa de Araújo, representante da Comissão Nacional Criança e Constituinte, discorreu sobre o assunto: "(...) defendemos idade mínima de quatorze anos para ingresso no trabalho".[68]

Defendeu, também,

> (...) inserção na Constituição de dispositivo de igualdade de direito entre menores e trabalhadores em geral. (...) nós defendemos que o menor tenha condições de educação e aprendizagem de formação profissional. Por quê? Nós necessitamos que este menor se qualifique para concorrer por melhores posições na escala social.[69]

E, ainda, "(...) não se esqueçam de inserir, nesta proibição de diferenças de salários e de critérios de admissão, a palavra "idade", porque isto foi tirado da Carta de 1967."[70]

A Constituição estabeleceu:

> Art. 7º (...)
>
> (...)
>
> XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, **idade**, cor ou estado civil;

[63] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 135.
[64] Reunião nº 10, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 189.
[65] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 139.
[66] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 82.
[67] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987 p. 86.
[68] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 117.
[69] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 117.
[70] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 117.

(...)

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de **qualquer trabalho a menores de quatorze anos**, salvo na condição de aprendiz; (grifo nosso)

3.7. Férias

A remuneração de férias acrescida de um terço foi introduzida pela Constituição de 1988. Tal aspecto foi justificado por vários dos participantes.

Entre eles, Ulisses Riedel argumenta:

> Se não houver um sobressalário, nunca haverá realmente condições de férias para o trabalhador nesse período (...)[71]

No mesmo sentido, Wilson Gomes de Moura se manifesta:

> As férias remuneradas verdadeiramente remuneradas, porque hoje se fala em férias remuneradas, mas, na verdade, para muitos trabalhadores, as férias passam a ser até um castigo, porque ele deixa de trabalhar, recebe o adiantamento do salário e, quando retorna ao trabalho, está em situação pior do que se não tivesse gozado as férias. Então por isso nós sugerimos que as férias sejam remuneradas em dobro – além do salário normal, mais uma remuneração.[72]

O inciso XVII do art. 7º da CF dispõe: "gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, **um terço a mais** do que o salário normal" (grifo nosso).

3.8. Não-discriminação

Foi manifestada a preocupação quanto à discriminação dos indivíduos nas relações de trabalho.

Olyntho Cândido de Oliveira expõe:

> Até hoje não compreendemos, porque odiosa e criminosa é toda forma de discriminação. Não só em relação à raça, em relação ao sexo, em relação à origem, em relação à aparência.[73]

Antônia da Cruz Silva, coordenadora do Movimento da Mulher Rural do Brejo Paraibano, presta o seu depoimento sobre a discriminação das mulheres:

> Estou representando as mulheres trabalhadoras do brejo paraibano, sou agricultora e tenho as mãos calejadas, mas me falta casa, me falta terra e me falta pão. (...)
>
> Também trago as nossas reivindicações e pedimos aos constituintes que a mulher seja reconhecida como trabalhadora nas suas diferentes atividades, em casa ou fora dela.[74]

Maria Elizete de Souza Figueiredo, representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Fiação e Tecelagem de Salvador, Simões Filho e Camaçari, defende:

> É preciso acabar com a situação de desigualdade vivida pelas mulheres. (...)
>
> Não resta dúvida que o trabalho é um fator de grande importância na luta pela emancipação da mulher. Por outro lado, no trabalho, a mulher, além de ser brutalmente explorada, enfrenta uma série de discriminações. Os problemas sociais, oriundos do regime militar, como o analfabetismo e a falta de profissionalização, agravam em muito a situação de inferioridade vivida pelas mulheres, e esse dois fatores forçam a mulher a aceitar uma remuneração mais baixa em relação ao homem.[75]

Nair Goulart, diretora do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, salienta:

> Queremos ser reconhecidas como trabalhadoras, não queremos um texto paternalista, não queremos proteção, queremos o direito de dispor da nossa força de trabalho com

[71] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 133.
[72] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 135.
[73] Reunião nº 12, de 29 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 229.
[74] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 83-84.
[75] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 84.

> igualdade de salários, na competição do mercado de trabalho. (...) O que nós queremos é a igualdade, apenas isso.[76]

O texto final da Constituição foi específico ao garantir a não discriminação nas relações de trabalho, nos seguintes termos:

> Art. 7º (...)
>
> (...)
>
> XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
>
> XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
>
> XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;
>
> XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

3.9. Locação da mão de obra

A locação da mão de obra, trabalho temporário e terceirização representam, na opinião dos representantes dos trabalhadores, a insegurança jurídica, pois não garantem a continuidade do vínculo empregatício, ao contrário, o tornam precário.

Ulisses Riedel salienta:

> Há outro ponto importante, que é a proibição da locação da mão de obra e a intermediação da mão de obra. Não há justificativa para que se possa admitir que umas pessoas vivam explorando trabalhos de outros. O trabalho deve ser contratado diretamente.
>
> (...) não deve ser permitida a contratação de trabalhadores avulsos ou temporários para a execução de trabalhos de natureza permanente. Se o trabalho é permanente o trabalhador também tem que ser.[77]

Antônio Alves de Almeida lembra que:

> (...) tem-se tornado, no Brasil, um hábito a constante locação de mão de obra, onde, como se estivéssemos no regime escravo, uma empresa contrata empregados para vendê-los a outra.[78]

José Francisco da Silva espera que "a nova Constituição proíba definitivamente a constituição de empresas para explorar a mão de obra não só nas cidades, mas para o campo."[79]

3.10. Empregadas domésticas

As empregadas domésticas participaram das discussões, representadas por Lenira de Carvalho, que faz um depoimento marcante perante a Subcomissão:

> Sou Lenira, empregada doméstica, sou do Recife e estou aqui com as companheiras de todo o Brasil.
>
> (...) Não acreditamos que façam uma nova Constituição sem que seja reconhecido o direito de três milhões de trabalhadores deste país.[80]

É feita a leitura e entrega de documento das representantes das trabalhadoras domésticas requerendo o reconhecimento da categoria profissional, direito de sindicalização e autonomia sindical, equiparação com os empregados celetistas.

É requerida a equiparação aos demais trabalhadores:

> (...) entendemos que toda pessoa que exerce trabalho remunerado e vive desse trabalho é trabalhador e, consequentemente, está submetido às leis trabalhistas e previdenciárias.[81]

Nesse sentido, concorda Jair Meneguelli, "que as empregadas domésticas tenham os mesmos direitos assegurados aos trabalhadores".[82]

[76] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 86.
[77] Reunião nº 7, de 23 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 133.
[78] Reunião nº 10, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 9/7/1987, p. 186.
[79] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 132.
[80] Reunião nº 15, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 112.
[81] Reunião nº 15, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 113.
[82] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 116.

A Constituição não equiparou os trabalhadores domésticos aos trabalhadores urbanos e rurais; no entanto, assegurou vários dos direitos previstos no art. 7º, conforme já mencionado.

CONSTITUINTE PRA VALER TEM QUE TER PALAVRA DE MULHER. ERA A PALAVRA DE ORDEM DAS MULHERES

Lenira Maria de Carvalho

Enquanto os constituintes discutiam como seria a Constituição de 1988, movimentos populares incluindo a associação das trabalhadoras domésticas (hoje sindicato) formaram uma grande constituinte discutindo suas propostas para fazerem parte da Constituição; isso durou dois anos, na sede da Ação Católica Operária em Recife – PE.

Tínhamos reuniões de quinze em quinze dias, era muita discussão, às vezes participava um advogado para esclarecimento. Fizemos um seminário para entendermos o que era Constituinte, depois realizamos um ato público em frente ao Teatro Santa Izabel em Recife – PE, para chamar a atenção da sociedade para o grande acontecimento que seria realizado em outubro de 1988.

A nova Constituição para nós, trabalhadoras domésticas, foi um grande aprendizado, junto com os movimentos populares e de mulheres.

(Trecho do texto do Caderno de Debates para o Seminário "Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular", disponível no site da Comissão de Legislação Participativa – http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/clp/publicacao/RELATÓRIO%20FINAL%20-%202008.pdf)

3.11. Outros temas

Inúmeros outros temas foram abordados nas audiências públicas, abrangendo importantes aspectos da relação de trabalho e proteção ao trabalhador.

Milton Seligman, representante da União Brasileira de Informática Pública, discorre sobre a questão da informática em relação aos direitos dos trabalhadores:

> (...) a informática, segundo o nosso entendimento, afeta toda a sociedade e, de maneira direta, o processo do trabalho. (...)
>
> (...) ela [informática] altera a natureza das relações do trabalho e capital.[83]
>
> (...) sugerimos, em primeiro lugar, que sejam estudados mecanismos que confiram direitos aos trabalhadores quanto à reciclagem e reaproveitamento da mão de obra, eventualmente liberada no processo de automação. E, segundo, que confira o direito de participação dos trabalhadores e servidores públicos na decisão sobre o processo de automação nas empresas e órgãos públicos. Terceiro: direito de participação dos trabalhadores e servidores dos benefícios do progresso técnico, participação nos lucros e redução da jornada de trabalho.[84]

O texto constitucional incluiu a "proteção em face da automação, na forma da lei" (inciso XXVII do art. 7º).

Alceu Porto Carrero, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade, defende que deve ser garantida a participação dos trabalhadores "em todos os órgãos, organismos e instituições onde seus interesses profissionais, sociais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação."[85]

Defende, ainda, a representação classista na Justiça do Trabalho e a manutenção da unicidade sindical, sem intervenção de autoridade pública.[86]

Aluízio Ribeiro também menciona a participação dos trabalhadores:

> É indispensável que essa participação dos trabalhadores [na cogestão da coisa pública] seja orientada, seja decidida pelos próprios trabalhadores e, então, os representantes dos trabalhadores, em todos esses fundos sociais, em todas as empresas estatais, a sua participação nas

[83] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 148.
[84] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 149.
[85] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 150.
[86] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 151.

> políticas governamentais, os nomes dos representantes dos trabalhadores serão por eles mesmos indicados.[87]

Lourenço do Prado argumenta no mesmo sentido:

> A CGT defende uma representação paritária e até mesmo igualitária dos trabalhadores em todos os órgãos, fundos e institutos, seja Fundo de Garantia, seja a própria Previdência Social. (...) A CGT defende a manutenção da representação classista dos empregados na Justiça do Trabalho de forma igualitária (...)[88]

A representação classista, mantida pelo texto constitucional, é também defendida por Newton Rossi, representante da Confederação Nacional do Comércio, em sua exposição:

> Entendemos, por exemplo, que a manutenção do juiz classista é por demais importante, é uma conquista social.[89]

Osvaldo de Oliveira Maciel, por sua vez, manifesta a sua preocupação quanto ao acesso do trabalhador à educação e cultura:

> Defendemos, também, o direito do trabalhador a fruir dos frutos do conhecimento científico e da produção tecnológica moderna. Defendemos o direito do trabalhador ao lazer (...)[90]
>
> Mas a educação, (...), é entendida por nós, os docentes do ensino superior, como um dos agentes promotores da capacitação maior do trabalho, a sustentação da vida e dos meios de elaboração e reflexão crítica da realidade social em que vivemos.
>
> Ora, esse é o fato que fez com que a ditadura militar e, de modo geral, historicamente, as elites dominantes nunca se preocupassem em dotar a grande massa trabalhadora dos elementos reflexivos capazes de criticar a realidade social em que viveram, porque, na hora em que o indivíduo entende essa realidade social, ele se torna um combatente para superá-la.
>
> A educação é, portanto, um processo eminentemente político e carrega consigo a capacidade de transformar estruturas.[91]

Há preocupação quanto à responsabilidade do empregador em caso de acidente do trabalho, e Redígio Todeschini defende a "penalização individual da empresa e do empregador, com responsabilidade civil e criminal do mesmo por culpa ou dolo dos acidentes [de trabalho]."[92]

O inciso XXVIII do art. 7º da Constituição garante: "seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa".

Tomás Gilian Deluca Wonghon, representante da Confederação dos Professores do Brasil, além de concordar com várias das demandas dos demais representantes de trabalhadores, é específico quanto à categoria que representa:

> (...) defendemos a jornada de quarenta horas; defendemos a liberdade e autonomia sindical; defendemos, ainda, a participação paritária na gestão e fiscalização dos órgãos de fundo social e defendemos que a lei estabeleça, em nível nacional, os princípios básicos da carreira do magistério público para os diferentes níveis de ensino (...)[93]

4. Considerações finais

É inegável a importância da Constituição de 1988 no avanço das relações de trabalho.

A participação dos interlocutores sociais nas audiências públicas teve impacto no texto final, sendo que vários direitos mencionados foram incorporados, ainda que parcialmente.

Alguns dispositivos não têm eficácia plena, e a sua regulamentação é remetida à lei complementar (como a proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa) e à lei ordinária

[87] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 138.
[88] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 115.
[89] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 122.
[90] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 141.
[91] Reunião nº 16, de 5 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 143.
[92] Reunião nº 18, de 6 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 86.
[93] Reunião nº 20, de 7 de maio de 1987, *Danc* (Suplemento) de 22/7/1987, p. 112.

(como a proteção do mercado de trabalho da mulher e contra a automação).

Alceu Porto Carrero alertou quanto a esse aspecto:

> Mas a pergunta me dá a oportunidade de registrar a grande preocupação por todos aqueles dispositivos constitucionais que são meros princípios e que ficam condicionados à lei ordinária, para a sua regulamentação.[94]

As audiências possibilitaram a participação da sociedade nos debates da Constituinte e deve ser reconhecido que muitos avanços foram feitos influenciados pelos debates.

Os temas relacionados aos direitos dos trabalhadores e servidores públicos sempre geram muita polêmica. Vários dos temas abordados continuam a ser discutidos, como a jornada de trabalho e o direito de greve do servidor público.

As discussões ocorridas nas audiências públicas continuam, portanto, atuais.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
7ª 23/4/1987	Ulisses Riedel de Resende	Representante do Diap	Lei de Greve
	Antônio Pereira Magaldi	Presidente da União Sindical Independente	Salário mínimo
	Wilson Gomes de Moura	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (Contec)	Direitos do trabalhador
8ª 27/4/1987	Milton Seligman	Representante da União Brasileira de Pública	Influência da questão da informática em relação aos direitos dos trabalhadores
	Alceu Porto Carrero	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade	Direitos dos trabalhadores

[94] Reunião nº 8, de 27 de abril de 1987, *Danc* (Suplemento) de 8/7/1987, p. 153.

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª ext. 28/4/1987	Antônio Alves de Almeida	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio	Salário mínimo
	José Augusto de Carvalho	Confederação Nacional dos Profissionais Liberais	Unificação do regime jurídico dos trabalhadores
12ª ext. 29/4/1987	Orlando Coutinho	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Terrestres	Direito de greve
	Olyntho Cândido de Oliveira	Diretor da Confederação dos Trabalhadores na Indústria	Convenção 87 da OIT. Participação das entidades sindicais na vida nacional; o trabalho do Diap
	José Eduardo de Moura Reis	Presidente da Confederação Nacional dos Pescadores	Independência da categoria
13ª 30/4/1987	Almir Pazzianotto	Ministro do Trabalho	Direito do Trabalho
14ª ext. 4/5/1987	Aluízio Alves	Ministro da Administração	Reforma administrativa
15ª 5/5/1987	Lenira de Carvalho	Representante das Trabalhadoras Domésticas do Brasil	Reconhecimento da categoria e sindicalização do empregado doméstico
16ª ext. 5/5/1987	Archimedes Pedreira Franco	Representante da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil	Servidor público
	Aluízio Ribeiro	Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Marítimo, Aéreo e Fluvial	Organização sindical
	Osvaldo de Oliveira	Representante da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior	O trabalhador e a organização sindical
17ª 6/5/1987	José Ubirajara C. Souza Timm	Ex-presidente da Sudepe	Atividade pesqueira
	Beatriz Azeredo	Assessora técnica da Seplan	Garantias adicionais do trabalhador

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
18ª 6/5/1987	Joel Alves de Oliveira	Representante do Dieese	Jornada de trabalho: representação dos trabalhadores nos locais de trabalho: garantia no emprego
	Antônia da Cruz Silva	Coordenadora do Movimento da Mulher Rural do Brejo Paraibano	Direitos da mulher trabalhadora
	Maria Elizete de Souza Figueiredo	Representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Fiação e Tecelagem de Salvador, Simões Filho e Camaçari	Idem
	Nair Goulart	Diretora do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo	Direito à igualdade: mulher trabalhadora
	Redigio Todeschini	Representante do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisa de Saúde e dos Ambientes de Trabalho	Saúde e condições de trabalho
20ª 7/5/1987	Tomás Gilian Deluca Wonghon	Representante da Confederação dos Professores do Brasil	Direito à sindicalização
	José Francisco da Silva	Presidente da Contag	Direito Sindical
	Lourenço do Prado	Representante da Central Geral dos Trabalhadores	Estrutura sindical
	Jair Antônio Meneguelli	Presidente da CUT	Liberdade e autonomia sindical
	Maria Stela Barbosa de Araújo	Representante da Comissão Nacional Criança e Constituinte	Política salarial ao menor acima de quatorze anos
	Newton Rossi	Representante da Confederação Nacional do Comércio	Valorização sindical

VII.b – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

Luciana Teixeira (Saúde)
Cláudia Deud (Previdência)
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Meio Ambiente)

SAÚDE E MEIO AMBIENTE

Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, sob a presidência do Constituinte José Elias Murad (PTB — MG), ladeado pelos Constituintes Fábio Feldmann (PMDB — SP) e Maria de Lourdes Abadia (PFL — DF), respectivamente primeiro e segunda vice-presidentes. O relator foi o Constituinte Carlos Mosconi (PMDB — MG), cujo anteprojeto contém teses fundamentais que poderão refletir imediatamente na qualidade de vida dos brasileiros, como, por exemplo, a proibição da propaganda de cigarros, bebidas alcóolicas e remédios.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

1. Introdução

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, composta por 22 membros titulares, foi instalada no dia 7 de abril de 1987. Na ocasião, foram eleitos para a Presidência o constituinte José Elias Murad, para a 1ª Vice-Presidência o constituinte Fábio Feldmann e para a 2ª Vice-Presidência a constituinte Maria de Lourdes Abadia. Para relatar a matéria, foi designado o constituinte Carlos Mosconi. Tanto na composição da Subcomissão e da Mesa como na designação da relatoria, a área da saúde ocupou posição de destaque em relação às duas outras áreas temáticas integrantes da Subcomissão.

O cronograma de trabalhos, bem como a escolha de depoentes, baseou-se em plano de trabalho elaborado por alguns membros da Subcomissão, de acordo com seus interesses e disponibilidade. Em conformidade com o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, foi agendado o número máximo permitido de audiências públicas (oito audiências públicas), das quais quatro seriam para tratar de temas da área da saúde, duas para a seguridade e outras duas para o meio ambiente. Foram realizadas outras quatro reuniões extraordinárias para oitiva de depoentes. A relação de depoentes encontra-se ao final do artigo relativo ao respectivo tema.

O desequilíbrio entre o número de audiências reservadas para a discussão de temas relacionados a cada uma das três áreas, com vantagem numérica para a área de saúde, foi justificado da seguinte forma:

> O SR. CONSTITUINTE CARLOS MOSCONI – Sr. Presidente, eu gostaria de lembrar ao nobre colega constituinte Floriceno Paixão que a Saúde, na realidade,

> seria com três audiências, mesmo porque uma das reuniões das quatro, que a Saúde deverá fazer será exatamente uma reunião conjunta com o Inamps, que é o setor da Previdência Social que cuida da Saúde. É como se nós tivéssemos três, três e dois, porque uma audiência é exatamente para tratar desta questão da unificação da Saúde com a Previdência Social. Esta me parece ter sido a razão para esta divisão. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 125)

Nas quatro reuniões que se seguiram à instalação da Subcomissão, não foi alcançado quórum para a abertura da reunião e para votações, situação que se repetiu outras duas vezes, antes da apresentação à Subcomissão do parecer do relator com anteprojeto. Nessa condição, foi estabelecido que as reuniões seriam informais e as decisões tomadas pelos presentes somente poderiam ser modificadas com o voto da maioria, procedimento que não encontrava respaldo no Regimento. Tal solução foi proposta frente à dificuldade de se votar o plano de trabalho da Subcomissão.

> O SR. CONSTITUINTE JÚLIO CAMPOS – Acredito que, se no início dos trabalhos nós estamos com dificuldade de reunir número de votantes e se nós formos aguardar para a próxima semana para votarmos um plano de trabalho da Comissão, confesso que vai ser difícil. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 124-125)

A fim de facilitar os trabalhos, a Subcomissão foi dividida em três grupos de trabalho – de saúde, de seguridade e de meio ambiente –, aos quais os constituintes aderiram voluntariamente, em razão de sua atuação e experiência. Esses grupos foram encarregados de catalogar sugestões e propostas de normas constitucionais afetas a cada área e enviá-las para os demais membros, de forma a facilitar o andamento dos trabalhos.

Definiu-se que a área de seguridade convidaria entidades estatais, de trabalhadores e patronais; a de saúde, entidades estatais, patronais e de trabalhadores, bem como prestadores de serviços e entidades científicas e éticas; por fim, entidades estatais e associações autônomas seriam convidadas pela área de meio ambiente para depor na Subcomissão. Chama a atenção o fato de o plano de trabalho original não contemplar as entidades privadas da área de seguridade, o que foi prontamente corrigido pelos constituintes.

Com o intuito de tomar conhecimento das realidades locais e ouvir a comunidade, foram propostas visitas para verificação *in loco* dos problemas enfrentados quanto a cada uma das áreas temáticas. Assim, foram acordadas visitas ao Pantanal, a Angra dos Reis, a Cubatão e à região sul de Santa Catarina. Outras visitas seriam acomodadas de acordo com a disponibilidade de agenda.

Durante essa fase de preparação para o início efetivo dos trabalhos, grande parte do tempo foi dedicada à discussão sobre regiões e locais que deveriam ser visitados no âmbito dos trabalhos da Subcomissão, segundo os interesses dos constituintes. Por esse motivo, pouco tempo foi dedicado à escolha de entidades a serem convidadas, preocupação manifestada pelo constituinte Eduardo Jorge.

> O SR. CONSTITUINTE EDUARDO JORGE – Sr. Presidente e demais companheiros, essa questão de visitas já foi bem discutida de outra feita. Temos pouco tempo, a Subcomissão está com o prazo correndo, inclusive o presidente da Constituinte quer apertar esses prazos. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 130, 3ª coluna)

Em geral, os convites a entidades e especialistas partiram de proposta de deputado ou de solicitação de entidade. Em geral, sugestões e pedidos, em ambos os casos, foram acatados sem debates. Como foi mencionado, esvaziadas as reuniões, poucos parlamentares efetivamente apresentaram propostas. Na prática, a seleção de depoentes ficou, muitas vezes, a cargo de um ou outro parlamentar mais participante e da iniciativa da própria entidade em levar sua solicitação para ser ouvida pela Subcomissão.

Os constituintes atuantes na área da saúde eram, em sua maioria, médicos com experiência profissional e administrativa junto à rede pública de serviços. Destacaram-se, nessa área, o presidente e o relator da Subcomissão e os constituintes Adylson Motta, Geraldo Alckmin, Maria de Lourdes Abadia, Raimun-

do Rezende e, particularmente, Eduardo Jorge. Na área de previdência social, sobressaem, mais uma vez, os nomes dos constituintes Eduardo Jorge e Carlos Mosconi e de Adylson Motta, Cunha Bueno, Jorge Uequed, Antônio Carlos.

Começa disputa das comissões

Duas comissões — Ordem Econômica e Sistematização — estão concentrando o interesse dos constituintes. Serão 559 deputados e senadores disputando espaço em comissões que contam, respectivamente, com 63 e 89 vagas. Como não haverá lugar para todos, os líderes partidários, que farão as indicações, terão de enfrentar muitos problemas.

Em cada uma das comissões e subcomissões, o enfrentamento entre direita e esquerda será forte. Entretanto, em algumas comissões e subcomissões, o debate entre conservadores e progressistas será mais violento, como na Comissão de Ordem Econômica. Será lá, que boa parte dos constituintes eleitos pelo poder econômico nas últimas eleições se concentrará, para tentar estipular novas normas constitucionais que vão de encontro a seus interesses. A combatê-los surgirão constituintes mais ligados às causas populares e eleitos pelos partidos ideológicos ou pelas esquerdas das outras legendas. Essa comissão, como as demais, se subdividirá em três subcomissões: de princípios gerais, intervenção do Estado, regime da propriedade do subsolo e da atividade econômica; da questão urbana e transportes, da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

Lobby

tecnologia e comunicação se concentrarão os **lobbies** a favor e contra a reserva de mercado na área de informática. Já na subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, o debate se centrará em torno da fixação de quantias do orçamento da União e forma de empregá-las na educação do povo brasileiro.

A competência de fixação de planos de saúde, e de seguridade, bem como o estabelecimento e execução de planos nacionais de saúde, competirão aos constituintes da subcomissão de Saúde, seguridade e Meio Ambiente. Em outra subcomissão da Comissão de Ordem Social, a dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, o grande debate se concentrará sobre o direito de greve e da organização sindical.

Os deputados e senadores membros da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças deverão obter prestígio junto aos governadores. A eles competirá definir a carga tributária que é da União e a dos Estados e Municípios. Terão poder para promover a reforma tributária tão desejada pelos governadores eleitos e que enfrenta grandes dificuldades de implantação devido à resistência do Palácio do Planalto. Esses mesmos parlamentares definirão ainda se o Congresso poderá modificar ou não o orçamento da União. (Ricar-

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.358, p. 2, 11/3/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115800

2. Saúde

2.1. Contexto histórico

Para se compreender o curso dos debates e dos trabalhos na Subcomissão, há que se levar em consideração a influência decisiva e praticamente hegemônica da VIII Conferência Nacional de Saúde – denominada "pré-Constituinte da saúde" –, promovida pelo Ministério da Saúde com a aquiescência do então presidente José Sarney. A VIII Conferência foi um fórum que contou com a participação de mais de quatro mil pessoas, conquistando grande legitimidade política e representatividade. Não obstante, convém destacar que o setor privado, cuja participação prevista já era reduzida, decidiu boicotar a conferência uma semana antes de sua abertura, o que pode ter contribuído para o posicionamento predominante em prol da saúde pública e gratuita manifestado no evento.

A VIII Conferência deliberou pela criação da Comissão Nacional de Reforma Sanitária – instituída pelos ministros da Saúde, Previdência Social e Educação –, responsável pela formulação da proposta para o setor da saúde a ser levada à Assembleia Nacional Constituinte. Nas primeiras reuniões da Subcomissão, que ainda tratavam de seu funcionamento, tal proposta foi exposta pelo relator Carlos Mosconi.

> O SR. CONSTITUINTE CARLOS MOSCONI – (...) Tenho recebido, e acho que todos os constituintes também, várias propostas de todas as áreas. Dentre as propostas que recebi, na área de saúde, talvez a mais abrangente de todas, de uma entidade, seja esta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, já uma proposta em termos constitucionais. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 123)

Antes mesmo da oitiva dos depoentes e do início dos debates, a proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária recebia especial atenção dos constituintes.

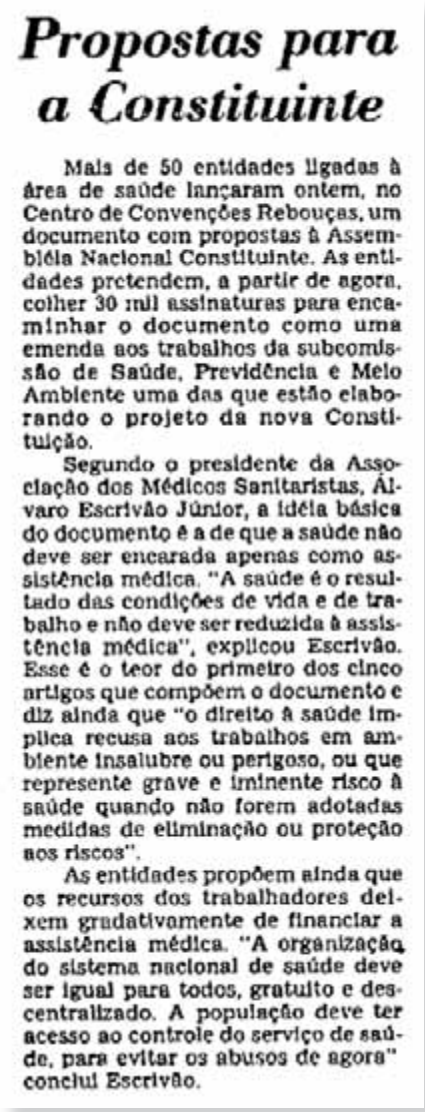
> O SR. CONSTITUINTE ADYLSON MOTTA – Sugiro que essa proposta seja transformada na nossa regra básica de trabalho quer dizer, que tal proposta seja distribuída a todos, para que possamos discuti-la. Acho excelente essa contribuição, embora, evidentemente, ela tenha que ser sintetizada. Mas creio que, pelo menos dentro do meu pensamento, ela se enquadra perfeitamente. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 123)

A premência de uma reforma sanitária já era consensual entre os militantes da área, dada a precariedade do sistema nacional de saúde ao longo de todo o regime militar e a deterioração das condições de saúde da população brasileira. Dr. Sérgio Arouca, representando a Fundação Oswaldo Cruz nas audiências públicas, resumiu o "drama sanitário profundo" pelo qual passava o Brasil.

> O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – Enfim, o que quisermos pensar de qualquer tipo de problema de saúde, seja dos problemas da miséria, seja da área das chamadas doenças tropicais, as que, na realidade, não são doenças tropicais, são doenças do subdesenvolvimento, ou as chamadas doenças de grande tecnologia, a situação do hospital, as infecções hospitalares. Cada lugar em que se procura fazer uma análise crítica e séria, nos defrontamos com esta constatação absolutamente objetiva: é um sistema ineficiente e incompetente. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 147)

A insuficiência de recursos para a saúde, a multiplicidade de órgãos atuando, muitas vezes de forma sobreposta e fragmentada, a baixa qualidade dos serviços e o acesso à saúde curativa apenas aos cidadãos conveniados ao Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps) não deixavam dúvidas quanto à necessidade de uma reforma extensa no sistema de saúde brasileiro. Nesse sentido, o coordenador da Comissão Nacional de Reforma Sanitária sentenciou:

> O SR. JOSÉ ALBERTO HERMÓGENES DE SOUSA – E que não se fique tentando remediar, consertar aqui e ali esse sistema que aí está, porque ele é completamente falido, de cima a baixo, desde o seu comando político, desde o seu financiamento. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 194)



Propostas para a Constituinte

Mais de 50 entidades ligadas à área de saúde lançaram ontem, no Centro de Convenções Rebouças, um documento com propostas à Assembléia Nacional Constituinte. As entidades pretendem, a partir de agora, colher 30 mil assinaturas para encaminhar o documento como uma emenda aos trabalhos da subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente uma das que estão elaborando o projeto da nova Constituição.

Segundo o presidente da Associação dos Médicos Sanitaristas, Álvaro Escrivão Júnior, a idéia básica do documento é a de que a saúde não deve ser encarada apenas como assistência médica. "A saúde é o resultado das condições de vida e de trabalho e não deve ser reduzida à assistência médica", explicou Escrivão. Esse é o teor do primeiro dos cinco artigos que compõem o documento e diz ainda que "o direito à saúde implica recusa aos trabalhos em ambiente insalubre ou perigoso, ou que represente grave e iminente risco à saúde quando não forem adotadas medidas de eliminação ou proteção aos riscos".

As entidades propõem ainda que os recursos dos trabalhadores deixem gradativamente de financiar a assistência médica. "A organização do sistema nacional de saúde deve ser igual para todos, gratuito e descentralizado. A população deve ter acesso ao controle do serviço de saúde, para evitar os abusos de agora" concluí Escrivão.

O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.410, p. 12, 5/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131580

Como passo intermediário para uma reforma sanitária ampla, foram implementadas e fortalecidas, com o advento da nova República, as chamadas Ações Integradas de Saúde (AIS). Segundo os depoentes, as AIS, desenvolvidas por mais de dois mil municípios em 1985, foram uma estratégia decisiva para a implementação posterior de um sistema unificado de saúde. Em linhas gerais, as Ações Integradas de Saúde visavam à integração dos órgãos responsáveis pela saúde, criando um comando único sob o sistema em cada esfera de governo, unindo recursos humanos e financeiros e universalizando o atendimento à população brasileira. Nas palavras do então secretário de Saúde do Estado de Goiás:

> O SR. RONEY EDMAR RIBEIRO – (...) as ações integradas de saúde significaram um avanço muito grande em Goiás, e um avanço muito grande do setor saúde em todo o Brasil, apesar da crise que estamos vivendo no setor saúde no Brasil. Porém, reconhece-se que, se não fossem as ações integradas de saúde, estaríamos num caos terrível, hoje, discutindo nesta Subcomissão. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 188)

Assim, as Ações Integradas de Saúde, apesar de já mostrarem sua exaustão, serviram como um exemplo de que era possível unificar o sistema de saúde brasileiro. Essa experiência, somada à proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, transformou-se em fio condutor dos debates. Assim é que a maioria das entidades ouvidas nas audiências públicas da Subcomissão, tendo participado da VIII Conferência e sendo signatárias dos documentos derivados do fórum, tiveram como referencial básico para suas propostas as sugestões apresentadas pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária. Os princípios e diretrizes defendidos na referida proposta – a qual chegou a ser repetida inúmeras vezes, na íntegra, por diferentes depoentes e constituintes – deram uniformidade aos discursos, restando apenas breves momentos de divergências no decorrer dos debates das audiências públicas.

2.2. Temas debatidos

De acordo com a proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária e com a opinião unânime dos membros e depoentes da Subcomissão, o pilar principal para a estruturação do novo sistema de saúde, cristalizado, posteriormente, no art. 196 da CF, e da reforma sanitária era a noção de saúde como direito de todo cidadão, sem qualquer discriminação, e dever do Estado, no que diz respeito à sua promoção, proteção, recuperação e reabilitação.

A proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, defendida nas audiências públicas por entidades atuantes na militância da área da saúde, como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), representava uma mudança profunda na organização da saúde no país, a começar pela reformulação do próprio conceito de saúde.

> O SR. ELEUTÉRIO R. NETO – Não podemos mais nos ater ao conceito de saúde como um conceito de assistência médica e não só como um conceito que engloba os aspectos preventivos, simplesmente. Entendemos que saúde é o resultante de fato de um conjunto de relações que se dão no interior da sociedade e que, portanto, a saúde está determinada por todas as condições de vida que cada um dos indivíduos e o conjunto da população obtêm num determinado momento histórico. Neste sentido é importante que se considere de fato como saúde ou como ações para a promoção, proteção e recuperação da saúde todas aquelas que incidem sobre a qualidade de vida do conjunto dos habitantes do território nacional. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 109)

Assim, a saúde seria considerada não apenas como a inexistência de doenças, mas como um conjunto de fatores que engloba saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer. Essa orientação foi incorporada em alguns dispositivos da Constituição Federal, conforme pode ser observado pela inclusão, entre as competências do sistema único de saúde, da participação nas

Jornal de Brasília

Sistema único de saúde volta a ser debatido

A implantação de um sistema único de saúde gerenciado pelos estados e municípios voltou a ser defendido pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária, reunida desde ontem para analisar a proposta destinada a alteração em profundidade da atual lei do Sistema Nacional de Saúde. Através da comissão, presidida pelo secretário de Saúde do Rio de Janeiro e presidente da Fiocruz, Sérgio Arouca, foi encaminhado um projeto de reformulação do setor saúde à Assembléia Nacional Constituinte, que pretende orientar os rumos do Brasil na área de saúde nas próximas décadas.

O projeto prevê atendimento a todos os brasileiros, inclusive os desempregados, estabelece um novo conceito de saúde — que passa a ser direito de todos e dever do estado — e implica em condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transportes e lazer.

Prevê ainda a implantação de um sistema único de saúde com comando único a cada nível administrativo. A idéia é criar um novo Ministério da Saúde, onde as secretarias estaduais e municipais de saúde serão as grandes executoras da saúde pública, auxiliadas por conselhos comunitários, do qual participarão, além das autoridades governamentais, representantes de organizações populares.

O novo sistema contará com um fundo único de saúde para gestão dos recursos oriundos da União (Previdência Social, Saúde e demais órgãos envolvidos), estados e municípios, que deverão alocar no mínimo 12% de suas receitas globais para o setor saúde.

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.405, p. 9, 6/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131598

ações de saneamento básico (art. 200, inciso IV) e da colaboração na proteção do meio ambiente (art. 200, inciso VIII).

Vários princípios e diretrizes do que viria a ser o novo sistema de saúde brasileiro – expressos no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção II – Da Saúde, art. 198 da Constituição Federal de 1988 – também estavam presentes no documento da Comissão de Reforma Sanitária: a unicidade do sistema, a universalização da cobertura, a regionalização e hierarquização da rede de serviços, o acesso da população a todos os níveis de atenção à saúde (integralidade do atendimento), a descentralização político-administrativa com autonomia local e a participação popular nas definições de metas e prioridades do sistema.

A necessidade de unificação do sistema de saúde era um dos aspectos de generalizada aceitação, reafirmado pelo presidente da República José Sarney, na abertura da VIII Conferência Nacional de Saúde:

> Fazemos votos de que a conferência reconheça como imprescindível a unificação dos serviços de saúde a curto prazo e que assinale, de forma justa e com insofismável clareza, a fonte dos recursos que hão de sustentar a prestação desses serviços. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 129)

Nesse sentido, a coordenadora dos Grupos Técnicos da Comissão da Reforma Sanitária e funcionária da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) também se manifestou.

> A SRA. CRISTINA ALBUQUERQUE COSTA – Então, a grande contribuição desta proposta aqui é no sentido de uma unificação do sistema de saúde, de forma que tenhamos um único ministério capaz de formular efetivamente uma política nacional de saúde para este país. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 193)

A fragmentação da prestação da saúde entre o Ministério da Saúde, responsável pelas ações de promoção e preservação da saúde, e o Ministério da Previdência Social, incumbido da assistência médica, e a segmentação do acesso, em que apenas uma parcela da população – a previdenciária – tinha direito, e

mesmo assim de forma precária, à totalidade das ações e serviços de saúde, foram os aspectos mais fortemente debatidos e rechaçados nas audiências públicas da Subcomissão.

Em meio à crise que assolava o setor da saúde, o Ministério da Saúde encontrava-se esvaziado de suas funções e sem recursos. À essa época, a assistência à saúde estava na alçada do Ministério da Previdência Social e seu financiamento era assegurado por meio de recursos oriundos da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos. A esse respeito, o ministro da Saúde se posicionou.

> O SR. ROBERTO SANTOS – No nosso âmbito de ação, há um caminho pelo qual forçosamente terão de passar todas as providências, até agora apenas desencadeadas, visando a imprimir racionalidade à situação caótica há tempo diagnosticada. É o da criação do Sistema Unificado de Saúde, que dê cobertura de natureza preventiva e curativa à população, sem a mácula de discriminações odiosas, tantas vezes repudiadas e ainda não debeladas, alicerçada no direito à saúde que tem todo e qualquer dos nossos semelhantes, tão somente pela condição de criaturas humanas e cidadãos brasileiros. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 129)

Tendo sido interpelado pelo constituinte Eduardo Jorge sobre a possível resistência do Ministério da Previdência e Assistência Social em transferir a assistência médica para um novo Ministério da Saúde, o presidente do Inamps respondeu:

> O SR. HÉSIO CORDEIRO – Em alguns momentos se pretendeu que o obstáculo à unificação era a Previdência Social, e não é. Ao contrário, a Previdência Social já está impulsionando o processo de unificação, a partir desses projetos estaduais que mencionei aqui. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 149)

Politica

Santos no Congresso nega crise sanitária

Jornal de Brasília, Brasília, p. 4, 1/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130059

A descentralização da saúde foi encampada como uma das principais reivindicações do setor da saúde. A perda de autonomia a nível municipal, ao longo do período militar, compeliu os municípios a exercerem ações apenas complementares na área da saúde. Havia consenso de que a proximidade à população fazia dos municípios os entes mais capazes e competentes para gerir o sistema, ofertando ações e serviços básicos de saúde à população. A esse respeito, o representante do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde se posicionou.

> O SR. NELSON RODRIGUES DOS SANTOS – (...) então o poder municipal nesta articulação com o poder estadual, a nível das regiões e microrregiões, eles devem entrar com participação decisiva e efetiva na gestão de todo o sistema de saúde. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 195)

Essa reorganização do sistema de saúde somente faria sentido, no entanto, com a participação da população nos diversos níveis de decisão do setor saúde, preconizada pela proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária. Essa sugestão também foi incorporada à CF (inciso III, art. 198), constando como uma das diretrizes pela qual o Sistema Único de Saúde deve se pautar.

A participação popular seria assegurada, segundo o representante do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), Éric Rosas, por meio da criação de conselhos de saúde democráticos em todos os níveis. Para tanto, seria necessária a reformulação do Conselho Nacional de Saúde, considerado como um "Conselho de Autoridades Científicas".

O financiamento deste novo sistema seria de responsabilidade do Estado. Houve concordância, *grosso modo*, quanto à vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios para a saúde, conforme já havia sido estabelecida pela Emenda Calmon à Constituição Federal de 1967 para a área de educação. A proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária era clara a esse respeito.

> Art. 6º O financiamento das ações e serviços de responsabilidade pública será provido com recursos fiscais e parafiscais, com destinação específica para a saúde, cujos valores serão estabelecidos em lei e submetidos a gestão única, nos vários níveis de organização do Sistema Nacional de Saúde.
>
> Parágrafo único. O volume mínimo dos recursos públicos destinados pela União, estados, territórios, Distrito Federal e municípios corresponderá, anualmente, a 12% das respectivas receitas tributárias.

A Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças se posicionou contrariamente às vinculações orçamentárias de receitas, com exceção das transferências a estados e municípios, a vinculação de contribuições sociais ao Orçamento da Seguridade Social e o aumento do percentual de vinculação à educação. Assim é que a proposta de vinculação de recursos à saúde não prosperou no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte.

O repasse ou não de recursos previdenciários para o financiamento do setor saúde também gerou polêmica. A esse respeito, a CUT posicionou-se da seguinte forma:

> A SRA. MARIA LUIZA JÄGGER – (...) A outra questão para nós, também importante, é tornar clara a proposta de que o orçamento da União, dos estados e dos municípios deve assumir a prestação de serviços de saúde. O financiamento da saúde deve sair do orçamento. Enquanto isso não for possível ainda deve ser usado o dinheiro da Previdência Social. Mas deve-se fazer o possível para que esse dinheiro seja retirado do orçamento. E, realmente, o dinheiro da Previdência Social seja encaminhado só para a parte de seguridade social, de benefícios sociais. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 192)

Em geral, defendeu-se a existência de um período de transição, em que uma parcela dos recursos da Previdência se destinaria à saúde, findo o qual a Previdência deveria se retirar definitivamente do financiamento da saúde. A Comissão Nacional de Reforma Sanitária defendeu a alocação de 45% da contribuição patronal ao Fundo Nacional de Saúde e incluiu, também, em suas disposições transitórias a seguinte proposta:

> 2 – Os recursos da Previdência Social destinados ao Sistema Nacional de Saúde serão gradualmente substituídos por outras fontes, a partir do momento em que o gasto nacional com saúde alcance o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto.

Alguns membros da Subcomissão se posicionaram contrariamente à destinação temporária de recursos da Previdência para a área da saúde.

> O SR. CONSTITUINTE PAULO MACARINI – O meu inconformismo e a minha irresignabilidade residem nas disposições transitórias. Acho que o dinheiro do trabalhador não pode e não deve financiar programas de saúde que são de inteira responsabilidade orçamentária da União Federal. A Previdência é um patrimônio do trabalhador e esses recursos não poderão financiar – veja bem a expressão aqui, financiar – o sistema nacional de saúde. (*Danc* – Suplemento, 17/7/1987, p. 197)

A Constituição Federal estabeleceu que o SUS seria financiado, fundamentalmente, com recursos financeiros do Orçamento da Seguridade (OSS), composto por recursos provenientes dos orçamentos da União, estados, DF e municípios e de recursos oriundos das contribuições sociais dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e lucro; dos trabalhadores; e sobre a receita de concursos prognósticos. Em 1993, com a elevação dos *déficits* da previdência em virtude da recomposição dos valores dos benefícios e seu posterior reajuste com base no salário mínimo, bem como sua equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais, cessaram as transferências de recursos de contribuições previdenciárias para a saúde.

Adicionalmente, o artigo 55 do ADCT determinou que, até que fosse aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), trinta por cento, no mínimo, do OSS, excluído o seguro-desemprego, seria destinado ao setor da saúde. Não foram, portanto, definidas fontes específicas e percentuais de vinculação para esse setor.

Posteriormente, essa posição foi recepcionada em nossa Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de novembro de 2000, que aguarda regulamentação. A Emenda Constitucional nº 29 não buscou, no âmbito dos recursos da União, a vinculação de fontes ou de um percentual do OSS à área da saúde. Essa mudança, em relação às propostas anteriores, foi determinada pela tramitação, desde 1995, de propostas de reforma tributária que extinguem a maior parte das contribuições sociais que hoje integram o OSS e mantêm apenas a vinculação da contribuição sobre a folha de salários para a Previdência Social.

Independentemente de sua origem, os recursos da saúde deveriam, segundo vários depoentes nas audiências públicas da Subcomissão, compor o Fundo Nacional de Saúde, administrado pelo governo, usuários e prestadores de serviço. Nos estados e nos municípios, preconizou-se a criação de seus respectivos fundos de saúde. Ainda a esse respeito, manifestou-se o Dr. Sérgio Arouca:

> A reforma sanitária não acontece se não trabalharmos na constituição de um fundo único de saúde que possua um comando único, ao nível federal, ao nível estadual, ao nível municipal, e, ao ser reorganizado esse sistema, possa operar segundo prioridades. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 140)

No decorrer das audiências públicas, as divergências entre os depoentes se materializaram no debate público *versus* privado, que foi marcado por posições fortemente ideológicas. Em sua maioria, os depoentes posicionavam-se contra um sistema de saúde "privatizante", em que a saúde é tratada como simples mercadoria sujeita às leis de mercado. Eram, portanto, favoráveis a um modelo público, estatal e gratuito, em que a prioridade seria a saúde da população em oposição ao lucro. Nesse sentido, vários participantes, entre eles a CUT e a Coordenação Nacional de Associações de Moradores (Conam), posicionaram-se contrariamente à participação do setor privado na prestação de serviços de saúde à população, assumindo uma postura claramente favorável à estatização do setor.

Na segunda reunião de audiências públicas, a posição estatizante foi contraposta pelos prestadores privados e representantes das operadoras de planos de saúde. Em seus depoimentos, ressaltaram o pioneirismo da iniciativa privada na assistência médica frente "à omissão histórica dos governos brasileiros em assumir real responsabilidade" pela saúde da população, conforme afirmou o Dr. Sílio Andrade, da Federação Brasileira de Hospitais. Segundo essa lógica, o desenvolvimento do setor privado na área de saúde ocorreu, essencialmente, em função da má qualidade da prestação pública de serviços de saúde. Destacou-se também a predominância da rede hospitalar privada que seria, à época, responsável por 80% das internações, 75% dos leitos existentes no país e mais da metade das consultas. Por fim, afirmou-se que os custos dos procedimentos na rede privada eram de sete a dez

vezes menores que na rede pública, o que comprovaria a ineficiência da prestação pública de serviços de saúde.

Resumindo as aspirações do setor privado de prestação de serviços de saúde quanto ao conteúdo do tema "saúde" na Constituinte, o representante da Associação Brasileira de Medicina de Grupo e Empresarial (Abramge) indagou:

> O SR. ALEXANDRE LOURENÇO – O que nós queremos na Constituinte? Que haja, realmente, a universalização do atendimento à população, que haja possibilidade de essa população ter acesso à livre escolha da forma a ser atendida e que permaneça o pluralismo de atendimento. (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 130)

Nessa linha, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde, representada pelo Sr. Francisco Ubiratan Dellape, clamou por um "papel singular e insubstituível no âmbito da saúde" à iniciativa privada por ter "uma faixa própria de atuação" e não agir "somente por delegação do poder público". Finalizou sua exposição defendendo "o direito do indivíduo de escolher o sistema de atendimento que preferir" e a construção de um modelo de relacionamento entre os setores público e privado. Seguindo esse raciocínio, deveriam funcionar no mercado de saúde tanto o segmento público quanto o privado.

De forma mais incisiva, a sugestão da Associação Brasileira de Hospitais foi exposta por seu presidente, Dr. Wilson Aude Freua, sendo objeto de inúmeras objeções por parte de constituintes e depoentes. De acordo com a proposta, os empregados das empresas contribuintes da Previdência Social poderiam escolher entre o atendimento público ou privado, em hospitais contratados pelos empregadores. Neste caso, os empregadores poderiam deduzir, de suas contribuições para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), as quantias pagas para a assistência médico-hospitalar privada de seus empregados. Ao Inamps restaria a assistência aos aposentados e pensionistas, desempregados e indigentes.

A proposta da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, por sua vez, não preconizava exclusividade para a rede pública de serviços de saúde. Garantia, porém, a participação da iniciativa privada em caráter complementar, conforme foi posteriormente recepcionado no § 1º do art. 199 de nossa Carta Magna.

Na mesma linha, militantes também defendiam que a saúde devia ser pública, sem, no entanto, colocar nenhum impedimento restritivo legal à organização liberal da medicina.

> O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – A história do sistema de saúde brasileiro, no meu entendimento, é um sistema de saúde misto, que compõe o setor público típico, compõe o setor privado contratado do setor público e compõe o setor liberal típico. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 141)

Em que pesem as divergências quanto à utilização de serviços de saúde de natureza privada pelo setor da saúde, entre os que defendiam a presença complementar da iniciativa privada prevaleceu a posição de que as relações do setor público com o privado deveriam ser regidas por contratos de direito público, conforme também ficou inscrito na Constituição Federal de 1988.

> O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – No meu entendimento, a Política de Saúde deve partir desta realidade, continuar dando direito e plena autonomia, para que se organize da forma que quiser, onde quiser, simplesmente seguindo as normas do Ministério da Saúde e as normas ditadas pelo Código de Ética da medicina liberal. A medicina contratada, ou seja, paga pelo setor público, deve ser controlada pelo setor público. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 141)

Acentuada distinção também foi feita entre o setor privado lucrativo e o setor privado sem fins lucrativos ou filantrópico. O representante da Associação Paulista de Saúde Pública, Dr. Pedro Dimitrof, por exemplo, defendeu que o novo sistema de saúde deveria incorporar as instituições sem fins lucrativos e seu financiamento pelo estado, mas não admitia "em hipótese alguma, a transferência de recursos para a iniciativa privada com o

fim lucrativo", até mesmo sob a forma de incentivos fiscais, posição que prevaleceu e foi cristalizada no § 2º do art. 199 da CF.

Alegando objetivos sociais e presença imprescindível especialmente em pequenos municípios[1], as instituições filantrópicas requereram equiparação às instituições governamentais. No entender da Confederação das Casas de Misericórdia do Brasil, por desempenharem ações que competem com o Estado, de forma a suprir suas deficiências, as instituições filantrópicas são extensões do Estado e, como tal, devem estar isentas de qualquer obrigação tributária. Solicitaram, também, tratamento prioritário e preferencial para a prestação de serviços de assistência social e de saúde.

Não obstante, vários participantes denunciaram as Santas Casas e clamaram pelo retorno da função original dessas instituições. Para as entidades efetivamente filantrópicas, o representante da Abrasco admitiu um tratamento diferente do dispensado ao setor privado lucrativo. Porém, na hipótese de participação do Estado no custeio das Santas Casas, seria estabelecida a cogestão com o poder público.

À semelhança do posicionamento manifestado pelas instituições filantrópicas, as cooperativas médicas – representadas pelo presidente da União dos Médicos (Unimed), Dr. Edmundo Castilho – recorreram à afirmação de sua natureza social, sustentada pelo constituinte Geraldo Alckmin.

> O SR. CONSTITUINTE GERALDO ALCKMIN – A cooperativa tem a vantagem de não ser o individualismo do capitalismo e não ser o coletivismo estatal. A cooperativa é o sistema solidário, que se caracteriza pela participação, e fazemos votos que a Constituição, que estamos todos com a importante missão de construir, também diga uma palavra sobre o cooperativismo, para que este possa se expandir, para que o Brasil seja a grande cooperativa, viva sob o sistema da solidariedade, sob o sistema que não tem as desvantagens de ambos os lados, mas que prevalece pela participação. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 202)

Considerado como um "ponto de estrangulamento fundamental", as questões relacionadas a recursos humanos também foram discutidas.

> O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – Nunca vamos conseguir fazer uma reforma sanitária se não caminharmos, de forma também corajosa, para a implantação de um plano de cargos e salários na área pública que leve à isonomia salarial, que leve à promoção por mérito, em que só se entre através de concurso, e que, entrando, só entre pela periferia, nunca por Ipanema. Isto é fundamental. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 140)

Em reunião reservada aos sindicatos patronais e de trabalhadores, confederações e outras entidades classistas, o debate girou em torno da necessidade de uma política de recursos humanos para a área da saúde. Tal política instituiria um plano de carreira multiprofissional, pisos salariais por categorias profissionais, remuneração condigna, vínculo único, isonomia salarial, jornada de trabalho única para os profissionais da saúde, entre outros assuntos.

A questão do emprego único no setor público e a defesa da "supressão dos privilégios, que são dados a algumas profissões, especialmente à categoria médica", conforme se posicionou o representante da Abrasco, ocupou parte significativa dos debates. Outro assunto que também mereceu destaque foi a formação de recursos humanos. O Cebes recomendou a "redefinição da política de formação de recursos humanos nas universidades, tentando adequá-la às necessidades sociais".

Em geral, os constituintes se posicionaram favoravelmente à inclusão de um artigo na Constituição que tratasse especificamente da questão dos recursos humanos na área da saúde.

> O SR. CONSTITUINTE EDUARDO JORGE – E apesar de essa questão do funcionário público e do trabalhador ser tratada em outros capítulos, como disse muito bem o deputado Raimundo Rezende, talvez, na

[1] O representante da Confederação das Casas de Misericórdia do Brasil, Sr. Arimar Ferreira, informou que nos 68% de municípios que, à época, possuíam apenas um hospital, as casas de misericórdia estavam presentes em 86,8% deles.

área da saúde, seja importante constar um artigo que trate da questão de recursos humanos com mais detalhes, pela especificidade que ele tem no setor saúde. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 101)

Apesar das manifestações para que nossa Carta Magna incorporasse essa questão, o tema foi tratado apenas de maneira ampla no inciso III do art. 200, que lista entre as competências do sistema único de saúde a de "ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde". Assim, várias questões discutidas no âmbito das audiências públicas continuam pendentes de solução, carecendo de regramento legal e infralegal que as recepcionem, o que tem sido apontado como um dos motivos da crescente precarização das relações de trabalho nesse setor. Em algumas ocasiões ao longo dos debates na Subcomissão, essas discussões enveredaram para reivindicações acerca de salários e outros preços, fugindo, assim, do escopo do debate proposto.

Diante do domínio do mercado de medicamentos por empresas estrangeiras, outra reivindicação dos depoentes se centrou na necessidade de redução da dependência de insumos importados e de aumento da capacidade instalada dos laboratórios nacionais.

O SR. ROBERTO SANTOS – O nosso grande passo, de que se tem ocupado tanto a Central de Medicamentos e o Ministério da Saúde, é o crescente grau de nacionalização na produção dos insumos para os medicamentos. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 138)

Esse seria um requisito fundamental para se concretizar a universalização da assistência farmacêutica no Brasil, conforme preconizado por vários participantes, entre eles a Associação Nacional dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais e a Fundação Oswaldo Cruz.

O SR. ANTÔNIO SÉRGIO AROUCA – Temos que assumir uma reforma sanitária efetiva, que comece garantindo que os medicamentos básicos de que a população brasileira necessita sejam nacionalizados e garantidos; que a parte de equipamento e tecnologia básica, para aplicação, na área de saúde, seja efetivamente conquistada a partir também de uma política de ciência e tecnologia efetiva.

Saúde prevê luta desigual contra *lobby*

Para enfrentar os fortes lobbies da indústria farmacêutica, dos fabricantes de equipamentos médicos e cirúrgicos e todo o "complexo médico industrial privado", o Ministério da Saúde dispõe de uma tímida assessoria parlamentar. "Será uma luta desigual" prevê o secretário-geral do Ministério, José Alberto Hermogenes, consciente das "forças poderosas" que atuam dentro e fora do Congresso para defender os interesses dos setores lucrativos da área de saúde. Segundo ele, essas forças encontram vozes dentro mesmo do PMDB.

Para fazer frente ao forte lobby organizado para derrubar as correntes progressistas do setor de saúde, o Ministério está formando uma comissão com representantes de cada órgão e secretaria do Ministério da Saúde para acompanhar os passos da Constituinte. A preocupação é com a estratégia a ser adotada no momento em que os Constituintes receberem o documento com a proposta de Reforma Sanitária no País.

A luta desigual será travada entre os ferrenhos defensores das multinacionais dos medicamentos e do setor hospitalar privado contra os engajados no movimento sanitário. Segundo Hermogenes, alguns políticos engajados no movimento é que farão eco dentro do Congresso Nacional, constituindo o lobby sanitário". Fazem parte dele o ex-ministro Carlos Sant'Anna e líder da maioria, o senador Almir Gabriel (PMDB-PA), Euclides Scalco (PMDB-PA) e Carlos Mosconi (PMDB-MG). Estes, todos médicos, são alguns dos que terão que defender a bandeira da reforma sanitária que fere todos os interesses da "indústria hospitalar", fortemente organizada para preservar seus objetivos lucrativos.

Estamos esperando, afirma Hermogenes, um grande embate político. A Reforma Sanitaria parte do princípio de que "Saúde é um direito do cidadão e dever do Estado". Dentro desse princípio, a reforma propõe que o setor contratado seja submetido às mesmas normas do setor público. "Certamente, as indústrias de medicamentos e os produtores de equipamentos que enchem o setor público com aparelhos desnecessários vão espernear".

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.727, p. 5, 1/3/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112871

> Se queremos ter autossuficiência em vacinas e queremos ter autossuficiência em medicamentos, temos que ter uma política clara no sentido dessa autossuficiência. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 140)

E, para tanto, defendia-se uma política protecionista para o setor farmacêutico, conforme expôs a representante da Central de Medicamentos (Ceme).

> A SRA. MARTA NÓBREGA MARTINEZ – Nos setores da economia em que a autonomia tecnológica e industrial ainda não houver atingido grau compatível com as necessidades de desenvolvimento do país, deverá ser dado tratamento preferencial às empresas genuinamente nacionais, em temos de incentivos fiscais, financeiros e exploração de mercado, nos casos definidos em lei. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 117)

Nesse sentido, sustentou-se que os produtos farmacêuticos para uso público deveriam ser adquiridos de empresas nacionais, quando disponíveis internamente.

Em linhas gerais, diversas entidades – Abrasco, Conselho Federal de Medicina, Associação Brasileira de Enfermagem, apenas para citar algumas – reiteraram sua posição a favor de que as políticas setoriais de abastecimento, de insumos imunobiológicos, de medicamentos e de ciência e tecnologia se subordinassem à política nacional de saúde. Outras, como a CUT, foram mais além e defenderam que a produção de princípios ativos e de medicamentos imunobiológicos, sangue e hemoderivados deveria ser estatal. O Cebes, por sua vez, apoiou a produção estatal apenas de medicamentos básicos. Em linhas gerais, a ideia era adquirir autossuficiência na produção de bens e insumos para a saúde, visando à preservação da soberania nacional.

De uma maneira geral, percebe-se uma preocupação dos depoentes quanto a um maior disciplinamento e controle da produção e distribuição de produtos de saúde, sejam químicos, biológicos ou farmacêuticos, e sua submissão às diretrizes do que viria a ser o Sistema Único de Saúde. Essa seria uma condição indispensável para se atingirem as metas propostas de universalização e integralidade do atendimento à saúde.

As sugestões de subordinação das questões relativas ao desenvolvimento tecnológico e à produção de insumos e equipamentos essenciais para a saúde à política nacional de saúde, bem como ao tratamento privilegiado para laboratórios e empresas nacionais, não foram contempladas pela Constituição Federal. Em seu art. 200, limitou-se a definir que, ao sistema único de saúde, compete:

> Art. 200. (...)
>
> I – controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

Observa-se que este e outros incisos do supracitado artigo constitucional também tratam da competência do SUS para executar ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador, fiscalizar e inspecionar alimentos, participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos. Essas questões, majoritariamente concernentes à vigilância sanitária, foram tratadas superficialmente ou nem sequer chegaram a ser mencionadas nas audiências públicas.

Em relação ao direito patentário, as posições manifestadas nas audiências públicas foram contrárias à patenteabilidade de medicamentos. A CUT defendeu que patentes na área de saúde não deveriam se sobrepor às questões relativas à saúde coletiva (a exemplo do que recomenda a Declaração de Doha sobre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Trips) e Saúde Pública, de novembro de 2001). A Associação de Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alac) propôs que, "no interesse da defesa e da soberania, o país poderá denunciar, a qualquer tempo, os acordos internacionais de patentes". Entretanto, essa questão não foi alçada à Constituição Federal, sendo tratada em lei ordinária

(Lei de Propriedade Industrial – Lei nº 9.279, de 1996), que, ao reconhecer a patenteabilidade de medicamentos, foi de encontro à posição predominante revelada ao longo dos debates da Subcomissão.

As audiências públicas também contemplaram temas menos abrangentes, embora não menos relevantes, como transplantes, tabagismo, medicina alternativa e saúde reprodutiva, em particular a questão do aborto.

Representando a Associação Brasileira de Transplante, o Dr. Jorge Kalil afirmou que o problema central nessa esfera é a doação de órgãos, dificultada pela legislação vigente e pela necessidade de definição do conceito de morte, para a remoção do órgão[2]. O aborto também gerou extensos debates na Subcomissão, com a apresentação de argumentos favoráveis (Zuleica Portella Albuquerque, da Comissão Nacional Criança e Constituinte, e Jaqueline Pitangui, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) e posições contrárias (Amauri de Souza Melo, representando a Sociedade Beneficente de Estudos de Filosofia, e Dermival da Silva Brandão, da Academia Fluminense de Medicina)[3]. Em relação ao tabagismo, Mário Rigatto (do Grupo Assessor do Ministério da Saúde para o Controle do Tabagismo) argumentou em favor de maior regulação e intervenção por parte do Estado[4].

Por fim, vale lembrar que a Assembleia Nacional Constituinte tinha um caráter especial para os representantes e militantes do setor da saúde por ser a primeira vez na história brasileira em que se mostrava disposição para assegurar à saúde o devido destaque na Constituição Federal do Brasil, como expôs o representante do Conselho Federal de Medicina.

> O Sr. Francisco Álvaro Barbosa Costa – Será a primeira vez que a Constituição brasileira contemplará, como um capítulo ou como qualquer outro setor, como um título, mas contemplará a saúde como contempla a questão econômica, a questão da educação e a questão da família. A saúde, até hoje, esteve escondida em um ou dois artigos sem nenhum destaque. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 114)

[2] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 188.
[3] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 191-197.
[4] *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 188.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
7ª 22/4/1987	Laércio Moreira Valença	Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e secretário de Saúde do DF	Sistema nacional de saúde
	Arlindo Fábio Gomes de Souza	Representante da Comissão Nacional da Reforma Sanitária	Reforma sanitária
	Roney Edmar Ribeiro	Secretário de Saúde do estado de Goiás	Sistema Unificado de Saúde
	Hésio Albuquerque Cordeiro	Presidente do Inamps	As ações integradas de saúde
	Roberto Chabo	Presidente da Federação Nacional dos Médicos	Reforma sanitária
	José Luiz Riani Costa	Secretário de Segurança e Medicina do Trabalho – MT	Idem
	Geraldo Justo	Superintendente da Confederação das Misericórdias do Brasil	Idem
	João José Cândido da Silva	Presidente da Associação Brasileira de Enfermagem	As ações integradas de saúde
	Maria José dos Santos Rossi	Coordenador da Assessoria de Saúde do MEC	Reforma sanitária
	Maria Luiza Jaeger	Socióloga da CUT	Idem
	Cristina Albuquerque	Coordenadora dos Grupos Técnicos da Comissão de Reforma Sanitária da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Idem
	José Alberto Hermógenes de Souza	Coordenador da Comissão Nacional de Reforma Sanitária	Idem
	Nelson Rodrigues dos Santos	Representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde	Idem
9ª 23/4/1987	Silio Andrade	Presidente da Federação Brasileira de Hospitais	Desenvolvimento das sociedades humanas
	Alexandre Lourenço	Representante da Associação Brasileira de Medicina de Grupo Empresarial	Medicina de grupo
	Francisco Ubiratan Dellape	Representante da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviço e Saúde	Estatização *versus* privatização
10ª 28/4/1987	Francisco dos Santos	Presidente da CUT – Seção DF	
	Maria Luiza Jaeger	Representante da CUT	Questão do conteúdo da saúde

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª 28/4/1987	Sônia Republicano	Representante do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília	A questão da saúde
	Regina Senna	Representante da Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-Sindicais de Enfermagem	Idem
	Roberto Chabo	Representante da Federação Nacional dos Médicos	Resgate da questão da saúde no Brasil
	Maria Aladilce de Souza	Representante da Coordenação Nacional de Moradores (Conam)	O direito à saúde
11ª 29/4/1987	Moisés Goldbaum	Representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco)	Reorganização do serviço de saúde
	Eleutério Rodrigues Neto	Representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco)	Sistema Único de Saúde
	Pedro Demitrof	Representante da Associação Paulista de Saúde Pública	Direito de saúde da pessoa humana
	Célia Chaves	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Saúde
	Renato Baruffaldi	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Questão da qualidade do alimento
	Antônio Carlos Lyra	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Setor de análises clínicas toxicológicas – laboratórios particulares
	Francisco Álvaro Barbosa Costa	Representante do Conselho Federal de Medicina	A questão da saúde
	Marta Nóbrega Martinez	Representante da Central de Medicamentos (Ceme)	A vertente sociossanitária e a vertente tecnológica industrial
	Maria José dos Santos Rossi	Representante da Associação Brasileira de Enfermagem	Sistema Único de Saúde
	Arimar Ferreira Bastos	Presidente da Confederação das Misericórdias do Brasil	Instituições filantrópicas
	Ogari de Castro Pacheco	Representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac)	Direito à saúde
	Hosana Garcez Moreira	Representante do Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal	Saúde bucal
	Wolney Garrafa	Representante do Conselho Regional de Odontologia do Distrito Federal	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
12ª 30/4/1987	Roberto Figueira Santos	Ministro da Saúde	Reforma sanitária
	Antônio Sérgio da Silva Arouca	Presidente da Fundação Oswaldo Cruz	Sistema de saúde
	Hésio Albuquerque Cordeiro	Presidente do Inamps	Idem
	Altair Mosselin	Presidente da Associação de Transplantes e representante da Sociedade Brasileira de Nefrologia	Transplantes
	Sérgio A. Draibe	Coordenador do Departamento de Diálise e Transplante da Sociedade Brasileira de Nefrologia e professor da Escola Paulista de Medicina	Sistema de saúde
	Fernando Alberto Campos de Lemos	Presidente do Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal	Medicina alternativa
13ª 5/5/1987	Ueide Fernando Fontana	Presidente do Conselho das Regionais da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas e professor da Unidade de São Paulo	Sistema geral de saúde no país – saúde bucal
	Victor Gomes Pinto	Representante da Associação Brasileira de Odontologia	Saúde bucal
	Carlos Abe Petrelluzzi	Representante do Conselho Federal de Odontologia	Idem
14ª 6/5/1987	Jaime Rosembjom	Representante do Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC)	O problema do diagnóstico da saúde no Brasil
	José da Rocha Cavalheiro	Representante da SBPC	Sistema nacional de saúde
	Nelson Proença	Representante da Associação Médica Brasileira (AMB)	Mercantilização da medicina
	Mário Rigatto	Representante do grupo assessor do Ministério da Saúde	Tabagismo
	Jorge Kalil	Representante da Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos (ABTC)	Transplantes
	Edmundo Castilho	Representante da Unimed	Cooperativismo na area de saúde
	Jaqueline Pitangui	Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	A saúde da mulher
	Eric Rosas	Representante do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (Cebes)	Sistema unificado e federalizado de saúde
	Wilson Aude Freua	Representante da Associação Brasileira de Hospitais (ABH)	Assistência médica e hospitalar

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
14ª 6/5/1987	Zuleica Portella Albuquerque	Representante da Comissão Nacional – Criança e Constituinte	Saúde da criança brasileira
	Cora M. B. Montoro	Representante das Sociedades Femininas do Brasil	Aborto
17ª 13/5/1987	Dernival da Silva Brandão	Médico-clínico e representante da Academia Fluminense de Medicina	Assistência integral à saúde da mulher

3. Previdência Social

3.1. Considerações iniciais

Inicialmente, cabe destacar que, apesar de a Subcomissão intitular-se como de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, os debates acerca do tema "seguridade" abrangeram questões específicas da previdência social e, de forma muito restrita, da assistência social, em especial o financiamento das ações da LBA e a Fundação para o Bem-Estar do Menor (Funabem).

Esse, no entanto, não foi o conceito que acabou vigorando no texto constitucional. De fato, o art. 194, *caput,* estabelece que a Seguridade Social abrange ações não só nas áreas de previdência e assistência social, como também saúde.

3.2. Contexto histórico

Durante o período da Constituinte, anos de 1987/88, o Brasil enfrentou uma época de hiperinflação e as inúmeras políticas salariais adotadas no período não conseguiam recompor integralmente o poder de compra dos salários e dos benefícios previdenciários.

Os segurados da Previdência Social, em especial, eram prejudicados não só em função dos índices de reajuste aplicados aos benefícios, como também no cálculo da renda mensal inicial, pois a legislação vigente à época não permitia a atualização monetária dos doze últimos salários de contribuição considerados no cálculo do benefício.

A questão da recomposição dos valores dos benefícios e a preservação do seu valor real, inclusive no tocante à vinculação ao salário mínimo, permearam, portanto, todas as discussões sobre Previdência Social.

A inflação também foi motivo de questionamentos nos depoimentos dos representantes das entidades de previdência privada, em especial no caso dos planos ofertados por montepios sem a devida correção monetária, que tanto prejudicou a imagem da previdência aberta no Brasil.

Também houve forte embate nas discussões acerca da concessão de incentivos fiscais a entidades de previdência privada, atividade econômica que, naquela época, começava a ser fomentada. No entender dos constituintes, os recursos despendidos nessa área poderiam ser carreados para a universalização e melhoria do atendimento no sistema público.

O debate acerca das matérias previdenciárias foi, portanto, subdividido em dois grandes temas: previdência social básica, de caráter público, e previdência complementar, de caráter privado.

No âmbito da previdência social básica, cabe mencionar que o depoimento mais importante foi aquele prestado pelo representante do Poder Executivo, ministro Raphael de Almeida Magalhães, que trouxe propostas inovadoras para o debate.

A maioria dos dispositivos contidos na Carta Maior, relativos à Previdência Social, originam-se desse depoimento.

Já o debate com o representante dos aposentados e pensionistas foi prejudicado, pois ocorreu na mesma audiência pública em que foram ouvidos os representantes das entidades abertas de previdência privada, que trataram de assunto totalmente diverso.

Apresenta-se, a seguir, um resumo dos principais pontos abordados em quatro audiências públicas nas quais temas relativos à Previdência Social foram debatidos. Para efeito de análise, optou-se por agregar os depoimentos de todos aqueles que trataram de matéria relativa à previdência social de caráter público e, em seguida, de todos aqueles que debateram a previdência privada.

3.3. Da Previdência Social

3.3.1. Depoimento do Sr. Raphael de Almeida Magalhães[5]

Conforme mencionado anteriormente, o depoimento prestado pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, configurou-se no ponto alto das discussões sobre Previdência Social na Constituinte. A maioria das questões por ele apontadas como de fundamental importância para orientar a nova política de previdência social no Brasil foram transformadas em norma constitucional já em 1988 ou por meio das Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998; 41, de 2003; e 47, de 2005; conforme pode-se verificar nos trechos a seguir transcritos e que se originam de seu depoimento inicial. Em negrito, apontam-se os dispositivos constitucionais decorrentes da respectiva proposta.

> A previdência, a seguridade social, é um risco de cobertura coletiva e não de caráter contratual e individual. Porque, na verdade, o financiamento do sistema da seguridade social se faz, direta ou indiretamente, pela totalidade da coletividade brasileira; (...) (p. 110) **CF de 1988, art. 195, *caput* – redação original**

> O segundo princípio que me parece fundamental definir na seguridade social brasileira é o da universalização da cobertura. Significa dizer que, crescentemente, não pode haver distinções entre brasileiros por natureza de trabalho (...) (p. 110) **CF de 1988, art. 194, inciso I – redação original**

> O terceiro caráter, parece-me fundamental definir, é a prioridade da cobertura aos riscos sociais básicos, ou seja, os riscos de morte, incapacidade do trabalho, doenças, etc. (p. 110) **CF de 1988, art. 201, inciso I – redação original**

> (...) é preciso que a previdência social estatal, aquela que é financiada de forma compulsória e gerida por um princípio público, seja dirigida e orientada, preferentemente, para os brasileiros de mais baixa renda. (p. 110) **CF de 1988, art. 194, inciso III – redação original**

> (...) a previdência deve ter o privilégio ou o monopólio da folha de salário como elemento de seu processo de financiamento. (p. 110) **CF, art. 167, inciso XI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1988**

> (...) parece-me importante que se crie também uma base alternativa, que não se fixe apenas na folha, porque a folha de salários é muito sensível às variações do ciclo econômico. (p. 110) **CF de 1988, art. 195, incisos I, II e III – redação original**

> (...) é preciso que haja uma diversificação da base para que, nos momentos recessivos, recursos de outra fonte possam compensar as eventuais baixas na folha de salário. (p. 110) **CF de 1988, art. 195, incisos I, II e III – redação original**

> (...) me parece essencial a democratização da previdência social (...) a gestão dos recursos seja atribuída, eu diria quase que exclusivamente aos formadores dessa receita, ou seja, aos trabalhadores e aos empregadores. (p. 110) **CF de 1988, art. 194, inciso VII – redação original**

> Tanto quanto possível a presença do Estado na gestão desses recursos, parece-me que deveríamos caminhar para que o Estado intervenha como o normatizador dos temas, ou seja, pelas leis, e seja o designador, o nomeador de quem o capital e o trabalho escolhessem para a administração,

[5] O depoimento do ministro Raphael de Almeida Magalhães foi publicado no *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 109-272.

tanto do INPS quanto do Inamps, que são as duas estruturas prestadoras de serviço da previdência social na área médica e de previdência social propriamente dita. (p. 110)

(...) o orçamento da previdência social seja votado pelo Congresso Nacional, como forma social de exercício do controle sobre uma receita compulsoriamente paga, compulsoriamente arrecadada, e que é de montante bastante significativo. (p. 110)

O caráter seletivo da previdência compulsória brasileira parece-me também um princípio de extrema importância, tendo em vista a realidade brasileira, de que 75% da nossa força de trabalho ganha até 5 salários mínimos (...) (p. 110) **CF de 1988, art. 194, inciso III – redação original**

A universalização parece-me que é outro princípio fundamental, porque é preciso que se termine com a divisão do sistema existente hoje na seguridade brasileira. (p. 110) **CF de 1988, art. 194, inciso II – redação original**

Raphael sugere seletividade na Previdência

O ministro da Previdência Social, Raphael de Almeida Magalhães, disse ontem à noite, na subcomissão de Saúde, que a Constituinte precisa assegurar o princípio da seletividade, no que diz respeito aos princípios da seguridade social. "A Previdência social, financiada compulsoriamente pelos trabalhadores, deve ser dirigida preferencialmente para os brasileiros de baixa renda", defendeu o ministro que compareceu à comissão de relator da subcomissão, deputado Carlos Mosconi (PMDB-MG). Raphael Magalhães sugeriu, ainda, que o orçamento da Previdência seja aprovado pelo Congresso Nacional.

Raphael Magalhães citou que 75 por cento dos trabalhadores no Brasil ganham até cinco salários mínimos e que por isso o princípio da seletividade se adapta muito bem à realidade brasileira. Durante sua exposição, o ministro comentou ponto por ponto os princípios que vão acrescidos devem ser assegurados pela Constituinte. Além da seletividade o ministro colocou como fundamental a ampliação da cobertura de seguridade social que deve ser estendida como "um risco de cobertura existe e não de caráter contratual individual".

A defesa do ministro foi no sentido de priorizar a cobertura para os chamados riscos sociais graves como morte e acidentes do trabalho, indistintamente, para todos os trabalhadores de forma universal sem distinção de prestações. No seu entender, a Previdência Social deve ser democratizada e a gestão dos recursos deve ser feita por aqueles que contribuem compulsoriamente para o sistema, isto é, os empregados e empregadores.

Com relação às fontes de financiamento do sistema previdenciário, o ministro Raphael Magalhães disse que a contribuição recolhida da folha de salários deve ser privilégio da Previdência Social e que sobre essa folha não deve incidir nenhum outro desconto. Além disso, o ministro disse que é preciso diversificar essa fonte de financiamento, proibindo a criação de outras a título de diversificação a fim de compensar eventuais baixas da folha de salários em situações de recessão, ressalvada por exemplo.

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.778, p. 8, 24/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112332

Nessa audiência pública, o ministro da Previdência e Assistência Social foi instado, pelo constituinte Antônio Carlos Mendes Thame, a explicar informações veiculadas pela imprensa sobre o envio ao Congresso de projetos de lei com o objetivo de alterar a legislação previdenciária. Foi, então, informado aos constituintes que tais proposições seriam as seguintes:

a. a primeira delas seria na verdade um anteprojeto de lei para ser discutido informalmente com as Lideranças e que objetivava reformular todo o sistema previdenciário. Tal proposta seria oriunda do Conselho Superior da Previdência Social, órgão criado por decreto do presidente da República no qual tinham assento representantes do governo, da Cobap, da CUT, da CGT, da Contag, da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional do Comércio, da Confederação Nacional da Agricultura. A Presidência estava a cargo do economista Dércio Garcia Munhoz.

b. a segunda já teria sido enviada ao Congresso e configurava-se em um projeto de lei que buscava corrigir distorções existentes na aposentadoria concedida a trabalhadores urbanos, em especial para aqueles que estavam recebendo menos do que um salário mínimo e mais do que três salários mínimos.

Ainda sobre essas proposições, o constituinte Adylson Motta questionou:

> Parto do princípio de que no momento em que se convoca uma Constituinte, com todos os defeitos e problemas – estamos numa Constituinte muito longe daquilo que se possa desejar – há um desejo de estabelecer uma nova ordem (...) Eu estranho que às vésperas de se fazer esse novo arcabouço, que, se não é definitivo, tem pelo menos que ser duradouro, quando princípios básicos vão ser definidos, vai ser *dado* um rumo em diversos setores de atividades, eu pergunto se não seria atropelar a Constituinte encaminhar essa legislação toda modificando o sistema previdenciário. (p. 116)

Resposta do ministro Raphael:

> Acredito que a Constituinte não se diminuirá na medida em que em paralelo ela assumir funções legislativas (...) Parece-me que não há incompatibilidade nenhuma entre uma missão e outra. (p. 116)

> Acredito que os princípios que orientam o projeto são essencialmente esses que anunciei aqui e, portanto, dificilmente terão impugnação pela constitucionalidade, admitindo que esses princípios sejam pelo menos de adoção da maioria dos constituintes. Acredito que não haja, necessariamente, nenhuma impossibilidade em que o Congresso examine esse projeto de lei. (p. 112)

Ao responder sobre o projeto de lei pendente de votação no Congresso, o ministro debateu sobre uma questão que ainda hoje é alvo de discussões no Congresso Nacional: o índice de atualização dos valores dos benefícios previdenciários. Inicialmente, explicou que a vinculação dos benefícios ao salário mínimo prejudica a evolução deste último:

> Fixamos em um mil e trezentos cruzados a prestação mínima da Previdência Social, que corresponde a 95% do salário mínimo; 95% vigente pela seguinte razão: se nós fizéssemos pelo salário mínimo integral, o aposentado irá ganhar mais do que o ativo, porque ele recebe um salário mínimo menos o desconto da Previdência Social, e o ano passado o Congresso votou uma lei que dispensou a contribuição que o inativo pagava à Previdência Social. (p. 112)

> Em segundo lugar, o dispositivo da lei prevê que se faça a correção dos mil e trezentos cruzados num índice da evolução da política de salários. Qual o objetivo dessa norma? É evitar que o salário mínimo, que foi sempre moeda, seja mantido baixo, e a grande justificativa que o salário mínimo seja mantido baixo, neste país, é exatamente porque ele é moeda para as outras escalas de salário; então, quando se sobe o salário mínimo dispara-se toda a escala de salário (...) (p. 112)

O constituinte Cunha Bueno insistiu com relação a essa questão:

> Se garantíssemos na Constituição que o menor salário pago pela Previdência Social fosse pelo menos um salário mínimo – esta é a pergunta! (p. 119)

O ministro posicionou-se contrariamente:

> Uma das razões que fizeram o salário mínimo brasileiro permanecer muito aquém do que deveria ser, foi exatamente tratar-se de moeda (...) E o Brasil tem uma diferença no leque de salários que nenhum país do tipo do Brasil tem, isto é, o Brasil tem uma variação de salários que vai desde o salário mínimo até trezentos a quatrocentos vezes o salário mínimo (...) Se a moeda for o salário mínimo, os leques da diferença são inevitavelmente mantidos (...) A tendência deveria ser o inverso, subir a base e, na medida em ela suba, tentar uma política salarial mais bem distribuída. (p. 119)

> Agora, incluir isto na Constituição, uma regra rígida de valor, me parece que trabalharemos contra o crescimento do salário mínimo no país e contra uma política de renda do trabalho mais consistente. (p. 119)

Em que pese a posição contrária do Poder Executivo, representado por seu ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, o atrelamento do piso previdenciário ao salário mínimo foi fixado na **CF de 1988, art. 201, § 5º – redação original.**

Voltando à explicação do ministro sobre o projeto de lei pendente de votação no Congresso Nacional, outro ponto polêmico foi colocado em discussão: o financiamento dos gastos com o pagamento de benefícios rurais, ainda hoje não equacionado.

> Finalmente, em relação ao urbano e rural, é impossível hoje o ajuste (...) O sistema urbano é um sistema contributivo, e o sistema rural é um sistema não contributivo. Na verdade quem paga o benefício ao trabalhador rural é 2,5% sobre a folha de salário urbano e 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural (...) Evidentemente que estes recursos são pequenos, proporcionalmente às necessidades para custear este sistema (...) por isto é que o projeto, que está pendente de votação, ele amplia com muita cautela alguns benefícios para

> o trabalhador rural, porque se nós déssemos o mesmo benefício, evidentemente que o trabalhador rural jamais gostaria de passar para o regime contributivo, porque ele teria como não contributivo o mesmo regime do urbano (...) (p. 113)

A proposta do Poder Executivo para esse setor, contida no anteprojeto que seria discutido com as Lideranças, era a seguinte:

> O que se procura nesse projeto com relação ao trabalhador rural é estabelecer um período transitório em que ele pode escolher entre ficar no regime do Funrural, é o que ele tem hoje, com os benefícios que ele tem hoje, que foram bastante ampliados em relação aos vigentes até 1984, ou ele ingressa no sistema contributivo, com a qualidade de autônomo, com a facilidade que o autônomo de baixa renda pode entrar no sistema, ou ele ingressa como contribuinte, numa relação de trabalho formal. (p. 124)

A Lei nº 8.213, de 1991, procurou colocar em prática esse processo, mas falhou na medida em que, transcorridos dezoito anos, a grande maioria dos benefícios rurais são, ainda, concedidos mediante a comprovação do exercício de atividade rural, sem qualquer contrapartida monetária por parte do segurado.

É possível detectar que já naquela época o governo estava atento à necessidade de se ampliar a cobertura previdenciária por meio da chamada inclusão previdenciária, também muito debatida atualmente. O ministro da Previdência e Assistência Social expôs que, no âmbito do Poder Executivo, estudava-se a possibilidade de reduzir a contribuição previdenciária para os trabalhadores que exerciam suas atividades laborais por conta própria. Além disso, falava-se na filiação facultativa da dona de casa, o que efetivamente foi transformado em norma constitucional:

> Então nós estamos criando duas alíquotas diferenciadas, uma alíquota para o trabalhador informal, avulso, que entra com 10%, e os profissionais liberais que são mantidos no atual regime. Mas acredito que a forma que se encontrou foi essa, de ter uma alíquota diversificada, de tal maneira que facilite o ingresso desse pessoal, que é importante do ponto de vista da renda, é importante do ponto de vista do acesso ao sistema normalmente. (p. 115)
>
> A dona de casa é uma questão peculiar, porque todo conceito da Previdência é o trabalho que gera renda, quer dizer, é o trabalho com valor econômico real (...) A dona de casa não tem salário, não tem renda, portanto a dona de casa tem que ter um tratamento diferenciado (...) A sugestão da Comissão é que a dona de casa seja submetida a um regime facultativo, ela pode ou não entrar (...) Mas é uma questão delicada, porque a mulher trabalhadora já está... é difícil você encontrar uma mulher de trabalhador que não esteja, que ela própria não trabalhe por algum processo, portanto ela já está no sistema (p. 115) – **CF, art. 201, § 1º – redação original**

A redução de alíquotas para o contribuinte individual, conforme mencionado acima, foi prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que regulamentou os planos de benefícios da Previdência Social, tendo sido revogada em 1996 e restabelecida por meio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, mantendo-se, ainda, em vigor.

A questão da diversidade da base de financiamento da Previdência Social, assunto que também permeou todos os depoimentos prestados à Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, e que foi transformada em dispositivo constitucional **(art. 195)**, foi assim colocada pelo Sr. Ministro:

> Acredito que seja muito importante que se inclua uma diversificação da base e estamos propondo no projeto que seja o lucro bruto, para que se tenha uma base exclusiva da Previdência Social que a gente não dispute o faturamento, que já tem várias incidências sobre ele (...) (p. 115)

Questionado pelo constituinte Eduardo Jorge sobre o repasse de recursos públicos para a previdência privada, o ministro apresentou uma proposta que se transformaria em dispositivo constitucional **(art. 201, § 7º – redação original),** mas que nunca foi implementado, tendo sido tacitamente revogado por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1988:

> O Ministério da Previdência tem sob sua supervisão a previdência complementar fechada, que, na verdade, V.Exa. colocou com propriedade, a grande maioria é constituída de empresas públicas, e o remanescente constituído basicamente de empresas multinacionais, as empresas nacionais começam agora a entrar. Concordo com a observação de que o sistema é fortemente regressivo (...)
>
> E de certa maneira, para sanar isso, nós estamos incluindo na legislação a ideia de que a Previdência possa fazer Previdência Complementar estatal, ela própria (...) a fim de que ela não seja monopólio dos que trabalhem em grandes empresas, o que me parece extremamente injusto. (p. 115)

Merece destaque, ainda, o posicionamento sobre o fim da aposentadoria por tempo de serviço, quando o então ministro: a) enumera argumentos contrários à concessão desse benefício sem qualquer limitação; b) apresenta duas alternativas, a primeira delas, consubstanciada na limitação do valor do benefício, que não foi transformada em norma legal, e a segunda que deu origem ao fator previdenciário, por meio da Lei nº 9.876, de 1998.

> (...) quem se aposenta por tempo de serviço tem uma aposentadoria média muito superior a quem se aposenta por invalidez e quem se aposenta por idade. Significa claramente que se aposentam por tempo de serviço as pessoas que têm mais facilidade de provar o tempo de serviço, em geral, é o trabalhador, é o assalariado do mercado formal, de emprego relativamente estável, em grande parte, portanto, os que ganham mais no sistema, entre a massa trabalhadora brasileira. (p. 114)
>
> (...) É que as pessoas que no Brasil atingem 50 anos de idade, as mulheres têm uma expectativa de vida de 24 anos, vão aos 74; e os homens têm 21 anos de vida presumíveis, vão aos 71. De modo que a tendência do sistema era não só dar benefícios grandes, como também manter durante longo tempo (...) é que praticamente não existe no mundo aposentadoria por tempo de serviço, a não ser com exigências de uma contribuição muito longa no tempo que é o caso da legislação italiana. (p. 114)
>
> (...) foi esse conjunto de temas que nos levou a examinar a possibilidade de se fazer não a eliminação, mas fazer uma concessão de tempo de serviço seletiva (...) Os trabalhadores de salário mais baixo continuam se beneficiando do tempo de serviço normalmente, porque, na verdade, quem sai por tempo de serviço sai limitado a um benefício equivalente a três vezes o valor básico, portanto, o trabalhador de trabalho modesto sai com três. O advogado que quiser sair com três também sai por tempo de serviço, ele completa o tempo de serviço e sai com três valores básicos. Ele não tem direito a remanescente. É uma das formas. Existe uma outra, de uma concessão de um estímulo ao benefício se a pessoa continuar trabalhando (...) (p. 114)

Embora tenha avançado na legislação ordinária, a Constituição Federal, em sua redação original, não previu qualquer limitação à aposentadoria por tempo de serviço, ao contrário, permitiu a concessão de aposentadoria por tempo de serviço proporcional. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, exigiu que fosse comprovado tempo de contribuição, e não apenas de serviço, e extinguiu a aposentadoria proporcional.

O constituinte Geraldo Alckmin questionou a fórmula de cálculo para a aposentadoria. O ministro apresentou uma proposta para mudança dessa fórmula, conforme transcrito abaixo, que também foi, em parte, transformada em norma constitucional **(art. 202, *caput* – redação original)**, tendo sido, posteriormente, revogada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que ampliou o período de cálculo do benefício:

> Nós estamos fazendo uma coisa muito simples. Estamos tomando um número, 36 meses de contribuição nos últimos 10 anos, quer dizer, se houve contribuição por aí, e fazendo a média aritmética (...) Ninguém sai com o último salário (...) (p. 118)

Finalmente, o ministro posicionou-se sobre os gastos com assistência social, naquela época a cargo de seu Ministério:

> (...) a Previdência, hoje, tem a parte da assistência social sob sua responsabilidade, e também, aí, opera-se um processo perverso de financiamento de programas sociais, ou seja, grande parte do programa de creches no país e

> do programa de menores, que são especificamente atribuições da Funabem e da LBA, é financiada com recursos da Previdência Social, ou seja, da contribuição sobre a folha de salário, que me parecem recursos que não deveriam ter essa origem, recursos para programas sociais têm que ser orçamentários. (p. 111)

Questionado pela constituinte Abigail Feitosa sobre a possibilidade dos gastos com Assistência Social serem transferidos para o Orçamento da União, o ministro explicou:

> Prefiro uma política social de renda a uma política social compensatória tão ampla como o Brasil está praticando. Acredito que na medida em que nos acostumemos com uma medida compensatória muito ampla, em que o Estado, na verdade, exerce um papel paternal muito amplificado e multiplica suas ações (...) e acaba um Estado gigantesco e submetendo a cidadania a uma coisa degradante do ponto de vista social e de cidadania pura. (p. 123)
>
> Mas é evidente que, enquanto esta política de renda não tenha esta extensão que todos gostaríamos que tivesse, a política compensatória tem seu papel. (p. 123)

3.3.2. Depoimento do Sr. Obed Vargas[6]

As reivindicações de trabalhadores e aposentados foram expressas por meio da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap). O seu presidente apresentou um manifesto por escrito com os pontos defendidos pela entidade, a seguir enumerados, e que foram lidos pelo depoente:

- sistema único e universal de previdência social, com contribuição do governo, do empregador e do empregado;
- monopólio estatal do seguro de acidentes do trabalho;
- sistema colegiado na administração e na fiscalização dos órgãos da previdência social, com representação igualitária de membros do governo, dos trabalhadores ativos e inativos e de empregadores;
- previsão constitucional de receita específica para a previdência social, com o objetivo de evitar retenção de recursos por parte das autoridades fazendárias;
- garantia de proventos calculados em função de sua contribuição, nunca inferiores ao salário mínimo, com reajuste nas mesmas épocas e nas mesmas proporções desse parâmetro;
- garantia de serviços de saúde a toda pessoa humana, de forma universal e igualitária, a cargo do Estado, custeados com recursos fiscais que deveriam substituir gradativamente a fonte previdenciária;
- visão da Previdência Social como um sistema de seguridade social e não de instituição de beneficência, sugerindo que instituições como as extintas LBA e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) fossem destacadas da Previdência Social e atendidas por recursos fiscais, especialmente os advindos do Finsocial[7] e da taxação sobre os lucros.

No tocante à vinculação do valor dos benefícios ao salário mínimo, o presidente da Cobap assim se posicionou:

> Nas Constituições anteriores, inclusive na atual, estão expressamente garantidos os proventos de aposentadoria e pensões, inclusive os critérios de reajuste, para os funcionários públicos civis e militares. Justo será fixar, na nova Constituição, também os critérios básicos das aposentadorias e pensões dos demais trabalhadores de atividades privadas, em geral; além de garantir-lhes critério legal de reajuste, além de atender o elementar princípio jurídico da isonomia, impedirá que ocorram, como atualmente, as manipulações de índices, fatores de reajuste, definições de pensões de critérios e correções, verdadeiros truques expropriatórios no valor dos

[6] O depoimento do Sr. Obed Vargas foi publicado pelo *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 177-182.

[7] Fundo de Investimento Social, ou Finsocial, foi uma contribuição social instituída pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, cuja base de incidência era a receita das empresas. Foi extinto e substituído pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, cuja base de incidência é similar à do Finsocial.

> benefícios, conforme públicas declarações do ministro Raphael de Almeida Magalhães. E para estabelecer tais critérios não há o que inovar, basta respeitar a tradição da Previdência Social brasileira que, sabiamente, sempre teve como referencial o salário mínimo, não só para a fixação dos limites máximos de contribuição, hoje de vinte salários mínimos, como para a produção dos valores dos benefícios. (p. 178)

Em relação a essa questão, os aposentados e pensionistas foram parcialmente atendidos, pois, de fato, foi fixado critério de reajuste para os benefícios previdenciários **(CF, art. 201, § 2º – redação original),** embora não tenha sido aprovada a tão desejada vinculação ao salário mínimo.

Nessa audiência pública, o constituinte Jorge Uequed foi veemente em relação à necessidade de recomposição dos valores dos benefícios previdenciários:

> É preciso ressaltar que se tem que restabelecer as perdas que os aposentados e pensionistas tiveram de 1979 para cá. Por desvio de cálculos da Previdência Social, por cálculo irregular dos aumentos dos vencimentos, os aposentados e pensionistas foram prejudicados odiosamente pela Previdência Social em 55% dos seus vencimentos. É indispensável ressaltar que quem se aposentou em 1979 com três salários mínimos hoje recebe pouco mais que 1,4%. (p. 179)

O presidente da Cobap corrige o constituinte, alegando que as perdas são maiores ainda:

> Nossa luta por essa reposição já vem de longa data. Sou testemunha deste problema. Sou um aposentado de 1977. Na ocasião, aposentei-me com 11 salários mínimos da época. Hoje recebo 5 salários. Essa defasagem, permita-me corrigir, nobre constituinte, é 59% a defasagem de 79 a 84. (p. 179)

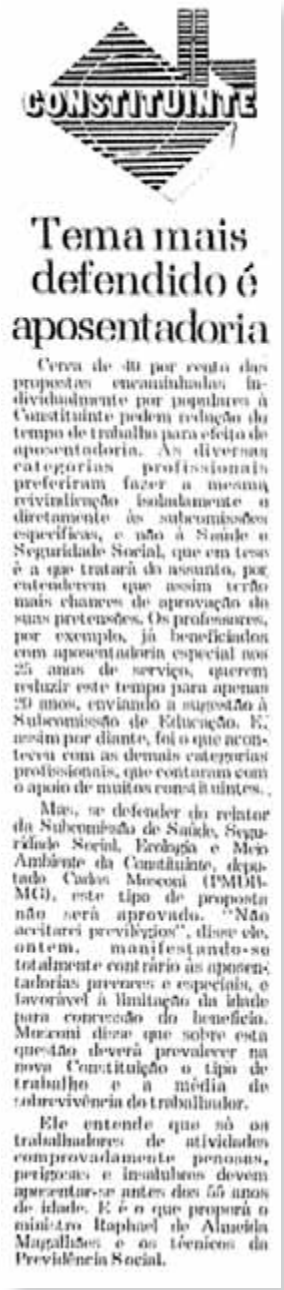
Para efeito de correção dessas perdas, o **art. 58 do ADCT** determinou a recomposição dos benefícios concedidos até 5 de outubro de 1988 em número de salários mínimos a que correspondiam na data de sua concessão.

Deve-se mencionar, ainda, que vários foram os dispositivos incluídos na Carta Maior com o objetivo de evitar novas perdas reais aos aposentados e pensionistas: **art. 201, §§ 2º, 3º e 5º, e art. 202, *caput* – redação original.**

Questionado pelo constituinte Adylson Motta sobre a fixação de um limite mínimo de 55 anos de idade para a aposentadoria, a Cobap assim se posicionou:

> Não concordamos com esses 55 anos. Estamos ao lado dos trabalhadores da ativa. Achamos que ainda é muito cedo para pensarmos nesse ponto. Achamos que muita coisa dentro da Previdência deva ser feita antes de pensarmos em limite de idade ou tempo de serviço. (p. 180)

O constituinte Eduardo Jorge solicitou que a Cobap se posicionasse sobre a aposentadoria para as mulheres aos 25 anos de serviço, em função da dupla jornada por elas exercida, e sobre a extinção da aposentadoria diferenciada para professores, aeronautas e jornalistas. O presidente da Cobap não se posicionou abertamente sobre essas questões, apenas limitou-se a afirmar que participava do Conselho Superior de Previdência Social e que essa matéria havia sido discutida no referido Conselho, tendo alguns dos conselheiros se posicionado contrariamente. Reconheceu, no entanto, que o exercício de algumas atividades, como mineiro de subsolo, deveria merecer um tratamento diferenciado por parte da Previdência Social. Em que pese a ausência de uma discussão maior sobre a questão, foi aprovada, no texto original da Constituição, a aposentadoria aos 25 anos de serviço para a mulher e aos 30 para o homem **(art. 202, § 1º – redação original**), da mesma forma que foi previsto um tratamento diferenciado para os trabalhadores que exercem suas atividades em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física **(art. 202, inciso II – redação original)**.



CONSTITUINTE

Tema mais defendido é aposentadoria

Cerca de 40 por cento das propostas encaminhadas individualmente por populares à Constituinte pedem redução do tempo de trabalho para efeito de aposentadoria. As diversas categorias profissionais preferiram fazer a mesma reivindicação isoladamente e diretamente às subcomissões específicas, e não à Saúde e Seguridade Social, que em tese é a que tratará do assunto, por entenderem que assim terão mais chances de aprovação de suas pretensões. Os professores, por exemplo, já beneficiados com aposentadoria especial aos 25 anos de serviço, querem reduzir este tempo para apenas 20 anos, enviando a sugestão à Subcomissão de Educação. E, assim por diante, foi o que aconteceu com as demais categorias profissionais, que contaram com o apoio de muitos constituintes.

Mas, se defender do relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social, Ecologia e Meio Ambiente da Constituinte, deputado Carlos Mosconi (PMDB-MG), este tipo de proposta não será aprovado. "Não aceitarei privilégios", disse ele, ontem, manifestando-se totalmente contrário às aposentadorias precoces e especiais, e favorável à limitação da idade para concessão do benefício. Mosconi diz que sobre esta questão deverá prevalecer na nova Constituição o tipo de trabalho e a média de sobrevivência do trabalhador.

Ele entende que só os trabalhadores de atividades comprovadamente penosas, perigosas e insalubres devem aposentar-se antes dos 55 anos de idade. E é o que proporá o ministro Raphael de Almeida Magalhães e os técnicos da Previdência Social.

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4.410, p.4, 12/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130245

Também questionado acerca da criação do Fundo da Previdência Social, o Sr. Obed Vargas afirmou:

> Uma empresa privada, se nela está sobrando caixa, o que ela faz? Ela investe de algum modo para que aquele valor renda mais. Se nós estamos pensando em organizar uma Previdência Social onde participe o governo, o empregador e o empregado, logicamente que será uma empresa que estará sendo formada. E uma empresa bem administrada vai empregar os seus valores para seu benefício próprio amanhã. (p. 181)

Finalmente, o relator, constituinte Carlos Mosconi, questionou sobre o aposentado rural. O presidente da Cobap esclareceu:

> Quanto ao trabalhador rural, há ainda uma certa dúvida, porque a classe rural ainda não gera os seus recursos necessários para a sua seguridade. A classe ainda está sendo beneficiada com o auxílio de valores oriundos da classe urbana, trabalhadora urbana. (p. 182)
>
> (...) Isso gera dificuldades para a Previdência, e a dúvida para estabelecer um pagamento igual ao urbano. Entretanto, nós – a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – somos de opinião que a classe rural deve ter os mesmos direitos da classe urbana, mesmo que para isto não haja necessidades financeiras. (p. 182)

3.3.3. Depoimento do Sr. Reinhold Stephanes[8]

O depoimento do Sr. Reinhold Stephanes, ex-presidente do extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), concentrou-se na apresentação, aos constituintes, dos problemas estruturais da Previdência Social, os quais ainda hoje são amplamente discutidos e têm sido utilizados como justificativa para as inúmeras reformas constitucionais no sistema previdenciário brasileiro, tais como:

a. amadurecimento do sistema, isto é, concessão de benefício maior do que entrada de novos segurados;

[8] O depoimento do Sr. Reinhold Stephanes foi publicado no *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 153-157.

b. elevação da expectativa de vida da população, em especial a expectativa de sobrevida dos aposentados e pensionistas;

c. concessão de aposentadorias precoces;

d. permissão para acumular benefícios;

e. número mínimo de contribuições para obtenção do benefício aquém do atuarialmente necessário;

f. contribuições ilimitadas de patrocinadoras estatais às entidades fechadas de previdência complementar.

O depoente reforçou, ainda, as dificuldades de gerenciamento da Previdência Social, assunto também recorrente nas discussões sobre a matéria.

> Há muito tempo venho defendendo o ponto de vista de que o problema fundamental da Previdência Social é um problema gerencial, é problema de administração, é um problema de organização interna. (p. 153)
>
> Então, o primeiro ponto é que a Previdência deve passar por uma profissionalização desses seus duzentos mil funcionários. (p. 153)
>
> Em termos de benefícios, o primeiro ponto que nós teremos que considerar é de que nós chegamos, mais ou menos, no amadurecimento do sistema. (p. 153)
>
> Um outro ponto que tem que ser conciliado é a alteração da pirâmide populacional. (...) Um dado importante é que a expectativa de vida vem crescendo (...) Isto vai nos levar a uma outra questão depois, que é o problema das aposentadorias precoces, que estão acontecendo muito na Previdência Social. (p. 153)
>
> Um outro ponto que tem que ser considerado é a perda do valor real de ganho dos pensionistas e dos aposentados. (p. 154)
>
> Outro problema muito sério – pelo menos nos parece – é o problema da possibilidade das aposentadorias cumulativas. (p. 154)
>
> Nós fizemos uma pesquisa, há dois ou três anos, de quem se aposentava antes dos cinquenta anos de idade e de quem se aposentava após os sessenta anos de idade. Ela mostrou que se aposentavam antes dos cinquenta anos de idade aquelas pessoas pertencentes a profissões mais organizadas, como bancários, funcionários públicos, professores, profissionais liberais, e assim por diante, e com uma possibilidade de expectativa de vida média de até quase setenta. E aqueles que se aposentavam após os sessenta anos de idade eram exatamente aqueles de baixo nível de renda, mão de obra desqualificada, normalmente, e com uma expectativa de vida quase no limite. Portanto, aí é uma questão que precisa ser analisada sob o ponto de vista de justiça social e de equilíbrio (...) (p. 154)
>
> No caso dos autônomos, a média de contribuição dos autônomos é de dez anos. Ora, não há cálculo atuarial que resista a isso. Quer dizer, o benefício é maior que o prêmio pago (...) (p. 154)
>
> (...) gostaria antes, então, de abordar os pontos que me parecem importantes serem considerados na Constituinte. Acho que o problema da idade mínima, porque a aposentadoria é um problema que merece análise, as aposentadorias cumulativas merecem também uma regra constitucional, a segurança para os aposentados, que são aqueles que se aposentam, de manutenção do valor é um outro ponto que parece importante e uma regra em relação aos sistemas complementares de aposentadoria, já que tem acontecido muito que, em alguns desses sistemas, o grande contribuinte do sistema é o próprio Tesouro Nacional, é a própria União. (p. 155)

3.4. Da previdência privada

A previdência privada pode ser aberta ou fechada. As entidades abertas têm, em geral, finalidade lucrativa e seus planos de benefícios são acessíveis a qualquer pessoa. Sua fiscalização está a cargo da Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. O Sr. Amauri Silveira, presidente da Associação Nacional de Previdência Privada (Anapp), e o Sr. João Régis, superintendente da Susep, trataram mais diretamente sobre questões relativas à previdência aberta.

As entidades fechadas, por sua vez, são aquelas patrocinadas pelo empregador para os seus empregados. Não têm finalidade lucrativa. São fiscalizadas pelo Ministério da Previdência Social. O debate acerca das entidades fechadas ocorreu, principalmente, no depoimento do Sr. Paulo Mente, presidente da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada (Abrapp).

A principal questão levantada pelos constituintes foi com relação aos subsídios públicos concedidos ao setor, seja através da contribuição de patrocinadoras de caráter público para os planos de previdência fechados, seja através de incentivos fiscais dados ao contribuinte para que se filiasse a uma entidade privada de previdência aberta. No caso das entidades fechadas, muito se questionou sobre justiça social na medida em que as patrocinadoras eram, em sua maioria, de caráter público, e tinham permissão para efetuar contribuições ilimitadas aos planos de previdência de seus empregados.

Esses limites começaram a ser fixados em 1987, mas só vieram a ser explicitados na Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, a qual limitou, em seu art. 6º, § 1º, o repasse da patrocinadora estatal ao mesmo montante de contribuição do empregado. Em termos constitucionais, a matéria foi regulada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Quanto aos incentivos fiscais, há hoje consenso de que, dentro de certos limites, são necessários ao desenvolvimento da economia, pois os recursos alocados em planos de previdência representam poupança de longo prazo e podem ser investidos em atividades que geram emprego e renda.

3.4.1. Sobre as entidades abertas

O pleito da associação das entidades abertas, apresentado pelo Sr. Amauri Soares[9], consistiu na defesa da manutenção do valor de cobertura dos benefícios pagos pela Previdência Social, para garantir, dessa forma, um mercado cativo para a previdência aberta no Brasil.

> (...) é claro que temos sempre a preocupação de que aquilo que dissermos a V.Exa. ou deixarmos nesta egrégia Casa sensibilize para que a previdência privada, na Constituinte, tenha uma pequena definição. Sabemos que a Constituição é sucinta e só gostaríamos de deixar bem claro que a posição da previdência privada, como complementar à Previdência Social, é, realmente, o lugar adequado e que o governo, realmente, deseja, no sentido de que a Previdência Social se amplie universalmente, não ampliando os valores de concessão que, voluntariamente, serão obtidos na previdência privada. (p. 165)

Nesse ponto, a demanda da Anapp foi atendida, pois a Constituição de 1988, em sua redação original, não propõe qualquer elevação ou recomposição do valor máximo dos benefícios pagos pela Previdência Social pública, o que foi feito nas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, em seu art. 14, e 41, de 2003, em seu art. 5º. No entanto, tais atualizações de valores nunca ultrapassaram o equivalente a dez salários mínimos.

O Sr. João Regis[10], representante da Susep, órgão responsável pela fiscalização das entidades abertas, fez uma exposição mais detalhada sobre essas entidades com o objetivo de, ao final, destacar o caráter complementar da previdência privada em relação à previdência social pública:

> Eu gostaria apenas de ressaltar para os Srs. Membros desta Subcomissão que hoje oscila, em torno da previdência privada, alguma coisa em torno de doze a quinze milhões de brasileiros. Quando o Dr. Amauri fez referência ao fato de que dois milhões e meio a três milhões de pessoas participavam da previdência, V.Exa. fez mencionando a qualidade de participante, diretamente, contribuinte para a previdência privada. Portanto, se nós arrolarmos, também, os beneficiários, aqueles que já estão em gozo de benefícios, vamos verificar que esse número é bastante mais expressivo, envolvendo, certamente, mais de dez milhões

[9] O depoimento do Sr. Amauri Soares foi publicado no *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 163-177.

[10] O depoimento do Sr. João Régis foi publicado no *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 163-177.

> de beneficiários. Isto ainda é pouco, comparativamente ao potencial que a economia brasileira oferece. (p. 166)
>
> Ocorre que a legislação foi ampliada, foi fortemente modernizada e, hoje, podemos dizer que, embora ainda se encontre a previdência complementar numa fase de transição para o capitalismo mais moderno que se apresenta no país, nós temos, hoje, o arcabouço legal, o ordenamento jurídico fundamental para o desenvolvimento da previdência privada. Ainda há alguns meses, um decreto-lei permitiu incluir a previdência privada na categoria das entidades beneficiadas por um sistema de incentivos fiscais. (p. 166)
>
> (...) a previdência aberta convive, e certamente continuará convivendo, com a chamada previdência fechada, que, lamentavelmente, se restringe hoje às grandes empresas estatais e a algumas poucas empresas multinacionais. (p. 166)
>
> Já ressaltamos o caráter complementar da previdência privada, em termos da Constituição – esta seria a nossa preocupação fundamental, isto é, a Constituição reconhecer a existência e a importância, a área de atuação da previdência privada. (p. 166)

Os constituintes solicitaram aos depoentes que se posicionassem em relação aos seguintes pontos: a) aplicação obrigatória de recursos das entidades de previdência privada em títulos públicos, de acordo com a vontade política dos governantes; b) subsídios dados a este setor, que poderiam ser carreados para o orçamento da União e financiar a universalidade das ações de seguridade social; e c) defesa do consumidor, em especial daqueles que contribuíram para montepios e receberam seus benefícios sem qualquer correção monetária.

Cabe destacar, em relação a este último ponto, e a título de explicação, que os primeiros planos de previdência privada não continham cláusula de correção monetária nem para as contribuições nem para os benefícios. Em um período de inflação elevada, tais planos acarretaram perdas significativas para os participantes e comprometeram a imagem da previdência privada no Brasil. A Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, importante marco legal na regulação da previdência privada no Brasil, buscou resgatar essa imagem, adotando regras rígidas em relação à previdência aberta e fechada.

Em resposta aos questionamentos feitos, o Sr. Amauri Soares assim se posicionou quanto à regulação do governo federal na aplicação dos recursos das entidades privadas:

> A diversificação é, pois, necessária. As entidades sempre se bateram, e realmente vêm ao encontro do que V.Exa. está dizendo, no sentido de minimizar determinadas situações como, por exemplo, o governo necessitar de um aporte maior de aplicações em títulos e aí se altera o valor e se dá um tempo mais exíguo para reciclagem do patrimônio. (p. 167)

O Sr. João Régis:

> (...) o governo, ao restabelecer a obrigatoriedade da aplicação em títulos de sua própria emissão, de certa maneira, comete uma violência em relação a essas instituições, tanto às instituições de previdência privada quanto às companhias de seguro, como também os chamados fundos de pensão (...) A preocupação do Estado, com relação a esse tipo de organização, deve se fundamentar na saúde financeira, no acompanhamento da saúde financeira. É dizer: essas organizações têm que ter condições de fazer frente aos compromissos que assumem junto à sociedade. (p. 167*)*

O constituinte Eduardo Jorge questionou sobre os subsídios alocados ao setor de previdência privada:

> Então, o meu interesse e a minha pergunta se dirigem a saber o montante dessa quantia que originalmente há de se convir seria dinheiro que poderia ser arrecadado para o Orçamento Geral da nação. E, como muito bem disse o presidente da Associação das Entidades da Iniciativa Privada, aqui, no Brasil estamos muito longe de um estado de seguridade social avançado. Minha preocupação é esta: será que é justo e correto que esse dinheiro que deveria ser arrecadado pelo orçamento seja retirado desse orçamento – e a meu ver é uma espécie de subsídio, esse

> incentivo fiscal funciona como espécie de subsídio – seja retirado dinheiro do orçamento e destinado a uma empresa que visa lucro? (p. 167)
>
> Temos cinquenta milhões de trabalhadores, em geral ativos, e quase metade não tem seguridade social alguma no Brasil. (p. 169)

O Sr. Amauri Soares complementa:

> A questão, colocada em termos éticos, é saber se na verdade uma bateria de incentivos fiscais dessa natureza e dimensão, ainda que adequada do ponto de vista do contingente de pessoas a que atende, não seria inequitativa do ponto do vista da sociedade como um todo. Essa, acho ser a sua condição. (p. 169)

O Sr. João Régis se posiciona a respeito da questão e defende os incentivos fiscais, inclusive as contribuições das patrocinadoras estatais para seus fundos de pensão:

> Eu sou a favor. Acho que temos, aí, primeiro o argumento da indústria nascente. Temos que convencer o empresário nacional, sobretudo o empresário nacional privado (...) Acho que temos que convencer esse cidadão no sentido de que ele deve fazer um esforço no sentido de política de pessoal mais adequada, que não necessariamente se expressa só no salário, não é verdade? Como disse em minha curta exposição, acho que a previdência complementar é um dos mecanismos mais eficientes, moderno, com o qual o capitalismo pode contar, no sentido de realmente exonerar gradativamente a ação do Estado no tocante à questão social do futuro do empregado, quando ele deixa de produzir, ou de seus familiares, quando ele morre. Realmente, estou convencido de que integra o capitalismo moderno esse instrumento. (p. 170)
>
> Então, se você verifica, como é o caso do Brasil, que ainda se trata de uma indústria incipiente, porque poucos são os empresários que têm consciência da importância de uma política de pessoal adequada, e se você decide induzir o empresário a assumir um papel significativo nessa indústria, acho que o mecanismo da política fiscal, do incentivo fiscal, é poderoso, se você induz a aproveitar incentivos fiscais e por essa via beneficiar seu empregado. (p. 170)
>
> Penso que, mesmo do ponto de vista de uma política essencialmente trabalhista, isso faz sentido, de benefício ao trabalhador, isso faz sentido, desde que estejamos raciocinando num mundo capitalista, onde o estímulo econômico é algo importante. (p. 170)
>
> No caso da estatal, penso que a estatal contribuindo, portanto, da sociedade contribuindo, entendo que a questão tem que ser encarada sob uma ótica diferente. (p. 170)
>
> Percebo que se o Estado, de uma certa maneira, aloca uma parte de seus recursos, abrindo mão, como coloca muito bem V.Exa., de parte de sua receita, para garantir ao seu funcionário, ao funcionário da empresa estatal, se ele não faz isso para todos os seus funcionários, é uma outra questão posta, acho que até deveria fazê-lo, mas se ele faz para um contingente de funcionários que pertencem às grandes empresas estatais do país, que têm uma participação significativa no Produto Interno Bruto, algo em torno de 40% do que se produz neste país hoje, é produzido por empresas estatais, gostemos disso ou não. Então, acho que conceder algum tipo de benefício aos seus empregados, complementar a própria Previdência Social, faz sentido. (p. 170)

Ao final dos debates, o constituinte Eduardo Jorge questiona se essa atividade econômica sobreviveria sem os incentivos e subsídios do governo.

O Sr. Amauri Soares responde:

> Sobreviveria, como sobreviveu durante o ano de 1986 (...) Obviamente, se você tem incentivos fiscais, as pessoas são mais inclinadas a participar (...) Mas eu gostaria de colocar que o governo entendeu no sentido de incentivar a poupança, sendo a poupança um fundo de financiamento, desenvolvimento e crescimento nacional (...) há uma permanência do valor da contribuição, cinquenta anos, à disposição do governo, para quê?, para incentivar a economia, para capitalizar as empresas. É, realmente, uma atitude de governo de uma certa liberalidade neste aspecto do incentivo fiscal, para buscar a poupança que lhe favorece. (p. 176)

Importante mencionar que foi acrescentado à Constituição de 1988 um dispositivo (**§ 8º do art. 201 – redação original)** que vedava a subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Quanto aos problemas enfrentados pelos participantes das empresas de previdência privada, o constituinte Fábio Feldman questionou:

> Gostaria de abordar alguns aspectos relativos ao que chamaria o consumidor da previdência privada que, muitas vezes, a gente tem assistido a verdadeiros escândalos nessa área, e, mais do que isso, a Susep, que é o órgão encarregado pela legislação de fiscalização, muitas vezes, é absolutamente negligente. Inclusive eu, como advogado, há dois ou três anos, tenho uma certa ligação com a área do consumidor, via nesses montepios que o sujeito contribuía, mensalmente, e se, num determinado momento, desistisse de continuar no plano, perdia o direito de ser restituído e ele, só depois de um determinado momento, quatro ou cinco anos, receberia de volta o que investiu, sem correção monetária (...) (p. 171)

> Gostaria de saber, em termos constitucionais, quais seriam as garantias que poderíamos pensar em conceder, pensando que não é um consumidor isolado, mas pelos números que foram dados aqui, são milhões de brasileiros que são cotidianamente lesados (...) (p. 172)

O Sr. João Régis explica, embora não apresente solução para resolver os problemas já consolidados relativos a entidades de previdência privada aberta sem fins lucrativos, que ainda hoje existem e não foram solucionados por completo pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001:

> Então é preciso diferençar com muita clareza, para que as pessoas tenham realmente essa informação, o que era a chamada indústria de montepios, antes do advento da Lei nº 6.435, o que é e que se pretende que seja a previdência privada nesse país na atualidade (...) 95% das reclamações são provenientes de pessoas que ingressaram nos antigos montepios e tiveram os seus planos bloqueados, ou seja, as pessoas compravam planos, sem correção monetária, pagavam também durante muitos anos as suas contribuições sem correção monetária e, quando o chefe da família falecia, evidentemente os benefícios eram pagos sem correção monetária. Isso criou realmente uma insatisfação enorme. Isso, com a nova legislação, primeiro acabou, quer dizer, todos os planos comercializados após a legislação são planos com correção monetária, tanto do ponto de vista da contribuição, a correção pode ser feita trimestralmente, semestral ou anualmente, quanto também do ponto de vista do benefício, mantendo, dessa forma, o necessário equilíbrio atuarial (...) (p. 172)

3.4.2. Sobre as entidades fechadas

A maior demanda da Abrapp, segundo seu presidente, Paulo Mente[11], consistia em:

> O pleito de todas essas entidades, que compõem o sistema brasileiro, assim como o pleito das empresas que a elas estão associadas, é o pleito no sentido de que se reconheça a criação e o funcionamento do sistema privado fechado como complementar à atividade do Estado. (p. 205)

De destacar que tal reconhecimento era de fundamental importância para que estas entidades tivessem um tratamento tributário diferenciado em relação às demais instituições financeiras.

Em que pese o esforço da Abrapp e dos participantes de fundos fechados de previdência, na Constituição de 1988 não houve menção expressa sobre essa questão. A isenção contributiva só foi assegurada taxativamente para as entidades beneficentes de assistência social **(§ 7º do art. 195 – redação original).**

O constituinte Eduardo Jorge procurou aprofundar o debate questionando mais uma vez sobre a natureza jurídica das empresas patrocinadoras e sobre o valor médio da aposentadoria paga pelas entidades fechadas. O Sr. Paulo Mente explicou:

> Talvez o evento a que o constituinte Eduardo Jorge quis se referir, digamos, é o fato de o setor estatal ter sido aquele que iniciou esse tipo de atividade no país. Mas

[11] O depoimento do Sr. Paulo Mente foi publicado no *Danc* (Suplemento) de 20/7/1987, p. 204-211.

> constatamos hoje já, com bastante alegria, que das 180 entidades formadas no país, 77 já pertencem ao setor privado. (p. 208)
>
> Apesar de termos 43% das entidades no meio privado, elas representam hoje apenas 30% em número de segurados. De 1 milhão e 700 mil trabalhadores que são hoje associados a nosso sistema, temos 30%, cerca de 650 mil, ligados a entidades sustentadas pelo setor privado. (p. 209)
>
> É evidente que, como temos uma distribuição de renda muito aquém daquela desejada no país, a previdência privada complementar acaba dando melhores benefícios àqueles que estão nos patamares de rendas mais altas. (p. 209)
>
> Veja bem, a média salarial é a média salarial que as empresas arrecadam. Cada empresa tem um salário médio diferente (...) Compreendo sua pergunta e respondo da seguinte forma: há um determinado – não vou dizer privilégio – benefício maior para os empregados de maior renda. (p. 209)
>
> Porque a Previdência Social, evidentemente, tem um teto de benefícios. Aqueles empregados que possuem uma renda maior acabam tendo um decréscimo de renda na Previdência Social muito maior do que aquele trabalhador de baixa renda. Então, o Sistema de Previdência Privada Fechada, talvez, até por esta deficiência da previdência do próprio Estado, acaba complementando ou suplementando rendas de uma forma mais eficaz para os trabalhadores que se encontram em faixas de rendas mais altas. (p. 209)

A partir dos debates na Subcomissão, o constituinte Eduardo Jorge conseguiu demonstrar a regressividade do sistema previdenciário de previdência privada, que, em termos de recursos públicos, privilegia a complementação de altos salários ao invés de ampliar as prestações previdenciárias a trabalhadores de baixa renda. No entanto, não conseguiu que a Constituição de 1988, em sua redação original, incluísse qualquer cláusula de barreira para as contribuições das patrocinadoras estatais para os fundos de pensão. Tal medida só veio a ser implementada a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, em nova redação dada ao art. 202, § 3º.

3.5. Considerações finais

O debate acerca das matérias relativas à previdência social centrou-se na figura do então ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães. Como representante da sociedade civil foi ouvido apenas o presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, Sr. Obed Vargas.

Esse esvaziamento pode ter ocorrido em função da existência de uma comissão, no âmbito do Ministério da Previdência Social, destinada a analisar os problemas do sistema previdenciário e apresentar soluções, por meio de anteprojeto de lei. Essa comissão contava com a participação paritária de representantes dos trabalhadores e empregadores e também de especialistas em matéria previdenciária. Durante o período em que ocorreram as audiências públicas, o anteprojeto estava sendo discutido no âmbito do Conselho Superior de Previdência Social, órgão ligado à estrutura do então Ministério da Previdência e Assistência Social e que contava, entre outros, com representantes da CUT, CGT, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura.

Por outro lado, o debate em relação à previdência privada foi mais acirrado, tendo sido lançadas as bases para as reformulações posteriores, contidas na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e nas Leis Complementares nº 108 e 109, de 29 de maio de 1999.

Importante mencionar que a nova previdência social que emergiu do texto da Constituição de 1988 em muito avançou nos princípios da universalidade e da uniformidade de tratamento entre as populações urbana e rural. Tais medidas tiveram importante repercussão redistributiva na sociedade brasileira, com efeitos significativos sobre a redução nos níveis de pobreza.

Na área rural, onde os maiores efeitos foram sentidos, estima-se que mais de quatorze milhões de pessoas foram afetadas positivamente pelas novas regras constitucionais.

Para financiar tais ações, foi prevista a diversificação da base de custeio e instituído o Orçamento da Seguridade Social.

Em que pesem tais determinações, o equilíbrio financeiro na área previdenciária precarizou-se. De fato, enquanto as despesas com os novos benefícios previdenciários elevaram-se de 2,6% do PIB, em 1988, para 4,5% do PIB, em 1995, a receita previdenciária líquida, isto é, a contribuição incidente sobre a folha de pagamentos, descontadas as transferências efetuadas para terceiros, elevou-se em ritmo muito menor, passando de 4,3% do PIB, em 1988, para 4,6% do PIB, em 1995.

A partir desse novo patamar de gastos, uma série de reformas constitucionais relativas à legislação previdenciária foi implementada com o intuito de minimizar esse desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência público.

As soluções para a previdência social, no entanto, precisam ser avaliadas com critério, haja vista a importância dessa política, bem como daquela relativa à assistência social, na redução da pobreza no Brasil.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
6ª 21/4/1987	Amaury Soares Silveira	Presidente da Associação Nacional da Previdência Privada (Anapi)	Previdência privada aberta
	João Régis Ricardo dos Santos	Superintendente da Superintendência de Seguros Privados (Susep)	Idem
	Obed Dornelles Vargas	Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	Planos de benefícios da Previdência Social
8ª 22/4/1987	Raphael de Almeida Magalhães	Ministro da Previdência e Assistência Social	Seguridade Social
13ª 5/5/1987	Reinhold Stephanes	Ex-presidente do INPS, Inamps e ex-deputado	Previdência Social
16ª 11/5/1987 e 12/5/1987	Paulo Mente	Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (Abrapp)	Previdência privada fechada

4. Meio ambiente

4.1. Considerações iniciais

Em relação ao tema "meio ambiente", ocorreram depoimentos em duas audiências públicas, com a participação de representantes: da Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Sr. Roberto Messias Franco; da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Sr. Carlos Alberto Xavier e Sra. Fernanda Colagrossi; da SBPC, Sr. Ângelo Barbosa Machado; do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas, Sr. Fernando Salino Cortes; e do Instituto Brasileiro de Siderurgia, Sr. Carlos Alberto Oliveira Roxo.

Nos depoimentos e discussões, as posições colocaram-se praticamente em sua totalidade como complementares. Choques de ideias surgiram pontualmente em relação ao controle da poluição industrial. Participaram dos debates sobre o tema nas referidas audiências públicas, entre outros, os constituintes: Abigail Feitosa, Carlos Mosconi, Eduardo Moreira, Fabio Feldmann, José Elias Murad, Maria de Lourdes Abadia, Raimundo Bezerra, Raimundo Rezende e Sandra Cavalcanti.

Não obstante terem acontecido poucas exposições sobre o tema nas audiências públicas, a questão ambiental veio a receber no texto da Constituição de 1988 um destaque sem precedentes. O meio ambiente é objeto de capítulo específico no título da Constituição relativo à ordem social (art. 225), que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e prevê diferentes atribuições para o Poder Público e a coletividade, assim como de diferentes dispositivos distribuídos ao longo do texto de nossa Carta Política, relativos à repartição de competências (art. 21, incisos IX, XVIII, XIX e XXIII; art. 22, incisos IV, XII e XXVI; art. 23, incisos III, VI, VII e XI; art. 24, incisos VI, VII e VIII; e art. 30, inciso VIII); às funções institucionais do Ministério Público (art. 129, inciso III); aos princípios da ordem econômica (art. 170, inciso VI); à função social da propriedade rural (art. 186, inciso II); ao sistema único de saúde (art. 200, inciso VIII); ao patrimônio cultural (art. 216, *caput*, inciso V); e às terras ocupadas pelos índios (art. 231, § 1º).

4.2. Contexto histórico

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte coincidiram com a intensificação, em nível mundial, dos debates sobre a questão ambiental.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, é considerada um marco no ambientalismo moderno. Entre os desdobramentos da conferência, estão a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e alterações de relevo nas ações governamentais direcionadas à proteção do meio ambiente. No Brasil, criou-se em 1973, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), embrião de órgãos como o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Em 1983, a partir de indicação de reunião de avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo realizada no ano anterior, foi instituída a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Essa comissão lançou em 1987 o documento Nosso Futuro Comum, conhecido como *Relatório Brundtland*[12]. Esse documento firmou o conceito do desenvolvimento sustentável, definido como o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas. Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, constam referências expressas ao *Relatório Brundtland.*

Na sequência direta desse processo, está a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, que aprovou documentos internacionais

[12] A referência é à presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

importantes como a Agenda 21, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima.

Parece importante comentar, além disso, que a Constituição de 1967/1969 delegava exclusivamente à União a prerrogativa de legislar, entre outros temas, sobre águas, floresta, caça e pesca. Na verdade, grande parte de nossa política ambiental era concentrada na esfera central de governo, especialmente no que se refere à proteção da flora e da fauna, em virtude do que estabeleciam em termos de atribuições dos órgãos ambientais federais a Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e a Lei 5.197/1967 (Lei de Proteção à Fauna). Com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, caminhou-se na linha da descentralização, consoante já se apontava como diretriz na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Foram explicitadas as competências executiva comum (art. 23, incisos III, VI, VII e XI, CF 88) e legislativa concorrente (art. 24, incisos VI, VII e VIII, CF 88). Essa mudança acompanha o próprio processo de reconstrução democrática do país.

4.3. Temas debatidos

Na primeira audiência pública dedicada ao tema (14ª reunião da Subcomissão), ocorrida em 6/5/1987, o Sr. Roberto Messias Franco destacou a importância de a nova Constituição refletir uma nova visão de desenvolvimento que incorporasse uma perspectiva ecológica, alicerçada em quatro pontos, apresentados a seguir em suas palavras:

> (...) primeiro, o uso dos recursos naturais para a satisfação das necessidades das populações locais, dizendo não, colocando entraves, na medida em que isso signifique uma opção do povo brasileiro à transferência pura e simples da riqueza que, do ponto de vista das riquezas dos lugares, das riquezas de cada região brasileira, significa uma simples espoliação – vide Minas com as paisagens da época do ouro – e do ponto de vista ecológico, a exportação de energia e de material e a degradação, portanto, do ecossistema ali existente. (...)
>
> O segundo princípio – parece-me – poderia ser a organização da participação por estruturas horizontais de decisão, ou seja, a participação da população, levando até ao nível municipal a participação nas novas decisões econômicas que tenham as suas repercussões ambientais e socioeconômicas. (...)
>
> Um terceiro item, que me parece importante para o pensamento dos Srs. Constituintes, e que eu ousaria trazer como uma modesta contribuição nossa, é a necessidade da valorização do que chamamos de ecotécnicas, ou seja, as técnicas de aproveitamento dos recursos, as técnicas de desenvolvimento que estejam em simbiose, que sejam respeitadoras dos valores tecnológicos, dos valores da população em cada lugar, quer dizer, muitas vezes quando se vai trazer de outros lugares tecnologias importadas a custo, geralmente, muito caro, estamos, ao mesmo tempo, destruindo técnicas e formas de aproveitamento, formas de utilização do espaço dos recursos que a localidade, a população, tem, às vezes, há séculos.
>
> Finalmente, gostaria de chamar a atenção para o ponto sobejamente discutido e visto da necessidade de solidariedade diacrônica com as gerações futuras, que haja o preceito de ser necessário legar às gerações futuras o patrimônio e as condições de qualidade de vida do ambiente. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 164-165)

Cabe chamar a atenção para a convergência da parte final do trecho acima transcrito com o disposto no art. 225, *caput*, da Constituição. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que apresenta vínculo direto com o princípio da solidariedade, é expressamente associado por nossa Carta Magna às presentes e futuras gerações.

O mesmo depoente salientou como problemas ambientais que se colocavam como desafio: a expansão urbana acelerada, com geração de diferentes tipos de poluição e degradação da fauna e flora; a poluição industrial, que afeta mais gravemente a população de mais baixa renda; a precária situação das unidades de

conservação[13]; e as práticas agrícolas indevidas com uso abusivo de agrotóxicos e outros problemas. No texto da Constituição, têm relação com esses tópicos as atribuições governamentais dispostas no art. 23, incisos VI e VII, e no art. 225, § 1º, incisos I a VII. No caso das práticas agrícolas, surge também a inserção da utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente como elementos da função social da propriedade rural (art. 186, inciso II).

Parece interessante reproduzir trecho da fala do Sr. Roberto Messias Franco que traduz situação ainda hoje atual, apesar de o volume de áreas protegidas e o número de entidades governamentais direcionadas à proteção ambiental terem crescido bastante nas últimas duas décadas:

> (...) temos treze milhões de hectares em áreas federais de preservação criadas, sob a guarda de entidades como a Sema e o IBDF. Desses treze milhões, mais de 60% ainda não foi regularizado sob o ponto de vista fundiário, ou seja, existem apenas no papel. Então, vejam V.Exas. que a situação é precária: além desses órgãos não terem regularizado as estruturas necessárias para fazer com que a defesa seja efetiva, eficaz das áreas de preservação, que entre outras coisas são extremamente necessárias para a defesa da diversidade biológica que deverá ficar para o Brasil futuro, para as novas gerações, além disso, cremos que existem muito poucos universitários da comunidade científica trabalhando nessas áreas preservadas para fazer com que haja novas descobertas de desenvolvimento, novas descobertas da ciência nacional a partir desses pontos.
>
> (...) Temos recursos pequenos ainda. Vários estados brasileiros ainda não têm os seus órgãos de controle da poluição, de controle ambiental, de controle da biota[14] nativa e da diversidade biológica, eficientes e corretamente equipados. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 165)

[13] Unidades de conservação são espaços territoriais ambientalmente protegidos, delimitados e geridos pelo Poder Público. Há diferentes tipos de unidades de conservação, reunidos em dois grupos – unidades de proteção integral e de uso sustentável. Atualmente, as unidades de conservação são disciplinadas em nível nacional pela Lei 9.985/2000.

[14] A biota reúne o conjunto de seres vivos de uma região.

Os representantes da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte do Conama apresentaram documento elaborado a partir da contribuição de diferentes entidades governamentais e não governamentais, com a proposta de princípios norteadores da questão ambiental na Constituição, além de sugestões para os dispositivos relativos aos direitos e garantias, às competências dos entes federados, à ordem econômica, aos bens públicos, às comunidades indígenas e outros temas.

O Sr. Carlos Alberto Xavier destacou a relevância do princípio da natureza como patrimônio cultural do Brasil. Em suas palavras:

> Data do início da colonização do país a expressão "fazer Brasil", que significava a exploração intensiva das riquezas que iam sendo identificadas e localizadas pelos mercadores da época, em toda a extensão da costa do pau-brasil, território compreendido entre Cabo Frio, no Rio de Janeiro, e Cabo de São Roque, no Rio Grande do Norte.
>
> Aí se identifica a gênese do caráter predatório do desenvolvimento no Brasil. Este vocábulo que hoje designa o natural do Brasil, do século XVI ao XVIII, denominava os indivíduos que se dedicavam ao negócio do pau-brasil.
>
> Diz o frei José Gregório que, ao invés de se chamarem brasilianos ou brasilienses os habitantes da nova terra, o gentílico, porque ficaram sendo designados, era o mesmo apelativo que se aplicava aos negociantes do pau-brasil, isto é, brasileiros.
>
> Não é de se estranhar que um povo, com esse gentílico, tenha continuado a praticar, mesmo após a Independência, uma ocupação predatória de seu território, a qual, sem braço escravo e terra farta para gastar e arruinar, como dizia Sérgio Buarque de Holanda, não para proteger ciosamente, seria irrealizável.
>
> Também não é estranho que date apenas de cinquenta anos a preocupação sistemática com a preservação do nosso patrimônio natural e cultural. E ainda que, inicialmente, tenha se restringido à proteção dos bens históricos, arquitetônicos e artísticos. São contemporâneos da Revolução de 1930 dois grandes movimentos em defesa da natureza e da cultura no Brasil. No primeiro deles,

cerram fileiras todos aqueles que defendiam a mudança profunda na regulamentação e controle da exploração da natureza e do uso de seus recursos no Brasil, tendo surgido, naquela década, o Código de Minas, o Código de Águas, o Código Florestal de 1934 e 1937. A eles devemos também a criação das primeiras entidades voltadas para a conservação da natureza. Esses pioneiros conservacionistas refletiam, conforme descrito por Alberto Torres, em 1915, preocupação anterior com a deterioração das terras pela lavoura do açúcar e do café, ou com a devastação das matas, gerando o desperdício, conforme alertava Gilberto Freire, em 1925.

Ao segundo movimento deve-se o surgimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), criado em 1936, reformado em 1937 e com o arcabouço jurídico definitivo com o Decreto-Lei nº 25, de novembro de 1937. Quer dizer, desde os anos 30, estava bem presente o conceito hoje predominante do patrimônio cultural, o todo constituído pela integração do homem à natureza. Orientada pelo referido decreto-lei, a pioneira ação de proteção fundamenta-se, por um lado, no valor paisagístico excepcional atribuído a certos sítios e acidentes geográficos; por outro, a proteção a determinados sítios, parques, jardins, deu-se em nome do valor histórico, arqueológico, etnológico.

Da experiência cinquentenária da conservação do patrimônio cultural e natural do Brasil, retiramos vários exemplos de proteção a alguns dos melhores espaços naturais, marcados por alguma referência cultural relevante, desde os parques históricos, jardins, monumentos importantes pela singularidade, como o Pão-de-Açúcar, a Baía de Guanabara, e tem expressões mais complexas, recentes, como a Serra do Mar, tombados pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio cultural nos estados, primeiramente em São Paulo e, mais recentemente, na região do Paraná. (...)

Existem, hoje, nas regiões tropicais, cerca de sessenta mil espécies de plantas ameaçadas de extinção pela fúria extrativista. Este comportamento vem empobrecendo o patrimônio genético indispensável à humanidade, muitas vezes localizado em regiões nativas, de equilíbrio frágil e onde a natureza ainda não foi sequer descrita para a ciência.

> A importância da proteção ao patrimônio natural não está apenas na consideração material, ou na valorização econômica dos recursos naturais, mas na relevância cultural dos processos adaptativos de grupos sociais ao seu meio ambiente; práticas não predatórias, mais do que técnicas conservacionistas se constituem no conhecimento ecológico, patrimônio da comunidade, e devem ser mantidas, protegidas, incentivadas, não só como estratégia para assegurar a transmissão a gerações futuras do legado cultural recebido, mas também para evitar problemas advindos do êxodo para as grandes cidades.
>
> Ao Estado cabe agir, tendo em vista o interesse maior da sociedade civil, planejando suas intervenções, de forma a evitar abusos, e, em áreas protegidas, como os parques nacionais, reservas biológicas, não se deve restringir a metodologia de manejo e uso, mas considerar processos culturais significativos que importam conservar junto com o patrimônio natural.
>
> O papel do Estado, portanto, não se esgota na conservação exclusiva da natureza, já que, como foi dito, patrimônio natural é o todo constituído pela integração do homem à natureza, e, por essa razão, é igualmente dever do Estado promover a educação para a natureza. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 166-167)

Assim, o Sr. Carlos Alberto Xavier, além de colocar em relevo a inter-relação entre o patrimônio natural e o cultural, preocupação que se encontra refletida no art. 216, *caput*, inciso V, também qualificou como essenciais as ações no campo da educação ambiental, foco do art. 225, § 1º, inciso VI, da Constituição.

A Sra. Fernanda Colagrossi centrou seus comentários em tema específico, o bem-estar animal. Entre outros pontos, afirmou:

> V.Exas. sabem que, no trato dos animais domésticos que usamos, a morte de um boi, no matadouro, é feita por exigência através de sangria, e esses animais são sangrados vivos e em plena consciência do seu sofrimento e da sua dor; um boi, para ser atordoado, ele recebe golpes na cabeça, através de uma marreta, e esses golpes são feitos por um homem, depois de certo tempo, cansado. Então, esses animais são içados e são sangrados em perfeita

consciência. A Organização Mundial da Saúde já combate isso, não em termos de um problema humanitário, mas em termos de saúde pública. Esse animal estressado muda o PH da sua carne e ele libera a adrenalina, que também vem trazer toxinas na carne que nós utilizamos. A Organização Mundial de Saúde recomenda a insensibilização, para a higiene dessa carne. (...)

Quero dizer a V.Exas. que no Hospital da Lagoa, no Rio de Janeiro, como as cobaias custam dinheiro e os cachorros são tirados da "carrocinha" que os recolhem na via pública, e não são vendidos, eles lá estão utilizando, num hospital conveniado com o Inamps e, portanto, deveria ter pessoal habilitado para isso, estão utilizando esses cachorros, porque também tem um campo de exposição muito maior, para que os enfermeiros aprendam sutura neles. Esses cachorros têm as cordas vocais cortadas para não latirem, e são usados, às vezes, quando há a possibilidade de estoque, o curare, que é, como os senhores sabem, paralisante e não anestesiante.

Estou citando apenas alguns fatos para mostrar aos senhores a importância de regulamentar, através da Constituição, o uso em relação aos animais não apenas da nossa fauna, mas em relação aos animais que nós usamos. (...)

Queria dizer aos senhores que no litoral de Santa Catarina existe uma cultura, de origem açoreana, que se chama farra do boi – os senhores devem ter lido nos jornais – que é feita na Semana Santa. Lá, um animal é comprado, normalmente por um político que doa à cidade onde é feita, e as cidades, só para os senhores terem uma noção, são Iguaçu, Tijuca, Porto Belo, Navegantes, Garupaba, Paulo Lopes, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Governador Celso Ramos, Itapema, Camboriú, Barra Velha, Praia da Armação e Florianópolis. Esse boi é dado à população pelos políticos locais, normalmente, sobretudo em época de eleições, e esse boi tem os olhos furados, tocam fogo no rabo, enfiam ferro nas suas cavidades, são cortados lentamente, e quando eles morrem antes do tempo, porque eles devem morrer apenas no Sábado de Aleluia, outros bois são trazidos. (...)

Eu só queria pedir, aqui nesta sala, de tanta importância para a Constituição, de tanta importância para as leis que vão nos reger: piedade! Não só aos animais, como também à nossa alimentação. E que seja feita na Constituição alguma coisa muito firme e muito séria em relação à morte dos animais que nos alimentam, dos animais que nos servem e que nós utilizamos. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 167-168)

Essa demanda encontra resposta no art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição, que em sua parte final veda práticas que submetam os animais à crueldade. O constituinte Fabio Feldmann, vale dizer, afirmou na própria audiência pública, logo após a fala da Sra. Fernanda Colagrossi, que apresentaria uma proposta de dispositivo constitucional que vedasse expressamente a crueldade contra os animais. O dispositivo inserto na Carta de 1988, merece ser registrado, já sustentou decisões do STF que consideraram discrepantes da norma constitucional a denominada "farra do boi" e as "brigas de galo".

O Sr. Ângelo Barbosa Machado, falando em nome da SBPC, fez referência ao *Relatório Brundtland*, então recém-lançado, e à relevância do texto da Constituição como base das normas ambientais:

(...) E notem que no mês passado saiu um documento produzido por uma comissão da ONU que chama a atenção para a gravidade da situação ambiental, especialmente no Terceiro Mundo, correlacionando tudo isso com o problema de pobreza, de dívida externa etc.

Esse documento da ONU mostra que o problema ambiental é atual e é preocupante, em escala mundial, principalmente no Terceiro Mundo. Mostra esse documento, também, que as ideias colocadas há algum tempo atrás, na Conferência de Estocolmo, continuam válidas.

Um dos problemas que vejo do meio ambiente, no Brasil, diz respeito à legislação. Nós temos uma legislação bastante grande sobre meio ambiente. Mas eu costumo dizer, e o povo sabe, que neste país tem dois tipos de lei: lei que pega e lei que não pega. É interessante que grande número das leis ambientais estão na segunda categoria, ou seja, são leis que não são levadas a sério. O exemplo de uma lei que não pega é o Código Florestal,

porque, se tivessem respeitado o Código Florestal, nossa situação florestal não seria como hoje. Um dos problemas é que esta legislação não tem o respaldo de princípios constitucionais, quer dizer, é uma legislação solta, ela não está apoiada em conceitos bem formulados na nossa Constituição.

Devo lembrar que, na nossa Constituição atual, as palavras meio ambiente e ecologia não existem, não foi falado nunca. Existe apenas um artigo, que é o art. 172 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que fala de erosão e de poluição. De tal modo que a nossa Constituição está muito atrasada em relação às Constituições modernas, surgidas, principalmente, depois da Conferência de Estocolmo. Nessas novas Constituições existem capítulos muito bem fundamentados, como o de meio ambiente, que dão subsídio à legislação que daí saia.

(...) É importante que as ideias de meio ambiente não estejam dispersas em toda a Constituição, mas estejam em um capítulo conciso, sem prejuízo de que itens de meio ambiente possam estar dispersos em outros pontos. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 168-169)

O expositor, perceba-se, defendeu a inserção de um capítulo específico sobre meio ambiente, o que veio a ser efetivado na forma do art. 225 da Constituição. Explicou, ainda, o conteúdo do documento com propostas elaborado pela comissão da SBPC voltada ao estudo dos problemas ambientais:

O capítulo que nós propomos constitui um conjunto integrado de apenas quatro artigos. Eis o art. 1º:

"Art. 1º Todos têm direito a um ambiente sadio, ecologicamente equilibrado e adequado para o desenvolvimento da vida, com o dever de o defender."

Assim, nós colocamos, a nível de Constituição, o direito a um ambiente sadio como um direito fundamental do cidadão, a par dos outros direitos já consagrados, como a liberdade, a educação e a saúde. (...)

No nosso art. 2º nós damos as estratégias que obrigatoriamente o Poder Público deveria usar para obter esse meio ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento da vida.(...)

Em primeiro lugar seria assegurar em âmbito nacional e regional a diversidade das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético desta nação. Neste item, o problema da extinção de espécies animais e vegetais é tratado em termos de diversidade biológica. A extinção de espécies passaria a ser inconstitucional, porque diminuiria a diversidade biológica e diminuiria o patrimônio genético desta nação. O problema de extinção de espécie é tratado em várias Constituições. Aliás, eu diria aqui que a Comissão de Meio Ambiente da SBPC estudou comparativamente pelo menos quinze Constituições no seu conteúdo ambiental, e esse item é original no sentido de que seja a primeira Constituição a tratar o problema da extinção de espécie em termos de diversidade biológica. Por quê? Porque essa é uma visão moderna. (...)

Estudos recentes têm mostrado que o Brasil é o país de maior diversidade biológica do mundo, que tem a fauna e a flora mais diversificada do mundo. (...) Assim, a preservação da diversidade biológica é a preservação de uma peculiaridade nossa, de algo que temos de forma mais avançada, mais rica do que os outros países. (...)

Então, na medida em que inserimos como um bem a ser preservado a diversidade, nós estamos protegendo as espécies de animais e plantas, tentando incutir uma mentalidade que valoriza aquilo que é nosso. E essa valorização não é apenas em termos estéticos porque as espécies da fauna e da nossa flora estão sendo destruídas antes de serem estudadas e o valor genético que existe começa a ser apreciado. (...)

O item 2 já foi tratado aqui, e viabiliza esse aspecto, em termos da criação de parques e áreas de reserva. O Dr. Roberto, da Sema, já chamou a atenção para o estado de calamidade em que se encontram nossos parques e áreas de reserva. Nesse item, define-se a obrigação do Poder Público de criar essas áreas mas, também, a obrigação de mantê-los através de serviços públicos indispensáveis à sua finalidade. É preciso acabar com a criação de parques de sentido político, no papel. Cria-se no papel e depois acabou, some. De modo que isto nós tentamos prever aqui.

Um outro item é a ordenação do espaço territorial, de forma a construir paisagens equilibradas. Se houvesse um planejamento do uso do espaço, não haveria um Cubatão. Em Cubatão concentrou-se uma quantidade enorme de fontes de poluição ao lado de uma mata. A poluição destruiu a mata e, com isto, houve a erosão e houve a invasão da própria área urbana, por terra, vinda da Serra do Mar, com um acidente ecológico que todos conhecem. Portanto, inserir um item sobre a necessidade de ordenação do espaço territorial é fundamental.

Um outro item é o único da Constituição anterior que fala de poluição e erosão. Um outro item importante: assegurar e promover, com base em princípios ecológicos, um aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos, garantindo-se sua reserva e estocagem para gerações futuras.

Aqui, nós temos o fundamento da conservação, no seu conceito internacional e científico. Conservar não tem o sentido imobilista que muitos querem dar. Existe um sentido de conservar a natureza, de não se poder matar um animal ou uma planta – é o sentido da utilização racional para que não acabe. Aliás, a nossa proposta não usa o termo racional. Isto existe em algumas Constituições. Para um fazendeiro que tem uma mata, cortar a mata, fazer carvão e ganhar dinheiro, isto é racional. O que é racional para um, não é para outro. Nós definimos: promover com base em princípios ecológicos, ou seja, a ciência que vai definir a utilização racional é a ecologia. Por outro lado, aqui prevê a estocagem e a manutenção para as gerações futuras. Frequentemente, se faz oposição entre economia e ecologia. Essa oposição não existe. Eu costumo dizer que a ecologia é a economia a longo prazo, só que os nossos economistas, em geral, só veem a curto prazo, no período da sua gestão no órgão em que estão. (...)

Há um item sobre a elaboração de estudos de impacto ambiental, que é fundamental, mas deve ser feito de modo a definir prioridades e alternativas e não simplesmente para enfeitar um pedido de empréstimo no exterior ao Banco Mundial. Os estudos de impacto ambiental têm que ser postos como uma rotina, como uma variável nova nos trabalhos que decorrem em dano grave ao meio ambiente e este é um dos itens da nossa proposta.

Finalmente, refere-se ao problema da educação ambiental que deve ser feita em todos os níveis, na forma da lei.

O terceiro item fala, como eu disse, da defesa do cidadão lesado nos seus direitos a um meio ambiente sadio sob a forma de indenização ou de reposição. E o art. 4º, finalmente, define o atentado ao meio ambiente como crime e não contravenção. Deve ser assim: se uma pessoa dá um tiro e mata outra, é um crime. Mas, se uma pessoa, por negligência, causa um acidente ecológico que mata cem pessoas, isto não é crime, é contravenção. Contravenção não funciona, não é levada a sério. Faz-se acordo de tolerância para contravenção e até governos estaduais estão fazendo acordo de tolerância – isto não é levado a sério. (...) (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 169-170)

Vê-se que o documento apresentado pela SBPC contempla diversos aspectos que, com ajustes, foram incorporados na Carta de 1988: o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*); a preocupação com a diversidade das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético (art. 225, § 1º, incisos I e II); a criação de áreas protegidas (art. 225, § 1º, inciso III); os estudos prévios de impacto ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV); a educação ambiental (art. 225, § 1º, inciso VI); e os efeitos penais e civis das infrações ambientais (art. 225, § 3º). Esse documento foi uma das principais bases do art. 225 da Constituição, não parece haver dúvida.

O representante do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas e da Apande, Sr. Fernando Salino Cortes, apresentou, entre outros, os seguintes comentários:

(...) A lei que consideramos uma das mais importantes a ser colocada na Constituição é a que fala sobre a avaliação do impacto ambiental.

Em relação a essa lei nós temos um ponto de vista de que ela precisa ter uma salvaguarda que estabeleça a atribuição de a quem cabe fazer a avaliação de impacto. Por exemplo: hoje em dia uma grande firma de consultoria pode executar um projeto de uma barragem, ou de uma estrada, ou qualquer coisa que cause impacto ao ambiente e ela mesma, através de empregados seus ou de um

departamento da própria firma, executar a avaliação de estudo e apresentar ao órgão estadual competente.

Nós achamos que isso se presta exatamente aos interesses aos quais a lei quer combater, porque não pode haver vínculo comercial, nem empregatício de maneira alguma pela pessoa que faz a avaliação de impacto. Então, nós sugerimos que a avaliação de impacto seja estabelecida em lei, que ela obrigatoriamente seja feita por firma especializada em estudos ambientais, contratada diretamente pelo órgão estadual do meio ambiente competente.

Em adição a essa lei também, nós achamos muito importante a colocação de dispositivo que preveja a reintegração – no caso de atividade de mineração, extrativas em geral – do espaço físico ao ambiente circundante, para que não seja predatório o tipo de exploração.

Outro aspecto, também, que no nosso entender é muito importante ser abordado é o ponto de vista do estudo de impacto nos assentamentos de reforma agrária, devido ao impacto natural resultante dos projetos agrícolas e também ao impacto adicional de edificação de muitas habitações rurais novas que têm que ser bem planificadas para poder não ocasionar impacto ao ambiente.

No capítulo sobre competência comum à União Federal, aos estados e aos municípios nós sugerimos que os poderes públicos instituam os planos zonais de energia, com atualizações plurianuais, divulgando amplamente os estudos antes da implementação dos mesmos. (...) Também com esse objetivo, sugerimos que sejam incentivados pelo Poder Público investimentos em reciclagem industrial, especialmente. (...)

Pedimos incentivo também para a agricultura orgânica, pesquisa e manejo integrado de pragas e projeto de utilização de energia renovável.

Quanto à parte legal, gostaríamos de reforçar aqui o ponto de vista que foi colocado sobre os danos ao ambiente, que não sejam previstos como contravenção, e sim como crime, no Código Penal. Nós achamos também que a lei deva estabelecer as sanções detentivas, pecuniárias e suspensões de atividades. Aqui pode parecer que seja um problema mais de leis complementares, mas gostaríamos de ressaltar ponto para ser colocado da maneira mais genérica possível na Constituinte porque esse problema hoje é justamente o que está incentivando as firmas causadoras de poluição industrial a fazerem conscientemente a poluição, porque para elas ainda é vantagem pagar a multa e continuar poluindo.

> Nesse caso, que a lei estabeleça as sanções detentivas, pecuniárias e suspensões de atividades, de uma ordem de grandeza que desestimule, desencoraje o delito.
>
> (...) Esse dinheiro pago como sanção pecuniária de qualquer natureza deveria compor um fundo para reparar os danos que tenham sido feitos ao ambiente, porque uma vez que entrou no Tesouro Nacional tem que se pedir e batalhar muito por isso.
>
> Uma sugestão nossa também é que as questões ambientais sejam julgadas em fórum apropriado, que seja criado um Tribunal de Justiça ambiental. (...) (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 172-173)

Se há propostas expostas pelo representante do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas que não foram incorporadas à Constituição, não se pode deixar de registrar que estão presentes a previsão de lei disciplinando o estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV), a obrigação de recuperação do meio ambiente degradado por atividade de mineração (art. 225, § 2º) e, de certa forma, o reforço das sanções aplicáveis às infrações ambientais (art. 225, § 3º).

O constituinte Fábio Feldmann enfatizou a relevância da formulação de um capítulo de meio ambiente na Constituição, ao manifestar-se da seguinte forma:

> (...) quero dizer que esta é a oportunidade que temos de elaborar um modelo constitucional para a questão do meio ambiente. Não existe nenhum país do mundo que tenha um capítulo especial sobre meio ambiente. Alguns países que tratam da matéria fazem-no de maneira superficial e normalmente com realidades absolutamente distintas da nossa. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 175, 2ª coluna)

A constituinte Sandra Cavalcanti, com posição na mesma linha, fez a leitura de dispositivos da Constituição do Estado

do Rio de Janeiro, com texto de 1975, referentes à proteção ao meio ambiente e à recuperação do solo.

O constituinte Raimundo Rezende, por sua vez, apresentou interessante comentário que explicita mudança de posição em relação à forma de abordar determinados temas no futuro texto da Constituição:

> Hoje, nesta reunião, nos permitimos mudar um pouco essa restrição que fazíamos antes, a de que a Constituição deve ser sintética. Mas com relação a este assunto que não tem praticamente nada na Constituição do nosso país, e mesmo na área da saúde, a futura Constituição não pode ser sintética de tal forma a prejudicar a inserção do problema e solução de exigências tão necessárias para coibir aquilo que estamos enfrentando hoje no nosso país. Não pode ser tão extensa, mas também não deve ser tão simples a ponto de não ter condições para resguardar o mínimo necessário para impedir os abusos que vêm acontecendo em nosso país até aqui. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 177, 1ª coluna)

Por fim, a constituinte Maria de Lourdes Abadia expôs três propostas sobre como inserir a questão ambiental em nossa Carta Política:

> Com relação ao meio ambiente, tenho discutido com vários segmentos preocupados com a questão da sobrevivência, porque, hoje, a nossa luta não é nem pelo fato de uma conservação da natureza, mas já é uma questão de vida, e me parece que precisamos aprovar nesta Constituição pelo menos três artigos. Um é a preocupação com a educação, que não é feita, hoje, nos nossos currículos; no Brasil, embora ocorra em algumas escolas que têm essa iniciativa, não há obrigatoriedade. (...)
>
> A outra seria colocar como crime inafiançável o problema da poluição, principalmente das nascentes, o problema da destruição, da agressão à natureza. (...)
>
> Então, a sugestão seria colocar como crime mesmo, sem muito palavreado, que a pessoa, ao ler o artigo, saiba que se cometer um crime contra a natureza será mesmo responsabilizada com penas sérias, assim como o incentivo, porque acho que é muito importante incentivar o cidadão, a sociedade, que conserva a natureza.
>
> Vou fazer três artigos neste sentido; educação, o incentivo àqueles que conservam, preservam e recuperam a natureza e criminalizar aqueles que a destroem. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 181, 2ª coluna)

Cubatão: a visita dos constituintes.

Jornal da Tarde, São Paulo, n° 6.567, p. 11, 25/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114510

Cumpre registrar que, nos debates ocorridos na 14ª reunião da Subcomissão, foi feita mais de uma referência à viagem que seus membros fariam ao Pantanal Mato-Grossense. Além disso, foram expostos pelo constituinte Carlos Mosconi os achados da ida do grupo à região de Cubatão (SP). Essas visitas *in loco*, acredita-se, podem ter contribuído para que o art. 225, § 4º, da Constituição explicitasse como patrimônio nacional a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a Zona Costeira.

Na segunda reunião em que o tema "meio ambiente" foi debatido (17ª reunião da Subcomissão), ocorrida em 13/5/1987, o representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia, Sr. Carlos Alberto Oliveira Roxo, enfatizou a importância de serem ouvidos o setor industrial e a sociedade como um todo no processo de elaboração da legislação ambiental, e criticou a centralização de atribuições regulamentares no Poder Executivo, comparando as situações norte-americana e brasileira nesse campo:

> Nos Estados Unidos existe todo um procedimento formal de consulta; a legislação, quando a Agência de Proteção ao Meio Ambiente faz um projeto de legislação, esse projeto vai à consulta para a sociedade, para as comunidades ambientais, da comunidade cientifica para as indústrias, e só depois esse projeto, então, é encaminhado ao Congresso.
>
> Gostaria de destacar o papel que o Congresso americano tem na elaboração da legislação. O Congresso americano edita as principais leis do país como a lei de proteção das águas, a lei do ar limpo, e essas leis, então, têm todo o mecanismo como: objetivos, condições, prazos e estratégias.
>
> No Brasil, essas leis, essas principais resoluções como poluição do ar, poluição das águas e ruídos têm sido feitas a nível do Executivo, apenas. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 165-166)

O mesmo expositor destacou a relevância dos incentivos econômicos para o controle da poluição, assunto que, atualmente, vem sendo retomado nas discussões sobre a reforma tributária, bem como dos avanços já efetivados quanto ao controle da poluição industrial:

> Nos países desenvolvidos, as indústrias contaram com todo o mecanismo de incentivo financeiro ao controle da poluição. (...)
>
> No Brasil, foi o contrário: porque a legislação se tornou mais restritiva no início da década de 80, que era a época em que começavam as nossas dificuldades econômicas maiores, e justamente naquela época faltou crédito e a indústria não contou com nenhuma forma de incentivo. Hoje, já existe um programa de controle da poluição industrial em São Paulo, com recursos do Banco Mundial; a Sema está também querendo estender esse tipo de programa para o resto do território nacional, e esse tipo de ação que a Sema está hoje desenvolvendo deve ser, em nossa opinião, apoiado. (...)
>
> Concluindo, Sr. Presidente, diria que a indústria é vista de duas formas antagônicas: boa enquanto geradora de produtos e má por também gerar poluição. Essa face má da indústria geradora de poluição é muito visível ao público, mas esconde um lado, também, muito positivo, muito saudável da indústria, que é o lado dos poluentes que já são controlados. Não se vê frequentemente aquilo que já foi feito, isso porque a poluição é visível, mas o conteúdo da poluição é invisível. Existem soluções técnicas e essas soluções estão sendo implantadas, mas a solução total requer um esforço maior, que não é só da indústria, mas de toda a sociedade. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 166)

O constituinte Fábio Feldmann questionou o conteúdo do texto exposto pelo representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia:

> Porém, gostaria de fazer algumas observações, dizer que não concordo com muitas das colocações feitas neste tema. Porque a verdade é que, embora a legislação brasileira contenha uma série de dispositivos, a nossa situação ambiental é tão caótica que demonstra que eles não foram aplicados. Em grande parte eles não foram aplicados pela presença e pelo *lobby* dos grandes grupos industriais perante as agências governamentais de controle e particularmente neste Congresso, nesta Casa. (...)
>
> Algumas colocações feitas nesse texto são extremamente perigosas, extremamente facciosas e deveriam ser repelidas e rejeitadas. Que a participação, o programa das indústrias é pequeno não é verdade. Aparentemente, pode ser colocado desse modo, porém a participação das indústrias na formulação de política ambiental tem sido muito grande, inclusive inibitória da aplicação dos dispositivos.
>
> (...) a legislação ambiental prevê estímulos fiscais para as empresas, incentivos fiscais e ela prevê, também, que aquelas empresas que não atendam aos planos de controle ambiental, elas perdem esses incentivos. (...) esse

dispositivo da Lei nº 6.938 nunca foi aplicado no Brasil, muito embora seja notório e público que várias empresas não cumprem os planos de controle ambiental. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 167, 1ª coluna)

Lei ambiental depende de lobbies

Sugestões se amontoam na mesa do relator

O Globo, Rio de Janeiro, p. 12, 10/5/1987
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

A partir do comentário sobre os problemas de descumprimento da legislação ambiental em vigor, o constituinte José Elias Murad estendeu a preocupação à futura Constituição:

> (...) A legislação existe, muitas vezes é boa, mas outras vezes ela simplesmente não é cumprida. Então, corremos o risco de fazer uma nova Constituição muito bem-feita, possivelmente, socialmente avançada, e ela não ser cumprida em alguns dos seus objetivos maiores. Esse é um grande problema que nós enfrentamos no nosso país. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 168, 1ª coluna)

Em resposta à pergunta formulada pela constituinte Abigail Feitosa referente a problemas de poluição industrial cujos responsáveis não estariam sendo devidamente responsabilizados e mesmo tentariam encobrir as ocorrências, o representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia afirmou:

> (...) temos de separar a responsabilidade assim por um dele, uma falta de cuidado, uma falta de responsabilidade para um problema ambiental maior. Evidentemente fatos como esses são inadmissíveis. Temos um acidente, esse acidente não ser controlado, não haver um aviso desse acidente, não haver uma responsabilidade por este fato, é muito sério em todas as esferas, não é só na esfera ambiental, (...).
>
> Temos que separar um pouco esse aspecto e essa preocupação, esse aspecto da poluição intencional ou pelo menos da falta de cuidado intencional ou da falta de quem assuma essa responsabilidade por uma poluição de caráter mais amplo. (...)
>
> (...) Em empresas como a CSN, Usiminas e a Cosipa, soluções a curto prazo, processo apenas criminal não adianta, porque não vai resolver. A legislação tem que procurar resolver e não apenas incriminar. (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 168)

Por outro lado, em resposta a pergunta formulada pelo constituinte Raimundo Bezerra referente à poluição sonora, luminosidade excessiva e outros problemas que afetam o trabalhador industrial, o representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia comentou:

> Nobre constituinte, evidente que esse problema existe, mas no Brasil temos uma situação que se desenvolve de forma um tanto estranha, que é o fato de a legislação ambiental e a legislação de higiene seguirem paralelas e raramente se encontrarem. Isso provoca até um vício nos profissionais que entram na área, porque os órgãos de meio ambiente são uns, os órgãos que fazem cumprir a legislação de higiene são outros, a formação das pessoas dentro das próprias indústrias acaba sendo diferente. (...) (*Danc* – Suplemento, 21/7/1987, p. 168, 2ª coluna)

A preocupação de integração entre a questão ambiental e a saúde do trabalhador foi objeto de comentários, também, do constituinte Carlos Mosconi. Tal preocupação, cabe dizer,

encontra-se refletida no dispositivo da Carta de 1988 que inclui entre as atribuições do sistema único de saúde colaborar na proteção do meio ambiente, nele explicitamente inserido o do trabalho (art. 200, inciso VIII).

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
14ª 6/5/1987	Roberto Messias Franco	Secretário da Secretaria do Meio Ambiente (Sema)	Defesa do meio ambiente
	Carlos Alberto Ribeiro Xavier	Representante do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	A natureza como patrimônio do Brasil
	Fernanda Colagrossi	Representante do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Defesa do meio ambiente
	Ângelo Barbosa Machado	Representante da SBPC	Meio ambiente
	Fernando Salino Côrte	Representante do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas e da Apande	Avaliação do impacto ambiental e outros temas
17ª 13/5/1987	Carlos Alberto Oliveira Roxo	Secretário adjunto para Assuntos Ambientais do Instituto Brasileiro de Siderurgia	Proteção ambiental na indústria

VII.c – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

Ana Luiza Backes
Débora Bithiah de Azevedo

1. Introdução

Instalada em 7 de abril de 1987, a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizou nove audiências nas dependências do Congresso Nacional, onde ouviu mais de cem depoentes. Houve ainda uma audiência externa, na aldeia Gorotire, no sul do Pará, com os índios Kayapós, no dia 6/5/1987, e uma visita à Casa de Detenção da Papuda, em Brasília, no dia 5/5/1987. A Presidência dos trabalhos estava a cargo do constituinte Ivo Lech, e a Relatoria, do constituinte Alceni Guerra.

Os temas "negros", "indígenas" e "portadores de deficiência (físicas e sensoriais)" ocuparam a maior parte do tempo de trabalho da Subcomissão; contudo, esta ouviu também representantes de alcoólicos anônimos, idosos, homossexuais, talassêmicos, hansenianos, estomizados, presidiários, comunidades israelitas e trabalhadores domésticos.

As audiências da Subcomissão ocorreram entre os dias 22 de abril e 5 de maio – o dia 11 era o prazo final para a entrega do relatório, e havia urgência para efetuar as reuniões e atender às demandas dos grupos organizados:

> Como podemos observar, é um tempo exíguo e demasiadamente curto para que se possa fazer uma ampla análise desta questão. (...) Ainda tem solicitação dos negros para mais um dia de audiência. Temos a solicitação dos índios para mais dois dias de audiência. Temos um compromisso de atender os deficientes visuais, os auditivos, os ostomizados, talassêmicos e os hansenianos, num dia. Ainda temos que contemplar as minorias, os homossexuais, os alcoólatras anônimos, os superdotados e outras minorias que estão chegando com as suas postulações e o desejo de participar.[1]

[1] Presidente Ivo Lech na reunião do dia 22/4/1987, quando foi aprovada a agenda da Subcomissão. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 128.

As demandas sociais contrastavam com a importância dada a esta Subcomissão pelos próprios constituintes e pela imprensa. Era difícil inclusive obter quórum na Subcomissão. Esta situação incomodava aos membros presentes e foi mencionada por vários depoentes:

> Eu lamento profundamente que esta Comissão tenha sido uma das Comissões mais preteridas de todas as existentes aqui na nossa Assembleia Nacional Constituinte. (...) eu me surpreendo com a ausência total e absoluta da cobertura da imprensa.[2]

> (...) a situação é até de constrangimento para os membros da Subcomissão, para esta Subcomissão de segunda classe, de fundo de quintal.[3]

> Ocorreu que nós mobilizamos deficientes do Brasil inteiro, uma coisa que não é fácil, devido à falta de transportes, à falta de recursos de nossas entidades. Conseguimos trazer deficientes, lideranças, representantes de entidades em todos os níveis, governamentais ou não, de deficientes e pessoas ligadas à área, para fazer entrega simbólica, que, para nós, seria o ato político mais importante da história do nosso movimento, que seria a entrega dos quatorze pontos dos deficientes para a Constituinte, através da presença do presidente da Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Ocorreu que esperamos e esperamos e o Dr. Ulysses não apareceu para receber o documento e nem sequer enviou um representante seu.[4]

> Sei que, entre as minorias, os negros, os índios, os deficientes sempre foram tratados como casos do fantástico, casos de escândalos, casos de grandes curas medicinais e grandes milagres e nunca foram ouvidas como minorias pensantes, como minorias que têm propostas e organizações e discussões atrás disso. Deixo aqui o meu protesto contra a imprensa e contra os meios de comunicação pelo modo como somos tratados.[5]

A participação dos depoentes ocorreu por diferentes formas: alguns foram convidados pela Subcomissão, outros solicitaram audiência, e durante as reuniões foi facultada a fala a pessoas que estavam no plenário acompanhando as discussões e apoiando os grupos lá presentes. Contrastando com a baixa frequência de parlamentares em plenário, as reuniões contavam com um grande número de membros dos grupos que compareceram, formando verdadeiras delegações. Segundo matéria do *Jornal da Tarde*, enquanto as audiências da Subcomissão de Minorias registrava baixo número de parlamentares presentes, o público "vibra, aplaude ou vaia as questões levantadas, deixando perplexos os constituintes diante do grau de organização de alguns desses movimentos".[6]

O termo "minoria" inserido no título da Subcomissão ensejou a participação de grupos que buscaram ser ouvidos para dar visibilidade a seus problemas e apresentar suas demandas, embora muitas reivindicações não tivessem como objetivo introduzir dispositivos no texto constitucional. Muitos depoimentos traziam denúncias: contra a violência sofrida, principalmente por índios e negros, contra formas de discriminação, contra o não-cumprimento da Constituição.

Os depoimentos desses grupos e a intervenção dos parlamentares indicam que o preconceito e a discriminação sobre determinados setores da sociedade constituíram a motivação para que fossem ouvidos pela Subcomissão. Intervindo após a depoente que tratou da questão dos idosos, o constituinte José Carlos Sabóia assim expressou a ideia:

> A esta Subcomissão, a Maria Leda colocou uma perspectiva muito bonita que poderia ser considerada Subcomissão da Cultura, mas ela também poderia ser considerada e o é, frente à sociedade, mais ampla, mais abrangente, como uma da Subcultura, aquele em que são jogados os destroços sociais – é a lata de lixo da cultura da sociedade brasileira.[7]

[2] Constituinte Hélio Costa na reunião de instalação da Subcomissão, dia 7/4/1987.
[3] Constituinte Nelson Seixas na reunião em 9/4/1987.
[4] Rosângela Bermam, editora do jornal *Etapa*. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 94.
[5] Marcelo Rubens Paiva, escritor. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 93.
[6] "As minorias fazem suas propostas. E os constituintes quase ignoram". *Jornal da Tarde*, 2/5/1987.
[7] Audiência pública de 27/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 113.

Grande parte dos pronunciamentos apontava para a necessidade de políticas públicas específicas ou medidas legislativas ligadas a áreas como saúde, educação, previdência, trabalho e outras que eram tratadas em diferentes Subcomissões. Mesmo assim, prevaleceu o entendimento por parte dos membros da Subcomissão de que todos os que procurassem aquele espaço deveriam ser ouvidos, pois os movimentos sociais não teriam obrigação de distinguir quais seriam as matérias propriamente constitucionais, este seria o trabalho dos parlamentares.

A Subcomissão de minorias, negros e indígenas foi palco de alguns dos momentos mais tocantes das audiências, ao dar voz em espaço público a setores que até então nunca ou quase nunca tinham sido ouvidos. Especialmente importante foi o fato de que falaram os próprios representantes das minorias, e não apenas especialistas, por mais credenciados e dedicados que fossem.

> Entendemos este momento rico da Constituinte, este momento da fermentação das coisas, para efeito de escrevermos a Carta Constitucional, que se chamassem e se trouxessem aqui efetivamente as minorias e que as minorias falassem. E as minorias, em regra geral, têm dispensado a tutela deste ou daquele órgão e até de ministérios. (...) Algumas pessoas têm estranhado que esta Subcomissão não ouve órgãos governamentais (...)[8]

O presidente da Subcomissão abria a palavra aos diversos representantes, antes do questionamento dos parlamentares, e assim justificou o procedimento:

> Só que neste momento nós estamos nos colocando no papel de ouvir a sociedade civil, porque nós entendemos que o tempo da mordaça já passou. O tempo do cerceamento já passou. E não haveria razão para se ter uma reunião de audição, no momento em que se enfoca a questão das minorias, e as minorias não falassem, não questionassem, de forma primeira, e de forma prioritária.[9]

Vários depoimentos ressaltaram a importância histórica daquele momento:

> Este é um fato inédito na história do Brasil. Pela primeira vez, no nosso país, o Congresso Nacional ouve um representante de um grupo de liberação homossexual.[10]
>
> Pelo que me é dado conhecer, é a primeira vez que uma Constituinte, na história de nossa pátria, introduz nos debates o cidadão preso e o sistema carcerário.[11]
>
> (...) é emocionante a oportunidade de falar neste momento. E a gente verifica a importância disso. (...) A gente está na batalha assim com um grupo de pessoas na luta que não têm grande oportunidade de participação. (...) Por que, quando não se reconhece o racismo, como é que se vão reconhecer reivindicações contra?[12]
>
> Então, esta Constituinte tem que ter um espaço maior, para uma divulgação maior do que é ser um negro no Brasil, ser um negro no universo, para que a gente não seja discriminado nos pontos de ônibus, nas festas, nos hospitais; quando a gente precisa de uma autoridade, se a polícia chega e é um negro ele não quer nem saber, ele não ouve.[13]
>
> Hoje nós temos a oportunidade de dar o nosso relato aos Srs. Constituintes; antigamente era o contrário, os médicos, os diretores de clínicas é que estariam aqui para reivindicar aquilo que eles achavam melhor para nossa luta. Então acho esta mudança fundamental. Acho que isto é a grande vitória de nosso Movimento hoje: estar aqui presente, reivindicando, estar aqui participando e cobrando uma ação efetiva deste poder, que tem tanta coisa por fazer por este país afora.[14]

[8] Presidente Ivo Lech na sessão de audiência pública que ouviu o representante dos estomizados. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 119.

[9] Presidente Ivo Lech. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 125.

[10] José Antônio de Souza Mascarenhas, diretor de Comunicação Social do Triângulo Rosa, Grupo de Liberação Homossexual. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 165.

[11] Padre Afonso Pastore, da Pastoral Carcerária do Espírito Santo. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 153.

[12] Maria da Graça dos Santos, do Movimento Negro Unificado (MNU). *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 126.

[13] Lídia Melo, do Centro de Estudos Afro-Brasileiros. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 127.

[14] Benício Tavares da Cunha, ex-presidente da Associação de Deficientes Físicos de Brasília. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 96.

> Então, senhores, eu gostaria de pedir, até em nome de Deus, que devotem um amor, devotem um interesse muito grande a essa classe, a essa minoria que está sendo massacrada, essa minoria que faz parte de todos nós, porque o índio é só o índio, o negro é só o negro, o preso não – o preso é índio, é negro, é branco, é amarelo, é tudo. (...) porque estou achando muito bacana esta Constituinte que está sendo redigida, querendo saber, querendo analisar, querendo ver na prática, não querendo ser redigida na teoria. Eu estou adorando ver isto.[15]

Em determinado momento, a fala de um deficiente físico expressa o desconhecimento generalizado sobre a realidade de uma série de grupos sociais e a necessidade de visibilidade que todos sentiam:

> Peço que esta Constituinte nos ajude porque, no censo passado, nós tentamos e o IBGE não colocou o problema da deficiência. É necessário, inclusive, para um planejamento. Nós brigamos, mas o IBGE disse que não podia, porque era caro e nós não conseguimos. Que o próximo censo tenha pelo menos todos esses segmentos, para que o Brasil possa ter um planejamento sobre isso.[16]

Havia uma percepção generalizada por parte dos depoentes sobre a importância de conquistar um espaço na Constituição. Sabendo serem minoritários também em termos de número de constituintes em defesa de suas causas, buscam conquistar apoio de parlamentares, conseguir quem se identificasse com o grupo. A simplicidade da fala de Sergio Tulio Fredo, deficiente mental, expressa este apelo:

> Srs. Constituintes, Srs. Membros da Subcomissão, bom dia. Vim aqui pedir que ajudem aos deficientes nesta Constituição. O trabalho é um emprego para os deficientes. Acho que o deficiente está sendo marginalizado pela sociedade e pelas pessoas normais. Os deficientes são espancados pelos pais que não aceitam os deficientes nos lares, e nem na família e nem na comunidade. É preciso que haja um deficiente na Constituição para desenvolver um trabalho em prol do deficiente. Muito obrigado.[17]

É o caso também do movimento dos empregados domésticos:

> Nós, empregados domésticos, também tiramos o nosso documento e estamos a visitar as Subcomissões na esperança de que nossas reivindicações possam encontrar eco e que, assim, a nossa categoria seja inserida na nova Constituição, pois, como já disse uma companheira, se não for nesta Constituição não será em outra, porque esta é a Constituição do povo, é a Constituição do pobre – é o que dizem – nós acreditamos muito pouco que isto seja verdade, mas vamos lutar.[18]

As falas dos indígenas se destacaram por uma exigência de respeito e participação nas decisões:

> O índio, como um todo, precisa da força política, precisa que os constituintes reconheçam o massacre dos seus antepassados; hoje, precisamos estar atentos para que isso não mais aconteça no futuro. A preocupação dos novos escolhidos e das pessoas mais conscientes é de que nós somos iguais, devemos estar juntos, com toda a força, nos juntarmos cada vez mais e contar com a participação do índio cada vez mais em qualquer demanda que diga respeito a nós. E diria mais, que nós pretendemos impor dentro da Constituinte o nosso respeito, do nosso povo índio, na defesa da nossa terra.[19]

Aparecem significativas diferenças entre as demandas e posturas dos depoentes, indicando diversas origens e formações dos grupos e militantes. A fala de alguns grupos é voltada centralmente para a reivindicação de políticas públicas, enquanto a de outros, especialmente do movimento negro e dos índios, é marcada pelas ideias de confronto e luta:

> (...) entendemos agora que é necessário, muitas vezes, em nome do amor, fazermos a guerra (...) eu acredito que até por amor ao amor nós tenhamos que usar o ódio. Se for

[15] Jorge dos Santos Reis, ex-presidiário. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 156.
[16] Cândido Mello, do Movimento de Pessoas Deficientes/SP, na audiência que tratou dos estomizados. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 119.
[17] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 148.
[18] Nair Jane, representante das trabalhadoras domésticas, em 5/5/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 150.
[19] Antônio Apurinã, *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 162.

> preciso fazer a guerra para chegarmos aonde queremos nós a faremos.[20]
>
> Seu povo não pode matar mais o meu povo. Quando o seu povo mata o meu povo, temos que lutar para matar.[21]

Foram ouvidas muitas entidades, dentre as mais representativas das categorias sociais que buscavam reconhecimento.[22] Dentre os especialistas que falaram, alguns destacaram que não o faziam enquanto porta-vozes:

> Como, perguntar-se-ia, pode um brasileiro não índio ousar falar sobre o índio? Não acabou o tempo em que os índios precisavam de porta-vozes para veicular, à sociedade mais geral, as suas necessidades, carências e projetos de vida? Não é na condição de porta-voz dos índios que me sinto na obrigação de vocalizar essas necessidades e projetos. (...) Portanto, é como brasileiro, e com orgulho, que falo sobre os índios, não em nome deles, que têm a sua própria voz, falo agora, especificamente, como antropólogo, isto é, como cientista que estuda com afinco e se dedica apaixonadamente a compreender esses povos, enquanto povos específicos e enquanto povos existentes da entidade política que chamamos Brasil.[23]

O constituinte José Carlos Sabóia destacou como o movimento popular estava impulsionando a Constituinte:

> Acreditem que a luta pela democracia passa, neste momento, neste país, pela luta de todos aqueles que são cidadãos e que foram colocados fora da fila da história mas que, hoje, se assumem como sujeitos da história sem que entreguemos uma bengala, sem que fiquemos puxando pela mão. Eles é que estão empurrando a nós, constituintes, para que tenhamos clareza da nossa responsabilidade, enquanto constituintes, e os senhores neste momento não fizeram outra coisa a não ser exigir que nós tenhamos um compromisso com a História e clareza do que significa o nosso papel nesse momento.[24]

2. Contexto histórico dos movimentos de minorias

O século XX, especialmente em sua segunda metade, assistiu à emergência de movimentos de minorias, que lutavam para conquistar direitos e afirmar suas diferenças, contra uma certa pretensão universalista que se pode associar ao iluminismo. Uma das depoentes da Subcomissão, a presidente da Associação Brasileira dos Antropólogos, Manuela Carneiro Cunha, apontou a nova perspectiva que surgia:

> A tendência à homogeneização, que foi característica do começo deste século, por exemplo, e veio até o pós-guerra, foi fortemente marcada também por essa expectativa de uma grande homogeneização de que o Mundo seria uma aldeia global. Ao contrário, o que se viu foi o renascer das especificidades e também os valores extraordinários que se começou a perceber em sociedades diferentes.[25]

Otávio Blater Pinho, procurador-geral das Apae, também destacou a evolução histórica no tratamento das minorias:

> [O século XX] passará à Historia como o século da sociedade. Conscientizou-se o homem de que, integrado nessa sociedade, há de formular e sujeitar-se às regras de convivência que tornem mais justas, desde que procuremos conhecer e refletir melhor os problemas que são objeto da atuação de nossa Federação. Pensamos em ousar, para identificar já o próximo século como o século das minorias. Na verdade, o tratamento igualitário de todos dentro da sociedade ainda não realiza o ideal pleno de justiça. Só quando a sociedade conhecer e zelar por suas minorias poderemos ter a pretensão de tê-la organizada de uma forma equânime, de uma forma justa e, digamos nós, de nosso Brasil, de uma forma cristã.[26]

---

[20] Elena Teodoro, professora, filósofa, militante do movimento negro. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 124-125.
[21] Cacique Raoni. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 127
[22] A lista completa das entidades e depoentes encontra-se em anexo.
[23] Mércio Gomes, do Instituto de Pesquisas Antropológicas do RJ (Iparge). *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 161.
[24] Constituinte José Carlos Sabóia. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 103.
[25] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 132.
[26] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 160.

O economista Paulo Moreira, assessor do Ministério da Cultura e portador de deficiência, procurou situar filosoficamente a importância de respeitar as diferenças:

> Vê-se, em decorrência desse desenvolvimento histórico da Humanidade, vislumbramos um avanço a mais na liberdade se tivermos uma sociedade que respeite o indivíduo no seu aspecto ou momento singular, particular e universal, harmônica e proporcionalmente, sem que se privilegie esse ou aquele aspecto ou momento em detrimento de outro. (...) Conclusão: só podemos ser livres, hoje, se dentro da universalidade e identidade que nos unem como seres humanos respeitarmos as diferenças particulares e absolutas que nos tornem membros de um grupo ou nos tornem indivíduos respectivamente.[27]

No Brasil, o impulso recebido pela emergência mundial das questões de minorias se somava à efervescência do período de democratização: a sociedade brasileira se reorganizava em todos os setores possíveis e imagináveis. Grande parte desses grupos e entidades que surgiam se preparou para participar da Constituinte. Muitas das propostas apresentadas eram o resultado de uma ampla discussão prévia.

A preparação dos grupos indígenas começou cedo: a União de Nações Indígenas, por exemplo, já discutia o tema desde 1985. Inúmeras foram as reuniões preparatórias dos povos indígenas para discutir as reivindicações para a nova Carta, e não foram descuidadas articulações com outras entidades do movimento social, ao longo de todo o processo.[28]

Esse esforço é especialmente impressionante se atentarmos para as dificuldades colocadas. Além do isolamento das aldeias,

> (...) até aquele momento pouquíssimos indígenas possuíam algum conhecimento sobre as estruturas jurídicas, políticas e administrativas do Estado brasileiro. Muitos não tinham vaga ideia do que seria um Legislativo Municipal, muito menos uma Constituição ou uma Assembleia Nacional Constituinte. A maioria, entretanto, passava a afirmar uma certeza: a grande lei dos "brancos" estava para ser escrita pelos políticos "lá em Brasília", e, se os índios não poderiam participar de sua elaboração com suas próprias mãos, lutariam para que pela primeira vez, em quinhentos anos, a lei dos "brancos" fosse escrita considerando a opinião e a vontade dos povos indígenas.[29]

Acervo do Museu da República

[27] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 134.

[28] Ver livro de Rosane Lacerda, indicado nas Referências, que descreve e documenta a participação indígena em todas as fases do processo constituinte.

[29] LACERDA, Rosane, p. 51.

A década de 80 foi fundamental para a articulação dos deficientes entre si e com outras minorias. Em 1981 foi celebrado pela ONU o Ano Internacional da Pessoa Deficiente, data que gerou mobilizações no mundo inteiro. As articulações não pararam e, especificamente para a Constituinte, houve reuniões preparatórias e foram oferecidos documentos ampla e profundamente debatidos.

O movimento se dividia basicamente em duas vertentes, como assinalou o deputado estadual Cláudio Vereza, militante histórico na defesa dos direitos das pessoas com deficiência e participante das audiências públicas:

> (...) havia uma separação radical entre entidades **de** pessoas com deficiência e entidades **para** pessoas com deficiência (Apae, Pestalozzi, Febiex) e que era uma forma de autoafirmação das próprias pessoas com deficiência, buscando afastar a tutela de pessoas não deficientes existente nas entidades mais antigas.[30]

Muitas entidades surgiram na década de 80 com este espírito de autoafirmação, e se organizaram para participar da Constituinte, com destaque para a Organização Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiências (Onedef).

As Apae e Sociedades Pestalozzi, por outro lado, eram entidades antigas, com longo histórico de prestação de assistência aos deficientes. O presidente da Federação Nacional das Apaes avaliava assim os serviços prestados à época:

> Temos, hoje, no Brasil, 613 Apae filiadas à Federação e mais de 100 a caminho de filiação, o que vale dizer, temos setecentas e tantas Apae, mais 100 Pestalozzi, prestando serviços diretos à comunidade. Representamos, portanto, mais de três quartos de todo o trabalho prestado aos deficientes mentais neste país. Sobra, portanto, um quarto para outras entidades e para o próprio poder público. De cerca de 120 mil pessoas assistidas, prestamos assistência a mais ou menos 90 mil pessoas.[31]

Muitos dos grupos que surgiam convergiram para ações conjuntas, construindo uma identidade comum, como ressaltou Messias Tavares de Souza, coordenador nacional da Organização Nacional de Entidades dos Deficientes Físicos:

> Conseguimos chegar a um determinado estágio em que vimos que o nosso problema, as nossas questões não eram apenas as nossas questões, eram as questões de outros grupos com deficiências. Mas não é só isto, eram também as questões dos outros grupos de minorias. Por que chamar minorias as pessoas deficientes que são milhões neste país? Junto com os índios, com os negros, seríamos mesmo minorias ou seríamos mesmo a grande maioria? A grande maioria dos deserdados desta nação. Vimos que a nossa luta não é apenas a nossa luta, a nossa luta não é separada, ela é comum.[32]

A fala aponta também para uma questão central: quem são as minorias? Na Subcomissão, o termo foi constantemente considerado nas intervenções, seja para negar o pertencimento a estas, como os negros, que argumentavam serem a maioria da população brasileira, seja para apresentar as demandas e questionar a exclusão do grupo do acesso a direitos. A palavra "minoria" foi utilizada em termos da exclusão, discriminação e descaso do Estado, em suma, da falta de força dentro da sociedade brasileira:

> Minoria, já se observou, muitas vezes, diz respeito a maiorias populacionais. Existem minorias de mulheres que estão integradas na maioria populacional. E ser minoria, o que isso significa? Basicamente, significa que são sócias minoritárias de um projeto de nação.
>
> É um problema que merece certa reflexão, na medida em que significa também que, independentemente do peso demográfico sobre uma população, eles podem ser sócios das decisões fundamentais que vão afetá-los. Neste sentido, há que se pensar em como esta nova Carta Constitucional deve tratar aqueles que não têm a força majoritária no país, quer dizer, qual é o papel que se deve

[30] VEREZA, Cláudio, p. 34.
[31] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 145.
[32] Audiência de 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 92.

> dar àqueles estratos populacionais. É este o sentido verdadeiro de minorias: não é um sentido demográfico.[33]

Os números de cada grupo eram sempre um dos objetos das falas. Boa parte dos que se apresentaram procuram demonstrar seu peso numérico, para reivindicar mais atenção:

> O nosso segmento é uma minoria, nós somos só cem mil membros de alcoólatras anônimos no país, onde existem, de acordo com as estatísticas do Ministério da Saúde, doze milhões de alcoólatras; e em vista que cada alcoólatra afeta, no mínimo, a cinco pessoas. Então nós fizemos uma multiplicação de doze milhões vezes cinco, podemos verificar que quase a metade da população brasileira é afetada direta ou indiretamente pela doença do alcoolismo.[34]

> E, por cima, fala-se que, no Brasil, temos quase três milhões de portadores de talassemia. Até poucos anos atrás, ninguém sabia o que era, nem os médicos. Foi o que nos disseram, isto é, que tiveram dificuldade até de achar, no dicionário, a palavra. Vejam como o problema é grave! (...) Então, em se falando de anemia falciforme, supõe-se, através de alguns testes feitos, que, no Brasil, há quase oito milhões de portadores de anemia falciforme. Oito milhões! Então, o problema não é tão pequeno, tão marginal assim, que não possa, não deva criar um interesse de parte da sociedade e dos responsáveis pelo setor.[35]

> Hoje, no Brasil, existem quase seiscentos mil hansenianos. Duzentos e tantos mil estão precisando de reabilitação física e não têm onde buscar. A cada ano que passa, dezoito mil pessoas são registradas nos órgãos públicos porque contraíram hanseníase. Oitenta por cento dessas pessoas já trazem deficiências físicas irreversíveis, que vão acompanhá-las por todas as suas vidas, com toda a discriminação, com todo o preconceito que existe em relação a este mal. A cada ano que passa são mais dezoito mil. Desses seiscentos mil que falei, mais de trezentos mil hoje não estão recebendo um comprimido, porque sequer foram diagnosticados. É necessário que se garanta, pelo menos em leis, para que não aconteça mais isto em nosso país. A cada ano que passa, são mais de doze mil pessoas que ficam com deficiências físicas irreversíveis – eu disse irreversíveis – por causa da hanseníase.[36]

Para os indígenas, porém, o eixo das reivindicações não passava por exibir peso numérico, mas por demonstrar o direito ancestral à terra e o número mínimo ao qual foram reduzidos:

> Inicialmente, nunca é demais lembrar que os dados científicos disponíveis calculam a população indígena no atual território brasileiro entre seis e dez milhões de pessoas, em 1500, quando da chegada da expedição de Cabral. Hoje, os índios estão reduzidos a, no máximo, trezentas mil pessoas. O dado fala por si só. Descartada, por absurdo, a hipótese da autoextinção, é forçoso concluir que a história das relações entre os Povos Indígenas e a sociedade de origem europeia caracterizou-se por um impiedoso massacre contra os primeiros.[37]

Aparecem também disputas na definição dos termos pelos quais chamar as populações enquadradas: Negro? Afro-descendente? Índio? Indígena? Falando dos até então chamados excepcionais, Nelson Seixas, constituinte com histórico de luta pelos direitos dos deficientes, pai de dois filhos com esse problema, procurou uma definição melhor:

> Mesmo se falando "pessoa deficiente", está-se caracterizando, está-se destacando muito a deficiência. E nós, para caracterizarmos bem a pessoa, deveríamos passar a usar, doravante, "pessoas portadoras de deficiência". Assim, vamos ter uma visão muito mais abrangente, inclusive, incluindo muitas deficiências que são inaparentes, *grosso modo*.[38]

[33] Manuela Carneiro Cunha, presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 132.

[34] Coutinho, da Alcoólicos Anônimos (AA), na audiência do dia 27/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 108.

[35] Padre Bruno Guerra Sá, na audiência de 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 105.

[36] Francisco Augusto de Oliveira Nunes, do Movimento de Reintegração dos Hansenianos, na audiência de 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 112.

[37] D. Erwin Krautler, do Cimi. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 147.

[38] Constituinte Nelson Seixas. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 145.

Vale registrar que este é o termo que ficou consagrado na Constituição, nos diversos artigos que tocam no tema: "pessoas portadoras de deficiência".

Outra colocação interessante foi a do Sr. Humberto Pinheiro, que questionou sobre a possibilidade de definir o que seria deficiente e o que seria normal:

> E a minha colocação é no sentido mais de um alerta, que se cuide muito disto, de que a discriminação, o preconceito e as dificuldades encontradas são realidades concretas enfrentadas por nós, mas que não venham a fazer com que se ratifique na prática essa divisão artificial da humanidade em deficientes e normais. Esta divisão supõe que seja possível estabelecer, se quantificar o que é deficiente e o que é normal. Na medida em que se estabelece o que é deficiente, isto nos remete imediatamente para o estabelecimento da condição de normalidade. Eu gostaria que alguém definisse para mim o que é normal e o que é deficiente. Esta coisa, que parece simples, é de uma importância fundamental, estratégica. A divisão feita, em 1981, pela Organização Mundial da Saúde, da ONU, estabelecendo que 10% da população mundial é portadora de alguma deficiência, me parece extremamente falsa. Acho um erro muito grande batermos nesta tecla, insistirmos, pois isso nos coloca no grupo exatamente dos discriminados e faz com que seja realidade essa divisão artificial. O que existe é um contínuo, no que se refere a todas as divisões, a aptidões e habilidades do ser humano.[39]

O conhecido sociólogo Florestan Fernandes, que era constituinte, membro da Subcomissão da Educação, foi convidado a participar das discussões da Subcomissão das Minorias e levantou aspectos que tornaram clara a complexidade dos fenômenos, as dificuldades para superar as discriminações e os limites da legislação para lidar com essa situação:

> Considerar um grupo humano como uma minoria é, em certo sentido, dizer que pertence à nação, mas que, ao mesmo tempo, ele não tem a plenitude dos direitos civis e políticos que são desfrutados por aqueles que formam a maioria desta nação. Quer dizer, existem cidadãos de primeira categoria e cidadãos que são parte das minorias, e que estão sujeitos a alguma forma de restrição, inclusive constitucional, inclusive de proteção daqueles que se arvoram em consciência do outro.[40]

Os limites da lei e, portanto, da Constituinte para resolver os problemas foram apontados em várias falas, como a da Sra. Clélia Ignatios Nogueira, que ao constatar que a Constituição anterior não garantia o cumprimento dos direitos nela consagrados quanto aos deficientes, pergunta:

> É possível crer na Constituinte? É possível ter esperança na Constituinte? Leis, temos muitas, mas e quanto ao seu cumprimento? Surgiu-me, então, a certeza de que é imperativo que se faça uma proposta antes de qualquer outra. É necessária a criação, a exemplo de outros tribunais já existentes, de um tribunal constitucional, onde seriam julgadas não somente as transgressões à Constituição, as inconstitucionalidades de fato, mas também e, por que não dizer, principalmente as inconstitucionalidades por omissão, o não-cumprimento das leis pelo próprio governo.[41]

Observe-se que, atendendo, de certa forma, a demandas generalizadas em quase todas as Subcomissões, a nova Carta inscreveu a figura da inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º da CF). Entretanto, era claro o reconhecimento da dificuldade em tornar a lei uma realidade na sociedade, de mudar comportamentos, especialmente quando envolvem atitudes profundamente arraigadas, como apontou Florestan Fernandes:

> Quantos séculos durou a formação dessa atitude discriminativa e segregativa? Quanto é preciso mudar no íntimo do homem para que ele aceite que todos os seres são iguais, para uns perante as leis, para outros também perante o ideal? (...) Através da educação, pode-se atingir a alguns objetivos. Se o que se alcança pela educação não for reforçado por práticas sociais, o que vai acontecer

[39] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 96.

[40] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 138.

[41] Clélia Ignatios Nogueira, da Associação Norte-Paranaense de Áudio-Comunicação Infantil. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 114.

> é que os ganhos na esfera da educação serão perdidos posteriormente, pelo fato de que o negro é associado ao escravo; através do negro, o branco vê o ex-escravo, e se coloca numa posição de superioridade, tutelação e de mandonismo.[42]

Apesar destas ponderações, a importância da lei foi reconhecida pelo professor:

> Existem outras questões que são mais profundas e podem exigir amparo legal. Daí a necessidade de o combate ao preconceito e à discriminação ser estabelecido constitucionalmente e legalmente. O medo de sanções pode, pelo menos, levar a pessoa a não externar a sua hostilidade. Vão dizer que esta não é uma grande vitória, mas já é uma vitória parcial. Certos comportamentos, não sendo repetidos externamente com frequência, criam um elemento favorável ao seu desaparecimento gradativo. É preciso um processo educativo e repressivo que não atinja só a escola. Tem que atingir todas as instituições-chaves da sociedade, principalmente os mecanismos pelos quais as pessoas se impõem como um cidadão consciente dos seus direitos e de seus deveres e dos mecanismos legais de que dispõe para se defender, etc.[43]

Florestan Fernandes assinalou a importância da ação coletiva daqueles grupos colocados em situação de minoria para efetivamente superar a situação de marginalização e exclusão, destacando a atuação das lideranças indígenas:

> O trabalho desses indígenas que hoje se estão ocupando da liderança do movimento indigenista, substituindo os antropólogos, pondo de lado qualquer tipo de assistencialismo por parte da Igreja Católica ou de outras entidades, o trabalho deles é admirável. Os índios são os melhores advogados da sua própria causa, conhecem a natureza dos problemas que enfrentam e defendem condições que a sociedade brasileira ainda não é suficientemente democratizada para aceitar. (...) Na medida em que os antropólogos deste século comparavam os indígenas, a criança e o louco, por aí já vemos a tendência do branco, mesmo do branco que é cientista, a discriminar a capacidade perceptiva, cognitiva de explicação do mundo do indígena, do primitivo. Se é primitivo, é primitivo em todos os sentidos, isto não é verdadeiro. O limite do ser humano não se define pelo limite de sua civilização. É dado pela capacidade de acumular experiências, enfrentar a experiência nova e de desenvolver, através dessas experiências concretas, sabedoria sobre essas condições de vida que são enfrentadas pelo indivíduo.[44]

Perguntado sobre qual seria a prioridade na atuação política em defesa dos portadores de deficiências, o sociólogo colocou a questão em termos semelhantes:

> O problema central se trata de combater a situação em que os deficientes vivem na sociedade brasileira, é civilizar o brasileiro para que entenda que o deficiente é um ser humano normal, a deficiência é normal, não é uma anomalia, é uma contingência que afetou uma pessoa, que é plenamente pessoa em todos outros sentidos em que ela não foi afetada.[45]

3. Reivindicações

3.1. Indígenas

O tratamento constitucional da questão indígena até a Carta de 1988 era determinado por uma perspectiva integracionista, que previa a incorporação dos "silvícolas à comunhão nacional."[46] O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) foi concebido dentro deste mesmo espírito.[47] Predominava na legislação a visão de uma incapacidade jurídica e política dos indígenas, que só seria superada pela sua integração.

> Havia uma arrogância muito grande, que é perceptível, por exemplo, no Código Civil do Brasil, como também

[42] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 141.
[43] Florestan Fernandes. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 142.
[44] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 138.
[45] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 144.
[46] Nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 constava dispositivo idêntico, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre "incorporação dos silvícolas à comunhão nacional".
[47] LACERDA, Rosane, p. 15-16.

> em várias peças da legislação, que previa que o destino natural das populações indígenas seria chegar a uma espécie de término adequado, que nada mais era do que o nosso tipo de sociedade. Essa perspectiva justificou um programa que se queria não discriminatório, que permitia o acesso de todos os que eram diferentes de nós a uma condição idêntica à nossa, ou seja, uma perspectiva sem dúvida generosa, mas de uma arrogância extrema.[48]

Na Subcomissão, contudo, foi defendido de maneira unânime o abandono do integracionismo e o fim da tutela, revisando-se os parâmetros que orientavam os textos legais. Muitos fatores contribuíram para essa mudança:

> Hoje em dia, na verdade, o que se difundiu – e aí realmente não me limito à antropologia – é o reconhecimento, finalmente, dos valores das sociedades diferentes e, em particular, das sociedades indígenas, e do valor que elas representam para o patrimônio cultural da humanidade. E, nesse sentido, o Brasil é muito rico, tem mais de 170 sociedades indígenas, portanto, contribui para o patrimônio cultural da humanidade, com uma diversidade extraordinária de formas de sociabilidade e de formas de uso do território.[49]

D. Erwin Krautler, do Cimi, destacou a importância de proteger da extinção os povos indígenas que restavam:

> Os índios sobreviventes, porém, não sobreviveram apenas como indivíduos. Lograram resistir como povos, afirmando sua identidade própria, e é com esta característica fundamental que ainda convivem conosco os cerca de 170 Povos Indígenas no Brasil. Herdeiros de modelos sociais que desconheciam a exploração do homem pelo homem, a depredação da natureza e as distinções econômicas entre seus membros, os índios são hoje testemunhas vivas de alternativas que, em muitos aspectos, questionam nossa própria sociedade. Se não por isto, pelo simples fato de constituírem experiências distintas de projeto humano, os Povos Indígenas devem viver, enriquecendo as buscas da própria Humanidade. É nosso dever, Srs. Constituintes, dizer que a sobrevivência destes povos está sendo colocada em risco no Brasil.[50]

Valorizando a riqueza da cultura indígena, a professora Manuela lembrava, por exemplo, que "entre os Tiriós do Amapá, temos nada menos que 436 plantas usadas, sendo que 328 são de uso medicinal; entre os Caiapós temos 56 espécies de abelhas conhecidas, entre os Tucanos temos 137 variedades de mandioca".[51] Mas, mais que os argumentos teóricos, a presença dos índios no Congresso, defendendo seus direitos com convicção, denunciando a dizimação que seu povo sofria, deve ter influenciado vivamente os membros da Subcomissão:

> Há muita gente neste país, hoje, e não podemos jogar todos vocês de volta ao mar, deveríamos ter feito isso em 1500, quando chegou uma só caravela, mas não fizemos por uma série de razões e resolvemos conviver e construirmos, ao longo desses quatro séculos, uma dolorosa experiência de relação humana, uma relação trágica que consumiu 90% de nossa população; dos aproximadamente 10 milhões de índios que habitavam o litoral, não passamos hoje de uma pequena e reduzida sequência de grupos indígenas, em alguns casos, somando cinco, trinta, sessenta, duzentas, mil pessoas. A grande maioria dos grupos étnicos do Brasil, hoje, somam menos de 800 pessoas. Há cinco ou seis grandes grupos étnicos, com população expressiva, que são os tikunas do Solimões, aproximadamente 20 mil; é o povo yanomami com aproximadamente 20 mil; são os índios tukanos: tuiucas, baraçanos, deçanos, piratapuias, são os parentes tukanos de língua geral e diversas que habitam o rio Negro, que somam aproximadamente 30 mil pessoas; são as populações que habitam a região do Pará, que são os grupos mais expressivos. Somos hoje 180 grupos étnicos, 150 ficam na faixa das 800 a mil pessoas. Fomos reduzidos a quase nada. A História do Brasil está lotada de sangue indígena. Constituiu-se uma tradição de matança e espoliação do povo indígena neste país.[52]

[48] Manuela Carneiro da Cunha, da ABA, *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 157.
[49] Manuela Carneiro da Cunha, da ABA, *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 157.
[50] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 147.
[51] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 157.
[52] Ailton Krenak. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987.

Os depoimentos eram muito fortes, trazendo para o ambiente parlamentar falas carregadas da forma de se expressar dos indígenas, sua cultura, seus costumes:

> Eu, como liderança indígena, venho trazer esta proposta para a Assembleia Nacional Constituinte: não esquecer a imagem do índio, não integrar o índio, não colonizar o índio, porque, se colonizar, o índio vai viver isolado, como já vem acontecendo, porque querem integrar o índio na sociedade branca para aproveitar a fraqueza do índio porque já está integrado.[53]
>
> É preciso respeitar meu povo, que está sofrendo. A polícia prendeu meu povo, e fiquei muito triste. Antigamente, há muitos anos atrás, não era tão complicado, quem nasceu primeiro fomos nós. Hoje que tem muita gente complicada, a vida de vocês não é tão boa para nós, índios. Nós temos direito à terra, direito à mata, nós fomos criados dentro do mato.[54]

O índio Davi Yanomami fez parte de sua explanação em língua Yanomami, que depois traduzia: "Nós continuamos índio, nós não queremos mudar para o mundo do branco; nunca vamos mudar. E está traduzido o que eu falei na nossa língua."[55] Ao final, entoou um canto de sua gente.

Além do fim da tutela, a grande reivindicação indígena era pelo direito às terras:

> Não adianta os senhores formularem uma proposta culturalista, não adianta formular uma proposta que venha a contemplar o direito do índio falar a sua língua, dançar a sua festa, e usar o seu cocar, porque antes de tudo isso é preciso ter uma terra para pisar em cima. É impossível mexer com o que há embaixo da terra sem mexer com o que está em cima dela. Sabemos da pressão que o governo federal tem exercido no sentido de que os territórios indígenas sejam abertos à mineração. O que dá sentido de vida ao povo indígena é o sentido sagrado de ocupar o seu território, o lugar onde Deus colocou o povo indígena, o lugar onde a sua memória está vinculada e se alimenta, permanentemente. Não brinquem em cortar o vínculo do povo indígena com os seus lugares sagrados, esse é o maior crime que poderia ser cometido contra eles![56]
>
> Ao falarmos das terras indígenas, estamos mencionando as "pátrias" dos índios, incaracterizáveis só pelo significado econômico que possam ter. Os territórios indígenas não são fazendas dos índios. Sua dimensão não se pode reduzir, portanto, à mera e simplista relação família/hectare.[57]

Os conflitos em torno da terra eram a maior razão da violência contra os índios: à Subcomissão foram denunciadas invasões das áreas indígenas, assassinatos e a falta de proteção adequada por parte dos órgãos que deveriam protegê-los. A exploração das riquezas minerais existentes nessas áreas estava no centro dos confrontos. A mera inclusão no texto constitucional do direito à terra não parecia suficiente. A Constituição anterior já garantia esse direito, mas não estava sendo cumprida. O Estatuto do Índio marcara um prazo para as demarcações, que expirara em 1978. Uma das maiores oposições vinha do Conselho de Segurança Nacional:

> Em maio de 1986, o Cimi divulgava documento sobre a anunciada disposição do Conselho de Segurança Nacional de não mais demarcar as terras indígenas situadas na faixa de 150 km de largura ao longo das fronteiras internacionais brasileiras. Em 26 de janeiro deste ano, nas palavras de chefe da Casa Militar e secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, general Rubens Bayma Denys, dirigidas a este depoente, a D. Luciano Mendes de Almeida e D. José Martins da Silva, além de outros membros do Cimi, tal decisão seria irrevogável e de autoria do próprio presidente da República – que a havia tomado, afirmou expressamente o general, conquanto soubesse da ilegalidade que a vicia. Alegou o general que a determinação presidencial prende-se a critérios de segurança nacional.[58]

[53] Gilberto Macuxi. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 145.
[54] Cacique Raoni. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 127.
[55] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 147.
[56] Ailton Krenak. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987.
[57] D. Erwin Krautler, do Cimi. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 148.
[58] Idem. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 148.

Razões econômicas somavam-se às alegadas razões de segurança nacional. O interesse pelos minérios promovia avanços sobre as áreas dos índios, tolerados pelo governo, denunciou o Cimi:

> É igualmente grave a conivência do governo com o esbulho das riquezas naturais existentes nas terras indígenas. Em 1986, várias entidades de apoio ao índio – algumas aqui representadas hoje – encaminharam a diversos ministros um levantamento que identificou 537 alvarás de pesquisa mineral, ilegalmente concedidos sobre áreas indígenas, solicitando sua imediata revogação. Até o momento, contudo, inobstante se tenha suspendido a concessão de novos alvarás, aqueles não foram revogados.[59]

O representante do Cimi, D. Erwin Krautler fez um alerta enfático de que a ameaça às terras indígenas levaria ao etnocídio:

> As recentes posturas e práticas governamentais, porém, podem ter inclusive o condão de tornar inócuo o debate que se trava na Assembleia Nacional Constituinte sobre os direitos dos índios. Revela-se o inequívoco propósito de apressar a consumação de fatos que, tornando irreversível a desestruturação dos povos indígenas, retirem da cena o destinatário das preocupações que, a partir desta Subcomissão, envolvem os Srs. Constituintes. Arriscamos testemunhar o mais intenso e doloso etnocídio da nossa História.[60]

Propostas

No dia 22/4/1987, foi entregue uma proposta para a Constituinte por uma delegação de sessenta índios, representando mais de doze sociedades indígenas brasileiras, patrocinada pela União das Nações Indígenas e contando com o apoio da ABA e do Cimi, e de muitas outras entidades.[61] Essa proposta havia sido longamente debatida, em reuniões preparatórias.

> Neste momento, para nós solene, viemos em comissão para entregar a proposta indígena para a Assembleia Nacional Constituinte, que está trabalhando para fazer as novas leis, viemos em comissão. Não fomos felizes durante nossa campanha, tivemos vários candidatos de diversos estados brasileiros, mas nenhum foi eleito. Estamos aqui – não é por isso que vamos ficar nas aldeias desanimados – em busca de apoio dos constituintes para que o Brasil venha garantir o respeito aos povos indígenas, venha garantir a nossa terra, porque ela é a nossa sobrevivência.[62]

Índios invadem Congresso e entregam propostas

Eles chegaram cedo e só foram recebidos à tarde; no final, presentearam Ulysses com um cocar

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.777, p. 5, 23/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112293

Durante as audiências, foram apresentadas também, por escrito, a proposta dos índios Bakairi e a do Encontro de Lideranças Indígenas de Campo Grande. Nas grandes linhas, contudo, essas propostas convergiam com a proposta apresentada pela União das Nações Indígenas (UNI). Uma divergência que se expressou claramente nos debates foi quanto à mineração em terra indígena. O presidente da Coordenação Nacional dos Geólogos

[59] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 148.
[60] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 148.
[61] A ata registra a presença de diversas lideranças: cacique Raoni, do Xingu, e Idjarruri Karajá, de Goiás, os quais usaram a palavra para defender a proposta, e mais cacique Celestino (Xavantes), cacique Antana (Xingu), cacique Aleixo Pohi (Krahôs), cacique Inocêncio (Enkbatas – Canoeiros), cacique Alfredo Gueiro (Kaxinawá). Ailton Krenak (presidente da União das Nações Indígenas – UNI), Janacula Kanaiurá (chefe de gabinete do presidente da Funai), Marcos Terena (Ministério da Cultura), Jorge Terena (Ministério da Cultura).
[62] Idjarruri Karajá. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 126.

defendeu mineração só para a União, sem abrir para a iniciativa privada. O constituinte Severo Gomes, relator da Comissão da Ordem Econômica, defendeu esta ideia nos debates:

> Nós já tivemos contatos e discussões a esse respeito e sempre se lembrava de que é muito difícil se impedir, de uma maneira absoluta, explorar em terras indígenas, na medida em que amanhã haja um bem qualquer que seja essencial para atividade econômica do país. Então, estaria aí um primeiro princípio; a absoluta necessidade nacional é que poderia determinar essa iniciativa, e não como hoje, em que nós temos cassiterita no Brasil inteiro, e os garimpeiros ainda querem entrar na terra dos Yanomani para tirar a cassiterita que lá está. Então, seria a primeira condição; só se mineraria em terra indígena se tivesse lá um bem essencial ao funcionamento do país. A segunda questão é de que essa atividade deveria ser cercada de todos os cuidados para que a ação da mineração não causasse um dano demasiado. E, portanto, só poderia ser feita essa atividade através do Estado, porque a empresa que fosse lá, ou atividade estatal, teria em paralelo, também, uma política com relação aos índios, e não um tipo de concessão de empresa privada absolutamente desvinculada desse tipo de preocupação.[63]

Três constituintes pediram a palavra para criticar a proposta dos geólogos, com muita veemência. Carlos Marés, secretário municipal de Cultura de Curitiba e membro de várias entidades pró-índios, também foi contra:

> No meu modo de entender, essas reservas minerais, em áreas indígenas, deveriam ficar intocáveis, elas deveriam servir de reserva para o Brasil e para os índios por muitos anos. (...) Mas eu acho que a proposta da Conage abre possibilidade de mineração em terras indígenas, dependendo de certas condições especialíssimas. No meu modo de ver, isso deveria ser vedado, não deveria haver simplesmente exploração, o que está no subsolo dos índios não existe. Está completamente vedada a exploração. Por quê? Porque, como foi dito, ninguém mexe no subsolo sem mexer no solo; é impossível cavarmos sem mexer no que está em cima.[64]

Outros assuntos foram trazidos à baila, tais como a criação de um estado indígena, a exemplo do Canadá, ou a ideia de que as 180 nações indígenas criassem um Congresso Indígena, que se relacionaria com o Estado. Essas propostas, contudo, não foram formalmente apresentadas. O balanço das propostas acolhidas na Subcomissão foi extremamente positivo. Segundo o Cimi, o texto final do relator Alceni Guerra praticamente repetiu a proposta apresentada pelos indígenas:

> No que diz respeito às Subcomissões da Comissão da Ordem Social, há consenso de que produziram os textos mais avançados da história parlamentar brasileira. Os anteprojetos atenderam às reivindicações básicas dos diversos segmentos envolvidos, inclusive os índios. O texto final do deputado Alceni Guerra é praticamente o anteprojeto original, com as emendas propostas pelo movimento indígena/indigenista, através do deputado José Carlos Sabóia.[65]

O texto aprovado posteriormente na Comissão da Ordem Social manteve o texto saído da Subcomissão de Minorias. É importante registrar, contudo, que quanto aos indígenas, a Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais foi na direção inversa à da Subcomissão das Minorias, mantendo em seu relatório o velho dispositivo constitucional que previa a "incorporação dos silvícolas à comunhão nacional." O conflito foi remetido para as fases posteriores dos trabalhos, onde as perspectivas não eram das melhores.[66]

[63] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 153.

[64] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 153.

[65] Citado em LACERDA, p. 73.

[66] Segundo Florestan Fernandes, apenas 25% dos parlamentares seriam a princípio favoráveis à causa indígena. Além disso, uma campanha difamatória contra o Cimi, acusado de patrocinar interesses de empresas estrangeiras, parece ter contribuído para um clima desfavorável às reivindicações indígenas por demarcação de terras quando começaram os trabalhos na Comissão de Sistematização. A campanha foi conduzida pelo jornal *O Estado de São Paulo*, com manchetes e matérias de primeira página. A Constituinte instaurou comissão especial para esclarecer as denúncias, cujo relator foi o líder do PMDB, senador Ronan Tito. A Comissão concluiu pela improcedência das acusações, afirmando no relatório final que "os documentos apresentados como 'básicos' e 'fundamentais' são apócrifos, ou de autoria não confirmada por perícia de iniciativa do próprio jornal". Ver LACERDA, Rosane.

O texto apresentado pelo relator Bernardo Cabral à Comissão de Sistematização, e por ela aprovado, representou um enorme retrocesso, do ponto de vista dos indígenas. A mobilização para reverter esse quadro foi notável: os índios vieram a Brasília às centenas acompanhar as votações, fazer *lobby* nos corredores e gabinetes, fazer rituais para os espíritos, marcando presença em todos os momentos. Ao final, conseguiram fazer prevalecer na Carta suas principais reivindicações[67]. Veja-se abaixo:

Reivindicação	Constituição Federal
Reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam	Art. 231
Respeito à diversidade étnica, à língua e cultura	Supressão do princípio assimilacionista e art. 231
Mineração	Art. 231, 3º (só com autorização do Congresso, ouvidas as comunidades indígenas e com sua participação nos lucros)
Nulidade dos atos jurídicos anteriores envolvendo ocupação e exploração das terras	Art. 231, 6º
Fim da tutela: garantia de que os índios e suas organizações possam defender seus interesses em juízo, com acompanhamento do Ministério Público	Art. 232

O balanço da participação dos indígenas é extremamente positivo:

> Passados vinte anos desde aquele momento histórico, percebe-se com mais clareza que os inéditos resultados alcançados e assentados na Constituição de1988 devem ser creditados, em primeiro lugar, a esse engajamento amplo e decidido dos povos indígenas de todas as regiões do país. Mas também é preciso sublinhar o apoio prático efetivo do Cimi e demais aliados, sobretudo no tocante a alojamento, alimentação, informação e assessoria às delegações indígenas, em sua estadia pela capital federal. Como resultado dessa imensa mobilização, a Constituição Federal de 1988 definiu um novo e inédito patamar, no Brasil, para o relacionamento do Estado com os povos indígenas.[68]

3.2. Deficientes

Durante a Constituinte, fazia-se a seguinte avaliação do problema dos deficientes no Brasil:

> Uma população de 135 milhões de habitantes, como é a população brasileira, e com uma taxa aceita, nacional e internacionalmente, de 10%, no mínimo, de pessoas portadoras de deficiência, nós representamos cerca de 13 milhões e 500 mil cidadãos brasileiros marginalizados, largados, sem os cuidados e a proteção do Estado, entregues à sua sorte.[69]

Anteriormente à Constituição de 1988, o tema dos direitos dos deficientes já havia sido tratado nas leis e na Constituição. Em 1968, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial sobre o problema da deficiência no Brasil.[70] Em 1978 foi alcançado o tratamento constitucional das questões relativas à deficiência, com a aprovação da Emenda nº 12 à Constituição vigente.

Apesar dos avanços, avalia-se, contudo, "que praticamente toda a legislação então existente espelhava a concepção paternalista e assistencialista dominante acerca da pessoa com deficiência e cuja temática gravitava em torno do "tripé clássico" saúde, educação e assistência social".[71]

[67] A emocionante história dessas batalhas é contada com detalhes no livro de Rosane Lacerda.

[68] BRAND, Antônio, p. 18.

[69] Presidente nacional das Apae. *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 145.

[70] Vale registrar que o ex-deputado federal José Justino Alves Pereira, que foi relator dessa Comissão, além de ter sido presidente da Federação Nacional das Apaes, participou dos debates da Subcomissão das Minorias.

[71] LIPPO, p. 51.

A Constituição de 1988 foi um marco de mudança, consagrando as conquistas adquiridas nas décadas anteriores e inserindo uma nova concepção baseada na inclusão social, impulsionando o desenvolvimento de políticas públicas posteriores. A mobilização dos deficientes e das várias entidades que atuavam em sua defesa foi muito grande, e certamente foi crucial para explicar as vitórias obtidas na nova Carta.

Dia das minorias na Constituinte

Deficientes exigem direitos. Homossexuais condenam o preconceito

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.785, p. 2, 1/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130935

Vale registrar que o presidente Ivo Lech era cadeirante e defensor dos direitos dos portadores de deficiência. Além disso, na Subcomissão havia pelo menos um constituinte membro de Apae, o deputado Nelson Seixas, muito ativo.

As entidades se mobilizaram grandemente para participar na Constituinte. No centro das reivindicações de todos estava a exigência de proteção por parte do Estado:

> E o descaso do Estado é tão grande que qualquer um de nós aqui, qualquer pessoa, hoje, que fique deficiente terá de recorrer, obrigatoriamente, a entidades beneme-rentes, a entidades privadas, porque o Estado não assume nem a reabilitação das pessoas deficientes. (...) Estamos aqui lutando por direitos. Não queremos privilégios, não queremos benesses. Queremos direito. O nosso direito, pela nossa condição física, exige o que chamamos direito diferencial. O direito de ir e vir exige que a sociedade adapte os seus meios de transporte, adapte os seus edifícios, para que possamos ter assegurado este direito. Para grande parte das pessoas deficientes, aquelas que não têm possibilidade de estudar em condições de aprendizado normal, é necessário haver escolas especiais. (...) A mesma coisa quanto à saúde.[72]

Havia porém divergências como, por exemplo, se a proteção do Estado deveria passar pelas entidades filantrópicas ou não:

> (...) acho que temos defendido uma questão muito clara, que é a assistência à saúde, a assistência à reabilitação que tem que ser de responsabilidade do Estado. Não nos satisfaz a possibilidade de o Estado ser o simples financiador de entidades particulares. As entidades beneméritas, as entidades assistenciais que hoje existem são frutos de uma deformação da própria assistência no Brasil, onde preenchem uma lacuna que o Estado não assumiu.[73]

As diferenças entre as entidades se expressaram em duas emendas populares distintas[74]. Mas, em grande parte das reivindicações, as convergências foram grandes, produzindo depoimentos muito tocantes: as audiências públicas foram palco de um momento muito significativo da luta por dignidade e respeito daquele segmento da sociedade. A discriminação que sofrem os portadores de deficiência, reduzidos no seu potencial humano e excluídos da cidadania, foi denunciada em falas expressivas:

> Os direitos básicos de qualquer cidadão, direito à educação, direito ao trabalho, o direito mais lindo que vejo numa carta, que é o direito de ir e vir, nos são praticamente impossíveis de exercer, pelas nossas condições físicas e através da falta de apoio e de consciência da nossa sociedade. Nesses sete ou oito anos, vivo pedindo favores: "Por favor, me ajude a subir uma escada; por favor, me ajude a entrar nesta universidade; por favor, me ajude no meu tratamento físico". Tenho a sensação de que estamos aqui um pouco como favor. De repente, esta Subcomissão, que, pelo que acompanhei pela imprensa teve muitas dificuldades, e tem ainda, de se

[72] Cândido Pinto de Mello, do Movimento de Pessoas Deficientes de SP. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 94.
[73] Cândido Pinto de Melo. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 109.
[74] Ver VEREZA, Cláudio, p. 34.

> constituir, parece-me ser um favor que o Senado e o Congresso fazem à sociedade civil. No entanto, todo dia 15 de março, dia em que tenho que declarar meu imposto de renda, percebo que não é exatamente a favor que esta Subcomissão existe, e não tenho mais que ficar pedindo favor à sociedade brasileira para existir, para poder exercer minha profissão, para poder ter uma educação e saúde dignas de qualquer outro brasileiro.[75]

Demonstrando o quanto era séria a opção pela inclusão, houve até reivindicações para não serem excluídos das piadas:

> E aparecem muitas coisas estranhas. Outro dia, apareceu uma, de um deputado que queria abolir o humor com a questão do deficiente, eu fui contra; porque o humor humaniza. Você já imaginou se nós não pudéssemos entrar nas piadas? Que negócio é esse? Fazemos parte da cultura nacional.[76]

Vários dos depoentes trouxeram a preocupação com a prevenção, apontando assim para além de seus interesses imediatos. Especialmente nos cuidados no parto e nas doenças infecto-contagiosas da infância, apontados como os dois maiores causadores de deficiência. Acidentes de trabalho e doenças específicas como a poliomielite e o glaucoma também foram citados como geradores de deficiências físicas e mentais, bem como a subnutrição do povo brasileiro. A importância de campanhas de combate às causas das deficiências foi enfatizada inúmeras vezes. Algumas intervenções associaram a questão da deficiência com a política econômica e com o modelo de sociedade:

> Nós estamos numa sociedade capitalista, injusta na sua essência, e numa sociedade capitalista do Terceiro Mundo, da América Latina, onde a imensa maioria está alijada do processo social, econômico e político. Isto influi diretamente no nosso segmento – pessoas portadoras de deficiências –, já que a maioria das causas das deficiências são de cunho socioeconômico, subnutrição, e diversas outras causas que estão diretamente ligadas à situação da grande maioria da nossa população.[77]

O Sr. João Batista Ribas associou o modelo de trabalhador produtivo exigido pela sociedade capitalista com as dificuldades para que os deficientes pudessem ser reabilitados, já que dificilmente atendem aos requisitos necessários.[78]

Propostas apresentadas

A Federação Nacional das Apaes apresentou uma proposta, composta de quatorze pontos, defendida nas audiências por Otávio Blater Pinho, procurador-geral da entidade.[79] A Onedef apresentou as propostas tiradas no III Encontro Nacional de Coordenadorias, conselhos estaduais e municipais e entidades de pessoas deficientes.[80] Recapitulando propostas debatidas em comitê criado pelo governo Sarney, a Sra. Cleonice Floriano Ainsberg, pela Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi do Brasil, apontou uma das maiores preocupações do movimento:

> Enfatizando apenas, que, talvez, a preocupação maior nossa, atual, deva ser voltada ao deficiente adulto, ao cidadão deficiente que deverá ser inserido no mercado competitivo de trabalho. Acho que nessa Constituinte deve haver alguma coisa relacionada, muito sério, e muito firme, nessa direção do aproveitamento da mão de obra da pessoa portadora de deficiência.[81]

O vereador de Belo Horizonte João Batista de Oliveira criticou alguns aspectos do documento da Onedef, e apresentou um documento, com propostas da Associação Mineira de Paraplégicos. Foi ainda reivindicado que a Constituição não criasse um capítulo especial para os deficientes, para não criar uma segregação legal, e que não se remetessem os assuntos para leis complementares, ambas reivindicações atendidas. Apresentamos no Quadro abaixo as principais propostas apresentadas e o tratamento dado na Constituição.

[75] Marcelo Rubens Paiva. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 93.
[76] Paulo Roberto Moreira. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 112.
[77] Cláudio Vereza. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 99.
[78] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 97.
[79] Audiência de 27/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987.
[80] Audiência de 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987.
[81] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 148.

Reivindicação	Constituição Federal
Garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência	Art. 208, III
Garantia de salário mínimo ao portador de deficiência sem meios de subsistência (proposta da Apae: salário seria pago ao responsável pelo portador de deficiência)	Art. 203, V
Reserva de cargos públicos	Art. 37, VIII
Proibição de discriminação quanto a salário e critérios de admissão	Art. 7º, XXXI
Acessibilidade nos edifícios e logradouros públicos	Arts. 227, §§ 1º e 2º, e 244
Programas de prevenção	Art. 227, § 1º
Medicamentos gratuitos (*Danc* de 21/5/1987, p. 98)	Não tratado
Prevenção de percentual mínimo das verbas orçamentárias da Educação, da Saúde e da Assistência Social para programas de prevenção e amparo das deficiências	Não tratado
A responsabilidade penal das pessoas portadoras de deficiência será determinada em função de sua idade mental e não da cronológica	Não tratado
Devolução do imposto de renda para equipamentos necessários (*Danc* de 21/5/1987, p. 108) e para entidades (*Danc* de 8/5/1987, p. 147)	Remetido para a legislação ordinária
Isenção tributária para entidades filantrópicas e de assistência ao deficiente	Idem
Garantia de direito à informação e à comunicação, considerando-se as adaptações necessárias para os deficientes	Não tratado

A maioria das reivindicações quanto ao texto constitucional foi atendida. Vinte anos após a promulgação da nova Carta, o sociólogo Humberto Lippo, militante do movimento social das pessoas com deficiência, fez a seguinte avaliação:

> É portanto a partir da Constituição de 1988 que, recolhendo e contemplando o que havia de mais avançado para o período, quer em termos de tratados internacionais ou mesmo de legislação de outros países, que surge no Brasil o substrato legal que vai possibilitar que, a partir de sua complementaridade em legislações setoriais ou temáticas, o país possa ter hoje uma posição de destaque no cenário internacional no que se refere a essa legislação específica.[82]

3.3. Negros

Das nove audiências públicas realizadas pela Subcomissão, três contemplaram questões relativas aos negros. Na primeira, em 23/4/1987, foi ouvido o professor Florestan Fernandes, que fez uma abordagem histórica da exploração de índios e negros no Brasil e de suas lutas contra a discriminação e pela conquista de direitos. A audiência de 28/4/1987 tratou apenas da temática negra, ouvindo representantes do movimento negro, entre estudiosos e militantes da questão. A audiência do dia 4/5/1987 foi dividida entre representantes do movimento negro e de deficientes visuais.

Já organizados em grupos e movimentos por todo o país, os representantes negros se prepararam para participar da Constituinte realizando a Convenção Nacional do Movimento Negro, em Brasília, em 1986, e uma série de encontros locais e regionais para discutir suas questões. Mas não houve a apresentação de um documento único com propostas para a Assembleia – elas apareceram diluídas nas falas dos diversos depoentes.

Na audiência pública do dia 23 de abril de 1987, o professor e constituinte Florestan Fernandes dissertou sobre a questão do negro no Brasil:

[82] LIPPO, Humberto (2008), p. 51.

Acervo do Museu da República

> Do ponto de vista do branco, o processo da desagregação da sociedade escravista parecia ser automático, quer dizer, desapareceu a escravidão, todos tornaram-se iguais e, portanto, não há problema racial no Brasil. Os abolicionistas acabaram caindo na armadilha dessa falsa consciência e abandonaram o negro a sua própria sorte. (...) O negro para sair daí teve de travar uma luta tremenda, e uma luta que é muito importante assinalar aqui, porque é a partir do movimento negro que surge a reação a essas condições. Já na década de 10 começam a surgir alguns jornais, mas é na década de 20, na década de 30, que surgem movimentos propriamente organizados e que levam o negro à consciência de que a ordem civil existente no Brasil não conferia ao negro a condição automática de cidadão, e que ele tinha de conquistar, por suas próprias forças, por seus próprios meios, essa condição. Começam as indagações.[83]

Indagações que persistiram nas audiências públicas e que seriam uma característica das intervenções dos representantes do movimento negro. A questão do racismo no Brasil e as formas de sua superação não foram respondidas na época da Constituinte e não obtiveram resposta até hoje.

No dia 28 de abril de 1987, duas professoras universitárias do Rio de Janeiro foram as principais convidadas[84]. Embora seu conhecimento profissional tivesse motivado o convite feito, as duas se colocaram como militantes do movimento negro, enfatizando a questão da discriminação racial no Brasil e a violência contra a população descendente de escravos. Tanto na fala delas, como na de outros representantes do movimento negro que se apresentaram na Subcomissão, tem destaque a luta histórica dos negros pela igualdade, resgatada também por meio de figuras emblemáticas na história brasileira, especialmente Zumbi dos Palmares:

[83] *Danc* (Suplemento) de 8/5/1987, p. 139-140.

[84] É bastante nítida a influência da constituinte Benedita da Silva, do PT do RJ, na escolha dos depoentes na Subcomissão pela sua postura de representante do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte, fato destacado por vários dos que falaram nas audiências públicas.

> Por isso, num momento como este, nós, membros da comunidade negra, vimos colocar, se possível para toda a sociedade, esta situação de uma sociedade, de um país onde as diferenças são vistas como desigualdades. Onde o fato de ser negro, portanto diferente do branco, significa ser inferior ao branco. Onde o fato de se ser índio, portanto diferente do branco, significa ser inferior ao branco. Onde o fato de se ser mulher, portanto diferente do homem, significa ser inferior ao homem. Uma sociedade profundamente injusta, porque hierárquica. (...) Diante disto, nós, negros, tivemos que ir à luta praticamente sozinhos e sobretudo nos anos 70, inspirados muito pela nossa própria história, pela nossa história de resistência, de postura democrática já em Palmares, no século XVII, democrática do ponto de vista racial.[85]
>
> Todo mundo conhece a violência institucionalizada, quando vemos farda, quando vemos tanque, quando vemos arma. Todo mundo conhece a violência interpessoal, quando brigamos com o outro diretamente, abertamente, mas a dita violência como um estado latente, a violência que agride só com o olhar, a dita violência simbólica, a violência que os negros deste país, que vivem em *apartheid,* não instituído, é a violência da discriminação, a violência do racismo e é uma violência difícil de ser detectada objetivamente. (...) Onde fica a população negra em tudo isso? Absolutamente violentada, absolutamente calada e é desse silêncio de muitos séculos, são quatro séculos de silêncio, que usamos aqui o nosso poder de fala.[86]

As intervenções eram contundentes, destacando o perfil de um movimento que se via em constante estado de luta na sociedade, distinguindo os que viviam o problema (os negros) dos que talvez não o compreendessem:

> Porque o que a Constituição tem de dar ao negro é, única e exclusivamente, a condição de cidadão, porque, na realidade, o negro brasileiro tem cidadania de segunda categoria. (...) Acho difícil para os companheiros desta Comissão, para as Excelências desta Comissão entenderem objetivamente a problemática do negro, mas acredito que possamos fazer um esforço para entender. (...) Durante muito tempo pensamos que as alianças deveriam ser feitas na base da amizade, na base do jeitinho, mas entendemos agora que é necessário, muitas vezes, em nome do amor, fazermos a guerra. E acho que para nós, comunidade negra neste país, esse elemento é de luta, que está profundamente ligado à nossa própria cultura.[87]

No espaço do Parlamento e no momento de elaboração da nova Constituição, as falas se dividiam entre a necessidade de convencer e ganhar adeptos e a solidão da luta dos negros:

> Essa Subcomissão tem uma responsabilidade muito grande, a meu ver. Porque é a responsabilidade de construir um novo Brasil; de construir a possibilidade de se entender que este país é um país plural e que nós temos que fazer alianças, temos que dar um pulo muito grande, de sair de uma ótica, que é uma ótica unificada, posta no liquidificador, homogênea, para uma ótica heterogênea. Porque a riqueza está no diferente, não está no igual.[88]

Em uma época em que o regime racista da África do Sul ainda vigorava e o combate a este havia se tornado uma bandeira quase universal, a comparação da situação brasileira com o *apartheid* foi utilizada por palestrantes como Florestan Fernandes, Elena Teodoro e, no caso, Lélia Gonzáles:

> (...) querem continuar com o *apartheid* sofisticado, sofisticadíssimo, como é o racismo brasileiro; é o mais sofisticado do mundo inteiro. Se querem continuar com isto, vão fazê-lo sozinhos, porque o povo brasileiro estará construindo a sua própria história com muita luta, com muito sangue, suor e lágrimas. E, como disse a Helena: "Por amor, a gente vai à luta, a gente vai à guerra".[89]

Na audiência do dia 28 de abril, a primeira e única apenas com representantes do movimento negro, houve uma certa tensão entre parlamentares e depoentes, os primeiros questionando a dimensão que havia sido dada à questão e destacando exemplos

[85] Lélia Gonzáles, antropóloga da PUC-RJ. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 122.
[86] Elena Teodoro, filósofa, professora da Universidade Gama Filho, no RJ. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 122.
[87] Elena Teodoro. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 123-124.
[88] Elena Teodoro. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 125.
[89] Lélia Gonzáles. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 126.

de convivência entre negros e brancos no Brasil, e os demais questionando essa postura. Foi um momento de debate tenso entre parlamentares e depoentes:

> Eu me confesso surpreendido pela reunião. (...) Então, me parece que o aspecto dramático de segregação colocado aqui talvez seja um aspecto geracional, de geração, ou um aspecto circunstancial, local, geográfico. (...) A situação do negro no Brasil não é um problema de Constituição, é um problema de educação. (...) Não se pode privilegiar nenhum segmento, seja ele racial, seja ele político, seja de credo, qualquer segmento. Na lei ordinária, propiciar que a educação seja ampla, democrática, aberta, de acesso fácil a todas as pessoas e até algo mais, providenciando que os segmentos da sociedade organizada, universidades, os segmentos do ensino onde se detecte que haja uma predisposição para isso, a lei possa ser rigorosa, dando o direito desse acesso.[90]

> Desde as Constituições de 1934 e 1946, estão dizendo que todos somos iguais perante a lei. Nós queremos, sim, mecanismos de resgate que possam colocar o negro efetivamente numa situação de igualdade porque, até o presente momento, somos iguais perante a lei, mas quem somos nós? Somos as grandes populações dos presídios, da prostituição, da marginalização no mercado de trabalho. Nós queremos, sim, que a Constituição crie mecanismos que propiciem um efetivo "começar" em condições de igualdade da comunidade negra neste país. (...) Nós queremos, efetivamente, que a lei crie estímulos fiscais para que a sociedade civil e o Estado tomem medidas concretas de significação compensatória, a fim de implementar aos brasileiros de ascendência africana o direito à isonomia nos setores de trabalho, remuneração, educação, justiça, moradia, saúde, e vai por aí afora.[91]

As diversas minorias tiveram oportunidade de diálogo entre si nas audiências públicas. Como várias sessões trataram de diversos temas, os palestrantes e militantes se encontraram e intervieram em outros assuntos. Entretanto, essa identidade (minoria e discriminação) gerou controvérsias. Interessante uma intervenção a respeito da questão dos homossexuais feita por um militante do movimento negro seguida de observação da constituinte Benedita da Silva sobre o assunto:

> (...) eu, como negro, não me considero minoria, sou maioria marginalizada, social, política e economicamente. Não aceito, por exemplo, a agregação dos negros brasileiros às minorias, até por que esta vinculação de negro à minoria tem uma conotação colonialista e racista, colocar o negro, por exemplo, ao lado do homossexual. Se me perguntarem: você é contra a discriminação ou vai praticar a discriminação? Não, até porque dentro do contexto da raça negra quero que alguém me prove se nos navios negreiros, nos quilombos, nas senzalas, existia a prática do homossexualismo, que desconheço no meio da nossa raça.[92]

Constituinte Benedita da Silva:

> E nós, também, ficamos perplexos no momento em que, quando tratamos do tema de discriminação e do preconceito, nós somos apanhados, às vezes, em flagrante. (...) É preciso que este Plenário encare a responsabilidade que está sobre os ombros de cada um de nós, constituintes desta Subcomissão, na medida em que nós estamos tratando de causa nunca tratada antes.[93]

No dia 4 de maio de 1987, ocorreu a última audiência da Subcomissão sobre a questão dos negros, ouvindo um teatrólogo, o desportista João do Pulo, então deputado estadual em São Paulo, e o professor Joel Rufino, sociólogo e militante do movimento negro. Mais uma vez, o cerne das intervenções é a questão do preconceito racial no Brasil, enfatizando como este se materializa na prática, principalmente em relação à educação e aos meios de comunicação, e a dificuldade de obter avanços nessa área.

> São oito milhões fora da escola. Coloquemos com cuidado os dados estatísticos desses oito milhões e verificaremos

[90] Relator Alceni Guerra. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 129-130.
[91] Lélia Gonzáles. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 130.
[92] Natalino C. de Melo. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 141.
[93] Constituinte Benedita da Silva. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 142.

Constituinte será o fim do racismo?

DEBATE

SALVE 13 DE MAIO?

ONEGRO E A CONSTITUINTE

ABAIXO O RACISMO

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.797, p. 23, 13/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130593

que 60% desses oito milhões são negros ou pardos. Esta é a história de uma vergonha nacional.[94]

Temos que lutar, meus irmãos, nós temos que brigar, porque se nós ficarmos sentados esperando que uma Constituição vá fazer, vá reformular a Carta que discriminação é proibida, as nossas negras ficarão trabalhando de empregas domésticas e os nossos negros ficarão trabalhando de estivadores. Eu não quero isso para a minha raça.[95]

Eu até tenho uma análise crítica do que é realmente este Congresso Constituinte, tenho uma análise crítica do que representará essa Constituição. Ela não expressará, de maneira nenhuma, todos esses anseios – eu repito várias vezes isso.[96]

O Sr. Joel Rufino enfocou muito bem que o preconceito racial é muito mais uma questão da luta de classes que se manifesta neste país. Há nisso aspecto cultural de maneira que, sem negar que existe o preconceito, existem a marginalização e a discriminação, aspecto esse muito bem colocado aqui por todos que me antecederam. Isso ocorre em outros setores da sociedade.[97]

Somos muito poucos, apesar de sermos maioria neste país, mas vamos continuar vigilantes, porque, se vai haver uma nova Constituição, queremos que ela tenha a nossa cara. Pode até não ter, e se não tiver faremos o que temos feito, na Bahia, desde que chegamos, em 1549. Continuaremos a lutar, quilombolamente, definitivamente.[98]

Dentre as reivindicações apresentadas por representantes do movimento negro, destacaram-se a criminalização do preconceito, a inclusão da história da África nos currículos escolares e o que é chamado na época de "isonomia" no mercado de trabalho, na mídia e outros segmentos. Houve também falas esparsas sobre a garantia da presença de negros em determinadas ativi-

[94] B. de Paiva, do Teatro Experimental do Negro. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 133.
[95] João Carlos de Oliveira, João do Pulo, ex-desportista, deputado estadual em SP. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 135.
[96] Constituinte Benedita da Silva. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 138.
[97] Constituinte Moema São Thiago. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 140.
[98] João Jorge, do Movimento Negro da Bahia. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 140.

dades, como nas empresas, no serviço público, nas propagandas e programas televisivos:

> Isonomia no trabalho há que ser, nada mais, nada menos, que assegurar ao homem negro o direito de trabalhar, de ocupar o espaço para o qual ele estiver preparado para assumir. Uma coisa é certa: em razão da marginalização que o negro sofreu, e sofre, hoje, o negro não está preparado para assumir todos os espaços. (...) Então a nível de isonomia o que é que nós precisamos? Precisamos de acesso à educação, precisamos de acesso ao ensino, acesso à tecnologia e isso tudo nós não temos conseguido.[99]

> Acho que, mesmo com as suas limitações, a Constituinte tem alguma coisa a dizer, alguma contribuição a dar nessa direção. Parece-me, por exemplo, que, como preceito, a nova Constituição poderia incluir o de considerar, definir o Brasil como um país multinacional e pluricultural". (...) de alguma maneira se poderia, no texto constitucional, incluir a recomendação de tratarmos da história e da cultura do negro (...). Esta ideia de uma reforma curricular nos três níveis que contemple o papel desempenhado por negros e índios na história e cultura brasileira, é uma reivindicação universal do movimento negro.[100]

> Creio em que era fundamental que conseguíssemos algo mais concreto no terreno da isonomia. Penso em algo que não chegasse ao exagero e à demagogia, talvez, de assegurar que um "X" de empregos fosse assegurado aos negros, mas de assegurar igualdade de condições. (...) Teremos que travar uma batalha política durante a Constituinte, e é nesta questão que tenho insistido.[101]

> Tenho preparada para apresentar a esta Subcomissão uma proposta que é baseada, na realidade, no que deu certo, especialmente nos Estados Unidos, que é o sistema de cotas.[102]

A professora Lélia Gonzáles apresentou propostas na forma de dispositivos, contemplando sugestões esparsas dadas por outros participantes:

> Todos são iguais perante a lei, que punirá, como crime inafiançável, qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos. § 1º Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, de deficiência física ou mental, e qualquer particularidade. § 2º O poder público, mediante programas específicos, promoverá igualdade social, política, econômica e social. § 3º Não constitui discriminação ou privilégio a aplicação de medidas compensatórias, visando a implementação do princípio constitucional da isonomia a pessoas pertencentes a grupos historicamente discriminados.[103]

A Constituição de 1988 incorporou várias das demandas apresentadas pelos representantes dos negros, a saber:

- O artigo 5º, além do reconhecimento genérico do princípio da igualdade de todos perante a lei, dispõe, no inciso XLII, que "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei".

- O princípio da não-discriminação e do combate ao racismo consta entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que incluem o de "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (inciso IV do art. 3º).

- O artigo 4º define princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais entre os quais está o "repúdio ao terrorismo e ao racismo" (inciso VIII).

- O artigo 7º, que trata dos direitos dos trabalhadores, no inciso XXX, estabelece a "proibição de diferença de salários,

[99] Ricardo Dias, coordenador de Cultura da Secretaria Municipal de Osasco e representante do Conselho da Comunidade Negra de SP. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 134-135.
[100] Professor Joel Rufino. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 137.
[101] Constituinte Domingos Leonelli. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 137-138.
[102] Constituinte Hélio Costa. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 133.
[103] Lélia Gonzáles. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 139.

de exercício de funções e critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil".

- O direito das populações remanescentes das comunidades dos quilombos às terras que ocupam, não tratado nas audiências públicas da Subcomissão, constou do relatório final por ela aprovado e foi inserido na Constituição, que prevê "a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (art. 68 do ADCT).

- O artigo que trata do tema da cultura definiu que o Estado "protegerá as manifestações das culturas populares indígenas e afro-brasileiras" (art. 215, § 1º).

- O texto constitucional reconheceu ainda, como patrimônio cultural brasileiro, "todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos" (art. 216, § 5º).

3.4. Grupos que se apresentaram como minorias[104]

A Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias ouviu, sob a guarda do termo "minoria", as reivindicações e anseios de alcoólicos anônimos, idosos, homossexuais, talassêmicos, hansenianos, estomizados, presidiários, comunidade israelita, trabalhadoras domésticas, formando um mosaico de grupos que se reconheciam como discriminados pela sociedade e desassistidos pelo Estado brasileiro.

Embora a quase totalidade das demandas apresentadas pelos diferentes grupos não fosse matéria constitucional, a presença desses grupos pode ser vista como uma ampliação da percepção da diferença no interior da sociedade, fortalecendo a concepção universalista da não-discriminação e igualdade de direitos contemplada na Constituição de 1988.

[104] Embora previsto na agenda de trabalhos da Subcomissão e mencionado pelo relator em seu texto final como um dos depoimentos colhidos, o depoimento de hemofílicos não consta de nenhum registro da Subcomissão.

3.4.1. Alcoólicos Anônimos

O tema do alcoolismo foi tratado por dois representantes da Alcoólicos Anônimos (AA)[105], que, segundo depoimento, estava presente em 114 países, com cerca de 1.500.000 membros. Em uma apresentação rápida, colocam-se como minorias embora enfatizem o alcance da questão na sociedade brasileira, como visto na Introdução.

As reivindicações dos representantes da AA não diziam respeito ao texto constitucional mas à legislação ordinária e políticas públicas para a área. Solicitam modificação na CLT (letra "f" do art. 482), que diz que "a presença do empregado embriagado na empresa é motivo de justa causa da dispensa", pois o alcoolismo é uma doença reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Na área de saúde, requerem "que a internação de alcoólatras seja feita em clínica geral, e não em clínica psiquiátrica". Quanto à educação, recomendam esclarecimento sobre o alcoolismo no currículo das escolas secundárias e, nas escolas superiores, especialmente nas de ciências da saúde, a inclusão de matéria específica sobre o assunto.

3.4.2. Idosos

Para tratar da questão dos idosos foi ouvida uma representante do Ministério da Cultura[106]. Sua abordagem teve caráter mais reflexivo, sem apresentar reivindicações, enfatizando a marginalização dos idosos na sociedade brasileira: "só é chamado velho aquele que foi destituído de todos os seus poderes"[107].

Sua fala apontou a discriminação e o preconceito como o objeto da Subcomissão:

> (...) do meu ponto de vista esta Subcomissão é a Subcomissão de cultura – o nome desta Subcomissão deveria

[105] José Washington Chaves e Coutinho, audiência do dia 27/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987.

[106] Maria Leda Resende Dantas. Vários depoentes desta Subcomissão trabalhavam no Ministério da Cultura, cujo titular, na época, era o economista Celso Furtado, que ocupou o cargo de 1986 a 1988.

[107] Audiência do dia 27/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 111.

> ser Subcomissão de Cultura – porque, quando nós estamos trabalhando com a discriminação e o preconceito, nós estamos trabalhando com signos, com valores, com significados e, portanto, é aqui que se estabelece a realidade a respeito da cultura brasileira.[108]

3.4.3. Homossexuais

Para falar pelos homossexuais foi convidado pela Subcomissão um representante do Triângulo Rosa[109], grupo de liberação homossexual, que enfocou a questão da discriminação no trabalho, na imprensa e outros e o problema da violência contra os homossexuais. Apresentou, como única reivindicação, a inclusão no texto constitucional da "expressa proibição de discriminação por orientação sexual" [110], que não foi incluída na Constituição de 1988:

> Por que todos os tipos de discriminação merecem figurar na Constituição, e só esta, a da orientação sexual não mereceria? Deveria ficar numa lei menor? Acreditamos que aí estaria ferindo o princípio da isonomia.[111]
>
> (...) é muito importante o fato de a Constituição Federal passar a ter essa proibição que reivindicamos, esperamos que tal ocorra – mas não pensamos que com isso vai, de um momento para o outro, terminar com a discriminação. Já demos o primeiro passo que dará direito a que aquele oprimido se encontre juridicamente habilitado a reclamar o respeito aos seus direitos, nem mais nem menos.[112]

O papel da Subcomissão foi reconhecido pelo depoente, e pela constituinte Benedita da Silva:

> Esta Casa dá uma grande oportunidade. Eu e o Sabóia estávamos aqui, entre os nossos cochichos, vendo como é difícil. Ao mesmo tempo, eu estava quase que me sentindo mal porque ficamos muito preocupados em ver que realmente cometemos um genocídio, quanto à liberdade de pensar, de expressar e de agir de cada um dos indivíduos.[113]

3.4.4. Talassêmicos

Trataram do problema da Talassemia a presidente da Associação Brasileira dos Talassêmicos, Neusa Callassine, e o padre Bruno Guerra Sá. A doença consiste em uma anemia hereditária, comum aos povos do Mediterrâneo, que exige transfusões de sangue a cada vinte dias e pode gerar deformidades físicas. A associação abrange também os portadores de anemia falciforme, mais comum entre os negros.

> Por que estamos aqui, hoje? O que viemos pedir a esta Subcomissão? Os direitos que deveriam ser respeitados, que são a saúde, a educação, o direito a ir e vir, como qualquer outro deficiente. A nossa deficiência é no sangue, ela não é aparente, mas as dificuldades são as mesmas. O nosso maior problema, hoje, é justamente a falta de conhecimento da classe médica para o tratamento adequado.[114]

As reivindicações apresentadas pela Associação Brasileira dos Talassêmicos referiam-se basicamente à adoção de medidas na área de saúde que atendessem os problemas dos pacientes, como a fiscalização nos Bancos de Sangue, a conscientização para a população jovem, o exame em massa da doença para evitar seu agravamento, e também quanto ao trabalho:

> Os adultos são impossibilitados de trabalhar porque eles têm que faltar, a cada vinte dias, para uma transfusão. É isto que nós queremos, que haja uma lei que proíba essa discriminação.[115]

---

[108] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 109.
[109] José Antônio de Souza Mascarenhas, diretor de Comunicação Social do grupo.
[110] Audiência do dia 29/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 165. Segundo o depoente, esta reivindicação fora incluída no anteprojeto do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, encaminhada aos constituintes.
[111] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 165.
[112] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 168.
[113] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987. p. 168.
[114] Audiência realizada em 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 104-105.
[115] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 105.

3.4.5. Hansenianos

O coordenador nacional do Movimento de Reintegração do Hanseniano[116] falou sobre os problemas por eles enfrentados e entregou documento com propostas à Subcomissão referentes ao texto constitucional e a leis ordinárias, frisando que faziam parte também do Movimento do Deficiente.

Segundo o depoente, o Brasil tinha 33 colônias de hansenianos e havia cerca de 600 mil portadores da doença no país. Até 1976, milhares de hansenianos foram internados compulsoriamente e grande parte tinha deficiências físicas irreversíveis. A discriminação, entretanto, seria um dos problemas mais sérios enfrentados pelos hansenianos:

> No meu caso, fui discriminado. (...) Quando criança, não entrei na escola para estudar; quando adulto, não me deram uma sala de aula para lecionar que não fosse dentro de uma colônia. (...) Eu não sou inválido, quero exercer a minha profissão.[117]

> Quanto à questão da legislação, creio que a maioria conheça uma lei antiga que preconiza que os pacientes hansenianos de hospitais, para votar, têm que colocar o título em formol, 24 horas antes das eleições. Essa lei ainda está em vigor (...) Existe, também, uma lei que normatiza o transporte coletivo onde está explicitado que uma pessoa suspeita – imaginem – de portar uma doença contagiosa não pode usar os coletivos. Conheço muitos hansenianos que foram colocados para fora de ônibus.[118]

Como propostas à Subcomissão estava a responsabilização do Estado pelas negligências e pela internação compulsória, com direito à aposentadoria e indenização, reivindicando ainda que no item sobre a não discriminação por raça, cor, sexo, e outras, fosse incluído o preceito de que "as pessoas não sejam discriminadas por serem ou terem sido portadoras de qualquer doença"[119], proposta não contemplada pela Constituição de 1988.

[116] Francisco Augusto Vieira Nunes, audiência do dia 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987.
[117] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 113.
[118] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 115.
[119] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 113-114.

3.4.6. Estomizados

Para falar sobre os estomizados, esteve na Subcomissão o vice-presidente da Sociedade Brasileira dos Estomizados, Marcos M. Mota, que apresentou a estimativa de cem mil brasileiros nessa condição.

> (...) o estomizado é toda aquela pessoa que, por problema de doença (...) é obrigada a fazer um desvio do aparelho digestivo ou do aparelho urinário (...) Assim, o paciente, não podendo usar as vias normais, terá que utilizar um desvio para que possa sobreviver.[120]

Mais uma vez, a falta de uma política de saúde adequada às necessidades do grupo foi o cerne da intervenção. Suas reivindicações incluíam o esclarecimento do paciente antes de ser submetido a esse tipo de cirurgia e a distribuição gratuita de bolsas coletoras de boa qualidade para os estomizados:

> Pleiteia-se que, dentro da Constituinte, seja acrescentada alguma coisa da parte da prótese do estomizado e que todos os deficientes tenham o direito, porque esse é o direito à vida. (...) Estamos, agora, em uma briga, que é a importação de bolsas. Por incrível que pareça, há um ano atrás, ela foi tachada de produto supérfluo, com a mesma taxação de um relógio, de um uísque.[121]

Outra questão apresentada pelo depoente dizia respeito ao tratamento dado ao trabalhador submetido à estomização:

> (...) todo estomizado é aposentado incondicionalmente, não tem como escolher (...) se eu tivesse aceito passivamente que não deveria trabalhar, talvez hoje não pudesse estar custeando minhas bolsas, estar sustentando minha família, e seria um estorvo para a nação, estaria pedindo talvez, a um ou outro, talvez estivesse dependendo da caridade, isso porque estaria com uma aposentadoria ridícula. Então, é preciso que todos tenham direito ao trabalho. Vamos tentar readaptar essas pessoas ao trabalho que elas possam executar. Não há necessidade de aposentadoria.[122]

[120] Audiência do dia 30/4/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 116.
[121] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 117.
[122] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 117-118.

O depoente afirmou, ao final, acreditar que "tenha dado o recado de toda a problemática do estomizado, inserido dentro das minorias."[123]

3.4.7. Trabalhadores domésticos

Dentro do princípio de ouvir todos os segmentos que a procurassem, a Subcomissão ouviu a representante dos trabalhadores domésticos.[124] O documento lido pela representante tratava basicamente do acesso a direitos trabalhistas por parte dos trabalhadores domésticos:

> Nós, trabalhadoras, empregadas domésticas, somos a categoria mais numerosa de mulheres que trabalham neste país, cerca de um quarto da mão de obra feminina, segundo os dados do V Congresso de Empregadas Domésticas, de 1985, realizado em Olinda, Pernambuco. Fala-se muito que os trabalhadores, empregados domésticos não produzem lucros, como se lucro fosse algo que se expressasse apenas e tão somente em forma monetária. Nós produzimos saúde, limpeza, boa alimentação e segurança para milhões de pessoas; nós, sem termos acesso à instrução e à cultura, em muitos e muitos casos, garantimos a educação dos filhos dos patrões. Queremos ser reconhecidas como categoria profissional de trabalhadores empregados domésticos e termos direito de sindicalização, com autonomia sindical.[125]

3.4.8. Presidiários

A audiência que tratou da questão dos presidiários ocorreu horas após a visita que os membros da Subcomissão fizeram ao presídio da Papuda, em Brasília, fato ressaltado pelos constituintes.

> Inicialmente, realço o significado para esta Constituinte do fato de termos feito uma audiência pública da Constituinte, através desta Subcomissão, dentro daquilo que se constitui o maior esconderijo das humilhações da nossa sociedade (...). Com relação à questão dos direitos humanos neste país e à questão da cidadania, entendo que estaremos brincando de ser cidadãos enquanto não tivermos a ousadia de enfrentar o lado indigno, a lata de lixo da história da nossa civilização. Temos enfrentado grandes problemas todos os dias, mas hoje foi muito pesado.[126]
>
> (...) este é o momento que temos nesta Subcomissão de chocar também a consciência da opinião pública, de ajudar os nossos semelhantes.[127]

A Subcomissão ouviu um padre da Pastoral Carcerária, um da Pastoral Operária e um presidiário que estava em liberdade condicional.[128] O foco dos depoimentos foi a denúncia das péssimas condições de vida nos presídios e a dificuldade para libertar os que já haviam cumprido pena ou tinham adquirido o direito à progressão da mesma para o regime de liberdade condicional.

> Sobre o preso pesa a mentalidade e o método escravagista. O preso tem direito no papel, mas não o tem de fato. Em número considerável são detidos e jogados em celas superlotadas, infectas, imundas, sem luz e pouquíssima água, nos distritos policiais, cadeias e detenções, e lá ficam esquecidos meses, dezenas de meses e, por vezes, anos. Os gritos lancinantes, os choros, o desespero, a loucura do preso não é ouvida pelo povo, não é notícia, e, por isso, a autoridade o abandona. (...) De todos os marginalizados de que esta Subcomissão se preocupou, o preso é o que está em situação pior.[129]

As propostas relativas à situação dos presidiários foram apresentadas na forma de oito dispositivos e também sugestões soltas

[123] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 119.
[124] Nair Jane entregou documento "Elaborado pelas representantes das trabalhadoras domésticas de 23 associações de nove estados do Brasil, reunidas na cidade de Nova Iguaçu, nos dias 18 e 19 de abril, de 1987", audiência do dia 5/5/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 150.
[125] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 150.
[126] Constituinte José Carlos Sabóia, audiência de 5/5/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 156-157.
[127] Constituinte Salatiel Carvalho, p. 157.
[128] Padre Afonso Pastore (Pastoral Carcerária do ES); padre José de Aquino Batista (coordenador-geral da Pastoral Operária e do Patronato de Belo Horizonte) e Jorge dos Reis Santos (ex-presidiário – MG). Audiência de 5/5/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987.
[129] Padre Afonso Pastore. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 154.

que incluíam medidas relativas ao trabalho, aos prazos processuais, direito de formar organizações de assistência, entre outras.[130]

- "§ 1º O preso tem direito e dever do trabalho, e sua remuneração não deve ser menor do que três quartos do salário mínimo, bem como a seguridade social."
- "§ 2º O trabalhador preso terá condição de emprego temporário, asseguradas as vantagens de filiação no Sistema Nacional da Previdência Social bem como aquelas adquiridas antes da sua prisão, estendida aos seus familiares."
- "§ 3º O preso tem direito à rigorosa obediência aos prazos processuais, relativos à tutela dos seus direitos."
- "§ 4º O preso tem o direito e o dever de voto político."
- "§ 5º O preso tem direito a formar organizações de assistência ao preso e ao egresso com os seus familiares e amigos."
- "§ 6º O preso tem o direito de isenção, após o alvará de soltura, de qualquer taxa, nas varas de execuções e departamentos de identificação, desde que é beneficiado com assistência judiciária gratuita."
- "§ 7º O preso tem o direito de manter o relacionamento sexual com a esposa ou acompanhante."
- "§ 8º O preso tem o direito, na sua liberação por alvará judicial, ao salvo-conduto e à folha corrida limpa, imediatamente."

Houve ainda propostas como a de determinar "que o pessoal, desde o diretor aos funcionários, seja especializado, [que fossem] educadores e não repressores."[131]

3.4.9. Comunidades israelitas

O último depoimento na Subcomissão foi do representante da Confederação Israelita do Brasil, que entregou um documento com propostas da comunidade judaica à Subcomissão:

> Os judeus brasileiros não têm nenhuma reivindicação específica, porque não pretendem nenhum privilégio em particular, e sim apenas aqueles direitos devidos a todo ser humano em geral, a todo cidadão deste país, em particular, propugnando por uma sociedade pluralista. Para que esta finalidade seja conseguida, basta que nossa Lei Maior adote, em sua essência, e explicite, em sua redação final, os conceitos contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, incluindo o direito de o indivíduo ser diferente dos demais e os de as diversas comunidades que integram a nossa nação manterem a sua individualidade religiosa ou cultural, sempre que desta não resultem prejuízos ou indevidas interferências sobre os demais segmentos da sociedade.[132]

Segundo o depoente, as sugestões apresentadas eram "relativas a interesses de qualquer minoria", subscrevendo dispositivos do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos referentes à igualdade, não-discriminação, liberdade de expressão cultural e religiosa, enfatizando ainda que

> (...) a livre expressão do pensamento, incluindo a publicação de livros, jornais e periódicos, não tolerará a propaganda nem o incitamento de preconceitos de raça e de religião.[133]

4. Comentários finais

As audiências públicas da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias foram um momento de mobilização e inserção desses grupos no processo constituinte, dando o impulso inicial para que suas reivindicações fossem ouvidas e incluídas nos relatórios.

[130] As propostas foram apresentadas por José de Aquino. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 154-155.
[131] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 155.
[132] Abraham Luowenthal, na audiência de 5/5/1987. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 160.
[133] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 161.

A maior parte das propostas relativas ao texto constitucional foi atendida pelo relator. Durante os debates, este anunciara sua disposição neste sentido, remetendo possíveis confrontos sobre a exequibilidade de algumas propostas para fases posteriores:

> E inclino-me – e quero entender que seja a inclinação de todos os constituintes – a colocar aqui no nosso relatório, que será encaminhado à Comissão de Ordem Social e depois à Comissão de Sistematização, muitas reivindicações feitas pelas minorias nesta Subcomissão e esperarmos pela outra Subcomissão da Previdência e depois no contexto, na Ordem Social, que isso seja colocado com os pés no chão, o que é possível fazer na Previdência Social por todas as reivindicações que são feitas.[134]

O texto aprovado pela Subcomissão gerou reações contrárias logo que foi votado. Especialmente contra os direitos indígenas, na questão das terras, levantaram-se interesses poderosos. O quanto era importante manter a luta para inscrever os direitos foi expresso por um dos depoentes em uma das últimas sessões:

> Acho que ela corre um risco muito grande de ser uma Constituição um pouco conservadora, pelo próprio processo todo que a gerou; mas acho que se o povo se organizar, se houver a abertura que está acontecendo, nós podemos reverter um pouco este processo. Eu saio daqui, e acho que todos os demais companheiros também saem, com a consciência fortalecida para a gente continuar lutando nos movimentos populares, para fazer, cada vez mais, essa ligação com o Poder Legislativo e que essa Constituição, apesar de todos os pesares, seja uma Constituição mais voltada para o social, mais voltada, realmente, para curar este Brasil.[135]

Os grupos aqui citados participaram intensamente das fases seguintes da Constituinte acompanhando as votações, visitando os parlamentares, conquistando espaço junto à opinião pública, lutando contra retrocessos. O texto final demonstra que essa imensa mobilização fez valer as principais conquistas obtidas na Subcomissão, transformando a Carta de 1988 na mais avançada com relação aos direitos das minorias.

Concluindo os trabalhos da Subcomissão, a observação do constituinte José Carlos Sabóia resumiu, de certa forma, boa parte da ansiedade de várias pessoas que participaram das audiências públicas da Subcomissão:

> Foi um trabalho muito bonito. Eu não diria que estamos de parabéns. Diria que a sociedade brasileira mostrou uma de suas faces nesta Subcomissão. E toda a minha preocupação é de como vamos tentar mostrar esta face da sociedade brasileira que passou por aqui (...) Como é que vamos tentar revelar esse negativo do Estado no processo de luta política, que vai ser a aprovação da nova Constituinte? Esta, a minha preocupação.[136]

O espaço obtido na Subcomissão durante a Constituinte constituiu, para a maioria dos setores que para lá se dirigiram, um passo para melhorar sua organização e conquistar direitos e garantir políticas públicas de seu interesse. Grande parte das questões apresentadas na Subcomissão continuou a ser debatida após a promulgação da Constituição, gerando resultados os mais diversos. Os idosos conseguiram aprovar um Estatuto que ampliou seus direitos. Os homossexuais fortaleceram seu movimento, obtendo maior visibilidade social para suas demandas. Só agora os hansenianos começam a receber a indenização que pleitearam na época, mas já conseguiram o fechamento da maioria das colônias e a reintegração de parte dos que ficaram anos ou décadas afastados da sociedade. A condição dos presidiários dispensa observações. Os negros conquistaram algumas medidas no campo da ação afirmativa e buscam a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em tramitação no Congresso Nacional. Também os índios estão pressionando para ver aprovado seu Estatuto pelo Legislativo e continuam em busca da demarcação de suas terras em diferentes regiões do país. A luta no campo dos valores e costumes, da mudança de mentalidade para suprimir o preconceito e a exclusão ainda continua para a maioria desses grupos.

[134] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 100.

[135] Cândido de Mello, do Movimento de Pessoas Deficientes de SP. *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 120.

[136] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 161.

5. Referências

BRAND, Antônio. Os direitos indígenas 20 anos após a Constituição de 1988. In: SEMINÁRIO Constituição 20 Anos: Estado, democracia e participação popular, 27 e 28 nov. 2008, Brasília. *Caderno de textos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa. 2008.

LACERDA, Rosane. *Os povos indígenas e a Constituinte*: 1987/1988. Brasília, Conselho Indigenista Missionário, 2008.

LIPPO, Humberto. A Constituição e as pessoas com deficiência. In: SEMINÁRIO Constituição 20 Anos: Estado, democracia e participação popular , 27 e 28 nov. 2008, Brasília. *Caderno de textos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa. 2008.

VEREZA, Cláudio. A participação das pessoas com deficiência na Constituinte de 88. In: SEMINÁRIO Constituição 20 Anos: Estado, democracia e participação popular, 27 e 28 nov. 2008, Brasília. *Caderno de textos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa. 2008.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
3ª 22/4/1987	Idjarruri Karajá	Superintendente para Assuntos Indígenas do estado de Goiás	Direitos e garantias das populações indígenas
	Raoni	Cacique da tribo dos Txucarramãe – Xingu	Idem
4ª 23/4/1987	Manuela Carneiro da Cunha	Presidente da Associação Brasileira de Antropologia	Perfil histórico do problema do índio
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Assessor do ministro da Cultura	Aspirações dos portadores de deficiência física
5ª 27/4/1987	Elpidio Araújo Neres	Presidente da Federação Nacional das Apaes	Responsabilidade do Estado para com a pessoa deficiente
	Otávio Blater Pinho	Procurador-geral da Federação Nacional das Apaes	Os deficientes mentais
	Cleonice Floriano Ainberg	Presidente da Federação Nacional das Socieda-des Pestallozzi	Idem
	Sérgio Túlio Fredo	Representante dos Deficientes Mentais	Idem
	Flávio Potente Siqueira	Representante dos alunos das Apae do Rio de Janeiro	Escolas institucionais de educação do excepcional
	Maria de Lourdes Creziane	Representante do Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial	Integração das pessoas portadoras de deficiência
	Maria Consuelo Porto Gontijo	Representante da Associação de Pais e Amigos de Excepcionais e Deficientes (Apaed), Ceilândia – DF	A não-terminalidade do atendimento ao excepcional
	Gláucia Gomes de Oliveira Aguiar	Representante da Associação de Mães Prote-toras Amigas e Recuperadoras de Excepcionais (Ampare), Brasília – DF	Idem
	Justino Alves Pereira	Presidente da Apae de Viporã – PR	Criação da Fundação de Assistência aos Deficientes
	Dayse Collet de Araújo Lima	Representante da Apae e Pestallozzi do DF	Crianças excepcionais e a Constituinte
	Percy Chagas Filho	Vice-presidente da Apae do Rio de Janeiro	Igualdade de condições entre deficientes, negros e índios
	Ferreira	Vice-presidente da Federação Nacional das Apaes	Idem
	Chelse Gutten	Vice-presidente da Federação Nacional das Apaes	Problemática dos filhos excepcionais
	Rachid Conceição de Matos	Diretora do Ensino Especial da Fundação Educacional do DF	Responsabilidade do Estado para com a pessoa deficiente

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
5ª 27/4/1987	Aldo Brito	Representante das Apae de Santa Catarina	A proteção do Estado ao deficiente
	Maria de Lourdes	Representante das Apae de Santa Catarina	Preocupação com os deficientes na formação dos profissionais
	Domingos José Freitas	Presidente da Apae – Porto Alegre	Situação do excepcional do Rio Grande do Sul
	Antônio José	Representante da Apae – RJ	Participação dos deficientes nas diretorias das Apae
	Vanilton Senatore	Professor de Educação Física da Fundação Educacional – DF	A Educação Física na educação especial
6ª 27/4/1987	José Washington Chaves	Representante dos Alcoólicos Anônimos do Brasil	Programa de recuperação dos alcoólicos – irmandade dos AA
	Coutinho	Representante dos Alcoólicos Anônimos do Brasil	Idem
	Maria Leda de Resende Dantas	Professora ligada ao Ministério da Cultura, trabalha na área do Idoso	A questão do idoso
	Célia Maria Ignatios Nogueira	Representante da Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos do Paraná	Direitos dos deficientes auditivos
	Gilson Tostes Borba	Secretário da Comissão de Lutas pelos Direitos dos Deficientes Auditivos, regional do Paraná	O deficiente auditivo em relação à Constituinte
	Ana de Souza Campello	Presidente da Federação Nacional de Educação e Integridade do Deficiente Auditivo (Feneida)	Direitos e oportunidades para o deficiente auditivo
	Tereza Cristina Lago Barbosa Silveira	Presidente da Associação dos Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos – DF	A barreira da comunicação
	João Carlos Correia Alves	Diretor da Associação Alvorada Congregadora de Surdos e diretor da Feneida	Idem
	José Rinaldi	Diretor do Centro Educacional da Audição e Linguagem Ludovico Pavoni Ceal-DF	Deficiente auditivo – prevenção e integração social
7ª 28/4/1987	Leila de Almeida Gonzales	Representante do Movimento dos Negros e Professores do Departamento de Sociologia da PUC	O negro e a sociedade
	Helena Teodoro	Coordenadora da Comissão Especial de Cultura Afro-Brasileira do Município do Rio de Janeiro	Idem
	Maria das Graças dos Santos	Representante do Movimento Negro Unificado	Mito da democracia racial
	Murilo Ferreira	Representante da Fundação Afro-Brasileira do Recife	A Constituição e o negro brasileiro
	Ligia Garcia Mello	Representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros – Brasília	A questão da educação e poder do negro
	Orlando Costa	Instituto Afro-Brasileiro (Inabra)	Participação do negro nas decisões nacionais
	Mauro Paré	Fundação Sangô – RS	Direitos da comunidade negra

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
7ª 28/4/1987	Januário Garcia	Representante do Instituto de Pesquisa da Cultura Negra	Questão racial no Brasil
	Lauro Lima dos Santos Filho	Psicólogo, professor da AEUDF e conselheiro do Memorial Zumbi	Idem
	Paulo Roberto Moura	Assessor parlamentar	Igualdade de direitos – privilégios
	Natalino Cavalcante de Melo	Conselheiro do Inabra	Racismo e a discriminação
	Raimundo Gonçalves Santos	Presidente do Núcleo Cultural de Girocan da Bahia	Racismo
	Lino de Almeida	Coordenador do Conselho das Entidades Negras da Bahia	O Movimento Negro Brasileiro
	Marcélia Campos Domingos	Representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Processo educacional
	Waldemiro de Souza	Presidente do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	O homem e as suas questões
8ª 29/4/1987	Erwin Krauten	Representante do Cimi	Direitos dos índios
	Carlos Marés	Representante da Comissão pela Criação do Parque Ianomami e da Comissão Pró-Índio de São Paulo	Idem
	Vanderlino Teixeira de Carvalho	Presidente da Coordenação Nacional de Geologia	Preservação de reservas indígenas
	Manuela Carneiro da Cunha	Presidente da Associação Brasileira de Antropologia e professora da USP	As sociedades indígenas
	Mércio Gomes	Representante do Instituto de Pesquisa Antropológicas do RJ	Pacto indigenista nacional
	João Antônio de Souza Mascarenhas	Representante do Grupo de Liberdade Homossexual Triângulo Rosa do Rio de Janeiro	Orientação sexual
9ª 30/4/1987	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Assessor do Ministério da Cultura	Superação da deficiência física
	Messias Tavares de Souza	Coordenador da Associação Nacional dos Deficientes Físicos (Onedef)	Deficientes físicos
	Marcelo Rubens Paiva	Escritor	Os meios de comunicação e os deficientes físicos
	Rosângela Bermann	Secretária de Imprensa da Organização Nacional de Deficientes Físicos e editora do jornal *Etapa*	Idem
	Cândido Pinto de Melo	Representante do Movimento de Pessoas Deficientes de São Paulo	Direito diferencial – deficientes físicos
	Alberto Nogueira	Coordenador do Conselho Regional de Entidades da Organização Nacional de Deficientes Físicos	Integração social das pessoas portadoras de deficiência

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
9ª 30/4/1987	Antônio Maroja Limeira	Representante da Associação Paraibana de Deficientes Físicos	Igualdade sem paternalismo
	Humberto Pinheiro	Conselheiro do Conselho Brasileiro da Organização Nacional dos Deficientes Físicos – RS	O que é deficiente e o que é normal
	Benicio Tavares da Cunha	Ex-presidente da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília	Igualdade social para o deficiente físico
	João Batista Ribas	Representante do Movimento das Pessoas Deficientes de São Paulo	A questão da reabilitação
	Francisco Carlos Kuneski	Representante da Federação Catarinense dos Deficientes Físicos	Deficiente hoje é igual a não eficiente
	Jean Carlos Reinert	Presidente da Federação Catarinense dos Deficientes Físicos	As barreiras arquitetônicas
	José Gomes Blanco	Presidente da Sociedade dos Amigos dos Deficientes do Rio de Janeiro	Deficientes físicos
	João Batista de Oliveira	Vereador de Belo Horizonte	Reabilitação
	Cláudio Vereza	Deputado estadual pelo Espírito Santo	A sociedade brasileira e o deficiente físico
	Neusa Callassine	Presidente da Associação Brasileira dos Talassêmicos	Talassemia
	Bruno Giularri	Representante da Associação Brasileira dos Talassêmicos	Idem
	Francisco Augusto Vieira Nunes (Bacurau)	Representante do Movimento de Reintegração do Hanseniano	A saúde e a educação são um direito da pessoa e um dever do Estado
	Marcos Motta	Vice-presidente da Associação dos Estomizados do Rio de Janeiro	Estomizados
10ª 4/5/1987	Manoel Oliveira de Aguiar	Presidente da Associação Pernambucana de Cegos	Deficientes visuais
	Edson Ribeiro Lemos	Representante do Conselho Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos do Rio de Janeiro	Direitos das pessoas deficientes Visuais
	Luzimar Alvino Sombra	Representante do Instituto Benjamin Constant	Direitos das pessoas portadoras de deficiência
	Roberto Soares de Araújo	Representante da Associação dos Deficientes Visuais de Goiás	Idem
	Maurício Zeny	Representante do Movimento de Emancipação dos Cegos	Discriminação do deficiente visual
	Ethel Rosenfeld	Representante da Associação Brasileira de Emancipação do Deficiente Visual	Educação especial
	Regina Lucia de Sá	Representante da Associação Brasiliense de Deficientes Visuais	Deficientes visuais

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª 4/5/1987	Luiz Geraldo de Mattos	Presidente da Associação Luiz Braule de Belo Horizonte	Integração da pessoa portadora de deficiência
	B. de Paiva	Teatrólogo – Teatro Experimental do Negro	Unidade cultural
	Hugo Ferreira	Representante da entidade ECO – Experiência Comunitária	Racismo
	Ricardo Dias	Representante do Conselho da Comunidade Negra de São Paulo	Exigência da isonomia no que diz respeito a vagas em empresas públicas ou não, para trabalhadores negros
	João Carlos de Oliveira (João do Pulo)	Deputado estadual por São Paulo	Discriminação racial
	Joel Rufino	Sociólogo, membro da Diretoria do Memorial Zumbi e militante do Movimento Negro	A questão negra
	João Jorge	Representante do Movimento Negro da Bahia	Cultura negra
11ª 5/5/1987	Pangran Ubenkran-Grern	Índio Kaiapó	Aldeia Gorotire
	Estevão Carlos Taukane	Representante da nação indígena Bakairi	O índio e a cidadania; democratização das relações entre Estado e povos índígenas
	Nelson Sarkura	Cacique e representante dos Pataxós	Demarcação de terras
	Gilberto Macuxi	Índio Caiocá	Território de Roraima – demarcação de terras
	Davi Yanomami	Índio Yanomami	Idem
	Kromare Metotire	Índio Caiocá	Idem
	Pedro Cornélio Seses Kaingang	Índio e representante do Conselho Regional de Guarapuava – PR	Comunidade indígena
	Valdomiro Terena	Índio Caiocá	Demarcação de terras
	Hamilton Kauná	Índio Caiocá	Idem
	Antônio Apurinã	Representante de povos indígenas do Acre	Estatuto do Índio
	Nair Jane	Representante do Movimento dos Trabalhadores Domésticos do Brasil	Direitos trabalhistas para os empregados domésticos
	Airton Krenak	Índio e coordenador nacional do Movimento Indígena	Direitos da população indígena
	Afonso Pastore	Padre e representante da Pastoral Carcerária do Espírito Santo	Presos e sistema carcerário
	José de Aquino Batista	Padre e coordenador-geral da Pastoral Operária e do Patronato de Belo Horizonte	Direitos dos presos

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
11ª 5/5/1987	Jorge Reis dos Santos	Interno do Centro de Recuperação de Neves – MG	Presos e sistema carcerário
	Maria Rita Freire Costa	Representante da Secretaria de Atividades Socioculturais do Ministério da Cultura, Programa de Ação junto às Populações Confinadas	Direitos dos presos
	Eduardo Viveiros de Castro	Antropólogo do Museu Nacional do Rio de Janeiro e representante da SBPC	Populações indígenas
	Abraham Luowenthal	Representante da Confederação Israelita do Brasil	Direitos humanos, preconceitos de raça e de religião
	Manoel Cesário	Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz representando o Centro de Estudos e Saúde em Populações Indígenas	Proteção à saúde do índio

VIII

Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

VIII.a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Helena Heller D. de Barros (Educação) e
Aparecida Andrés (Cultura – Esporte – Turismo)

I – Educação

1. Introdução
2. Situação nacional e fatos históricos à época da Assembleia Nacional Constituinte na palavra dos constituintes e depoentes convidados
3. Entidades participantes de audiências e principais pontos defendidos
4. Principais temas debatidos na área de educação
   - 4.1. Educação como direito
   - 4.2. Recursos para a educação
   - 4.3. Verba pública para a escola pública
   - 4.4. Ensino laico
   - 4.5. Concurso público para professor, carreira do magistério e aposentadoria
   - 4.6. Eleição para diretor
   - 4.7. Plano Nacional de Educação
   - 4.8. Outros temas
5. Considerações finais

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

II – Cultura

1. Introdução
2. Temas debatidos
   - 2.1. Democratização da Cultura: o acesso à Cultura como direito do cidadão; a liberdade de criação e expressão; o respeito à dentidade e à diversidade cultural brasileira
   - 2.2. O fim da censura
   - 2.3. Pelo fim da dominação, monopolização e sujeição da cultura ao mercado; contra a invasão estrangeira; pelo respeito e em favor da expressão da diversidade cultural
   - 2.4. O financiamento da Cultura
   - 2.5. Necessidade de políticas públicas para o patrimônio, os museus, o livro e a leitura, o teatro, a dança, as artes plásticas, o folclore, a música, a fotografia, o cinema...
   - 2.6. Valorizar e proteger os autores, os artistas e os professores
   - 2.7. Desonerar a importação e exportação de insumos e bens culturais
   - 2.8. Cultura em destaque na nova Constituição
3. O depoimento do ministro da Cultura Celso Furtado
4. Comentários conclusivos

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Cultura

III – Esporte

1. Introdução
2. As entidades desportivas na Constituinte
3. O consenso das entidades
4. Dissensos e problemas
5. O que foi (e o que não foi) contemplado na nova Carta

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Esporte

IV – Turismo

1. Introdução
2. As entidades do turismo na Constituinte
3. A fala das entidades e os temas debatidos
4. O setor governamental: a Política Nacional de Turismo (1986-1990) e a Carta de Princípios do Turismo à Constituinte
5. O turismo na Carta Magna de 1988
6. Comentário final

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Turismo

VIII.b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Bernardo Estellita Lins

1. Introdução
2. A conjuntura da pesquisa em ciência e tecnologia e o debate na Subcomissão
3. Política de telecomunicações
4. Política industrial e reserva de mercado
5. Imprensa e comunicação social
6. Conclusões
7. Referências

VIII.c – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Ana Beatriz de Castro Carvalho Lacerda

1. Introdução
2. Contexto histórico dos temas debatidos
   - 2.1. Família
   - 2.2. Menor
   - 2.3. Idoso
3. Temas debatidos
   - 3.1. A natureza da sociedade conjugal
   - 3.2. Planejamento familiar
   - 3.3. Proteção à gestante, à mãe e à família
   - 3.4. Direitos e deveres do menor
   - 3.5. Sistema de adoção
   - 3.6. Proteção ao idoso
4. Conclusão

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

VIII.a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Helena Heller D. de Barros (Educação)
Aparecida Andrés (Cultura – Esporte – Turismo)

I – EDUCAÇÃO

> Todas essas entidades têm uma história de luta pela educação e pela educação pública, isso faz com que esse documento trazido a esta Subcomissão, do Fórum da Educação na Constituinte, mais do que uma reflexão a propósito do processo constituinte, representa uma história política, uma luta que há muito tempo se trava neste país em defesa da escola pública e acho que é por causa disso que esta Subcomissão tem, em primeiro lugar, que aplaudir o fato de que várias entidades se reuniram, deixaram de lado as diferenças institucionais eventualmente havidas e procuraram superar essas diferenças na elaboração de um documento único, um documento que certamente, apresenta falhas, mas que, acima de tudo, é um documento sobre o qual esta Subcomissão não pode deixar de se debruçar para ver nele mais do que propostas, acima de tudo a experiência de um longo trabalho político, que se fez neste país em defesa da escola pública, de uma educação democrática e da valorização dos educadores.[1]

1. Introdução

A Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes realizou quatro audiências públicas na área de educação, duas na área de cultura e duas na área de esporte, totalizando oito audiências públicas, ou seja, o máximo permitido pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Presidida pelo constituinte Hermes Zaneti, a Subcomissão teve como relator o constituinte João Calmon.

As audiências públicas foram realizadas a partir da 12ª reunião ordinária da Subcomissão. As anteriores, da 1ª à 11ª, realizadas entre os dias 7 e 22 de abril de 1987 foram

[1] Constituinte Octávio Elísio. *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 266-267.

destinadas à eleição dos membros da Mesa da Subcomissão e para discutir o funcionamento, as temáticas prováveis, as entidades que poderiam ser convidadas, as que enviaram documentos ou que desejavam participar das audiências públicas. Assim se manifestou o constituinte Octávio Elísio na 11ª reunião:

> Nós estamos aqui para fazer o capítulo da nova Constituição que diz respeito à educação. Dentro desse capítulo, há alguma questão fundamental, que é a educação escolar. A educação escolar, neste país, tem um enorme papel para a formação da cidadania. Estamos fazendo a Constituição da transição democrática. Um país que quer construir a sua democracia, qual é o papel da educação escolar neste país? Qual é a preferência que nós devemos ter nesta política, que queremos ver retratada nesse projeto educacional? Qual é a preferência que devemos ter?[2]

Ao iniciar a 12ª reunião ordinária, no dia 23 de abril de 1987, o presidente Hermes Zaneti anunciou o procedimento a ser adotado quanto às entidades convidadas:

> (...) frente ao grande número de solicitações de entidades para serem aqui ouvidas, adotamos alguns critérios: o primeiro, da representatividade, julgado por informações que os membros desta Subcomissão e a opinião pública têm sobre a atuação das diferentes entidades convidadas a prestar aqui seu depoimento; segundo, entidades de dimensão nacional.[3]

A área de educação realizou audiências nos dias 23, 28, 29 e 30 de abril, quando ouviu 33 entidades, num total de 39 depoentes. No dia 13 de maio foi ouvido, em audiência pública, o ministro de Educação, senador Jorge Bornhausen. No dia 18 de maio, os professores Paulo Freire e Moacir Gadotti visitaram a Comissão, tendo sido homenageados pelos constituintes e provocados a declarar suas sugestões à Nova Carta**.** No dia 20 de maio, também visitou a Comissão o professor Juan Tedesco, da Unesco, que apresentou os pontos mais significativos do Projeto Principal da Educação, matéria proposta pela sua entidade aos países da América Latina e do Caribe.

EDUCAÇÃO E CULTURA

O deputado Hermes Zaneti (PMDB — RS) preside reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, que tem como relator o senador João Calmon (PMDB — ES). À direita o primeiro-vice-presidente da Subcomissção, deputado Aécio de Borba (PDS — CE).

O repasse de recursos públicos para escolas privadas foi rejeitado no parecer do relator João Calmon.

Jornal da Constituinte. Brasília, DF, n. 1, 1/6/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/103487

O Poder Executivo, por meio do Ministério de Educação, criou um grupo de trabalho para *receber e organizar subsídios e contribuições, nos diferentes segmentos da sociedade brasileira, ao tema "Educação e Constituinte"*, subsidiar os trabalhos da Subcomissão e trazer, também, a contribuição de outras instituições que fazem parte da comunidade educacional. Congregava representantes dos diferentes setores do Ministério, como os diversos secretários de 1º e 2º Graus, de Ensino Superior, de Educação Física e Desportos, bem como representantes do Fórum de Secretários de Educação, Anped, Ande, um representante de uma prefeitura municipal, no caso o município de Cabo, estado de Pernambuco.

As entidades que depuseram foram instadas pelo constituinte Octávio Elísio a manter assessores permanentes na Subcomissão uma vez que "temos todos a enorme responsabilidade

[2] Ata das Comissões, p. 37.
[3] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 298.

de passar a limpo a educação neste país para formular uma nova Constituição"[4].

As entidades convidadas, a seguir listadas, trouxeram documentos que integram a publicação das audiências no *Danc*: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, Federação Brasileira de Associações de Professores de Educação Física, SBPC, Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais, União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, Conselho Federal de Farmácia, Pró-Federação das Associações de Arte-Educadores, Associação de Arte-Educadores do Estado de São Paulo, Centro de Estudos Afro-Brasileiros, Associação Nacional de Prática de Trabalho e Organização das Cooperativas Brasileiras. Foi também entregue à Subcomissão a Carta de Goiânia, resultante da IV Conferência Brasileira de Educação.

2. Situação nacional e fatos históricos à época da Assembleia Nacional Constituinte na palavra dos constituintes e depoentes convidados

Aos olhos dos constituintes e depoentes, à época, a situação da educação no país, especificamente em matéria de ensino era

> (...) das mais deploráveis em toda a América. Dispomos hoje de oitenta instituições com o nome de universidade, temos talvez umas vinte protouniversidades, que são as universidades públicas federais e estaduais, temos uma única universidade propriamente municipal em nosso país. O país dispõe hoje de 25% da população de mais de quinze anos analfabetas. Esta é uma proporção escandalosa, que deveria ser repetida a cada momento em que o homem público fala das qualidades do nosso país, sendo que, na Argentina, Uruguai e Chile, os analfabetos são 6%. Na zona urbana, a escolaridade mediana do povo brasileiro, não a escolaridade média, é da ordem de dois anos, num país em que a escolaridade obrigatória é de oito anos, ou seja, é um quarto do tempo da escolaridade obrigatória. Se formos para a zona rural, a escolaridade mediana é de zero anos, o que significa dizer que, pelo menos a metade da população tem escolaridade zero, nenhum ano de escolaridade. A experiência histórica nos mostra que neste país atrasado, que a muito custo consegue ultrapassar o limiar mais baixo do subdesenvolvimento e da miséria, é o ensino público que tem conseguido responder às demandas da população brasileira em termos de acesso à cultura, em termos de produção de Ciência e Tecnologia. Hoje temos um professorado de 1º, 2º e 3º graus de uma qualidade maior do que tínhamos no passado, mas a qualidade do ensino caindo. É a deterioração sistemática dos salários, o enchimento das salas de aula, o desestímulo da atividade docente. De um lado temos milhões de analfabetos, temos também milhares de professores leigos, não formados sistematicamente nas escolas para tanto constituídas, de outro lado temos uma quantidade crescente de professores que não atuam no magistério, devido aos baixos salários, devido à sobrecarga de trabalho, devido ao desestímulo produzido pelo descaso com a educação escolar em nosso país. Eu creio que, se este país tiver condições de fazer uma política educacional condizente com as necessidades da maioria desta população, no que o trabalho desta Constituinte vai abrir caminho, nós contaremos com recursos humanos qualificados para fazer frente a essas necessidades. Estamos com taxas de inflação reais a mais de 200% ao ano. Somos dos países com a menor densidade de escolarização em todo o mundo. Cento e oitenta dias letivos de aula por ano, é muito pouco.[5] (Luiz Antônio Cunha, da SBPC)

Para Tomaz Gilian Deluca Wonghon, da CPB

> (...) é importante que fique registrado que 85% das crianças de 2 a 6 anos estão fora de atendimento, que oito milhões de crianças, de 7 a 14 anos, estão fora da escola, e que dez milhões que seriam atendidos pelo ensino de 2º grau, representando 77% da população, estão também sem atendimento.[6]

[4] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 190.

[5] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 188.

[6] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 240.

O Sr. Ministro de Educação foi convidado a apresentar sua avaliação da realidade educacional do país, pois, como afirmou o presidente Hermes Zaneti, "nesta fase de debate, algumas questões ficaram sem resposta" e a contribuição da "maior autoridade da educação brasileira" tornava-se fundamental no processo de elaboração da Constituição brasileira. A exposição do Sr. Ministro, de quarenta minutos, teve sua parte inicial dedicada à apresentação das ações do Ministério de Educação; a segunda parte foi dedicada ao orçamento dos anos de 1986 e 1987 e suas suplementações, com a demonstração da origem dos recursos e da distribuição dos mesmos; e a última parte foi dedicada a alguns pontos considerados fundamentais pelo Sr. Ministro como a reivindicação de 18% da verba orçamentária para a educação[7].

O diagnóstico de escassez de verbas era praticamente unânime na Subcomissão, levando à reivindicação de que um patamar mínimo de recursos para a educação fosse estabelecido na Constituição (ponto a desenvolver adiante).

Paralelamente ao início das audiências públicas, ocorria a greve nacional das universidades brasileiras, com a adesão de 99,2% dos professores de toda a rede federal. Uma das reivindicações era a implantação do novo plano de cargos e salários, além do reajuste das verbas que eram transferidas pelo Ministério de Educação às universidades. Os constituintes tiveram participação ativa nas negociações. O Sr. Ministro da Educação Jorge Bornhausen, em audiência com os parlamentares, se comprometeu a evitar os caminhos do confronto, do conflito, e buscar o diálogo para a compreensão, o entendimento e a busca de uma solução adequada, quando antes sua posição era "intransigente, definitiva, final, radicalizada", nas palavras de Newton Lima Neto, da Andes[8].

Naquele mesmo ano ocorriam greves longas de professores de 1º e 2º graus em Sergipe, no Rio Grande do Sul, no Espírito Santo, no Distrito Federal e em Pernambuco.

> Temos companheiros demitidos no Pará, no Acre e em São Paulo, num número e numa estatística assustadora, que chegamos a ter uma escola totalmente fechada, porque a totalidade dos seus professores está demitida no município de São Paulo. Se nós temos 64,7% da população economicamente ocupada recebendo de um a dois salários, se nós temos 49,6% da população brasileira com menos de vinte anos, e se temos 52% com menos de dois anos de escolaridade, nós não temos dúvida para que sociedade essa educação foi feita, inclusive nos vinte anos de arbítrio do regime militar, que pretendia criar e formar esse povo.[9] (Tomaz Gilian Deluca Wonghon, da Confederação dos Professores do Brasil, CPB)

O jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 28/4/1987, publica matéria sobre educação no município de São Paulo onde informa que

> (...) dos 1956 funcionários demitidos pelo prefeito Jânio Quadros, devido à greve do funcionalismo, 585 são professores comissionados não concursados. Também são professores 2.700 dos 2.781 funcionários indiciados nos processos administrativos instalados pelo prefeito. Na câmara municipal, os vereadores pretendem aprovar, hoje, uma moção pedindo ao prefeito a reconsideração das demissões. Em muitas escolas, como a Júlio Mesquita, no Butantã, ou a Plínio Airosa, na Freguesia do Ó, os pais fizeram assembleia ontem exigindo que os professores dos seus filhos não sejam demitidos.

Provocado pelo constituinte Gumercindo Milhomen sobre as demissões de professores, outros constituintes se manifestaram, como Átila Lira, Octávio Elísio, Sólon Borges dos Reis, repudiando a ação de qualquer governante municipal, estadual ou federal, que dispensasse professor por ter participado de greve.

Os professores Moacir Gadotti e Paulo Freire enfatizaram alguns pontos na área de educação que não poderiam ficar omitidos na Nova Carta. O professor Gadotti ressaltou a importância

[7] Outros pontos foram: a educação como direito de todos e dever do Estado, mas também da família e da sociedade; o ensino básico obrigatório, dos sete aos quatorze anos, ou dos seis aos quatorze anos, gratuito nos estabelecimentos oficiais; ensino médio e superior gratuito nos estabelecimentos oficiais para os que demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; supervisão e avaliação da qualidade do ensino em todos os níveis; ensino livre à iniciativa privada; ensino gratuito para todos os portadores de deficiência; e previsão constitucional para o plano de carreira do magistério com concurso de provas e títulos.

[8] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 179.

[9] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 239-240.

em ouvir a sociedade civil pois "já é um processo importante para garantir não só a legitimidade do texto constitucional, mas poder torná-lo exequível se houver realmente o empenho da sociedade e dos educadores, se eles se sentirem comprometidos com as propostas"[10]. Proclamou a importância da "criação de um sistema nacional de escola pública em que aqueles alunos que estão na escola pública desde o início tenham o ensino superior garantido prioritariamente". Destacou que "na Constituição é preciso que haja uma referência explícita à questão do analfabetismo, e que a ela vincule alguma coisa, que se trabalhe, e se preciso for que se institua um prazo para enfrentar de forma definitiva esse problema"[11]. O professor Paulo Freire destacou a questão da alfabetização, "de adultos ou de crianças afirmando que ela não pode jamais ser reduzida a nenhuma técnica, a nenhuma metodologia em si, a nenhum pedagogismo"[12]. E definiu que

> (...) todo o esforço para enfrentar a questão do analfabetismo no adulto passa, necessariamente, por uma escola pública intensa e profunda, quer dizer, pela ampliação da atividade da escola pública. Passa também pela competência, pelos quadros, pela formação dos quadros, pela formação permanente do educador. Acho que a questão das escolas normais deve ser revista. Os centros de formação de 1º e 2º graus são de uma enorme importância na vida de um país, porque, afinal de contas, as crianças passam pelas mãos das professoras que estão, a esta hora, sendo ou não formadas. Ou vemos isso de uma forma global ou acho que erramos.[13]

O professor Juan Tedesco, da Unesco, ao apresentar o Projeto Principal da Educação, destacou os seus três principais objetivos: a eliminação do analfabetismo antes do ano 2000, a escolaridade obrigatória e o melhoramento da qualidade do ensino.

Destacamos ainda a situação da linguagem em nosso país, pois sabemos que atualmente estão

> (...) registradas no país cerca de 200 línguas, sendo que aproximadamente 170 são indígenas, e 30 de origem europeia, asiática e africana. Temos verificado que a situação social, demográfica e linguística dessas minorias é muito mal conhecida, visto que a política oficial sempre se omitiu no reconhecimento dessa realidade, onde, preconceituosamente, sempre se assumiu que apenas uma língua é falada em todo o território.[14] (Sra. Marina Kahn Villas-Boas, do Centro de Trabalho Indigenista)

Essa era a visão de alguns representantes do povo brasileiro, eleitos para a Assembleia Nacional Constituinte, e de homens e mulheres que ocupavam papel de destaque nas principais entidades educacionais.

3. Entidades participantes das audiências e principais pontos defendidos

- **Ande** – Associação Nacional de Educação. Participa das conferências brasileiras de educação. Clama pela universalização do ensino básico. Defende a exclusividade de verbas públicas para a escola pública, é signatária da Carta de Goiânia, fruto da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada entre 2 e 5 de setembro de 1986, na cidade de Goiânia, que pontuou vinte e um itens a serem inscritos no texto constitucional consagrando *os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino e de dever do Estado em promover os meios para garanti-la.* Reivindica a elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional a partir dos princípios inscritos na Nova Constituição.

- **Andes** – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior. Entidade criada em 1981, luta por uma universidade pública, gratuita, autônoma, crítica, democrática e competente. Defende a isonomia salarial e o provimento de cargos e funções através de concurso público e que a

[10] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 224.
[11] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 225.
[12] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 226.
[13] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 227.
[14] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 299.

escola privada se mantenha com seus próprios recursos. Considera a educação prioridade nacional.

- **FBAPEF** – Federação Brasileira de Associações de Professores de Educação Física. Defende a educação escolar pública, gratuita e laica em todos os estabelecimentos de ensino, tendo a educação física como disciplina obrigatória nos três níveis de ensino e o direito de todo cidadão ao desporto e ao lazer.

- **Anpae** – Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação. Entidade que congrega especialistas, dirigentes escolares e universitários, professores e pesquisadores, fundada em 1961, promove o desenvolvimento da teoria e da prática da Administração da Educação. Integra o Fórum de Entidades de Educação na Constituinte. Posiciona-se pelo reconhecimento do direito à educação gratuita, pública, laica e de qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino como um direito de todos os cidadãos brasileiros.

- **SBPC** – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. É uma sociedade que congrega de nove a dez mil cientistas, estudantes de pós-graduação, pesquisadores e professores universitários, mantém sócios correspondentes fora do país e promove reuniões anuais desde 1948. Defende a autonomia da universidade, o vestibular como a forma mais democrática de acesso à universidade, pois está baseado no mérito, e o concurso público para o ingresso no magistério.

- **GT/MEC** – Grupo de Trabalho Educação e Constituinte do Ministério de Educação. Grupo de Trabalho criado no âmbito do Ministério de Educação para subsidiar os trabalhos da Subcomissão e trazer as contribuições das entidades educacionais, "às vezes até contraditórias nas suas posições e colocações, mas que representam um espectro, um perfil do que seja o pensamento da comunidade educacional do Brasil: Associação dos Educadores Católicos, da Conferência Brasileira de Educação, Carta de Goiânia, Congresso Nacional de Estabelecimentos Particulares de Ensino, Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa da Educação, Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher, União Nacional de Estudantes e Conselho Federal de Educação"[15].

- **CFE** – Conselho Federal de Educação. Começou a germinar em 1846, amadureceu no Império e se cristalizou na República, "até que a Constituição de 1946 desencadeou o processo, ao determinar a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fruto de um congresso livre e independente, no uso e gozo de suas prerrogativas constitucionais. Assim em 1961, aprovada a LDB, se definiu a constituição do conselho, que no meu entender é uma representatividade da nação e da própria Confederação Brasileira, que se exige que o Conselho seja integrado, tanto quanto possível, por representantes de todas as Unidades Federadas, de todos os segmentos de educação"[16]. (Sr. Fernando Fonseca, presidente do CFE).

- **Fórum Nacional dos Secretários de Educação** – Entidade que congrega todos os secretários de educação dos estados brasileiros, conhecido como Consed, Conselho Nacional dos Secretários de Educação. Defende a aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos no magistério e o ensino público, gratuito, laico, mas não ateu. Defende a escolaridade mínima e obrigatória a partir dos seis anos sem estabelecer limites de idade. Sugere a busca de descentralização de responsabilidades para garantir a qualidade do ensino. Defende a coparticipação do Estado na educação, uma vez que os municípios não podem arcar sozinhos com a educação de 1º grau.

[15] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 209.
[16] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 213.

- **CPB** – Confederação dos Professores do Brasil. É uma entidade civil que congrega trinta e uma entidades do magistério nas unidades da Federação, constituída por professores de 1º e 2º graus. Defende o ensino público, gratuito e laico em todos os níveis de escolaridade como direito de todo cidadão brasileiro. Luta pela eleição direta para diretor de escola e pelos princípios básicos das carreiras do magistério público para os diferentes níveis de ensino, assegurando o provimento de cargos e funções mediante concurso público.

- **Seaf** – Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas. Defende a volta da filosofia ao ensino de 2º grau, a reestruturação dos cursos superiores de filosofia e a pesquisa em filosofia.

- **Fasubra** – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras. Reúne a categoria dos servidores técnico-administrativos das universidades e congrega cerca de 45 entidades, com cem mil servidores. Defendem o ensino público e gratuito em todos os níveis de ensino.

- **Crub** – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Entidade que congrega todas as universidades brasileiras, tanto públicas quanto privadas, criada em 1966 para "justamente não só congregar, mas, principalmente, defender a universidade brasileira dentro da pluralidade existente". Nas palavras do presidente do Crub, Sr. Rodolfo da Luz, "nós temos defendido, sempre, que o ensino, a educação é uma. Não há como distinguir primeiro, segundo ou terceiro grau, ou quarto grau. É indispensável para o desenvolvimento e para a transformação deste país um investimento maciço na área educacional"[17].

- **Ubes** – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Luta pela escola democrática, para garantir o acesso de toda a juventude brasileira à educação, a permanência na escola, a eleição para diretores de escolas e universidades, o direito de organizar-se livremente em grêmios dentro das escolas.

- **Cees** – Centro de Estudos Educação e Sociedade. Entidade criada em 1978 para atuar na produção teórica, se posicionar nos movimentos educacionais, atuar no campo da organização educacional comprometida com o ensino público, gratuito, laico e de qualidade.

- **Andep** – Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação. Esta associação reúne pesquisadores e professores de pós-graduação do país, sendo, na época, composta por 33 programas de pós-graduação, alguns centros de pesquisa, praticamente 600 professores, estudantes e pesquisadores de educação. Produziu um documento que serviu de base para a IV Conferência de Educação, realizada em Goiânia, que resultou na Carta de Goiânia, importante documento que subsidiou a luta de várias entidades durante a Constituinte.

- **CTI** – Centro de Trabalho Indigenista. Entidade que apoia a causa indígena e que luta pela discriminação histórica contra índios, negros e outros grupos minoritários.

- **UNI** – União das Nações Indígenas. Representa os 170 grupos tribais distribuídos pelas diversas regiões do país. Seu representante, Airton Krenac, afirmou: "A maior ajuda que os 130 milhões de brasileiros podem dar ao povo indígena é não se esquecer de que ainda estamos aqui. Esta é a primeira ajuda. Fundamental. E, como decorrência do conhecimento de que nós existimos, reconhecer os direitos históricos que temos como povos nativos do continente"[18].

- **Abesc** – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas. Reúne 16 universidades católicas, 32 outras

[17] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 243.

[18] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 306.

instituições de ensino isoladas, com o total de aproximadamente 200 mil alunos.

- **Cnec** – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade. É a antiga Campanha Nacional dos Educandários Gratuitos. Nasceu em 1943, no Recife, e atua no meio do povo, na comunidade. Está presente em todos os estados da Federação.
- **Fenen** – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. É uma entidade de direito privado, representa 35 mil escolas privadas de todas as formações, origens, tendências, convicções e correntes educacionais.
- **UNE** – União Nacional dos Estudantes. Entidade de representação nacional, criada em 1937, esteve sempre à frente de todos os acontecimentos sociais e políticos do país, com grande capacidade de mobilização.
- **AECB** – Associação de Educação Católica do Brasil. É uma associação presente em todos os estados brasileiros. Existe desde 1945 congregando escolas públicas e particulares, de 1º, 2º e 3º graus, onde são debatidos temas vinculados à educação a partir dos princípios católicos, em consonância com a CNBB.
- **Fetee-Sul** – Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul.
- **Fitee** – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. É uma entidade sindical que congrega professores e auxiliares de administração escolar, dentre aqueles que não são funcionários públicos, fundada em 1955. É vinculada à Confederação Nacional dos Trabalhadores e Estabelecimentos de Educação e Cultura.
- **Conselho Federal de Farmácia** – Reúne as lideranças farmacêuticas do país e busca o desenvolvimento independente, o processo científico, tecnológico e cultural dos alunos de graduação e pós-graduação em farmácia.
- **Ceab** – Centro de Estudos Afro-Brasileiro. Entidade dedicada ao estudo da situação do negro no Brasil, trouxe importantes contribuições de ordem didático-pedagógica, com o objetivo de promover uma pedagogia interétnica.
- **Conselho da Comunidade Negra** – Criado em 1984 por ação política dos negros do PMDB, no governo Franco Montoro, foi o marco inicial de uma nova forma de atuação no combate ao racismo. Foi a partir do Conselho da Comunidade Negra que começaram a se formar grupos de especialistas que colocaram o seu conhecimento técnico-acadêmico à disposição da causa negra, levando à sensibilização e inclusão de diversas categorias profissionais na questão negra. Na área de educação, desde os seus primórdios, o Conselho desempenhou relevante papel na mudança da abordagem da educação, especialmente a do ensino fundamental, com reflexos em todo o Brasil. Especialistas que hoje estão na academia defendendo teses, publicando livros e CD-ROMs, começaram esse trabalho no Conselho da Comunidade Negra, que estruturou uma assessoria junto à Secretaria de Educação, transformando São Paulo no primeiro estado brasileiro a ter um livro didático que respeita a população negra e a diversidade de maneira geral.
- **Udemo** – União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial. Fundada em 1952 com o objetivo de defender os interesses dos diretores de escolas estaduais do estado de São Paulo.
- **Comissão Pró-Federação de Arte-Educadores** – Congrega 28 entidades constituídas de associações, núcleos e grupos de educação artística com o objetivo de firmar o espaço e o valor da arte na educação do povo brasileiro.

- **Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho** – Associação que valoriza a importância da produção no processo da aprendizagem, uma vez que o trabalho constitui elemento fundamental na formação integral do indivíduo.

- **OCB** – Organização das Cooperativas Brasileiras. Representa mais de três mil cooperativas atuantes e três milhões e meio de cooperados diretos, respondendo por um grande percentual de produtos, principalmente no setor agrícola, e também de serviços no setor urbano e no meio rural. Estimula o ensino do cooperativismo na escola como forma de desenvolvimento e integração social e econômica.

- **Associação Educativa Evangélica** – Reúne instituições da Assembleia de Deus, dos Pentecostais, dos Luteranos, dos Batistas, dos Presbiterianos e dos Metodistas. As instituições evangélicas de educação datam do ano de 1870, no Brasil, e introduziram a coeducação e a prática da educação física nas escolas. Estiveram sempre vinculadas ao ensino privado.

- **CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Defende a oferta de ensino religioso, "não de aula de religião em doutrinação, nem sequer em catequeses que pertencem aos templos, às igrejas, preparação para os sacramentos. Estamos falando aqui de uma educação dos valores básicos do ser humano, a abertura ao outro ser, a abertura a um possível transcendental, a questão da justiça, a questão da não-violência, a questão de uma sociedade justa, de uma sociedade igualitária. É isso que é o substrato fundamental do que nós denominamos por educação religiosa, por ensino religioso"[19].

- **Associação Brasileira de Antropologia** – Constituída por professores, pesquisadores e antropólogos. Acompanha as questões das minorias e as questões ligadas à ordem social. Rejeita qualquer forma de censura exercida pelos órgãos de Estado.

[19] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 198.

4. Principais temas debatidos na área de educação

Alguns temas estiveram presentes na maior parte das audiências públicas como: educação como direito; recursos para a educação; verba pública para escola pública; ensino laico; concurso público, carreira do magistério e aposentadoria; eleição para diretor; e plano nacional de educação. Outros temas, não menos importantes, também foram tratados, como vestibular, educação de adultos, responsabilidade das diversas instâncias, ensino pré-escolar nas escolas públicas, qualidade do ensino, língua e cultura indígena, livro didático, educação física, educação de 1º e 2º graus, arte na educação e educação cooperativista.

4.1. Educação como direito

Ao longo das quatro audiências públicas, o direito à educação foi tratado como princípio fundamental, como conteúdo constitucional por excelência, como dever do Estado para com os cidadãos. A Constituição de 1967 dispunha em seu art. 168:

> (...) a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

A Constituição de 1988 dispôs em seu art. 205 que

> (...) a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A defesa da inclusão na Constituição de dispositivo que definisse a educação como direito de todo cidadão e impusesse o dever do Estado de oferecer ensino público e gratuito para todos em todos os níveis uniu expositores como Newton Lima

Neto, da Andes; Miriam Limoeiro Cardoso, da Andes; Cláudio Boschi, da FBAPEF; Maria Beatriz Luce, da Anpae; Fernando Fonseca, do Conselho Federal de Educação; Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, do Crub; Rovílson Robbi Brito, da Ubes; Elizabeth Camargo, da Cees; Gisela Moulin Mendonça, da UNE; e Osmar Favero, da Anped.

4.2. Recursos para a educação

Esse tema ocupou, sem dúvida, o maior tempo dos constituintes e dos depoentes, durante as audiências públicas, sendo que a maioria defendeu a manutenção dos percentuais da Emenda Calmon, criada em 1983, pela Emenda Constitucional nº 24, que determinava os percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados nos gastos com educação pela União, estados e municípios. Pelo teor da emenda, os estados e municípios deveriam aplicar nunca menos do que 25% e a União 13% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A Constituição de 1934 já vinculava os recursos nos seguintes termos:

> Art. 156. A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

A Carta Magna de 1946 aumentou a responsabilidade do município em relação à Constituição de 1934, com a elevação do percentual de 10% para 20%. A antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61, em seu art. 92, *caput*, determinava que:

> (...) a União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

Estabelecia ainda o § 3º que os estados, o Distrito Federal e os municípios que deixassem de aplicar a percentagem prevista na Constituição não poderiam solicitar auxílio da União para esse fim. Previa, portanto, um aumento dos encargos da União, de 10% para 12% da receita dos impostos. A Emenda Calmon foi aprovada em 1983, mas aplicada somente em 1986, a partir do orçamento votado em 1985. Foi o próprio autor da emenda, como constituinte, que não só defendeu a sua permanência no texto constitucional, como propôs a sua ampliação:

> Passei a manhã toda de hoje fazendo um apelo para que as entidades da área de educação não continuassem defendendo a tese apenas da manutenção dos 13%. De maneira que fico gratíssimo a essa manifestação do Conselho Nacional de Secretários de Educação no momento em que sugerem o aumento para 18%. Entretanto, embora concordando com a manutenção dos 25% sobre a receita de impostos estaduais e municipais, devo voltar a destacar que esses percentuais ficarão, em última análise, na dependência do sistema tributário que for adotado na nova Constituição. Esse percentual de 18% pode ser até insuficiente na hipótese de o sistema tributário brasileiro corrigir completamente as monstruosas distorções atuais, quando o governo federal arrecada impostos dos estados e municípios e só lhes devolve miseráveis migalhas.[20] (constituinte João Calmon).

Estas foram as palavras textuais de Gilda Poli Loures, do Fórum Nacional dos Secretários de Educação, referidas pelo constituinte João Calmon:

> Propomos que a União aplicará, para a felicidade do Calmon, nosso senador constituinte, permita-me a intimidade – a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% dos respectivos orçamentos fiscais, e não exclusivamente de impostos. Se permanecer o princípio da federação teremos que garantir que o estado seja coparticipante dessa descentralização, temos que garantir não apenas responsabilidade mas, principalmente, recursos. E volto a afirmar, recursos que garantam a execução de uma política nacional de educação e salários dignos para os professores. Principalmente, que esta municipalização ou descentralização, ou seja, o município assumir o en-

[20] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 223.

> sino de 1º grau, se ele possuir pessoal qualificado para fazê-lo, senão não é possível e iremos perder em qualidade de ensino. A Lei Calmon, a Emenda Calmon, depois dispositivo constitucional, não é de 81, mas do final de 83, início de 84, levou um ano para ser regulamentada e ainda não atende às nossas necessidades.[21]

Alguns depoentes como Francisco Antônio Podi, da Udemo, e Hélio Santos, da Comunidade Negra, confirmaram apoio aos percentuais já consagrados, de 13% e 25%, que seriam suficientes.[22] E Fernando Fonseca, do Conselho Federal de Educação, ratificou:

> Não creio seja necessário alocar um maior número de recursos ou percentuais. O problema brasileiro não é o problema do quanto, é o problema de aplicação desses recursos. Entendo, no entanto, que no artigo constitucional em que se determina que a União aplique um percentual x na educação, seja assegurada a prioridade para o 1º grau, porque estamos verificando, neste país, que, apesar de toda ufania de que estamos vencendo o analfabetismo, existem estados e unidades da Federação ainda com 47% de analfabetos.[23]

O constituinte Chico Humberto propôs que a União aplicasse 25% do seu orçamento em educação, assim como estados e municípios. E outras sugestões foram apresentadas, como a de Roberto Dornas, da Fenen: "Estamos pleiteando uma elevação da verba da educação para 25% e 40%"[24]; de Waldimiro de Souza, do Centro de Estudos Afro-Brasileiros: "Proponho que 40% do orçamento da União, numa formação de vinte e cinco anos, seja destinada à educação e à cultura deste país"[25]; de Mary Yclea, da Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho: "A União deverá empregar 20% e os estados, Distrito Federal e municípios, 30% de suas arrecadações na educação"[26]. Rovílson Robbi Brito, da Ubes, propôs que conste na Constituição uma "porcentagem mínima de recursos a serem dedicados à educação. Deve-se também garantir constitucionalmente mecanismos de controle democráticos desses recursos por parte da comunidade educacional e da população em geral"[27].

Já Oswaldo Della Giustina, do Grupo de Trabalho do MEC, ampliou a discussão, propondo a descentralização dos recursos:

> Um dos pontos essenciais a serem debatidos e consagrados na Nova Carta Magna, a origem, a aplicação e o montante dos recursos da educação (...) Há uma preocupação com a descentralização. A descentralização que envolve não só a transferência de recursos, mas a natureza do recurso. O recurso é municipal; o recurso é estadual, é mais do que federal? Enquanto permanecer essa ideia de que a União é a dona e transfere o recurso para lá, ela sempre ficará com aquilo que é o poder fundamentalmente, e a descentralização se torna uma ilusão.[28]

E prosseguiu em outro momento,

> (...) em relação aos recursos do Ministério de Educação: primeiro, os sistemas de 1º e 2º graus são estaduais. Dos recursos do Ministério de Educação, em torno de 60% do Orçamento do Ministério de Educação são transferidos para as universidades, para o ensino superior. Aliás, em torno de 60% creio que 90% para a manutenção do ensino federal, seguramente menos de 10% para a manutenção de ensino de outros graus.[29]

A Constituição de 1988 em seu art. 212 consolidou a aplicação de recursos na educação, e acolheu a ampliação sugerida: "a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

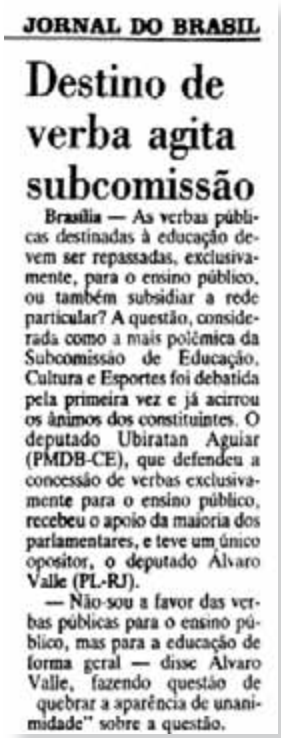
Assim, enfrentando algumas resistências iniciais, o atual art. 212 da CF foi aprovado, em 20/5/1988, com 433 votos a favor,

[21] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 212-213.
[22] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 144 e 147.
[23] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 215.
[24] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 315.
[25] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 146.
[26] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 157.
[27] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 263.
[28] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 209.
[29] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 212.

3 abstenções e 2 votos contra. A partir daí, alguns estados ampliaram, nas Constituições Estaduais, as alíquotas mínimas de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

4.3. Verba pública para escola pública

Este tema foi recorrente nas audiências públicas, veementemente defendido pela grande maioria dos constituintes e depoentes, mas é necessário destacar um outro olhar que, fugindo da dicotomia público-privado, colocou o foco no aluno necessitado. Hoje, temos o Programa Universidade para Todos (Prouni), que oferece bolsas de estudo integrais e parciais, em faculdades privadas, para alunos que não podem pagar seus estudos.



JORNAL DO BRASIL

Destino de verba agita subcomissão

Brasília — As verbas públicas destinadas à educação devem ser repassadas, exclusivamente, para o ensino público, ou também subsidiar a rede particular? A questão, considerada como a mais polêmica da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes foi debatida pela primeira vez e já acirrou os ânimos dos constituintes. O deputado Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), que defendeu a concessão de verbas exclusivamente para o ensino público, recebeu o apoio da maioria dos parlamentares, e teve um único opositor, o deputado Álvaro Valle (PL-RJ).

— Não sou a favor das verbas públicas para o ensino público, mas para a educação de forma geral — disse Álvaro Valle, fazendo questão de quebrar a aparência de unanimidade" sobre a questão.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 2, 22/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131552

As verbas do orçamento público devem ser destinadas para as escolas públicas, na opinião do constituinte Tadeu França; de Mary Yclea, da Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho; Gilda Poli Loures, do Fórum Nacional dos Secretários de Educação; Francisco Antônio Poli, da Udemo; Luiz Antônio Cunha, da SBPC; Tomaz Gilian Deluca Wonghon, da CPB; e Elizabeth Camargo, do Cees; pois esta última afirmou: "defendemos que as verbas públicas sejam exclusivamente para as escolas públicas, porque a escola privada, seja ela uma escola que faz um trabalho sério, ou não, é uma instituição privada"[30].

> Entendemos que qualquer recurso desviado dos cofres públicos para o ensino privado significa uma redução correspondente de vagas na escola pública. Se é dever do Estado fornecer ensino público e gratuito para todos em todos os níveis, porque esse é um direito de cada cidadão, não vejo como satisfazer este direito senão através inclusive, mas não exclusivamente, da expansão das vagas no ensino privado. Por que não se pensar em termos de empresas do ensino privado, de um lado, e entidades filantrópicas, de fins não lucrativos, de outro?[31] (Jaques Veloso, da Anped)

O relator João Calmon destacou o posicionamento do Crub:

> (...) devo salientar que o Crub é a primeira entidade ouvida por esta Subcomissão de Educação que defende a tese de que a totalidade dos recursos para a educação não deve se destinar ao ensino público, que deverá ser aberto, de acordo com a sugestão do Crub, uma exceção para algumas escolas de ensino superior que ela considera de alto nível, e que por sinal fazem parte do conjunto por ela representado.[32]
>
> A escola particular deve-se estruturar de maneira a se autogerir e a se manter com recursos próprios, mas poderia haver recursos propiciados pelo Estado, não de ajuda às escolas, mas ao aluno necessitado.[33] (Ulysses Panisset, das Organizações Evangélicas)

[30] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 266.
[31] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 273.
[32] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 258.
[33] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 159.

Não passam de 2% do orçamento as dotações diretas para as escolas privadas afirmou o constituinte Bezerra de Melo e prosseguiu: "a manutenção da escola privada parece-me que deva ser de exclusiva responsabilidade da escola privada, e aí estou de acordo com a exclusividade de verbas para o ensino público"[34]. Complementando, Miriam Limoeiro Cardoso, da Andes, destacou em seu depoimento:

> (...) a escola particular deve existir, sendo que tudo que é necessário para ela existir, econômica e financeiramente, deve ser sustentado por aqueles que estão ligados a ela. O Estado não tem nada a ver com isso. As verbas públicas são só para a escola pública. O que vemos é que a escola particular serve como mecanismo de discriminação a mais, nesta sociedade, que é uma sociedade profundamente marcada pela diferenciação, pela divisão, pela dominação. É por isto que defendemos a escola pública. No que somos contra é que as parcas verbas destinadas à educação, neste país, sejam de alguma maneira canalizadas para o ensino particular, que é um ensino elitizante, um ensino que serve àqueles que são os dominadores.[35]

Provocada pelo constituinte Antônio de Jesus, a Sra. Miriam Limoeiro Cardoso afirmou que

> (...) é necessário garantir a possibilidade de que entidades filantrópicas exerçam aquilo que entendem que é sua função. Nós só não concordamos que essas entidades filantrópicas, elas o façam com recursos do Estado, quando o Estado não tem recursos para prover o ensino público gratuito, laico, de boa qualidade, competente, democrático, atendendo a toda demanda escolar potencial.

A Constituição de 1988 contemplou em seu art. 213 a destinação dos recursos públicos

> (...) às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
>
> I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
>
> II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

4.4. Ensino laico

Esta temática polêmica gerou debates não só entre os constituintes e os debatedores, como provocou o posicionamento espontâneo daqueles que, ao apresentarem temas diversos, queriam deixar sua contribuição registrada. Ora a discussão sobre o papel das escolas privadas levava ao ensino religioso, uma vez que muitas delas eram ou são confessionais, ora a necessidade de atendimento pleno do educando, em toda a sua complexidade, conduzia ao ensino religioso como complemento fundamental na formação do aluno. A sugestão do ensino laico constou da Carta de Goiânia, referendada por várias entidades educacionais. Destacamos contribuições sinalizadoras do forte comprometimento dos participantes.

Constituinte Bezerra de Melo:

> Como é que num país cristão, eu já nem digo católico, mas cristão, de reconhecido cristianismo, se pode falar em ensino laico? Acho que a fundamentação dessa laicidade do ensino deveria ser muito bem feita para que pudéssemos sobre ela nos debruçar para discutirmos (...). Hoje a educação religiosa ou a formação religiosa é mais uma atividade que deve permear toda a formação do aluno, o que não acontece, por exemplo, com a química, a física, a matemática.[36]

Constituinte Antônio de Jesus:

> Fica aqui a minha proposta para que haja organizações teológicas específicas, não com proselitismo religioso: se possível, até múltiplas organizações do gênero para lecionarem a matéria, respeitando, sobretudo, o princípio curricular e a formação de cada estudante.[37]

[34] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 180.
[35] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 181.
[36] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 180.
[37] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 194.

Miriam Limoeiro Cardoso, da Andes:

> Quando defendemos o ensino laico defendemos que a escola pública seja laica. Que a escola particular seja confessional, tudo bem. Aquele setor daquela confissão religiosa, qualquer que ela seja, tem o direito de dar a sua formação específica, na sua escola específica. O Estado é que não pode arcar com essa obrigação de incluir na educação o aspecto religioso. Defendemos, e defenderemos, intransigentemente, o direito de a escola pública ser laica. E aí a confissão religiosa cabe a uma outra instância que não essa instância da educação pública.[38]

Claudio Boschi, da FBAPEF:

> Quando dissemos que concordamos com o ponto de vista das principais entidades educacionais do país, no que diz respeito à educação laica, é exatamente do ponto de vista de que os alunos, de que a família, de que os pais, enfim de que a sociedade envolvida nessas escolas tenham a sua opção de atuação. Por uma questão de formação, inclusive de caráter pessoal, nós nunca iríamos propor o banimento, vamos dizer assim – é um termo pesado, mas talvez seja o termo – da educação religiosa nas escolas públicas, ou mesmo nas escolas privadas ou em qualquer tipo de educandário. O termo "laica", foi exatamente no sentido de uma maior amplitude de ação, mas nunca com a intenção de eliminar a educação religiosa.[39]

Maria Beatriz Luce, da Anpae:

> A disputa e o difícil papel que tem sido colocado para as direções de escola, para os conselhos técnicos administrativos que os tem, de decidir quem é autorizado a lecionar religião nas escolas. Com a proliferação dos credos, das seitas e das igrejas, isso tem sido difícil e é um problema que ocupa o tempo e a energia dos nossos diretores de escolas, dos nossos professores em estar mediando disputas entre pastores, padres, rabinos, conforme a comunidade onde se localiza a escola pública.[40]

Gilda Poli Loures, do Fórum Nacional dos Secretários de Educação: "Ensino público, gratuito, laico, mas não ateu".[41]

Luiz Antonio Cunha, da SBPC:

> A tradição da educação pública republicana é que o ensino seja laico. Não era assim no tempo do Império, quando havia uma religião oficial do Estado. Hoje, temos uma religião oficiosa, não oficial – e quem lhes responde é um cristão, que trabalha numa universidade pública, onde o ensino é laico. Em todas as universidades públicas brasileiras o ensino é laico e isso não causa escândalo e nem nos sentimos agentes de uma exclusão da religião da universidade brasileira. É preciso dizer que para os setores mais consequentes, pelo menos do cristianismo brasileiro, eu não saberia dizer de outras confissões religiosas, a maneira da educação religiosa, especialmente feita, é pelo testemunho, mais do que pelo ensino, para os seminários religiosos, certamente, para aqueles que frequentam escolas dominicais, certamente é uma prática legítima, adequada, que tem dado muito certo nos países desenvolvidos. Mas o testemunho é a maneira pela qual a educação se dá de um modo privilegiado para os cristãos (...). É importante distinguir a escola laica da escola ateia, porque muitas vezes nos jogam a pecha de militantes do ateísmo. Não, eu, cristão, defendo a escola pública laica, até para preservar a religião que eu tenho do uso da escola pública para um resultado que não é favorável à religião que eu adoto com a liberdade que a Constituição me garante. A escola ateia é aquela que rejeita todas as religiões. Queremos a escola laica.[42]

Irmão Israel José Neri, da CNBB:

> Pedimos que o Estado garanta e estimule a possibilidade do ensino religioso nas escolas, em atendimento às necessidades de educação de valores básicos fundamentais perenes do homem. O ensino religioso é um dos principais elementos para a educação do senso crítico, para a educação do diálogo, da busca da compreensão mútua entre as pessoas (...). A educação religiosa não pode ser entendida como mera informação apenas a

[38] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 181.
[39] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 189.
[40] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987. p. 192.
[41] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 207.
[42] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 191.

> respeito das religiões, mas deve ser compreendida como essencial do ponto de apoio da sua maturidade e plena realização. Nós não falamos aqui da aula de religião em doutrinação, nem sequer em catequeses que pertençam aos templos, às igrejas, preparação para os sacramentos. Estamos falando aqui de uma educação dos valores básicos do ser humano, a abertura ao outro ser, a abertura a um possível transcendental, a questão da justiça, a questão da não-violência, a questão de uma sociedade justa, de uma sociedade igualitária. É isso que é o substrato fundamental do que nós denominamos por educação religiosa, por ensino religioso.[43]

A Constituição de 1988 consagrou em seu art. 210, § 1º, que "o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental". A oferta tornou-se obrigatória para a escola, mas a frequência facultativa para o aluno. A expressão "laica", sugerida e defendida por tantos durante as audiências públicas, não foi contemplada. Mais tarde, quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 20 de dezembro de 1996, o ensino religioso foi tema controverso, gerou a primeira modificação na legislação ordinária, e até hoje estados e municípios enfrentam dificuldades para contornar os problemas advindos da legislação. Alguns estados adotaram concurso público para a seleção de professores de ensino religioso, na proporção do número de fiéis de cada segmento religioso, ou indicam professores de outras disciplinas para o ensino religioso. Outros optaram pelo ensino religioso não confessional, valorizando o conhecimento de todas as religiões. Outros, ainda, tratam do ensino religioso, diretamente, com os representantes de cada uma das religiões, na medida em que os alunos matriculados requerem a presença de uma autoridade religiosa do credo que professam.

4.5. Concurso público para professor, carreira do magistério e aposentadoria

A carreira do professor, o acesso por concurso público e a aposentadoria especial foram tratados pelos constituintes e depoentes como assuntos extremamente relevantes para o êxito do processo educacional. Dentre os pronunciamentos sobre o assunto, destacaram-se os de Elba Siqueira de Sá Barreto, da Ande, Miriam Limoeiro Cardoso, da Andes, Maria Beatriz Luce, da Anpae, Cláudio Boschi, da FBAPEF, e Tomaz Gilian Deluca Wonghon, da CPB.

Na Constituição de 1988, o art. 206, que trata dos princípios que regerão o ensino, dispõe em seu inciso V sobre a "valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos". Após longa trajetória, com a promulgação de leis federais e estaduais, o magistério público acompanhou finalmente a aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que "regulamenta a alínea *e* do inciso III do *caput* do artigo 60 do ADCT, para instituir o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do Magistério Público da Educação Básica".

4.6. Eleição para diretor

Este tema, certamente, expressava a importância da participação direta dos alunos, professores e pais nas atividades escolares. O momento era propício ao exercício da cidadania.

A eleição para as funções de direção como mecanismo essencial de participação da comunidade escolar, tanto na gestão da escola, quanto na própria discussão do planejamento do ensino, foi defendida por expositores como Miriam Limoeiro Cardoso, da Andes, Luiz Antônio Cunha, da SBPC, Tomaz Gilian Deluca Wonghon, da CPB e Rovílson Robbi Brito, da Ubes.

[43] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 198.

O tema não foi diretamente contemplado na Constituição de 1988, mas está subentendido no item VI, do art. 206, que considera como princípio a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei". Influiu decisivamente na legislação ordinária posterior.

4.7. Plano Nacional de Educação

Previsto no art. 214 da Constituição de 1988, em que consta "a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica", teve sua discussão retomada nas audiências públicas, por expositores como Maria Beatriz Luce, da Anpae, e Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, do Crub. Embora houvesse menção ao plano em todas as Constituições anteriores, implícita ou explicitamente, com exceção da Carta de 1937, havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei e constar do texto constitucional. Após a promulgação da Constituição de 1988, o Plano Nacional de Educação só foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tendo tramitado durante três anos no Congresso Nacional.

4.8. Outros temas

Os temas a seguir foram contemplados na Constituição de 1988, porém não foram exaustivamente debatidos como os temas anteriores:

a. ***educação de 1º grau e educação de adultos*** – vários expositores defenderam a necessidade de dar prioridade ao ensino de 1º grau. Mais que prioridade destacamos a posição de Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, do Crub, que considera a educação de 1º grau um

> (...) investimento educacional que promove não só a universalização do 1º grau, porque este é um direito de todo cidadão brasileiro, pois não há nem como se falar em prioridade para o 1º grau, nós temos que oferecer, necessariamente, o 1º grau, é uma condição de cidadania.[44]

Também, a posição de José Ferreira de Alencar, da Fasubra, que afirmou:

> (...) a educação fundamental no Brasil é a educação do povo, é a educação de base, é a educação de 1º grau. E isso significa, para nós, não apenas afirmar que isso seja prioritário, significaria uma reformulação, inclusive nos cursos de pedagogia, privilegiando a formação do professor de 1º grau. O ensino de 1º grau nunca foi prioridade.[45]

No mesmo segmento, a educação fundamental é ressaltada por Jarbas Novelino Barato, da Ande, que afirmou que

> (...) este é um direito que não prescreve com a idade, que a educação de adultos não será uma concessão do Estado, não será um ato benemérito do Estado, mas é um dever do Estado, porque, se as pessoas perderam a oportunidade de estar na escola de 1º grau, na chamada idade própria, não foi por culpa delas, elas não podem ser penalizadas uma segunda vez, perdendo o direito à educação, porque perderam a possibilidade de frequentar a escola na infância.[46]

Osmar Favero, da Anped, ressaltou que

> (...) não é hábito que as Constituições falem, por exemplo, da alfabetização de adultos. Mas, se não tiver dispositivos bastante claros do compromisso do Estado de enfrentar o programa de alfabetização, em primeiro lugar secando as fontes do analfabetismo, em segundo lugar, dando uma segunda chance digna e decente àqueles que não foram escolarizados na idade própria, o dispositivo constitucional cairá no vazio.[47]

[44] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 245.
[45] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 241.
[46] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 173.
[47] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 264.

Certamente estas intervenções influíram de forma decisiva na redação final do inciso I do art. 208 da Constituição de 1988, o qual tratando do dever do Estado com a educação garante "ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria".

b. responsabilidade das diversas instâncias – foi ressaltada por Elba Siqueira de Sá Barreto, da Ande, que retomando as Constituições concluiu que

> (...) a atribuição de responsabilidade quanto ao ensino de 1º grau coube às províncias e depois aos estados, e aos municípios, sendo que no tocante aos recursos para que o município arcasse com o ensino de 1º grau sempre houve uma omissão muito grande. Com a Lei nº 5.692, ao mesmo tempo em que se estendia a escolaridade básica de quatro para oito anos e se sugeria que a responsabilidade pelo ensino fundamental fosse passando, paulatinamente, para a responsabilidade dos municípios, foi-se esvaziando o município de toda a capacidade de arcar, financeiramente, com o custo da educação (...) pensar em uma municipalização de ensino seria um retrocesso em relação ao cumprimento do dever do Estado de fornecer a educação básica (...) penso que o principal mantenedor da escola pública, do ensino fundamental, tem sido os estados da Federação.[48]

A Constituição de 1988 dedicou o art. 211 para tratar da organização dos sistemas de ensino e de suas atribuições, o qual, em seu § 2º determina que "os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil", entretanto, ressalta, no *caput*, que "a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino".

c. ensino pré-escolar nas escolas públicas – ressaltado por Gilda Poli Loures, do Fórum Nacional dos Secretários de Educação, que destacou a importância de "estender progressivamente a oferta de educação pré-escolar, pública e gratuita, a todas as crianças de quatro a seis anos, não esquecendo que compete à União estabelecer uma política de educação integrada para a infância, ligada a esta política nacional de educação"[49]. Corroborou Maria Beatriz Luce, da Anpae, destacando que

> (...) é necessário que o Estado estenda a oferta de educação pré-escolar pública às crianças de quatro a seis anos, pois é uma necessidade da família, dada as condições sociais e econômicas da maior parte da população brasileira, é uma necessidade e um direito da criança, porque lhes assegura uma oportunidade de socialização organizada e de uma assistência pedagógica numa faixa muito importante do seu desenvolvimento intelectual, físico, motor, psicológico, entendido neste sentido.[50]

Como dever do Estado com a educação, no art. 208 da Constituição de 1988 está contemplado no inciso IV: "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade".

d. língua e cultura indígena – destacadas nas palavras de Airton Krenac, da União das Nações Indígenas, traduzindo sua importância e necessidade de inclusão na Constituição de 1988. Contempladas no § 2º do art. 210, que afirma "o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem". Exemplificou:

> Quando um menino indígena é educado no idioma que não é o materno, quando é desprezada a possibilidade de ele ampliar, de ele estabelecer uma forma de conhecimento do mundo a partir da sua origem, esse menino está sendo violentado no seu princípio mais fundamental, como ser humano, da sua afirmação como pessoa humana. Quando se toma a língua emprestada do outro, e

[48] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 174.

[49] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 212.

[50] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 193.

> quando se passa a pensar com a cabeça do outro, se deixa de ser a própria pessoa. A gente indígena do Brasil só vai continuar sendo gente indígena se for respeitado o direito de a gente indígena pensar como Deus ensinou, viver como Deus ensinou, seguindo ensinamentos dos nossos ancestrais, seguindo ensinamentos que estão na origem da nossa existência mesmo.[51]

e. ensino de 2º Grau e universidade – foi defendido

> (...) que o 2º grau não é apenas um elo para o ensino superior: ele tem finalidades específicas. Nenhuma das reformas que se fizeram neste país conseguiu fazer com que o 2º grau tivesse a sua própria identidade, que não fosse mero sistema de passagem para o ensino superior. Não é possível aperfeiçoarmos, oferecermos uma educação nos demais graus, se não tivermos uma universidade competente, uma universidade consciente da realidade do país, que possa interferir nesse processo de formação, mas também que tenha condições e capacidade para contribuir para o real desenvolvimento do país.[52] (Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, do Crub)

Os outros temas, como *vestibular, livro didático, educação física, arte na educação* e *educação cooperativista* foram objeto de discussão, porém não foram contemplados no texto constitucional, mas, certamente, por terem sido debatidos, compuseram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O único tema que não foi incorporado aos textos legais foi a educação cooperativista, mas tem sido frequentemente objeto de proposições por parte dos parlamentares.

5. Considerações finais

A oportunidade ímpar gerada pela Assembleia Nacional Constituinte de participação da sociedade civil organizada na elaboração da nova Constituição Brasileira foi sem dúvida o fato mais significativo de todo o período. Até os dias de hoje é comum que os representantes das diversas entidades educacionais participem ativamente das atividades legislativas tanto da Câmara como do Senado, seja como ouvintes no Plenário, seja como debatedores ou expositores nas audiências públicas das Comissões Permanentes e Especiais.

Os temas mais debatidos nas audiências públicas da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes – educação como direito, recursos para a educação, verba pública para escola pública, ensino laico e ensino religioso, formação e carreira do magistério – foram todos contemplados no texto constitucional.

Os demais temas integraram a legislação ordinária. Houve, logo após a aprovação da Constituição de 1988, o encaminhamento de projetos de lei com vistas à elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que trouxe à discussão e ao aprofundamento as temáticas já conhecidas, porém não exaustivamente exploradas.

Lamentavelmente, como afirmou o constituinte Octávio Elísio

> (...) tivemos várias audiências públicas, tivemos várias pessoas que aqui trouxeram colaborações valiosas e, infelizmente, não pudemos, como era intenção nossa, trazer também educadores que, pela sua experiência, pela sua vida, pudessem trazer a nós também a sua experiência, a sua colaboração e as suas sugestões.

Certamente, a visita dos professores Moacir Gadotti e Paulo Freire

> (...) corrigiu um pouco esta deficiência, a de não podermos ter ouvido aqueles educadores que, como V.Sas., têm não apenas uma experiência de educação, mas, principalmente, por causa disso uma experiência política na medida em que compreendem, como muitos poucos, o sentido político da educação.[53]

E o trabalho não foi encerrado na Assembleia Nacional Constituinte. Continuou justamente porque muitos parlamentares estavam comprometidos com a causa da educação.

[51] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 303.
[52] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 243.
[53] *Danc* (Suplemento) de 21/7/1987, p. 222.

Há sempre um hiato entre a norma constitucional e a legislação ordinária. E esse hiato sempre é fatal. Porque ficam as leis que não são autoaplicáveis e isso favorece àqueles que não tem interesse na sua aplicação imediata. Daí a mobilização que nós pedimos a todas as entidades educacionais, para que nos acompanhem e nos ajudem, com subsídios, com sugestões para que nós possamos, se aprovada uma proposta que está aqui nas mãos da Presidência, para que mesmo já não mais investidos nas funções de Subcomissão, participando da Comissão Temática, possamos, informalmente, continuar nos reunindo para apresentar uma proposta de legislação ordinária.[54]

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Educação

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
12ª 23/4/1987	Elba Siqueira de Sá Barreto	Presidente da Associação Nacional da Educação (Ande)	O descompromisso dos poderes públicos com a educação no país
	Jarbas Novelino Barato	Representante da Associação Nacional da Educação	Ensino básico – educação de adultos
	Newton Lima Neto	Presidente da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes)	Ensino superior
	Miriam Limoeiro Cardoso	Diretora da Associação dos Docentes do Ensino Superior	Valorização do docente de ensino superior: democratização da gestão da educação no país
	Cláudio Boschi	Presidente da Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física	Educação Física e educação
	Maria Beatriz Moreira Luce	Presidente da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae)	Administração da educação
	Luiz Antônio Cunha	Professor e representante da Sociedade para o Progresso da Ciência (SBPC)	Deterioração do ensino público

[54] Constituinte Ubiratan Aguiar. *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 147.

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
13ª 23/4/1987	Oswaldo Della Giustina	Grupo de trabalho: Educação e Constituinte, do Ministério da Educação	Educação e a Constituinte
	Ernany Bayer	Grupo de trabalho: Educação e Constituinte, do Ministério da Educação	Idem
	Fernando Gay da Fonseca	Presidente do Conselho Federal de Educação	Direito à educação é dever do Estado
	Gilda Poli Rocha Loures	Representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação	Política Nacional de Educação
15ª 28/4/1987	Tomás Gilian Deluca Wongton	Professor e presidente da Confederação dos Professores do Brasil (CPB)	Ensino público e gratuito
	Vânia Maria Galvão de Carvalho	Professora e presidente da Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra)	Ensino público e gratuito; qualidade do ensino
	José Ferreira de Alencar	Diretor da Fasubra	Idem
	Henrique Nielsen Neto	Secretário-geral da Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf)	Reestruturação do ensino no país
	Rodolfo Joaquim Pinto da Luz	Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)	Investimentos na área educacional
	Rovilson Robbi Brito	Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundários (Ubes)	Escola pública e gratuita
	Osmar Favero	Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Andep)	Ensino público e gratuito: democratização do ensino
	Elizabeth Pompeu de Camargo	Diretora do Centro de Estudos e Educação e Sociedade	Idem
	Jaques Veloso	Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Andep)	Salário-Educação

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
16ª 29/4/1987	Marina Kahn Villas Boas	Representante do Centro do Trabalho Indigenista (CTI)	Educação escolar indígena
	Waldemar Valle Martins	Representante da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc)	Universidades católicas
	Felipe Tiago Gomes	Presidente da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (Cnec)	Escolas comunitárias
	Airton Krenak	Representante da União das Nações Indígenas	Cultura das populações indígenas
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Representante do Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiência e da Comissão Parlamentar da Organização de Entidade de Deficientes Físicos	Reabilitação e educação especial
	Roberto Geraldo de Paiva Dornas	Presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenem)	Democracia plural na educação
	Gisela Moulin Mendonça	Presidente da UNE	Mercantilismo e educação
	Agostinho Castejon	Padre e presidente da Associação de Educação Católica do Brasil	O Estado e a educação
17ª 29/4/1987	Alcides Vitor de Carvalho	Diretor da Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Fetee) da Região Sul	Educação gratuita e integral
	José Roberto Torres Machado	Presidente da Federação dos Trabalhadores de Ensino – Região Sul	Aplicação das verbas públicas
	Wellington Teixeira Gomes	Presidente da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Fitee)	Democratização da educação
	Carlos Magno de Castelo Branco	Presidente do Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais	Condições de trabalho dos professores
	Carlos Couto de Castelo Branco	Representante do Conselho Federal de Farmácia e presidente da Associação Brasileira de Ensino Farmacêutico e Bioquímico	Ensino das Ciências Farmacêuticas
	Waldemiro de Souza	Presidente do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Influência do colonizador sobre o negro
	Hélio Santos	Presidente do Conselho da Comunidade Negra	Discriminação racial, os infradotados
	Francisco Antônio Poli	Presidente da União dos Diretores de Escolas do Magistério (Udemo)	Verbas públicas, provimento de cargo dos diretores de escola
	Maria de Lourdes Teodoro	Professora da UnB	Discriminação racial

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
17ª 29/4/1987	Laís Aderne	Representante da Comissão Pró-Federação Nacional de Arte-Educadores	Arte-educador
	Mary Yclea	Presidente da Associação Nacional dos Professores de Prática de Trabalho	Educação integral; prática de trabalho
	Guntolf Van Kaick	Vice-presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Ensino cooperativista
	Ulisses Panisset	Professor e representante da Associação Educativa Evangélica	Escolas particulares
25ª 13/5/1987	Jorge Konder Bornhausen	Ministro da Educação	Política de educação
30ª (Especial) 18/5/1987	Professor Moacir Gadotti	Educador	Lastro social da nova Carta; criação de sistema nacional de escola pública; fim do analfabetismo
	Professor Paulo Freire	Educador	Alfabetização e escola pública; formação competente e permanente do educador; revisão das escolas normais
32ª 20/5/1987	Professor Juan Tedesco	Diretor da Unesco para a América Latina	Fim do analfabetismo, escolaridade obrigatória e mais qualidade do ensino

II – CULTURA

> Tenho a impressão de que, num país como o Brasil, a cultura precisa ser vista em seu sentido antropológico, sociológico, porque o Estado precisa criar condições de proteção da capacidade artística e criadora também das massas populares, daqueles artistas anônimos, desde as tribos indígenas, das populações rústicas até as favelas e inclusive os asilos, uma produção cultural que tem sido ignorada, e muito rica. (Constituinte Florestan Fernandes)

1. Introdução

A classe cultural atuou bem nas sessões da Assembleia Nacional Constituinte. Nos dias 5, 6 e 7 de maio de 1987, os constituintes membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes ocuparam-se dos temas da área da Cultura nas audiências públicas realizadas na 19ª, 20ª e 22ª reuniões. Ouviram artistas isolados nas sessões dedicadas aos Esportes e ao Turismo e para completar, no dia 12 de maio, receberam em audiência o Sr. Ministro da Cultura, Dr. Celso Furtado, no transcurso da 24ª reunião.

Vinte e duas entre as maiores e mais significativas entidades do setor cultural se fizeram presentes, na fala de seus representantes ou nas páginas dos documentos que enviaram à Subcomissão. Outro tanto compareceu como assistente às audiências, levando o seu apoio às reivindicações e posições da classe, além de artistas que por conta própria se fizeram ouvir por meio de depoimentos ou de cartas, e também dos Movimentos Sociais, que encontraram seu espaço em meio à pauta apertada dos constituintes, trazendo seus apelos em favor da inclusão cultural dos segmentos sociais que representavam.[55]

Acervo do Museu da República

O conjunto dos temas debatidos pela classe cultural revela ampla visão da área, com traços muito expressivos da conjuntura sociopolítica da época. Num contexto de saída de vinte anos de ditadura militar e nos primórdios do processo de democratização, inevitável a perspectiva crítica que perpassava praticamente todas as falas dos depoentes na Constituinte, dirigindo-se contra um vasto aparato de realidades e regramentos construído por décadas, que afetava duramente a cena da Cultura. Os assuntos discutidos e as respectivas posições da classe cultural, muitas vezes defendidas em acalorados debates, podem ser sintetizados da seguinte maneira:

- o acesso à cultura como direito do cidadão;
- pelo fim da censura e pela liberdade de criação e de expressão cultural e artística;
- o respeito à identidade/diversidade cultural e pela democratização da cultura;
- a crítica à dominação, monopolização e submissão da cultura ao mercado e à influência estrangeira;

[55] Ver relação das entidades e seus representantes no Quadro 1, anexo, que descreve as reuniões da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Registre-se também o fato de que algumas entidades, convidadas, deixaram de comparecer às audiências. Foi por exemplo o caso da Academia Paulista de Letras, da Associação Brasileira de Imprensa e da União Brasileira de Escritores (citadas pelo constituinte Sólon Borges dos Reis, na 20ª reunião, em 6/5/1987). Algumas destas, entretanto, fizeram chegar à Subcomissão documentos com suas contribuições.

– relação entre desenvolvimento econômico e preservação do patrimônio e das manifestações e bens culturais;

– pela ampliação do orçamento público e do investimento privado para a cultura;

– necessidade de políticas públicas para o patrimônio, os museus, o livro e a leitura, o teatro, a dança, as artes plásticas, o folclore, a música, o cinema, a fotografia;

– desoneração da importação e exportação de insumos e bens culturais;

– valorização e proteção dos autores, artistas e professores;

– a Cultura em lugar de destaque na nova Constituição.

Nas vozes de seus protagonistas, estes temas são destacados a seguir:

2. Temas debatidos

2.1. Democratização da Cultura: o acesso à Cultura como direito do cidadão; a liberdade de criação e expressão; o respeito à identidade e à diversidade cultural brasileira

> A cultura é parte integrante da ordem social. Consideramos absolutamente fundamental que o ser humano em nossa sociedade tenha a possibilidade de se desenvolver culturalmente. (...) esse princípio mais geral exige que a pluralidade cultural seja respeitada (...) A produção artística e cultural não deve ser tarefa do Estado, mas de toda a sociedade. (...) é nas cidades, vilas e povoados que desenvolvemos o nosso modo de vida (...) o município deveria ter papel preponderante no processo cultural. A ordem social brasileira deve ter por base, entre outros, o princípio democrático do direito dos vários grupos de segmentos sociais desenvolverem as suas especificidades culturais. Inclusive, quando for o caso, ter o seu espaço vital, o seu espaço assegurado pelo Estado. (Antônio Augusto Arantes, da Associação Brasileira de Antropologia, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 199-200)

> A cultura deve ser garantida como direito de todos os cidadãos; que o acesso universal à cultura e o seu processo devem ser livremente exercidos pela sociedade; que a liberdade de criação e expressão dos valores culturais são direitos inerentes ao cidadão, cabendo ao Estado a sua garantia; que é dever do Estado e da sociedade a proteção e a defesa do patrimônio histórico, artístico, cultural, do ambiente urbano e dos bens da natureza (...) (René Dotti, do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

> Quando se legisla na questão cultural, há um princípio absoluto, primeiro, fundamental, que é o da liberdade. Sem a liberdade, não há expressão cultural, o que existe nos regimes autoritários é (...) a luta pela liberdade, é sempre o princípio da liberdade para a manifestação cultural. (...) Numa sociedade plural como a brasileira, onde convivem na diversidade grupos culturais diferentes, grupos étnicos diferentes, religiões diversas, é fundamental o respeito a essas minorias. (...) Na verdade, a identidade cultural é a questão fundamental de um país e, quando um país perde sua identidade cultural, ele se degenera, ele se acredita ser uma sociedade de 2ª classe, que imita outra sociedade. (...) Isso é lamentável. (Fábio Magalhães, da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e da Fundação Nacional de Artes (Funarte), na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 215 e 218-219)

> A primeira garantia que deve constar na futura Constituição é o dever do Estado em propiciar a todos os cidadãos iguais condições de participação no *processo social da cultura*. (documento do Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen), anexo à ata da 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 243)

> Aos produtores culturais deve ser garantida a liberdade e condições de realização. (...) O Estado não pode chamar a si o direito de tutelar a atividade artística, em nenhum momento. (Sandro Ramos de Lima, da Confederação Nacional do Teatro Amador, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 200 e 202)

Somos uma indústria que só pode prosperar com liberdade. A liberdade editorial é condição da nossa existência (...) A reserva de mercado, expressão em moda por razões legítimas em alguns campos, não se coloca, a meu ver, em qualquer terreno da produção intelectual. (Sérgio Lacerda, do Sindicato Nacional dos Editores de Livros, anexo à ata da 22ª reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 211 e 216)

Nada menos socializado no país do que o acesso à cultura. É raro o cidadão que tem horas do seu dia em que pode se dedicar à leitura, a uma atividade cultural. Podemos dizer que uma parcela considerável da população brasileira não tem acesso à cultura, não tem acesso à escola, não tem [como] usufruir da atividade cultural existente no país, e muito menos de produzir uma linguagem própria de produção cultural. (Fábio Magalhães, da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e da Fundação Nacional de Artes (Funarte), na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 214)

O que nós temos em conta, o que nos parece ponto completamente fora de controvérsia, é que o Brasil, dentro de sua identidade cultural, comporta importante pluralismo cultural. Hoje em dia, o Brasil está na fase de afirmação de seu pluralismo cultural. (ministro Celso Furtado, em visita à 24ª reunião da Subcomissão. *Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 215)

A cultura da subcomissão

A título de preservar manifestações culturais brasileiras, há constituintes que querem declarar extinto o processo de sincretismo do qual resultou a nossa diversidade

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 8, 14/6/1987
Acervo do Arquivo da Câmara dos Deputados

2.2. O FIM DA CENSURA

Oficialmente a censura surgiu no Estado Novo, através da criação do DIP, e até hoje a censura tem tido uma participação, uma atuação extremamente policialesca. É exatamente esta questão que estamos querendo modificar, transformar a censura policial num conselho de ética civil, de fortalecimento da sociedade civil. (Luiz Paixão, do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões do Estado de Minas Gerais; depoimento na 19ª reunião, *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 182; posição endossada por Eduardo Fagundes, da Associação Baiana de Empresários Teatrais e da Associação Nacional de Artes Cênicas)

A questão da censura é muitas vezes levantada como benefício, como proteção social (...) nós observamos que a censura sempre prejudicou, mesmo que tenha vindo em nome do benefício social, sempre acarretou prejuízo à sociedade (...) é importante que não haja legislação, nem ordinária, sobre a censura. (Fábio Magalhães, da Embrafilme e da Funarte, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 215)

Acho pacífica a questão da liberdade de expressão e a não-utilização do sistema censório, para limitação do direito do adulto de assistir ou não a determinada ação cultural restrita a um espaço físico. Acho, com relação à televisão, que é o sistema de comunicação onde você liga o botão e a imagem entra diretamente sem prévio conhecimento do que você vai ver, é de vital importância

a criação de um conselho de liberdade de expressão, onde esses sistemas todos sejam debatidos e aprofundados. (Sr. Carlos Pereira de Miranda, do Inacen, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 220)

A educação inclui a cultura (...) se a manifestação cultural depende de liberdade, deve haver liberdade com responsabilidade (...) me veio uma reflexão sobre a formação do nosso superego, através dos psicanalistas que dizem que essa instância do aparelho psíquico, para ser formada, vem também para controlar os instintos impulsivos e para ter o controle de um ego ideal, dentro do ser humano. Através deste controle avaliador, esse superego é que vai determinar e ensinar que, de qualquer ato meu, eu sofro as consequências e isto me induz a entender que é preciso uma censura por princípio científico. (...) A manifestação cultural depende de liberdade. E, agora, como cristão, simplesmente diria uma palavra para completar – liberdade com responsabilidade (...) eu perguntaria: como ficariam as múltiplas leis que devem nortear a cultura do nosso país, se ela aspira a ficar livre de algumas imposições? O que poderia dizer da censura como equilíbrio da própria personalidade humana? (constituinte Antônio de Jesus nos debates sobre o fim da censura, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 218)

Não é verdade quando se diz que há uma indiscriminação nas atribuições dos critérios, nem compromisso com a produção pornográfica. (...) A respeito da censura, não posso deixar de registrar o fato de que ao mesmo tempo em que vejo discursos e eloquência feitos sobre os critérios e opressão da censura, defendendo cineastas, vejo raríssima atenção ao que representa a censura econômica na produção cultural. (Gustavo Dahl, do Concine, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 219)

Fim da censura, para garantir a livre criação e expressão dos nossos artistas (documento do Instituto de Artes Cênicas (Inacen), anexo à ata da 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 243)

É consenso que a censura deve ser absolutamente abolida. (relatora da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, constituinte Márcia Kubitschek, ao resumir os principais pontos debatidos sobre Cultura; na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 221)

2.3. Pelo fim da dominação, monopolização e sujeição da cultura ao mercado; contra a invasão estrangeira; pelo respeito e em favor da expressão da diversidade cultural

A legislação das telecomunicações é excessivamente centralizada e monopolística, assegura a primazia das grandes linguagens de massa, relegando para segundo plano as minorias culturais, prejudicando e empobrecendo a diversidade cultural, descaracterizando as identidades regionais. É o perigoso fenômeno da monopolização da indústria cultural no Brasil e da submissão dos produtos e produção cultural às estruturas de mercado, emergente na indústria do disco, na TV e também na área editorial. (...) a questão fundamental é a da adequação da produção nacional com a indústria de telecomunicações. Há países como os EUA que têm leis que obrigam a TV a comprar produções cinematográficas para não derrubar a poderosa produção local. (Fábio Magalhães, da Embrafilme e Funarte, na 20ª reunião. Fragmentos de depoimentos em *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 214-215 e 219)

Os programas produzidos no eixo Rio-São Paulo são transmitidos em rede para todo o Brasil. Essa reiteração tem provocado uma descaracterização e uma fragilização profundas de toda uma cultura regional, porque sabemos que a cultura do Nordeste não é a cultura de Ipanema (...) outro tópico diz respeito ao Decreto nº 50.929/61, conhecido como Lei Jânio Quadros, que estabelece a proporcionalidade da execução pública nas rádios do país, reservando 50% à música popular brasileira e 50% à música estrangeira. Todos sabemos que esse percentual não é cumprido. (Hildebrando Pontes Neto, vice-presidente do Conselho Nacional do Direito Autoral, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

Esse crescimento acelerado e desordenado [dos meios de comunicação] propiciou a sua privatização que, ao invés de estarem voltados para a valorização da nossa identidade cultural, voltaram-se canhestramente para a obten-

ção do lucro (...) O país foi remetido à triste situação de ter um avançado sistema de comunicação que não serve aos interesses da sociedade brasileira. (...) Não podemos permitir mais que nossos criadores sejam meras caixas de ressonância da produção alienígena; que de alguma forma mantenhamos nossos valores culturais. (Sandro Ramos de Lima, da Confederação Nacional do Teatro Amador, depoimento na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 200-203)

Com relação à penetração da cultura brasileira no exterior, só prova que há um potencial, uma personalidade suficiente para que ela possa ter uma participação no exterior, no mínimo, proporcional à participação que a cultura estrangeira tem aqui. [Quanto à situação do cinema], estranhamente, qualquer produto cultural importado custa mais barato que o produzido no país. Prensar um disco estrangeiro é mais barato que produzir um disco (...); importar um filme é mais barato que produzir um filme. Então essa é a função do fomento que é indispensável para que a atividade não seja esmagada. (...) Existe legislação de proteção ao filme nacional mas não há para o relacionamento exibidor-filme estrangeiro, entregue às relações de mercado, o que significa pagamento de 60, 70 e às vezes até 80% a mais, demonstrando o tratamento discriminatório, abuso de poder econômico e relação hegemônica do produto estrangeiro. (Gustavo Dahl, do Concine, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 219-221)

É preciso resgatar para a sociedade brasileira a integridade, a autonomia, e a identidade de cada região, de cada local. Quando verificamos que somos massacrados (...) pela grande imprensa, hoje grande formadora de opinião, que é a televisão brasileira, que não respeita locais nem cultura individual de cada cidadão, chegamos à conclusão que temos de dar um basta nisto agora, nós temos que frear esta dominação que se faz hoje, em termos de divulgação de uma suposta cultura, formada e forjada dentro de salas com ar refrigerado, bem iluminadas, bem maquiladas, de atores que muitas vezes não representam a nossa realidade. (constituinte Chico Humberto, nos debates da 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 218)

2.4. O financiamento da Cultura

Que o estímulo, o apoio à cultura devem ser traduzidos também pela destinação de recursos nunca inferiores a 1% dos orçamentos gerais da União, dos estados e dos municípios, para aplicação em projetos ou atividades de natureza cultural, excluída a despesa de custeio. (René Dotti, do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

A destinação dos recursos para a cultura é importante (...) Incorporo a sugestão de ampliação para 1%. 1% é ridículo a meu ver, [mas] absorvo integralmente esta proposta. (Carlos Pereira de Miranda, do Inacen, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 217)

O Estado não deve subvencionar a arte. Deve, sim, criar condições para que ela exista independentemente. (Otávio Augusto, ator, do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões do Estado do Rio de Janeiro, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 187)

2.5. Necessidade de políticas públicas para...

o patrimônio...

Os profissionais e dirigentes da área de museus querem expressar sua convicção no estabelecimento de uma política cultural ampla, aberta, dinâmica e participante, na qual possam ver definidas as linhas básicas de preservação e comunicação do patrimônio brasileiro. (Priscila Freire de Carvalho, do Sistema Nacional de Museus, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 191)

É dever do Estado e da sociedade a proteção e a defesa do patrimônio histórico, artístico, cultural, do ambiente urbano e dos bens da natureza; (René Dotti, do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

OS MUSEUS...

Nós fizemos um levantamento: existem 1.200 museus no país. Desses 1.200 eu acredito que 80% estão numa situação muito carente, inclusive de recursos humanos (...) para serem museólogos, só há duas escolas no Brasil: uma no Rio de Janeiro e outra, na Bahia. É impossível suprir a carência de recursos humanos, pois no Brasil inteiro só há duas escolas. (Priscila Freire de Carvalho, do Sistema Nacional de Museus, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 191)

O LIVRO E A LEITURA...

O estabelecimento de uma política nacional do livro terá que explicitar necessariamente parâmetros que de forma equilibrada definam e consolidem os direitos e deveres dos autores, produtores, distribuidores e consumidores do livro e o papel do Estado. (...) reconhecendo-se no livro o fulcro de todo um sistema de criação, produção, divulgação e consumo da informação (...) com vinculação natural com a formação do leitor (...) uma política de leitura pública, apoiada na criação de um sistema nacional de bibliotecas públicas e escolares. (Valda de Andrade Antunes, do Instituto Nacional do Livro, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 223)

O TEATRO...

O teatro é a unificação de todas as artes e de todas as culturas (...) a necessidade de incentivar, nas escolas e universidades, a pesquisa teórico-prática do teatro escolar. (Luíza Barreto Leite, atriz e diretora de teatro, escritora e jornalista, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 201)

A DANÇA...

A dança, aliada ao canto e à música, foram e são inerentes ao processo de civilização e cultura da humanidade. É uma obrigação da nação a necessidade de profissionalizar e difundir o ensino da dança como expressão cultural. Urge a formação de um Instituto Profissionalizante de Artes Coreográficas, com sede em Brasília e ramificações em todas as capitais de estados do Brasil (...) Insisto em ligar a dança não somente à cultura, mas também ao processo de educação. (Dalal Aschar, da Fundação do Balé do Rio de Janeiro, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento,18/7/1987, p. 85-86)

AS ARTES PLÁSTICAS, O FOLCLORE, A MÚSICA, A FOTOGRAFIA, O CINEMA...

Diminuiu muito o número de salas de cinema (...) o que pode ser feito para apoiar mais o cinema nacional? Que tipo de política o Concine e a Embrafilme pretendem desenvolver? Havia 3,5 mil salas de cinema, e hoje caiu para 1,5 mil. É a Embrafilme que determina o preço de ingressos, a taxa a ser cobrada para o cinema? E é só para filmes brasileiros que isto pode ser feito? (constituinte José Queiroz, em debate na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 220)

2.6. Valorizar e proteger os autores, os artistas e os professores

Ressalto a importância de descobrir e valorizar os talentos do próprio país. (Otávio Augusto, ator, do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões do Estado do Rio de Janeiro, depoimento na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 187)

Direito autoral: garantir aos autores e artistas o direito de utilização de suas obras e de sua imagem como forma de moralização e ampliação do mercado de trabalho. (do Documento do Instituto de Artes Cênicas (Inacen) à Subcomissão, anexo à ata da 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 243)

A exportação de bens culturais nacionais se faz via Cacex/Banco do Brasil, sem registro do nome do autor e da obra e sem autorização do autor ou dos donos para exportar. (Hildebrando Pontes de Miranda, vice-presidente do Conselho Nacional do Direito Autoral, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

A questão do Ecad – em todos os estados da federação, todos os clubes sociais, emissoras de rádio, bares e casas de shows artísticos e inclusive todos os artistas são obrigados, para atuarem, a pagar o Ecad, taxas recolhidas aos escritórios regionais e remetidas a Brasília, perfazendo um total de arrecadações de direitos autorais que, após descontadas todas as mordomias dos escritórios centrais de arrecadação de direitos, sobra um valor líquido do qual 70% é destinado entre artistas do eixo Rio/SP/Brasília, 25% ao artista estrangeiro, restando a bagatela de apenas 5% para o artista regional dos demais estados. Solução: precisamos descentralizar o Ecad. (Sr. Noel Fabrício da Silva, nome artístico Noel Guarany, artista, em documento enviado à Subcomissão, anexo à ata da 21ª reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 190)

A profissão do artista deve ser incrementada com capacitação nas escolas, via educação integral, tanto nas salas de aula quanto nos institutos profissionalizantes de arte. (relatora da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, constituinte Márcia Kubistchek, ao resumir os pontos debatidos sobre Cultura, na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 221)

Merece atenção especial dos constituintes o estado a que chegou a classe do magistério, do qual o país espera um benefício real para o desenvolvimento de suas pesquisas e de sua cultura. Por último, já é tempo de se pensar em dar à língua que falamos no Brasil a denominação justa: língua brasileira. (Afrânio Coutinho, da Academia Brasileira de Letras e do Conselho Nacional de Educação, em artigo jornalístico intitulado "À Constituinte", Belém, PA, 8/12/86. Anexo à ata da 21ª reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 201)

2.7. Desonerar a importação e exportação de insumos e bens culturais

Dizia um notável constituinte, quando redigia, com seus companheiros, a Constituição americana de 1776: "O poder de taxar é o poder de destruir". (...) as verdadeiras ameaças que a indústria editorial brasileira sofre são decorrentes do funil que passamos, pois dependem dos nossos insumos, ou seja, a fabricação de papel brasileiro, que atinge a cifras recordes no momento – chegamos a 4,5 milhões de toneladas –, colocando esta indústria nacional entre as 10 maiores do mundo, (...) mas, mesmo assim, este ano de 1987 devemos importar (...) pelo menos 300 mil toneladas. Até o momento, a cessão de licença para essa importação tem sido extremamente penosa e dificultada. (Sérgio Lacerda, do Sindicato Nacional dos Editores de Livros, no anexo à ata da 22ª reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 211 e 216)

2.8. Cultura em destaque na nova Constituição

Ao tornar a cultura parte de uma Subcomissão que a coloca no mesmo patamar da educação e do desporto, que a rigor seriam apenas duas de suas inúmeras dimensões, o que se faz é reduzir e despolitizar a questão da cultura. Nesse aspecto, a Assembleia Nacional Constituinte é conservadora, mesmo se comparando ao discurso oficial produzido ainda no último quinquênio do regime militar. (...) É crime histórico pulverizar, por pretextos técnicos, em inúmeras Comissões e Subcomissões, questões essenciais do processo cultural brasileiro (...) Reconhecer a diversidade e pluralidade cultural brasileira significa também reconhecer o espaço político, as demandas, os questionamentos e respostas dos movimentos sociais que explodem em todas as direções nas tentativas desesperadas de superação das condições de marginalização, desemprego, favelização e exclusão dos direitos básicos. (Geraldo Bentes, do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional de Brasília (Senalba-DF), na 20ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 225)

Deve existir um capítulo autônomo para a cultura, na nova Constituição, e que as reivindicações do Fórum Nacional de Secretários de Cultura sejam contempladas na nova Carta. (René Dotti, do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura, na 19ª reunião. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 192)

Considerando o lugar de relevo que ocupa no campo intelectual brasileiro e o fato de naquele momento exercer o cargo

de ministro da Cultura no governo do então presidente José Sarney, vale ressaltar os temas centrais abordados pelo ministro Celso Furtado, no depoimento prestado à Subcomissão da Educação, Cultura e Desporto.

3. O depoimento do ministro da Cultura Celso Furtado

Furtado revela aos constituintes que seu ministério tem sonha mentor José Lipiani de Paiva

Furtado pede maior atenção para a identidade nacional

A fixação de um percentual fixo de recursos a ser destinado ao Ministério da Cultura não é importante, mas a preservação da identidade e da cultura nacional é um ponto fundamental a ser estabelecido pela nova Constituição. Estas colocações foram feitas pelo ministro da Cultura, Celso Furtado, na subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, ontem pela manhã.

"Somos pobres, fracos e dependentes, mas temos identidade cultural", afirmou o ministro da Cultura, durante o seu pronunciamento. Em seguida, acrescentou que "o desenvolvimento deve estar subordinado a isto". No documento sobre a legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, entregue à subcomissão, está explicitado que "é fundamental a consideração do aspecto cultural no dispositivo da Constituição que dispõe sobre o planejamento econômico, para o desenvolvimento não pode ser alcançado em detrimento da identidade e da cultura nacional, da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico".

Questionado pelos constituintes sobre o modelo da nova Constituição, sintetizou ao anunciar, Celso Furtado respondeu tem razões que "o debate indica o avalivo. Com certeza, certa uma decepção para a sociedade. O desafio está em estabelecer uma linguagem constitucional que tenha atravessado. Como conciliar isto com a sinceridade" A resposta foi dirigida ao deputado Florestan Fernandes (PT-SP), que lembrou da tendência dos correntes conservadoras em detrimento uma Carta sintética, "como forma de ganhar a batalha sem travar o combate".

Quando interrogado sobre a proposta de fixação do percentual de 1 por cento dos gastos da União com a cultura – que significaria a multiplicação dos recursos destinados atualmente por quatro – o ministro respondeu de forma surpreendente: "Tudo o que se faça para aumentar os recursos é positivo, mas sou contra a fixação de uma norma rígida na constituição sobre isto. Se é para não cumprir, então não põe na Constituição. Devemos apenas estabelecer metas".

Os constituintes se manifestaram preocupados com a carência de recursos do Ministério, que teria o orçamento menor do que a Ópera de Paris, como afirmou o próprio ministro. Celso Furtado informou, entretanto, que a Lei Sarney está sobrecarregando financeiramente o Ministério, através de doações e patrocínio de projetos importantes na área cultural. Citou a realização da exposição sobre a civilização holandesa no Brasil, realizada no Paço Imperial. A atuação da rede de televisão nos meios de comunicação também foi debatida na sessão pública, onde Marcos Kaldkorn defendeu o seu horário especial nas televisões para exibição.

Correio Braziliense, Brasilia, nº 8.797, p. 7, 13/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130846

Em visita à 24ª reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Desporto, realizada em 12 de maio de 1987, o ministro Celso Furtado destacou a importância da preservação do patrimônio e da memória cultural, os custos culturais do desenvolvimento, a reconhecida criatividade do nosso povo, a defesa da identidade cultural do país e a democratização do acesso aos valores e bens culturais. Informou que foi instituída comissão no âmbito do MinC, composta pelo jurista Modesto Carvalhosa, do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico Nacional; o jurista Rafael Carneiro da Rocha; os arquitetos Augusto Carlos da Silva Teles e Paulo Ormindo de Azevedo David e a advogada Claudia Martins Dutra, que preparou documento

> (...) para reunir nossas experiências e nossos pontos de vista, no que diz respeito ao espaço que cabe reservar na Constituinte para o tema da cultura – a parte patrimonial, a parte de inventário, e todas as temáticas que nós consideramos de natureza constitucional. Este documento foi enviado ao relator da Comissão, constituinte senador Marcondes Gadelha. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 212)

Destacam-se a seguir os principais temas abordados pelo ministro Celso Furtado ao dissertar sobre as linhas básicas de sua gestão à frente do Ministério da Cultura.

Sobre os custos culturais dos processos de desenvolvimento e dos cuidados para mitigá-los

> Uma política de desenvolvimento só faz sentido se se reportar "aos fins e objetivos que os indivíduos se propõem alcançar" e que "uma política de desenvolvimento não pode existir sem uma política cultural. (...) é antigo o entendimento de que os processos de desenvolvimento dissipam energia e destroem recursos naturais não renováveis. (...) Mas o que só tardiamente se chegou a perceber é que o custo em termos de valores culturais, incluindo os valores paisagísticos do desenvolvimento, é também considerado. (...) Essa destruição criativa, esse custo em termos de destruição nunca havia sido contabilizado e nunca se teve em conta que podia representar um custo incomensurável pelo fato de que os processos culturais não são recuperáveis. (...) Novos padrões de urbanização podem conduzir à destruição de um patrimônio cultural secular. É natural, portanto, que o desenvolvimento material de países de economia dependente apresentem um custo cultural

> particularmente grande (...) daí a importância do conceito de identidade cultural que enfeixa a ideia de manter com o nosso passado uma relação enriquecedora no presente. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 213)

Sobre a identidade e a diversidade cultural

> Quando nos referimos à nossa identidade cultural, o que temos em conta é a coerência de nosso sistema de valores, do duplo ponto de vista sincrônico e diacrônico, simultaneidade e no tempo. Esse é o círculo maior que deve abarcar a política de desenvolvimento, tanto econômica como social. Somente uma clara percepção de nossa identidade pode instilar sentido e direção ao nosso esforço permanente de renovação do presente e construção do futuro. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 213)
>
> Como a herança cultural e a criatividade se inserem na pluralidade étnica do país, o avanço na conscientização das populações negras e indígenas é visto como a ampliação de nosso horizonte cultural. (...) A visão tradicional da cultura como simples enriquecimento do lazer é profundamente antidemocrática, pois nada é mais desigualmente distribuído em nossa sociedade do que o tempo do lazer. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 213)

A descentralização da gestão pública da cultura

> A orientação básica está sendo (...) a busca de descentralização, cometendo tarefas a órgãos estaduais municipais e instituições privadas. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 214)

E, finalmente, o comunicado de que entrou em vigor criativa solução para o financiamento cultural: a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura

> (...) O governo enviou ao Congresso um projeto, já transformado na Lei nº 7.505, conhecida como Lei Sarney[56], que cria incentivos à aplicação de recursos financeiros nos distintos campos da atividade cultural, tanto na forma de doações como na forma de investimentos. (...) Em síntese, buscamos a descentralização, a redução dos custos administrativos, a consolidação das entidades culturais e a aproximação entre os agentes culturais e entre estes e a comunidade em que estão inseridos. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 212-214)

Nos debates do ministro com os parlamentares, questão candente foi a da exiguidade dos recursos orçamentários para a Cultura, à época correspondentes a apenas 0,25% do orçamento nacional – valor 37 vezes menor que o destinado ao Ministério da Educação, do qual o Ministério da Cultura recentemente se desmembrara. Reafirmou-se a bandeira do "1% para a Cultura", tendo o ministro Celso Furtado comentado que países europeus como a França também têm colocado esta meta do 1%, da qual já estariam se aproximando.

Provocado pelo constituinte e sociólogo Florestan Fernandes, o ministro Furtado discutiu ainda a questão de se "devemos construir uma Constituição sintética ou uma Constituição analítica". Pronunciou-se dizendo que as

> Constituições modernas tenderam a ser mais analíticas. (...) A ilusão de uma Constituição sintética à maneira americana resulta de não entender o que é a Constituição nos Estados Unidos, que na verdade está sendo feita permanentemente dentro da tradição do Direito americano. (...) No nosso caso, o que se pode discutir é se a Constituição pode ser programática ou não, se deve estatuir coisas que são perfeitamente aplicadas de imediato ou coisas que são um programa implícito numa série de normas (...) O problema que se coloca é como conciliar a abrangência com a síntese. (...) Dentro da Constituição, se conseguirmos definir desenvolvimento, política social, tudo isso a partir da lógica de nossos valores, do sentido de nossa identidade, creio que essa Constituição seja uma Constituição definitiva; sob este

[56] Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 – *DOU* de 3/7/1986, republicada no *DOU* de 4/7/1986, que "dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico".

ponto de vista, ela valeria permanentemente. (*Danc* – Suplemento, 20/7/1987, p. 217)

4. Comentários conclusivos

Como se pode verificar, o conjunto dos temas tratados pelas associações e órgãos culturais bem como pelos artistas isolados compõe uma agenda bastante completa – e complexa – proposta aos deputados e induz a perguntar em que medida os dispositivos referentes à Cultura, inseridos na nova Carta Magna, corresponderam às expectativas da classe cultural. Vejamos o texto da Constituição de 1988 concernente à Cultura:

Da Cultura

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II – produção, promoção e difusão de bens culturais;

III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV – democratização do acesso aos bens de cultura;

V – valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida.

Em que pese o inegável fato de que boa parte dos temas e posições debatidos pela classe artística caberia melhor em legislação

infraconstitucional, pode-se dizer que os dispositivos referentes à Cultura na nova Constituição Federal apreenderam bastante bem os principais anseios da classe cultural da época. Ainda que tudo se tenha arranjado em apenas um artigo constitucional – o art. 215 –, estão presentes os direitos e garantias mais importantes, as proteções propugnadas pela classe, assegura-se atenção aos aspectos do circuito "econômico" da cultura (produção, circulação, distribuição/difusão, consumo; catalogação, preservação e manutenção; condições de acesso), definem-se as responsabilidades e incumbências na área e chega-se até a inovar, com a proposição acerca dos bens imateriais e dos instrumentos de incentivo e fomento à cultura dirigidos aos setores público e privado.

Mas se alguém vier a perguntar se a "lei pegou" mesmo, isto é, se o artigo 215 se materializou, se a realidade da vida cultural efetivamente se amoldou e se desenvolveu melhor – e com a rapidez desejada – no quadro dos novos ditames constitucionais, deve-se responder com parcimônia: sim e não. Mas essa é uma outra análise, que ficará para uma outra ocasião.

Antes de terminar, um toque de contemporaneidade: o que ainda não se poderia prever, nos idos dos anos 80, era a absoluta revolução que o avanço tecnológico e a globalização viriam a determinar nos domínios da cultura nacional. Novas e abrangentes práticas de circulação e consumo cognitivo e cultural, facultadas por ferramentas como a Internet, o *google, o You Tube* e o *Orkut*, têm conseguido dar um xeque-mate nas até então correntes concepções de obra de arte, mídia artística, direito autoral e pirataria, predominantes no Brasil e em vários países. Deveriam estar na ordem do dia, neste momento de ampla discussão do que-fazer e do financiamento cultural no país, em um contexto de crise da economia mundial. Mas não tem sido incluídas na pauta dos debates e políticas culturais[57].

Às vezes, a impressão que se tem é a de que o mundo em que vive boa parte dos artistas e dirigentes culturais ainda é aquele contido nos contidos limites dos tempos da Constituinte. Talvez estejam fazendo falta mais lideranças bem sintonizadas no presente e no futuro, ao modo de Fábio Magalhães, que premonitoriamente assim já advertia os constituintes:

> Coisa importante de se assinalar é a falta de legislação adequada, isto é, também a legislação cultural é dispersa; grande parte dela foi feita nos anos 30 e 40, e não acompanhou um fenômeno extremamente importante, sobretudo na questão cultural, que é o chamado advento da cultura de massa das sociedades altamente urbanizadas, de processos de telecomunicações, que deram importância extraordinária a esses meios de comunicações para a questão cultural brasileira (...) a excessiva centralização e a lei de telecomunicações gerou monopólios que na verdade expulsam a diversidade cultural, privilegiam uma linguagem maciça, provocando um empobrecimento da riqueza das diversidades culturais do país. A riqueza do país, a sua verdadeira identidade está na sua diversidade e não na uniformidade do pensamento cultural. (...) A televisão tem sido neste país um poder tão poderoso que contra ele não se levanta nem o Congresso Nacional. (Fábio Magalhães, da Funarte e da Embrafilme, na 20ª sessão da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, realizada em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 214-215 e 222)

[57] Justiça seja feita: o ex-ministro Gilberto Gil defendeu arduamente, anos atrás, quando ainda no MinC, a tese de que, em face do avanço da tecnologia e das mencionadas práticas contemporâneas, é preciso atualizar a legislação sobre direito autoral sem deixar de proteger os autores. No cerne da proposta de nova legislação lançada ao debate estava o conceito de "reserva de direitos" e sua abrangência. A polêmica foi e tem sido considerável e a questão ainda permanece irresolvida.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Cultura

Reunião Nº e Data	Expositor		Assunto
	Nome	Qualificação	
19ª 5/5/1987	Renato Malcoth	Fundação Pró-Memória	
	Lígia de Paula Souza	Presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de SP (Sated/SP)	Acesso aos bens culturais; extinção da censura; criação do Conselho Nacional de Comunicação e do Conselho de Ética
	Luiz Paixão	Representante do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de MG (Sated/MG)	Censura nos meios de comunicação de massa
	Eduardo Fagundes	Presidente da Associação Baiana de Empresários Teatrais e presidente da Associação Nacional dos Produtores de Artes Cênicas (Anpac)	Religião e cultura
	Eduardo Cabus	Associação Nacional de Artes Cênicas (Anpac)	Mais apoio para a cultura
	Dalal Aschar	Presidente da Fundação do Balé do RJ	A dança como expressão cultural; posição do Brasil em relação a outros países; a dança no processo de educação integral da criança
	Adriana da Silva	Vice-presidente da Associação dos Jovens Artistas (AJA)	A arte como matéria no currículo escolar; seleção dos secretários municipais de Cultura por concurso público; valorização do talento do interior do país
	Otávio Augusto	Presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos do RJ	A arte não precisa ser subvencionada pelo Estado; novo Código de Telecomunicações
	Hildebrando Pontes Neto	Vice-presidente do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA)	Direito autoral
	Priscilla Freire de Carvalho	Coordenadora do Sistema Nacional de Museus	Sistema Nacional de Museus
	René Ariel Dotti	Secretário de Cultura do Paraná e representante do Fórum Nacional de Secretários de Cultura	Ideais da área da cultura a serem inseridos na Constituição
	Bete Mendes	Constituinte e secretária de Cultura do Estado de São Paulo	Dimensão da cultura na sociedade; dever do Estado com relação à cultura
	Israel José Neri	Representante da CNBB	Ensino religioso no processo educacional
	Antônio Augusto Arantes	Secretário municipal de Cultura de Campinas – SP e representante da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)	A cultura como parte integrante da ordem fiscal
	Sandro Ramos de Lima	Vice-presidente da Confederação Nacional do Teatro Amador (Confenata)	Liberdade de expressão; democratização dos meios de comunicação de massa. O Estado e a produção cultural
	Luiza Barreto Leite	Atriz, diretora de teatro, escritora e jornalista	O trabalho de pesquisa dos amadores; educação artística nas escolas em todos os graus

Reunião Nº e Data	Expositor		Assunto
	Nome	Qualificação	
20ª 6/5/1987	Fábio Magalhães	Representante da Funarte e Embrafilme	Patrimônio histórico e artístico nacional
	Gustavo Dahl	Representante do Conselho Nacional de Cinema (Concine)	Cinema – indústria cultural
	Carlos Pereira de Miranda	Representante do Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen)	Liberdade de expressão
	Embaixador Wladimir Murtinho	Fundação Pró-Memória e Instituto Nacional do Livro	Política nacional do livro
	Valda de Andrade Antunes	Fundação Pró-Memória e Instituto Nacional do Livro	Política nacional do livro
	Elizabethe M. Ramos de Carvalho	Presidente da Federação Brasileira de Associação de Bibliotecários	A biblioteca como centro de informações e de cultura
	Geraldo Bentes	Presidente do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social de Orientação e Formação Profissional de Brasília (Senalba-DF)	Preservação e direito à cultura
	Amália Lucy Geisel	Instituto Nacional do Folclore	

III – ESPORTE

> Parece-me que essa Comissão adotou um critério em todos os setores, de convidar, tanto na área de educação, cultura, esporte, turismo e lazer, aquelas entidades que são nacionais e assim o fizemos na noite de hoje, ouvindo confederações do setor não profissional, do CND, e todas elas sem dúvida alguma trouxeram-nos a melhor contribuição para a elaboração da Constituição brasileira. (...) Gostaríamos de dizer que procuramos contemplar todas as categorias envolvidas no esporte, inclusive aquela de atletas, trazendo aqui a Associação Nacional que realmente congrega filiados de todos os estados.
>
> (Constituinte Aécio de Borba, presidente da 20ª reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da Assembleia Nacional Constituinte, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 242)

1. Introdução

Grande ausente nas versões anteriores das Constituições nacionais, que, quando muito, apenas faziam-lhe simples menções, o esporte ganhou destaque nas sessões da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Os constituintes dedicaram ao tema parte importante de duas reuniões de audiência pública – a 20ª e a 21ª sessões –, realizadas respectivamente em 6 e 7 de maio de 1987.

Em síntese, pode-se dizer que os representantes das principais entidades esportivas do país trataram de se organizar previamente, o que resultou num raro consenso, possibilitando que a classe esportiva dirigente subscrevesse um sintético rol de reivindicações, que pode ser assim resumido:

1. promoção e estímulo ao Desporto como dever do Estado, que destinar-lhe-á recursos públicos para sustentação e desenvolvimento;
2. autonomia de organização e funcionamento das entidades desportivas dirigentes;
3. isenção de impostos e contribuições previdenciárias e criação de outros incentivos fiscais para o desporto e as entidades desportivas;
4. criação de justiça desportiva;
5. proteção às manifestações esportivas genuinamente brasileiras;
6. educação física e práticas desportivas formais e informais como meio de integração social do indivíduo; apoio aos cursos de educação física e a entrada dessa disciplina no currículo escolar; apoio a atividades esportivas extraclasse para a comunidade escolar;
7. apoio ao esporte para pessoas com deficiência (inclusive paraolímpicos).

2. As entidades esportivas na Constituinte

Foram convidadas a apresentar de viva voz os seus pleitos nas audiências os dirigentes ou representantes das seguintes entidades e organizações ligadas ao esporte[58]:

- Comitê Olímpico Brasileiro (COB);
- Conselho Nacional de Desportos (CND);
- Confederação Brasileira de Futebol (CBF);
- Confederação Brasileira de Atletismo (CBA);
- Confederação Brasileira de Basquetebol (CBB);
- Confederação Brasileira de Voleibol (CBV);
- Federação Internacional de Futebol de Salão (Fifusa);
- Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS);

[58] Vejam-se no quadro anexo, ao final deste capítulo, os nomes e a distribuição dos dirigentes, participantes das referidas oitivas sobre desporto na Constituinte.

- Associação Brasileira de Clubes de Futebol (ABCF);
- Associação Brasileira de Cronistas Esportivos (Abrace);
- Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD);
- Comissão Brasileira de Arbitragem do Futebol (Cobraf);
- Secretaria de Educação Física e Desportos do Ministério da Educação;
- Departamento de Educação Física, Esporte e Recreação do Governo do Distrito Federal;
- Conselho Regional de Desporto; e
- Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Faap – Conselho Administrativo).

Foi ainda incluída na 20º reunião a manifestação da

- Coordenadoria Nacional pela Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde).

3. O consenso das entidades

Com efeito, a diferença dos termos constantes dos depoimentos e documentos oficiais das principais entidades foi mínima, revelando a existência de um prévio (e raro) processo de discussão e acordo entre as diferentes modalidades esportivas. Houve grande concordância quanto à inclusão na Constituição de princípios como a autonomia das entidades desportivas dirigentes no que tange à sua organização e funcionamento internos. Os temas da destinação de recursos públicos para amparar e promover o desporto, tanto o educacional como o de alto rendimento, e da criação de benefícios fiscais específicos para fomentar as práticas desportivas formais e não formais também foram consensuais entre os participantes.

Foram apresentadas propostas pontuais, como a proteção de práticas esportivas genuinamente brasileiras, como é o caso do futebol de salão:

> Art.... Fica assegurada a proteção do Poder Público aos desportos e manifestações genuinamente brasileiros, por serem indispensáveis à identidade nacional. (documento apresentado pela Fifusa na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 246. Proposta também defendida em documento publicado em *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 249)

O Departamento de Educação Física, Esporte e Recreação do Governo do Distrito Federal, por sua vez, propôs a definição da disciplina de Educação Física como matéria curricular em todos os níveis de ensino:

> Art.... As atividades físicas sistematizadas em jogos recreativos e desportos, nas suas diferentes manifestações, são direitos de todo cidadão e dever do Estado. A Educação Física é considerada disciplina curricular, regular, em todos os níveis de ensino.
>
> A prática do desporto é livre à iniciativa privada com autonomia de organização, funcionamento das associações e entidades dirigentes estaduais, municipais e nacionais. O Poder Público deve estimular e amparar a prática de atividades físicas e jogos recreativos e desportos, destinando-se à implementação de recursos financeiros e à criação de benefícios fiscais. (documento apresentado na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 238)

A Associação Brasileira de Cronistas Esportivos também se manifestou:

> A imprensa esportiva brasileira, através da Abrace, agradece a oportunidade que lhe foi dada para depor nesta Subcomissão, e vem pedir o fim das discriminações no desporto. A atual Constituição não dispensa mais que quatro secas palavras ao desporto, num vago item 8º, escondido entre inúmeras competências da União... "Legislar normas gerais sobre desporto" E só. E é preciso mais, muito mais, para que a atividade desportiva seja, antes de

> tudo, um direito de cada cidadão brasileiro. (21ª reunião, em 7/5/1987. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 169)

4. Dissensos e problemas

Aspectos da temática desportiva eletrizaram os debates entre os dirigentes esportivos e os parlamentares. Exemplos são ressaltados adiante.

Mercantilização no esporte

O constituinte Antônio de Jesus destaca que a destinação de recursos públicos para amparar e promover o desporto poderá ter dois sentidos: um, o bom sentido, e outro, que leva a um questionamento sobre a "indústria do desporto". Ele indaga se

> (...) a mercantilização do desporto não será atentatória quando às vezes privilegia alguns, sejam firmas ou pessoas, em detrimento de outros? (...) Gostaria de saber se a falta de recursos não estará também relacionada, talvez, com a má aplicação das verbas, (...) de caráter particular? (...) se as distribuições [de recursos] não estão também sendo mal distribuídas? (fala na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 234)

O professor Manoel Tubino, do CND, replica que os aspectos colocados "são realmente uma preocupação da sociedade brasileira." Mas que são

> (...) detalhes que nós encontramos em todos os campos do conhecimento, em todos os campos de atuação humana (...) os aspectos policiais da questão do esporte [são] inerentes a todas as partes, acontecem essas coisas todas. (...) o direito à atividade física, do direito à prática desportiva (...) para nós é muito mais importante. (...) Todos teriam necessidade de realmente não se intoxicar com essas coisas ruins que existem, porque esta Constituinte é justamente para salvar estas coisas todas. (depoimento na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 234)

O constituinte deputado Florestan Fernandes diz:

> As convergências assinalam que seria possível recolher recursos da empresa privada, naturalmente mediante uma compensação que não sai do bolso da empresa privada, mas do Estado, diretamente do próprio Estado. Dada a situação do país, eu diria que seria uma situação desse tipo – o roto financiando o esfarrapado. Esta é a verdade. (fala na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 236)

O Sr. Carlos Saraiva, do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJDE), responde ao constituinte deputado Florestan Fernandes:

> Quanto à participação que S.Exa. coloca a respeito da discutida publicidade nos clubes, o ilustre constituinte Marcio Braga sabe perfeitamente que determinados clubes que sabem como comercializar essas marcas auferem proventos de monta. O Clube de Regatas Flamengo por exemplo tem um contrato com a Petrobras via marca Lubrax, em que o Flamengo recebe uma participação razoável. Talvez não a que o Flamengo mereça, mas uma participação razoável. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 176)

O constituinte José Queiroz ressalta:

> Sugerimos à Carta Magna que haja uma distinção dos poderes que a União tem para legislar sobre o esporte, diversificando o esporte amador do esporte profissional. Isto talvez daria condições ao presidente do CND ou à Secretaria do Ministério do Esporte para que refizesse uma legislação que desse condições para o esporte, basicamente para que o futebol, que é a grande atração brasileira em todo o país, pudesse escolher seus dirigentes. Não como temos exemplo hoje, no país inteiro, de ponta a ponta, onde as federações são manipuladas por pessoas que não têm nenhum compromisso nem com a comunidade nem com o esporte de um modo geral. (fala na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 238)

Questões conceituais

O Dr. Álvaro de Mello Filho, presidente da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS) e do Conselho Nacional de Desportos, sugere o uso do termo "desporto" na Constituição em lugar de "esporte", por já estar " na Lei nº 6.251, que institui normas gerais sobre o desporto". Sugere ainda a adoção da terminologia "jogador profissional e não profissional, porque não há mais o amador" e lembra que tanto a "CDE como o Código Disciplinar de Futebol e o Código Brasileiro de Justiça e Disciplina Esportiva envolvem todos os esportes não profissionais" (fala na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 239).

O constituinte deputado José Queiroz afirma: "O esporte, nós o encontramos no povoado, na cidade, nas capitais. Existem times amadores, ligas e federações. Só que estas deveriam ser subdivididas em federações amadoras e profissionais" (fala nos debates da 21ª reunião, em 7/5/1987. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 173).

O Sr. Carlos Nuzman, da CBV, sobre a questão de ser preciso distinguir o esporte amador do profissional, afirma:

> Queria discordar dos meus amigos Manuel Tubino e Roberto Gesta de Mello, apenas estabelecendo que o Comitê Olímpico Internacional prevê e define claramente isso. O atleta não profissional e o atleta que foi profissional e deixou de ser profissional. O atleta que era anteriormente chamado de amador não tem a mesma equivalência e não pode ser equiparado com o profissional (...) No entanto, seguindo esses passos, o Comitê Olímpico Internacional estabelece se o atleta é elegível ou não para as Olimpíadas. (falas na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 239)

O constituinte deputado Artur da Távola distingue:

> (...) Neste momento no esporte, há uma luta pelo poder que, a meu juízo, se estabelece em três níveis de difícil elucidação. Existe o esporte como uma das raras e remanescentes manifestações da sociedade, não diria organizada, mas em organização não formal; é o 1º patamar; existe este esporte que nasceu da organização social espontânea, e foi apropriado pelo Estado, em duas oportunidades em que o Estado totalitário, e não por pouco tempo, tomou conta da nação e da sociedade, então seria o 2º patamar; e o 3º patamar, emergente, ideologicamente afinado com os postulados da definição econômica do regime recém-superado, que é o esporte como manifestação da empresa privada. (fala nos debates da 21ª reunião, em 7/5/1987. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 174)

O constituinte deputado Márcio Braga, presidente do Flamengo, aponta as modalidades de relacionamento do esporte com o Estado:

> (...) tivemos a oportunidade de ouvir a palestra do professor Manoel Gomes Tubino, presidente do CND, que conceitua o esporte (...) com esses três grandes segmentos: (...) Tem o esporte educativo, o esporte de formação, aquele que é praticado no colégio, mesmo nas universidades. Tem também o esporte recreativo, que é uma opção do cidadão.(...) é uma opção do cidadão, na qual o Estado não tem que se meter. E com referência ao primeiro segmento, deve ser uma obrigação do Estado. (...) E no esporte espetáculo, no esporte performance, esporte de alto nível (...) envolvem interesses profissionais enormes e têm que ser entregues à iniciativa privada. (fala nos debates da 21ª reunião, em 7/5/1987. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 174)

Sobre a Justiça Desportiva

O Sr. André Richer, do Comitê Olímpico Brasileiro, lembra que a lei que regulamentou a profissão de jogador de futebol

> (...) consagrou o direito que tinha o jogador de recorrer à Justiça Trabalhista somente após ele ter procurado a Justiça Esportiva para as causas trabalhistas. (...) Se demorasse mais de noventa dias para serem julgadas (...) poderia procurar a Justiça Trabalhista. Daí então surgiram as ideias que foram posteriormente colocadas, por exemplo, no Estatuto da Confederação Brasileira de Futebol (...) que diz que nenhuma federação ou (...) clube vinculado à Confederação Brasileira de Futebol poderia recorrer

> à justiça comum antes de esgotada a Justiça Desportiva (...). A Fifa recomenda que nenhuma entidade vinculada a ela, direta ou indiretamente, deve se socorrer de dispositivos não esportivos (...) é um organismo que tem 154 filiados e 154 países, ela teve de se socorrer de um dispositivo inteligente: "se alguém recorrer à justiça de seus países sem ser à justiça da Fifa, eu não considero". Baseado nesses princípios é que nós, da CBF, para que tentássemos moralizar um pouco as competições esportivas, pusemos de fato esse artigo que é draconiano. (*Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 239-240)

Sobre a mesma questão, o Sr. Álvaro de Mello Filho, da Comissão Brasileira de Futebol de Salão, afirma

> (...) discordar um pouco do Sr. André Richer, quando fez incluir, por determinação da Fifa, no Estatuto da CBF, a necessidade de as entidades esportivas de exaurirem a instância. Sigo a mesma linha de raciocínio, porém a entidade internacional não pode interferir no âmbito brasileiro e da sua própria Constituição, porque o atual § 4º do art. 153 diz: "Ninguém poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual". E é exatamente com base neste dispositivo que todas as entidades esportivas se socorrem diretamente do Judiciário. (falas nos debates na 20ª reunião, em 6/5/1987. *Danc* – Suplemento, 18/7/1987, p. 239-240)

5. O que foi (e o que não foi) contemplado na nova Carta

A nova Constituição Federal de 1988 reservou o art. 217 para o trato das questões esportivas, a saber:

> Do Desporto
>
> Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:
>
> I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
>
> II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
>
> III – o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;
>
> IV – a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.
>
> § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.
>
> § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.
>
> § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Em que pese o fato de que a maioria das entidades do setor esportivo ouvidas na Constituinte consistia de associações dos dirigentes – foram dezesseis entidades e somente uma dava voz aos atletas, uma outra, aos cronistas desportivos e três representavam o setor público –, pode-se afirmar que obtiveram pleno sucesso estes representantes desportivos nacionais que compareceram às audiências públicas da Constituinte, em 1987. Deu certo todo o esforço de convencimento que fizeram nas mesas de que participaram, com base em um pequeno, objetivo e bem concertado número de demandas. Mesmo uma análise superficial permite evidenciar o atendimento, na Carta de 1988, à quase totalidade dos pleitos do segmento desportivo nacional, exceção feita às reivindicações de isenção/imunidade de pagamento de impostos e contribuições e da criação de novos incentivos fiscais para o esporte.

Mas, a rigor, também esta última acabou sendo outra demanda bem sucedida, pois, afinal, o Desporto, que já drenava semanalmente parte nada desprezível dos recursos financeiros oriundos das loterias federais e concursos de prognósticos do país, viu se multiplicarem as modalidades lotéricas, aumentando-lhe o bolo de recursos disponíveis. Ademais, o segmento conseguiu, poucos anos depois da promulgação da nova Carta, influir no Par-

lamento no sentido da aprovação de várias leis relacionadas ao tema.[59] Conclui-se, assim, que o esporte, grande paixão nacional de todos os tempos, contou (e ainda conta) com defensores participantes e atentos, dentro e fora do Parlamento, prontos e organizados o suficiente para fazerem valer seus interesses, que, na Constituinte, apareceram bem alinhados, o que decerto contribuiu para o sucesso do resultado, que se traduziu em um aproveitamento quase completo de suas reivindicações.

[59] Contam-se entre elas: a lei geral do esporte – a Lei Zico (Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993); a chamada Lei Pelé (Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998); a lei conhecida como Agnelo/Piva, que modifica a Lei Pelé e estabelece que 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país sejam repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB); a Lei nº 10.328/2001, que torna a educação física componente curricular obrigatório da Educação Básica. E a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, instituiu a Bolsa-Atleta. E, por fim, a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que "Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências".

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Esporte

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
20ª 6/5/1987	Octávio Pinto Guimarães	Presidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF)	Dever do Estado de fomentar, promover e estimular o esporte; autonomia das entidades dirigentes; isenção de impostos e benefícios fiscais para o esporte; criação da justiça desportiva; apoio e proteção ao futebol de salão como esporte nacional; apoio e melhoria dos cursos de educação física; fim das discriminações no esporte; apoio ao esporte paraolímpico.
	Roberto Gesta de Mello	Presidente da Confederação Brasileira de Atletismo (CBA)	
	Carlos de Oliveira	Representante da Confederação Brasileira de Basquetebol (CBB)	
	Carlos Arthur Nuzman	Presidente da Confederação Brasileira de Voleibol (CBV)	
	André Richer	Representante do Comitê Olímpico Brasileiro (COB)	
	Januário D'Alessio Neto	Presidente da Federação Internacional de Futebol de Salão (Fifusa)	
	Álvaro de Mello Filho	Presidente da Confederação Brasileira de Futebol de Salão (CBFS) e membro do Conselho Nacional de Desportos (CND)	
	Manoel José Gomes Tubino	Presidente do Conselho Nacional de Desportos (CND)	
	Hezir Espíndola Gomes Moreira	Membro do Conselho Regional de Desporto e Departamento de Educação Física, Esporte e Recreação do Governo do Distrito Federal	
	Vanilton Senatori	Representante da Coordenadoria Nacional pela Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde)	
	Roberto Pasqua	Presidente da Associação Brasileira de Clubes de Futebol (ABCF)	

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
21ª 7/5/1987	Manoel Esperidião Pereira	Representante do Conselho Administrativo do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Faap)	Dever do Estado de fomentar, promover e estimular o esporte; autonomia das entidades dirigentes; isenção de impostos e benefícios fiscais para o esporte; criação da justiça desportiva; apoio e melhoria dos cursos de educação física; fim das discriminações no esporte.
	Cleber Soares do Amaral	Representante do Conselho Administrativo do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Faap)	
	Alberto Jesus Afonso	Presidente da Associação Brasileira de Cronistas Esportivos (Abrace)	
	Carlos Henrique de Carvalho Saraiva	Presidente do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD)	
	Júlio César	Representante da secretária de Educação Física e Desportos do Ministério da Educação	

IV – TURISMO

> Aliás, sobre o Turismo não há nada, nem uma mera citação no atual texto constitucional, ou mesmo na legislação ordinária.
>
> (José Osório Naves, da Abrajet – Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo, na 22ª reunião, realizada em 8/5/1987. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 212)
>
> O turismo brasileiro hoje tem, entre empregos diretos e indiretos, 1 milhão e meio de trabalhadores que dependem desta atividade. À medida que, num programa claro e objetivo e amplo, possamos ampliar a infraestrutura turística, poderemos gerar, até 1990, mais 250 mil novos empregos nessa atividade.
>
> (João Dória Jr., presidente da Embratur – Empresa Brasileira de Turismo e da Conetur – Comissão Nacional de Entidades do Turismo, na 22ª Reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 213)

1. Introdução

Um discurso entre a mágoa de sequer constar em qualquer das Constituições que até então o Brasil tivera e a louvação da importância econômica, social e até educacional do turismo no país caracterizou os depoimentos dos representantes do setor, nas duas audiências públicas voltadas ao debate das questões turísticas[60]. Uma outra peculiaridade revelou-se também nas linhas e entrelinhas das falas: no Brasil, os empresários dos diversos segmentos do turismo, que operavam e dominavam o setor, trabalhavam em grande sintonia com os representantes do governo, a ponto de, em certos momentos, ser difícil distinguir os respectivos interesses e missões institucionais, decerto diferentes.

A propósito, o secretário executivo do Conselho Nacional de Turismo, Sr. Ricardo de Godoy Jaguaribe, assim iniciou seu esclarecedor depoimento acerca da inserção governamental do turismo e dos mecanismos de relacionamento entre seus setores privado e público, no final da década de 80:

> Turismo está ligado ao Ministério da Indústria e Comércio, no Brasil, através do Conselho Nacional de Turismo, que é o órgão normativo de turismo, e o seu braço de execução é a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). No conselho têm assento várias entidades privadas (...), além do governo, através de seus vários ministérios, porque hoje são treze ao todo, no conselho. Esse conselho estabelece as normas de turismo, que são executadas pela Embratur. Dentro deste contexto, as empresas de turismo, os hotéis, são o lado privado, o empresário do turismo, que merece de parte da Embratur regulamentação decidida por estas mesmas empresas.[61]

A investidura com que se apresentou o então presidente da Embratur, agência governamental, também fala por si. Disse o Sr. João Dória Jr., ao cumprimentar os constituintes:

> Srs. Constituintes, membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte, da Assembleia Nacional Constituinte, agradeço, **em nome da indústria turística brasileira**, o amável convite (...). (grifo nosso)

Abstraídos os mais agudos tons críticos do discurso estudantil, um trecho do depoimento do jovem representante do Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil (Contej) na audiência pública do segmento turístico, talvez seja o que melhor reflete o "estado da arte" no setor, nos idos de 1987:

> O turismo no Brasil, tido principalmente como uma lucrativa fonte de divisas, carrega marcas de autoritarismo, ineficiência, de clientelismo e de incompreensões. Ao ser considerado meramente uma atividade, a responsabilidade pelo seu implemento cai nas mãos da iniciativa privada. E mesmo a Embratur desenvolve uma atividade principal de apenas planejar, fomentar e controlar a qualidade dos serviços oferecidos pela atividade empresarial no ramo. Isso, somado à ausência de recursos próprios para os investimentos governamentais, criou uma situação

[60] As sessões vespertina e matutina da 21ª e 22ª reuniões da Subcomissão, ocorridas respectivamente nos dias 7 e 8 de maio de 1987.

[61] *Danc* (Suplemento) de 10/7/1987, p. 182.

> em que o turismo não é acessível à maioria da população As oportunidades existem apenas para uma parcela com maior poder aquisitivo.[62]

No próximo item, explicitam-se as entidades convidadas a participar das audiências do setor turístico na Constituinte e, na sequência, são apresentados os principais temas que debateram. Para caracterizar a conjuntura da época, foram arroladas as linhas básicas da Política Nacional de Turismo então em curso tanto quanto o decálogo da Carta de Princípios do Turismo à Constituinte, elaborada e subscrita pelos representantes do setor privado e público, temas apresentados pelo presidente da Embratur. Para encerrar, mostra-se de que maneira o Turismo foi contemplado na Constituição Federal de 1988.

2. As entidades do turismo na Constituinte

- Abav – Associação Brasileira de Agências de Viagem;
- Coordenadoria Nacional dos Sindicatos de Empresas de Turismo do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e Distrito Federal;
- ABBTUR – Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo;
- CNTur – Conselho Nacional de Turismo;
- Abih – Associação Brasileira de Indústrias de Hotéis;
- Abrajet – Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo;
- Abeocc – Associação Brasileira das Empresas Organizadoras de Congressos e Convenções;
- Embratur – Empresa Brasileira de Turismo;
- Conetur – Comissão Nacional de Entidades do Turismo;
- Contej – Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil (criado pela UNE e pela Ubes – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas);
- FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares;
- Abracefe – Associação Brasileira dos Centros de Exposições e Feiras;
- Conitur – Conselho Nacional de Turismo Integrado;
- Antur – Associação Nacional dos Transportadores do Turismo;
- Sindetur – Sindicato das Empresas de Turismo; e
- Detur-GDF – Departamento de Turismo de Brasília.

Esteve ainda presente a

- Onedef – Organização Nacional das Entidades de Deficientes Físicos.

3. A fala das entidades e os temas debatidos

Os depoimentos das entidades do setor turístico nacional ocuparam parte da 21ª reunião da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte (sessões vespertina e noturna). Os principais temas debatidos foram:

A União, a Constituição e o turismo

> Inclua-se onde couber: É da competência da União ordenar acerca do setor turístico, propiciando o seu desenvolvimento e o acesso a todo cidadão. (...) O turismo é conquista social consolidada, devendo merecer do governo toda a atenção devida. Com efeito, suas diretrizes devem ser traçadas pelo Estado, que, por seu turno, sem se transformar em empresário de turismo ou promotor "a fundo

[62] Do documento "Sobre o turismo estudantil e juvenil em nosso país", do Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil (Contej), apresentado pelo jovem Flávio Dias Patrício, na 22ª reunião da Subcomissão. *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 227.

perdido" de quaisquer atividades turísticas, deve promover o seu desenvolvimento, tornando-o instrumento capaz de atender as necessidades sociais e de lazer de todos os cidadãos. (Ricardo de Godoy Jaguaribe, do Conselho Nacional do Turismo. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 188)

A importância econômica e social do turismo

O turismo é uma atividade econômica e de caráter eminentemente social. Nos países mais desenvolvidos, capitalistas ou não, sua exploração tem sido uma das mais puras, limpas e inesgotáveis fontes de geração de divisas e riquezas internas. Está ligado à geografia, à história, às artes, à política, à economia, ao esporte, ao lazer, enfim, a todas as atividades inerentes ao homem moderno. (José Osório Naves, da Abrajet, na 22ª reunião. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 212)

Antes de tudo, parece-nos indispensável que o turismo seja encarado como uma atividade eminentemente econômica e das mais relevantes para o país. Não se pode esquecer que o turismo propicia ao Brasil a realização de volumoso superávit de divisas além de representar um significativo potencial de geração de empregos. Além de seus aspectos econômicos e sociais, não pode ser esquecido que o turismo constitui um enorme incentivador dos aspectos educacionais, históricos e folclóricos do país. (...) É de grande importância no fomento do comércio, da indústria, do artesanato, em suma, em toda a movimentação de nossa economia. Uma de suas principais virtudes como atividade econômica é também a de ser um forte distribuidor de riquezas. (Ronaldo Monte Rosa, presidente da Abav. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 180)

A desoneração da atividade turística

Mantenha-se ou não o sistema tributário atual, deve-se ter em mente que a atividade econômica "turismo" é importantíssima para o país e não deve ser sobrecarregada com tributação excessiva ou onerada da mesma forma que uma atividade supérflua. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 181)

A necessidade de mecanismos tributários e financeiros de incentivo ao turismo

(...) Por que sendo o turismo uma atividade tão importante, [com] relação a divisas, a Cacex não a reconhece como tal? E a resposta é uma só. Não existem mecanismos oficiais que permitam o ingresso dessas divisas para os cofres da União, sendo canalizados para o câmbio negro, em detrimento da economia de nosso país. A Abav e os sindicatos já propuseram, por inúmeras vezes, a adoção de mecanismos que viabilizem a contabilidade oficial dessas divisas e lamentamos que o governo, até então, não nos tenha dado ouvidos (...) colocando o turismo como atividade marginal. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 181)

Aumento do investimento...

na promoção externa do turismo nacional

Temos investido soma irrisória, se comparada com a de outros países bem menores do que o nosso, de cerca de dois milhões de dólares na promoção do turismo no exterior. Para que tenham uma ideia do custo-benefício (...) esses dois milhões de dólares são responsáveis por um retorno em divisas de cerca de oitocentas vezes mais, ou seja, um bilhão e seiscentos milhões de dólares. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 181)

na expansão do turismo interno

É óbvio que a efetiva implantação do turismo social no nosso país exige do governo toda uma preparação de equipamentos, viabilização de transporte a custos mais reduzidos, equipamentos que incluem também o de hospedagem, como é, hoje, política da Embratur desenvolver albergues (...). Mas, com certeza, nós, do segmento empresarial, temos nossas vistas também voltadas para esse segmento, porque, independente de suas margens de lucro serem mais reduzidas, não deixa de ser um segmento bastante grande, no nosso país, de consumidores que

se utilizariam do turismo social, do turismo de massa. (*Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 183)

(...) Fica evidente que a nossa indústria do turismo está altamente prejudicada e até deformada pelo desenvolvimento desigual da sociedade brasileira. Há constrangimentos sobre o turismo que procedem do subdesenvolvimento de várias regiões e de nossa capacidade de manter o sistema de turismo competitivo em grande escala internacional, ou, de outro lado, de nossa incapacidade ainda maior (...) de montar um sistema de turismo eficiente para os próprios brasileiros, (...) O problema central, para mim, reside neste fato, quando se pensa não no estrangeiro que vem para cá, mas quando se pensa na expansão do mercado interno (...) nos falta uma tradição cultural na esfera do turismo. (constituinte Florestan Fernandes. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 184)

Pela própria estrutura que existe em nosso país podemos verificar este fato; uma rede hoteleira onerosa para a maioria de nossa população; falta de serviços de hospedagem de baixo custo; transporte aéreo dos mais caros do mundo; uma rede de ferrovias praticamente inexistente. (...) Dentro desta maioria da população alijada das oportunidades se encontram os estudantes. (...) O estudante necessita de inúmeros serviços ligados à área do turismo para complementar seus estudos. (...) Mas não são oferecidas facilidades a nós, o que nos impede de desenvolver esta atividade mais assiduamente.[63]

E NA FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA O SETOR.

Investimentos concretos na formação de mão de obra de nível médio nos municípios de interesse turístico, com garantia de participação das comunidades nos benefícios gerados com as atividades turísticas e na melhoria dos serviços prestados aos turistas.[64]

[63] Do documento "Sobre o turismo estudantil e juvenil em nosso país", do Contej, apresentado pelo representante estudantil Flávio Dias Patrício, na 22ª reunião da Subcomissão. *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 227.

[64] Do documento "ABBTur na Constituinte", anexo à ata da 21ª reunião. *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 189.

A IMPORTÂNCIA DO TURISMO PARA A EDUCAÇÃO E A CULTURA

Em vários países do mundo, o turismo é uma das formas mais eficazes de ensino. (...) Acreditamos que o fomento das viagens de cunho educativo deva ser um tema prioritário. (Ronaldo Monte Rosa, presidente da Abav. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 180)

A locomoção, a liberdade de conhecer todo o território nacional, o turismo como valor e atividade é fundamental no desenvolvimento cultural e tudo isso, a nosso ver, é condensado no congresso, na convenção, nos congressos de classe, nos congressos de caráter científico (...). Temos recursos extraordinários, temos palcos naturais extraordinários, e, repito, acredito que (...) um apoio governamental para que os congressos e as convenções possam se realizar, apoiados na alta tecnologia. (Lourenço Ângelo Mazzuca, da Abeocc. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 213)

4. O setor governamental: a Política Nacional de Turismo (1986-1990) e a Carta de Princípios do Turismo à Constituinte

Turismo se faz com fomento, planejamento e infraestrutura. (João Dória Jr., na 22ª reunião da Subcomissão. *Danc* – Suplemento, 19/7/1987, p. 220)

O Sr. João Dória Júnior, então presidente da Embratur e da Conetur, realizou o principal depoimento da sessão da 22ª reunião da Subcomissão, direcionada ao Turismo, realizada em 8 de maio de 1987. Ele anunciou a celebração, em curso, do Ano Nacional do Turismo, e explicitou as linhas mestras da Política Nacional de Turismo do período 1986-1990, que, em suas palavras, era "fruto de um processo democrático de debate com a sociedade civil e com as entidades nacionais do turismo". Destacamos a seguir algumas das diretrizes expostas pelo depoente.

Quanto ao turismo interno: ampliação e melhoria da infraestrutura turística nacional; aumento dos investimentos no setor; formação e aperfeiçoamento da mão de obra; estímulo ao turismo social, programas dirigidos à juventude, aos trabalhadores e aos idosos. Quanto ao turismo externo: conversão de

parte dos juros da dívida externa em novos investimentos no Brasil; estruturação e operação de programas de pesquisa do mercado nacional e internacional para melhor conhecer o perfil quantitativo e qualitativo do consumidor; articulação de iniciativas promocionais com o empresariado e o governo para não só abrir e manter escritórios de representação turística do Brasil no exterior como oferecer apoio decisivo na promoção externa do nosso país; criação e efetivação de novos portões de entrada, particularmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

João Dória Jr. fez ainda a defesa da regulamentação do jogo no país sob a disciplina e a fiscalização do Estado, assunto não debatido por acordo prévio para retirada deste tema da pauta da Subcomissão.

Na sequência, o depoente apresentou o que chamou de "nossa Proposta para a Assembleia Nacional Constituinte, extraída de um seminário democrático, realizado em setembro de 1986 em Foz do Iguaçu." Trata-se da Carta de Princípios do Turismo, distribuída aos constituintes, e a seguir reproduzida:

A Carta de Princípios do Turismo

I – O turismo como valor de atividade é fundamental ao desenvolvimento cultural, econômico, social e político do país.

II – A liberdade de locomoção em todo o território nacional e fora dele é direito fundamental do povo.

III – Todos, literalmente, têm direito ao lazer e à utilização dos bens naturais e culturais de interesse turístico.

IV – A realização da democracia exige o amplo acesso aos bens naturais e culturais de interesse turístico.

V – O uso econômico do setor turístico é prioritariamente resultado da livre iniciativa como regime de mercado.

VI – A ação do Estado na ordenação do território, controle de qualidade e fomento é instrumento necessário ao desenvolvimento da atividade empresarial turística.

VII – Uma política desejável de pleno emprego e valorização do trabalho necessitam da ampliação do turismo.

VIII – A atividade turística é importante para a educação, o convívio cultural, a integração nacional e internacional.

IX – A formulação e a execução da política nacional do turismo pressupõem influência e participação regional e municipal.

X – Cabe ao Estado garantir, proteger e estimular os valores e as atividades turísticas em todo o território nacional.[65]

O presidente da Embratur declarou ainda que a maior parte destes pleitos caberia melhor em legislação ordinária e informou que a proposta de uma lei geral estava sendo discutida e formulada pelo governo, junto com o empresariado do turismo, contendo, inclusive, proposta de incentivos fiscais e tributários para o setor.

5. O turismo na Carta Magna de 1988

A movimentação do setor turístico nacional na Constituinte resultou na conquista de uma de suas principais demandas – talvez das únicas que de fato caberia estar entre os dispositivos de uma Constituição Federal. Com isto, o turismo finalmente conseguiu alçar, com justiça, o seu lugar no conjunto das atividades econômicas relevantes do país, merecendo artigo específico – o art. 180 –, que assim estabelece:

> Art. 180. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Também o art. 24 incorporou, em seus incisos VII e VIII, aspectos importantes da atividade, defendidos pelas entidades, a saber:

> Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> (...)

[65] *Danc* (Suplemento) de 19/7/1987, p. 215.

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;"

6. Comentário final

Pode-se dizer que, depois da Constituinte, sobrevieram bons tempos para o turismo nacional. Segundo publicação especializada, a partir de 1994, o turismo tornou-se, no Brasil, importante eixo de atuação governamental, por meio de programas regionais de desenvolvimento do turismo, com investimentos públicos significativos.[66]

Os esforços de aperfeiçoamento dos programas de fomento, sobretudo para melhoria da infraestrutura e a ênfase no alívio da pobreza, incorporaram, principalmente no setor governamental responsável pelo turismo, a posição da Organização Mundial do Turismo (OMT) conforme a qual as atividades turísticas deveriam prestar-se a mitigar a pobreza e a proteger o meio ambiente. O economista polonês Ignacy Sachs, professor emérito da École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, e um dos criadores do conceito de desenvolvimento sustentável, viria a dizer do Brasil, no Seminário de Inclusão Social realizado no BNDES, em 2003: "Considero que o Brasil está em condições de ingressar na trajetória do desenvolvimento includente sustentável e sustentado, mediante uma estratégia nacional voltada à mobilização dos recursos naturais e físicos existentes no país".[67] Também em janeiro de 2003, após intensa movimentação dos segmentos da área em todas as regiões, foi criado pelo recém-empossado governo Lula o Ministério do Turismo, antiga reivindicação da classe, já presente nos tempos da Constituinte.

[66] Início desta tendência em 1994, com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, em sua primeira versão – o Prodetur/NE I –, cujo objetivo era reforçar a capacidade da região de promover o crescimento da atividade turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico regional. Desdobra-se depois, estendendo as ações de apoio a outros estados, mediante o Prodetur II e o Prodetur/Sul.

Fonte: Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil – reflexões e perspectivas. MTur/ Banco Mundial. Brasília, DF, outubro de 2005.

[67] *Turismo sustentável e alívio da pobreza no Brasil – reflexões e perspectivas*. MTur/ Banco Mundial. Brasília, DF, outubro de 2005, p. 5.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas – Turismo

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
21ª 7/5/1987	Sr. Pinheiro Araújo	Presidente da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR-DF)	O turismo e sua importância para o Brasil
	Sr. Ronaldo Monte Rosa	Presidente da Assoc. Bras. Agências de Viagem (Abav) e Coord. Nac. Sind. Emp. Turismo RJ/SP/PR/RS/BA/DF	
	Sr. João Elias	Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (Abih)	
	Professor Paulo Roberto Guimarães Moreira	Representante da Organização Nacional das Entidades de Deficientes Físicos (Onedef)	
	Dr. Ricardo de Godoy Jaguaribe	Secretário executivo do Conselho Nacional de Turismo	
22ª 8/5/1987	Sr. José Osório Naves	Presidente da Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo (Abrajet)	
	Sr. Lourenço Ângelo Mazzuca	Presidente em exercício da Associação Bras. de Empresas Organizadoras de Congressos e Convenções (Abeocc)	
	Sr. João Dória Jr.	Presidente da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e Comissão Nac. Entidades Turismo (Conantur)	
	Sr. Flávio Dias Patrício	Presidente do Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil (Contej)	

VIII.b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Bernardo Estellita Lins

1. Introdução

Ciência e tecnologia e comunicação eram temas que atravessavam inúmeros debates na ANC: liberdades e direitos fundamentais, soberania nacional, política econômica, política industrial, formação da opinião pública. Essa transversalidade refletiu-se na participação de representantes desses setores nas audiências públicas de várias Comissões.

As audiências da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação concentraram, porém, a maior parte das intervenções relevantes da comunidade científica, da indústria de base tecnológica e do setor de comunicações. A Subcomissão reuniu-se de 7 de abril a 22 de maio de 1987, sob a presidência do constituinte Arolde de Oliveira, tendo oferecido, ao final do processo, um anteprojeto, relatado pela constituinte Cristina Tavares, que agregou vários dispositivos à Constituição de 1988. Refletindo o espírito participativo da Assembleia Nacional Constituinte, a Subcomissão dedicou grande parte dos trabalhos a ouvir representantes da sociedade. Nas palavras do seu presidente:

> O objetivo destas audiências públicas é abrirmos a Assembleia Nacional Constituinte através das Subcomissões – no caso, da nossa Subcomissão da Ciência, Tecnologia e da Comunicação –, para que todos os segmentos da sociedade interessados em ser ouvidos nesta matéria possam se pronunciar e trazer a sua contribuição, para que os nossos constituintes formulem um juízo exato desta matéria, para os trabalhos futuros de votação e elaboração do texto constitucional. A relatora captará o que de essencial existe nessas propostas e procurará colocar num projeto de texto constitucional a ser votado ao final dos primeiros trinta e cinco dias de trabalho desta Subcomissão. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 128)

Em suas deliberações iniciais, a Subcomissão decidiu organizar as audiências públicas por assuntos, a partir de sugestão da relatora, e convidar representantes de entidades

que tivessem posições divergentes. O temário foi dividido nos blocos de:

1. pesquisa e desenvolvimento;

2. serviços e política industrial de comunicação, alcançando telecomunicações, televisão a cabo, serviços de correios e telégrafos e novas tecnologias;

3. política tecnológica, incluindo tanto a tecnologia tradicional como áreas então consideradas inovadoras, como informática e biotecnologia; e

4. políticas democráticas de comunicação, alcançando as outorgas de radiodifusão, a atuação das entidades de classe e a identidade cultural. (*Danc* – Suplemento, 16/7/1987, p. 257)

As sugestões de nomes de depoentes foram encaminhadas ao presidente pelos membros da Subcomissão (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 118). Decidiu-se, em particular, limitar os convites a entidades representativas da sociedade brasileira, ficando excluídas as participações a título individual e os representantes de empresas estrangeiras. Esclareceu, nesse sentido, o presidente:

> Queria lembrar que tivemos o cuidado, dentro do nosso critério, de abrir espaço apenas para entidades nacionais, representativas, efetivamente, da sociedade brasileira. Mas eu falei é que nós temos entidades que representam, para colocar o contraditório, para mim, que representam uma o patrão e outra o empregado, outras com o interesse mais voltado para o capital internacional e outras com interesses mais voltados para o capital nacional. Isso é uma realidade, mas são todas entidades representativas da sociedade brasileira. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 127)

Foram, ao todo, nove reuniões da Subcomissão dedicadas a auscultar a sociedade, nas quais foram ouvidos trinta e seis depoentes (tabela 1). Para compreender as preocupações e avaliar as demandas que a Subcomissão recebeu naquelas semanas dedicadas às audiências públicas, será preciso formar um quadro, ainda que superficial, do contexto da ciência e tecnologia e das comunicações naquele momento.

Tabela 1 – Relação dos expositores ouvidos pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
4ª 22/4/1987	Antônio Octaviano	Representante da Federação Nacional dos Engenheiros	Ciência e tecnologia
	Ivan da Costa Marques	Presidente da Computadores de Sistemas Brasileiros (Cobra)	Política Nacional de Informática
	José Albertino Rodrigues	Vice-presidente da SBPC	Ciência e tecnologia
5ª 23/4/1987	Atilano de Onis Sobrinho	Vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias Eletro-Eletrônicas (Abinee)	Desenvolvimento da ciência e tecnologia no país
	Antônio Mesquita	Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos (Abicomp)	A indústria de informática
	Eduardo José Pereira Coelho	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)	Ciência e tecnologia
6ª 28/4/1987	José Antônio do Nascimento Brito	Representante da Associação Nacional dos Jornais (ANJ)	Liberdade de informação e expressão
	Armando Sobral Rollemberg	Presidente da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais (Fenaj)	Democracia no setor de comunicações
	Roberto Civita	Presidente da Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner)	Liberdade de manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa
7ª Ext 28/4/1987	Laumar Melo Vasconcelos	Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Serviços postais brasileiros
	Almir Vieira Dias	Presidente da Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebrás)	O setor das telecomunicações no país – Telebrás
	Antônio Martins de Vasconcelos	Presidente da Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás)	Radiobrás
	Lourenço Chehab	Secretário de Radiodifusão	Política de concessões nos meios de comunicação
8ª 29/4/1987	Antônio M. Taumaturgo	Presidente da Federação Nacional dos Radialistas (FNR)	Problemas na área de radiodifusão
	Fernando Ernesto Corrêa	Vice-presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)	Problemas na área de radiodifusão
	Maria da Rosa Milan	Representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados	Movimento Brasil Informática

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
9ª 29/4/1987	Clodowaldo Pavan	Representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (CNPq)	Atuação do CNPq
	Fábio Celso Guimarães	Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	Atuação da Finep
	Marco Antônio Raupp	Representante do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (Inpe)	Atuação do Inpe
	Herbert Otto Roger Schubart	Presidente do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)	Desenvolvimento cientifico da Região Amazônica
	Paulo Roberto Krahe	Presidente do Instituto Nacional de Tecnologia (INT)	Pesquisas tecnológicas
	José Ezil Veiga da Rocha	Secretário Especial de Informática	Política Nacional de Informática
	Renato Archer	Ministro da Ciência e Tecnologia	Ciência e tecnologia
10ª 30/4/1987	Guilhermino Cunha	Reverendo e representante da Associação Brasileira de Comunicadores Cristãos	Imoralidade nos meios de comunicação de massa
	Nilson do Amaral Fanini	Pastor e representante da Ordem dos Ministros Evangélicos do Brasil	Reflexão doutrinária filosófica da comunicação
11ª 5/5/1987	Eloir Shenkel	Representante da Federação nacional dos Farmacêuticos (Fenafaf)	Ciências farmacêuticas
	Sara Mariany Kanter	Representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac)	Indústria farmacêutica privada
	Bruno Cunha	Representante do Conselho Federal da Farmácia (CFF)	Política farmacêutica
	Marta Nobrega Martinez	Presidente da Central de Medicamentos (Ceme)	Os caminhos da autonomia – indústria de medicamentos
	Antônio Sérgio da Silva Arouca	Presidente da Fundação Oswaldo Cruz	Sistema de saúde
	Ormuz Freitas Rivaldo	Representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Atuação da Embrapa

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
12ª 6/5/1987	Ezequiel Pinto	Representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados (APPD)	Democratização no uso da informática
	Egydio Bianchi	Representante da União Brasileira de Informática Pública (Ubip)	Política Nacional de Informática
	Otávio Augusto	Representante do Sindicato dos Artistas e Técnicos do Rio de Janeiro	Importância da área de telecomunicações no Brasil e da área cinematográfica brasileira
	Luiz Etevaldo Siqueira	Jornalista e representante da Revisão Nacional de Telemática	Sistema de telecomunicações
	Josué Souto Maior Mussalém	Representante da Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (Sucesu)	Política Nacional de Informática – reserva de mercado
	Paulo Eduardo Gomes	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações	Visão básica do trabalhador do setor de telecomunicações

Em linhas gerais, tratava-se de um conjunto de atividades e serviços que viviam dilemas que iriam acentuar-se nos anos seguintes, e que podem ser resumidos (pobremente) a quatro aspectos, até certo ponto correlacionados: esgotamento da visão estratégica que os orientava, falta de recursos para investir, baixa produtividade e falta de liberdade para o exercício de suas atividades. Essa conjuntura viria a refletir-se nos conflitos que surgiriam do debate na Subcomissão e nas sugestões e recomendações emanadas das audiências públicas.

O trabalho está assim organizado: na próxima seção serão discutidas a conjuntura e as principais sugestões da academia; na seção 3, será abordada a situação das telecomunicações; na seção 4, política industrial; a seguir, imprensa e comunicação social. Apresentam-se, enfim, as conclusões.

2. A conjuntura da pesquisa em ciência e tecnologia e o debate na Subcomissão

O debate da academia na Constituinte é melhor situado se examinarmos, em poucas linhas, o histórico da ciência e tecnologia e das comunicações nas décadas que antecederam a Constituinte. Essas atividades começaram a ganhar relevância no país no fim do século XIX, com a rápida introdução de inovações vindas da Europa e dos Estados Unidos, tais como o telefone por volta de 1880, a iluminação elétrica em 1888 (Follis, 2004: 31) e o cinematógrafo em 1896 (López, 2003: 101). O interesse decorrente dessas inovações, a sensação de entrada no mundo da modernidade que então se descortinava e a percepção de que era possível inventar novas aplicações a partir da torrente de conhecimentos científicos que rapidamente chegava ao público marcaram o confronto entre os interesses tradicionais da sociedade de base agrária do Brasil da época e uma mentalidade cientificista emergente.

O Brasil estava particularmente despreparado para essa entrada no mundo moderno. Não dispúnhamos de uma estrutura de ensino fundamental de massa, como a que países como a Argentina e o Japão já organizavam à época. E não tínhamos uma tradição de ensino superior e de pesquisa no país. Apenas para fins comparativos, outros países do continente já dispunham de colégios superiores ou universidades desde o século XVI:

a Universidad de Santo Domingo, por exemplo, foi criada em 1538; a Universidad Nacional de San Marcos, em Lima, e a Universidad Autónoma de México são de 1551; a Universidade de Córdoba, na Argentina, é de 1610; Harvard, na Nova Inglaterra, foi fundada em 1636; a Universidade de Havana em 1728. De nossa parte, tivemos faculdades de direito, engenharia e medicina em fins do século XVIII e as primeiras instituições integradas no início do século XX. Mas nossa primeira universidade seria de fato a Universidade do Brasil, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, fundada em 1920. A Universidade de São Paulo, hoje a mais destacada do país em várias áreas de pesquisa, seria criada em 1932 (Fávero, 2000: 29-34, 57).

No contexto dessa construção tardia de uma infraestrutura de ensino superior e de pesquisa, a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), nos anos cinquenta, representaram o primeiro marco de um consenso entre governo, setor privado e a incipiente comunidade científica acerca do papel estratégico da pesquisa científica para o crescimento econômico, bem como da importância de se dotar o país de instituições de ensino superior que qualificassem profissionais em número compatível com o projeto desenvolvimentista então em andamento.

A estrutura de universidades federais e de institutos de pesquisa que seria organizada nos anos seguintes tinha esse objetivo de formar quadros técnicos de nível superior, dos quais o país era carente. Os programas de bolsas no exterior pretendiam, de modo complementar, qualificar professores e pesquisadores em número suficiente para equipar essas instituições e desenvolver linhas de pesquisa em todos os ramos do conhecimento, caracterizando-se assim como um projeto horizontal (Guimarães, 2002).

O parque científico e tecnológico brasileiro se desenvolveria com maior rapidez, porém, na década de 1970, sobre a base institucional das universidades e dos institutos de pesquisa federais. Seriam criados, no período, cerca de oitocentos programas de mestrado e doutorado, rompendo a dependência da academia brasileira com instituições do exterior para a formação de pesquisadores e professores. Esse salto refletia, em parte, a ênfase dada pelos planos de governo à pesquisa tecnológica como fator de desenvolvimento industrial em áreas estratégicas e a continuidade de recursos assegurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, mas eram também resultado do amadurecimento das instituições que haviam sido fundadas ou expandidas nas duas décadas antecedentes (Ferrari, 2002; Guimarães, 2002; Faulhaber, 2005).

A política industrial de substituição de importações, no entanto, prejudicou a formulação de mecanismos de interação universidade-empresa. Era mais eficaz para as empresas, naquele contexto, adquirir patentes no exterior ou transferir conhecimento de suas matrizes. Assim, os esforços em ciência pura, então entendidos como carros-chefes da estratégia de criação de um sistema nacional de ciência e tecnologia, não lograram alavancar a criação de soluções tecnológicas e sua realização na forma de produtos e serviços efetivamente adotados pelo mercado.

À época da Constituinte, esses modelos estavam em crise. As dificuldades econômicas decorrentes dos choques do petróleo haviam levado à redução de recursos públicos para ciência e tecnologia, inaugurando uma década de dificuldades, comprometendo a capacidade de investimento em infraestrutura, de pagamento de pessoal e de manutenção de bolsistas. Ademais, não havia perspectivas de expansão do ensino superior público, que vinha cumprindo a contento sua missão inicial de dotar o país de quadros qualificados de elite, mas era incapaz de responder à crescente demanda por vagas vinda de setores menos favorecidos da população. Assim, em virtude da escassez de vagas e dos critérios estritos de mérito para acesso às universidades federais, configurava-se uma situação em que o aluno rico acedia a um ensino público de alta qualidade e o aluno pobre acabava por pagar uma faculdade privada. Como explicou à Subcomissão o representante da SBPC, professor José Albertino Rodrigues:

> A universidade brasileira é uma universidade nova, tem pouco mais de cinquenta anos, e isso ainda é muito pou-

> co para as necessidades do país. A universidade precisa ter o seu papel reconhecido. Estamos aqui, em plena crise da universidade, em meio a esta reunião da Constituinte. Essa crise é uma crise que paralisa a universidade, causada por insuficiência de recursos, de condições materiais de trabalho, de remuneração adequada aos profissionais das diversas áreas, que estão cada vez mais se dedicando de tempo integral à atividade universitária. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 131)

Assim, as audiências públicas foram marcadas pelo debate dos problemas que se avolumavam naquele momento. Havia, por parte da comunidade científica, uma preocupação de resolver o problema de aporte de recursos ao setor e de defender configurações de política industrial que viabilizavam, até então, o crescimento da pesquisa e desenvolvimento. E esse esforço era realizado em um contexto em que o sistema de ciência e tecnologia brasileiro vinha sendo alvo de críticas, em virtude de uma visão negativa do público a respeito da sua elitização, da sua baixa produtividade e da sua relação umbilical com um projeto desenvolvimentista em decadência e com sua expressão maior à época, a reserva de mercado de informática.

A comunidade científica externou com clareza três reivindicações que encontrariam apoio na Subcomissão: o reconhecimento do papel do Estado no fomento à pesquisa, a preservação dos instrumentos estaduais de fomento e o reconhecimento do mercado interno como referência para a criação de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, que resultariam nos arts. 218 e 219 da Carta.

São vários os depoimentos em que tais demandas seriam explicitadas. A intenção da comunidade científica ficaria patente na preocupação do professor José Albertino Rodrigues:

> Queremos a retaguarda de um texto constitucional que garanta, que defenda as nossas condições de trabalho. Que não sejam apenas proclamações de boas intenções. Elas têm que ser efetivadas através de mecanismos que garantam justamente essa continuidade do trabalho. Essas garantias precisam ser no dia a dia verificadas pelos diversos órgãos de governo dos vários níveis de atividade, pelo Congresso, por organismos especiais que se criem a esse respeito, para se garantir que esses objetivos sejam alcançados. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 131)

O representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Eduardo José Pereira Coelho, expressaria com clareza:

> Na questão da Ciência e Tecnologia, entendemos que, em termos de Constituição, algumas questões são básicas e devem ser apresentadas. A primeira delas é a inquestionável responsabilidade do Estado na condução, na destinação de recursos, na definição conjunta de políticas que possam ser apropriadas para o desenvolvimento dessa área. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 169)

Outras questões não chegaram a receber tratamento na Carta (tabela 2). A previsão de fundos de natureza contábil para o custeio de pesquisa e desenvolvimento foi uma dessas recomendações, mas o acerto da sugestão revela-se na sua implementação, doze anos mais tarde, com a criação dos fundos setoriais por leis específicas, abrangendo setores de tecnologia considerados relevantes para o país (tabela 6).

Empresas querem gerenciar universidades

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. a18, 24/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114337

Os depoimentos dos representantes da comunidade científica apoiavam as políticas industriais então em vigência, em particular a política de informática. Isto não impedia que houvesse conflitos entre academia e indústria. O mais bem evidenciado nos depoimentos dizia respeito à participação de representantes

da indústria na gestão das universidades e centros de pesquisa. Por um lado, Atilano de Oms Sobrinho**,** vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), defendia a "participação paritária da comunidade científica, livre iniciativa e poder público na gestão das instituições voltadas para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica" (*Danc* – Suplemento, 14/51987, p. 162). Por outro lado, alertava Eduardo José Pereira Coelho que

> (...) a única coisa que não podemos admitir é que haja, dentro da nossa Universidade, conselhos paritários com essa representação que foi anteriormente colocada, porque a Universidade tem mecanismos, tem a sua autonomia, tem a sua gestão, que pretende ser isenta desses fenômenos sociais, representados por cada um desses segmentos. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 170)

Tabela 2 – Algumas sugestões apresentadas nas audiências e seu tratamento na Constituição de 1988: ciência e tecnologia

Texto sugerido em depoimento	Tratamento na CF
"É responsabilidade do Estado a condução, a destinação de recursos e a definição conjunta de políticas de ciência e tecnologia"	Art. 218
"O mercado brasileiro se constitui em patrimônio nacional. E como tal, é base para a formulação de política industrial e tecnológica, visando à preservação e desenvolvimento do nosso parque industrial"	Art. 219
"Lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional estabelecerá o modelo da política de desenvolvimento da pesquisa científica, tecnológica e política industrial, dentro dos seguintes princípios: atuação direta da sociedade no processo de formação, capacitação e fixação dos quadros científicos desenvolvidos pelas universidades brasileiras, incluindo sua participação direta nos órgãos gestores dessas instituições"	Não adotada
"Serão colocados recursos à disposição das universidades e institutos de pesquisas, sob a forma de fundos, tanto públicos como privados, podendo as empresas privadas receber incentivos para criar fundos de pesquisa"	Não adotada
"Participação paritária da comunidade científica, livre iniciativa e poder público na gestão das instituições voltadas para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica"	Não adotada
"Compatibilização dos recursos destinados à ciência e tecnologia com os modelos de política industrial e tecnológica a serem formulados para os vários segmentos produtivos, mediante instituição de mecanismos fiscais e creditícios"	Não adotada

3. Política de telecomunicações

Os setores de telecomunicações e de informática configuravam-se como nichos de elevado investimento em desenvolvimento tecnológico, embora com um viés de replicação de soluções já existentes em outros países. Nas telecomunicações, a mudança se dera em 1962, com a estatização do setor, a criação da Embratel e, posteriormente, do sistema Telebrás. As empresas de telefonia engajaram-se em uma política industrial para o setor, primeiro com a aquisição de bens produzidos localmente e, posteriormente, com a criação de um centro próprio de pesquisas e desenvolvimento de produtos (CPqD) que iria viabilizar um extenso programa de tecnologia na região de Campinas, com a efetiva transferência a indústrias de equipamentos de comutação, de fibras óticas e radiocomunicação. Destacou na Subcomissão o presidente da Telebrás, Almir Vieira Dias:

> Nós investimos cerca de sessenta milhões de dólares anualmente, o que não é uma quantia muito grande, e já apresentamos coisas muito concretas. Dominamos a tecnologia da fibra ótica desenvolvida totalmente no Brasil. Temos centrais telefônicas de comutação digital, totalmente projetadas e desenvolvidas, implantadas e em operação em nosso país. O Brasil pertence ao fechado clube de sete países que possuem essa tecnologia. Os telefones públicos, os telefones que nós chamamos de telefone padrão brasileiro, o telefone de teclas, os seus projetos foram desenvolvidos todos no CPqD. A parte de transmissão de voz e de transmissão de dados, além da parte de comunicações por satélite, também apresentam um sem-número de produtos 100% nacionais. Isso permite uma alavancagem muito grande no desenvolvimento do mercado da indústria nacional. Hoje nós contamos com praticamente todos os nossos equipamentos produzidos por empresas 100% nacionais, com exceção de pouquíssimos equipamentos de altíssima tecnologia, onde o índice de nacionalização é sempre superior a 90%. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 143)

Os sistemas estatais de serviços públicos (Telebrás, Eletrobrás, Portobrás, Correios e outros) utilizavam, desde sua consolidação, políticas relativamente complexas de subsídios cruzados para transferir renda de serviços rentáveis para serviços considerados de interesse social. No caso específico da Telebrás, o excedente gerado pelo sobrepreço aplicado a ligações de longa distância era transferido às ligações locais na forma de tarifas reduzidas. De modo assemelhado, os Correios mantinham uma tarifa postal subsidiada para a carta, o cartão postal e a encomenda postal simples, compensando-a com os ganhos decorrentes de serviços direcionados a pessoas jurídicas, como as encomendas expressas e a correspondência agrupada. Como explicou à Comissão o presidente da ECT, Laumar Melo Vasconcelos:

> A empresa funciona da seguinte forma: ela retira recursos das áreas rentáveis e repassa para as áreas deficitárias. Dessa forma, todo o lucro que a empresa aufere na região Sudeste transfere-se para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A importância do monopólio para a empresa surge daí. Seria muito difícil para uma entidade privada poder exercer tal papel. Seria inclusive um contrassenso de alguém que explorasse uma empresa, de forma que ela só fosse ficar equilibrada, em que não auferisse lucro e nem conseguisse repor seus investimentos (...) Graças ao monopólio que temos do serviço de malote, podemos ter um padrão de qualidade comparável ao padrão de qualidade de países que têm renda *per capita* muito superior à renda *per capita* nacional. Podemos ter um correio com equilíbrio financeiro e podemos prestar serviços em todo o território nacional, sem que haja dispêndio complementar do governo nas áreas de menor economicidade, como são as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 140)

Os mercados rentáveis dessas empresas encontravam-se, no entanto, sob permanente pressão competitiva. Os Correios enfrentavam a entrada no mercado das empresas multinacionais de entrega de encomendas, que por outro lado não teriam interesse em assegurar operações pouco rentáveis ou em regiões de escassa densidade populacional, numa estratégia conhecida como *cream skimming*. O mesmo desafio era enfrentado pela Embratel, que sofria a competição dos serviços de *callback* oferecidos a partir do exterior por operadoras privadas.

O já citado descontrole das contas públicas nos anos oitenta atingiria, também, esses sistemas estatais de serviços públicos, pois o Estado passou a limitar a aplicação de receitas na expansão e atualização das respectivas infraestruturas. No caso do sistema Telebrás, isto resultou na gradual perda de qualidade dos serviços, em filas de espera para acesso a um telefone e na redução de produtividade das empresas. As dificuldades estenderam-se à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, na forma de limitação de recursos para o CPqD, de atrasos na transferência de tecnologia e de cancelamentos de licitações para aquisição de produtos pelo sistema.

Outro efeito deletério das políticas públicas sobre esses setores era o comportamento oportunista do governo ao negociar o reajuste tarifário, processo conhecido como risco regulatório. Dado que essas tarifas compunham cestas utilizadas no cálculo de índices de preços, o governo, em ambiente de elevada pressão inflacionária, cedia à tentação de canibalizar os reajustes, deprimindo assim os estimadores das taxas de inflação. Desse modo, as empresas públicas enfrentavam, constantemente, perdas de receita reais.

Sobre esses problemas do setor, assim se expressaria perante a Subcomissão o jornalista Luiz Ethevaldo Siqueira:

> O Brasil vive, hoje, um dos períodos de congestionamento mais dramáticos do serviço de telecomunicações. A demanda do serviço cresceu muito além da capacidade do sistema e, segundo dados e levantamentos feitos recentemente pala Telebrás, há uma demanda reprimida. Portanto há uma fila invisível, de nove milhões de assinantes não atendidos neste país (...) Outro problema é o da queda progressiva das tarifas e da queda dos investimentos. São duas coisas intimamente ligadas. Nos últimos dez anos, o governo federal se apropriou dos recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações. E essa utilização do FNT para outras finalidades que não o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil tem um valor significativo que, segundo o Ministério das Comunicações, o Brasil deixou de investir na sua telecomunicação. O governo se apropriou do FNT num valor de mais de dois bilhões de dólares. (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 263)

Ainda assim, não houve qualquer questionamento a respeito do monopólio das telecomunicações e dos Correios perante a Subcomissão, embora dez anos depois a Telebrás viesse a ser efetivamente privatizada. Ao contrário, a proteção a essas instituições foi claramente requerida, sendo ilustrativo, nesse sentido, o depoimento de Paulo Eduardo Gomes, representante dos trabalhadores do setor:

> Que os serviços públicos de telecomunicações e de comunicação postal sejam um monopólio estatal, tendo como princípio objetivo o atendimento de toda a sociedade, sem exclusão de quem quer que seja – veículos de comunicação social, comunidade carente, toda a sociedade. (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 271)

Tabela 3 – Algumas sugestões apresentadas nas audiências e seu tratamento na Constituição de 1988: telecomunicações

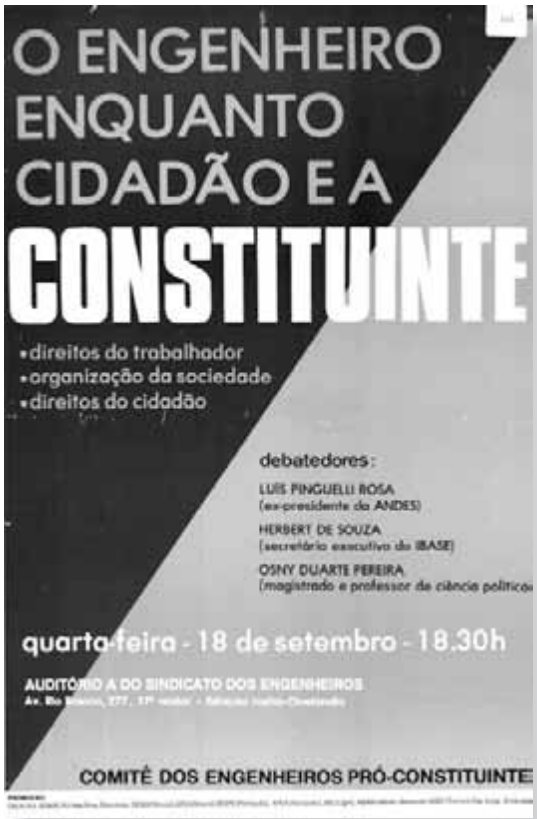
Texto sugerido em depoimento	Tratamento na CF
"Que os serviços públicos de telecomunicações e de comunicação postal sejam um monopólio estatal, tendo como princípio objetivo o atendimento de toda a sociedade, sem exclusão de quem quer que seja"	Art. 21, incisos X e XI
"Fica assegurado o monopólio dos correios e telégrafos"	Art. 21, inciso X
"Nenhum serviço privado de telecomunicações poderá ser implantado em condições que contornem a utilização das redes públicas, básicas, operadas num regime de monopólio estatal"	Art. 21, inciso XI
"As tarifas dos serviços públicos de telecomunicações e dos serviços postais devem propiciar níveis positivos de remuneração, assegurada a eficiência econômica e a saúde financeira da atividade"	Não adotada

4. Política industrial e reserva de mercado

Nas discussões relacionadas com política industrial, consolidou-se como uma referência, nos depoimentos à Subcomissão, a reserva de mercado de informática.

A informática vinha sendo tratada, à época da Constituinte, por uma política industrial que nascera, no início dos anos setenta, como um esforço para limitar a remessa de divisas ao exterior decorrente da importação de equipamentos de grande porte, em especial pelo setor público. Os pedidos de aquisição eram examinados por uma Comissão de Coordenação das Atividades do Processamento Eletrônico (Capre), vinculada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Criada em 1972, tinha como diretrizes estimular o compartilhamento de recursos entre instituições solicitantes e buscar soluções menos onerosas. (Dantas, 1988, p. 44-46)

Nos anos seguintes essa política evoluiria para uma reserva de mercado para a fabricação de equipamentos de pequeno porte e de periféricos no país, com projetos nacionais, combinada com restrições à importação de outras soluções e à execução de serviços a partir do exterior. A Política Nacional de Informática (PNI) se consolidaria com a criação da Secretaria Especial de Informática (SEI), em 1979, e com a aprovação da Lei de Informática – Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. Ao defender a reserva de mercado, o engenheiro Antônio Octaviano, presidente da Federação Nacional dos Engenheiros, assim registrou esse episódio perante a Subcomissão:



Acervo do Museu da República

Tivemos, há pouco tempo – em 1984 –, a discussão da informática pelo Congresso brasileiro, quando foi escrita uma belíssima página da sua história. O Congresso brasileiro, caixa de ressonância de toda a sociedade, assumindo em suas mãos um assunto de magna importância, deu uma demonstração clara e inequívoca da sua sintonia, da sua consonância com os anseios e com as exigências da modernização brasileira, ao aprovar a reserva de mercado para a área de informática. Nesse sentido, as políticas setoriais, as políticas nacionais científicas e tecnológicas, evidentemente encontram um momento de conjunção, um momento de cristalização privilegiado, dentro do Congresso brasileiro. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 129)

Como resultado desses mecanismos, o Brasil chegou a ter, ao final dos anos oitenta, cerca de cem mil empregos na indústria de equipamentos de informática e telecomunicações, com mais de quinze mil engenheiros e cientistas, dedicados a atividades de pesquisa e desenvolvimento, empregados no setor privado, números que contrastavam com os resultados modestos de outras áreas. Esses números viriam a declinar nos anos noventa, após a abertura do setor (MCT, 1997, p. 41).

Reserva é discutida na constituinte

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. b2, 7/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131090

A política de informática já dava sinais de esgotamento à época da Constituinte. O modelo de reserva de mercado vinha sendo atropelado pelo rápido desenvolvimento da microcomputação e pelo barateamento das telecomunicações. A tecnologia dos minicomputadores, que havia sido o principal foco da PNI, era rapidamente suplantada pelos micros, que, contrariamente aos demais equipamentos, eram uma *commodity* e podiam, na prática, ser montados por qualquer um. A proibição de importação e a concessão de direitos de manufatura a um número limitado de empresas encareceu o produto no Brasil, estimulando o surgimento de uma extensa rede de contrabando, montagem e revenda de microcomputadores, que já respondia, à época, por metade do mercado brasileiro de *hardware*. Josué Souto Mussalém, representante da Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (Sucesu), entidade que congregava os usuários de informática, assim criticou o momento que então se vivia:

> A Sucesu é consciente das dificuldades de implantação da indústria nacional, mas entende também que os usuários não devem arcar com diferenças de custo praticadas atualmente sem a indispensável contrapartida da diminuição da defasagem tecnológica, devendo ser estabelecidos limites viáveis de sobrepreços para os equipamentos de fabricação nacional, amplamente divulgados aos usuários. (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 266)

Um outro desafio à PNI surgira no setor de *software*. Com raras exceções, até os anos setenta os programas de computador eram desenvolvidos pelos próprios fabricantes de equipamentos ou por prestadores de serviços associados, caracterizando-se como *softwares* proprietários. A percepção de valor estava associada ao *hardware*. Com a microinformática consolidou-se, porém, um novo modelo de negócio em que o preço do *software* iria suplantar o da máquina, tornando-se, nos anos seguintes, a principal fonte de receitas da indústria e passando a ser desenvolvido por empresas autônomas. O mecanismo de exame de similaridade que havia sido concebido pelo governo para replicar, no *software*, a política de substituição de importações que legitimara a PNI, rapidamente revelou-se frágil e impreciso, diante das pressões das empresas multinacionais que se expandiam em nosso mercado e das exigências do consumidor brasileiro.

Ainda assim, a reserva de mercado era considerada pela comunidade acadêmica uma política bem-sucedida para assegurar o estímulo à pesquisa tecnológica e a geração de empregos de alta tecnologia, a ser replicada em outros setores. O ministro Renato Archer destacou, nesse sentido:

> Em 77, este país tinha seis empresas estrangeiras de informática e três empresas nacionais. O mercado interno era de duzentos milhões de dólares. Oito anos depois o mercado interno é da ordem de três bilhões de dólares, segundo as informações da SEI. E o Brasil que, naquele tempo, tinha 1.8% do seu próprio mercado interno, possui, hoje, 52%. (*Danc* – Suplemento, 20/5/1987, p. 181)

Por outro lado, o professor Crodowaldo Pavan presidente do CNPq, atribuía esse desenvolvimento a um processo natural decorrente do investimento na formação de recursos humanos no setor:

> Nos Estados Unidos surgiram milhares de pequenas e médias empresas de tecnologia de ponta a partir das universidades, dos institutos de pesquisas, provocando fenômenos econômicos como o do Vale do Silício (...) No Brasil, este fenômeno também está ocorrendo, embora de forma incipiente, é óbvio. Um número expressivo das nossas indústrias da informática nasceu da relação de indivíduos que haviam realizado doutoramento no país e no estrangeiro. No entanto, nenhum pesquisador duvida que o fator limitante para o desenvolvimento das áreas estratégicas, como biotecnologia e a química fina, reside precisamente na carência acentuada de recursos humanos no país e, praticamente, em todas as áreas do conhecimento. (*Danc* – Suplemento, 20/5/1987, p. 174)

A política aplicada à informática era reivindicada por outros setores, a exemplo da indústria farmacêutica nacional, que desejava uma postura similar do governo para o seu setor, conforme expressou Eloir Schenkel, representante da Federação Nacional dos Farmacêuticos:

> É prioritário que se estabeleça uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico para a área das ciências farmacêuticas; na formulação de tal política devem participar amplos setores da sociedade, como a comunidade científica, entidades da área da saúde e a sociedade civil organizada (...) Deve ser estabelecida uma indústria químico-farmacêutica estatal para garantir a autonomia tecnológica e industrial na produção e desenvolvimento de medicamentos, insumos e reagentes necessários para a assistência farmacêutica. (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 241)

Ainda na discussão do setor de fármacos, uma recomendação, embora não incorporada à Carta, seria discretamente posta em prática: o Brasil manteria nos anos seguintes a não-adesão ao reconhecimento de patentes de fármacos e medicamentos e sustentaria uma política da similaridade de medicamentos. A sugestão de uma reserva de mercado em outros setores, porém, não prosperaria, em parte pela iniciativa do governo norte-americano

de ameaçar o Brasil com retaliações, iniciando em 1988 uma investigação de práticas comerciais ilícitas em informática, sob a seção 301 do *US Trade Act*, pressão que seria descontinuada na medida em que a política de informática foi sendo ajustada nos anos seguintes (Schoonmaker, 2002, p. 84-86, 97-99).

Tabela 4 – Algumas sugestões apresentadas nas audiências e seu tratamento na Constituição de 1988: política industrial

Texto sugerido em depoimento	Tratamento na CF
"O mercado interno de bens e serviços de informática é patrimônio nacional"	Art. 219
"O governo não deve assumir compromissos internacionais, bilaterais ou multilaterais, que possam comprometer o processo de capacitação autônoma do país em ciência e tecnologia"	Não adotada
"Estabelecer uma política industrial similar à de informática em outras áreas tecnológicas"	Art. 171, § 1º
"Obrigatoriedade de aquisição, pelo poder público, de produtos e matérias-primas produzidas por empresas de capital e controle nacional, quando disponíveis internamente"	Art. 171, § 2º
"Fica assegurado a todo setor da economia em face de desenvolvimento tecnológico, visando à autonomia industrial, a não-privilegiabilidade referente à propriedade industrial"	Não adotada
"Os incentivos, subsídios e restrições com o objetivo de fomento às atividades da informática devem ser sempre considerados como transitórios e declinantes em seus benefícios"	Não adotada

5. Imprensa e comunicação social

A imprensa enfrentava, à época da Constituinte, um duro debate sobre seu papel na sociedade. Por um lado, o apoio ao golpe de 1964 e a atuação tardia no processo de abertura política gerava desconfiança dos movimentos de esquerda em relação aos jornais e às emissoras de televisão de maior circulação. Também faziam-se críticas abertas à convivência cordial de alguns veículos com o governo, no período da ditadura militar. Havia uma percepção de que essa atitude facilitara a expansão de grupos empresariais e a construção de conglomerados multimídia com elevado poder de mercado. Por outro lado, tanto as empresas do setor quanto seus críticos reivindicavam uma condenação clara da censura, que fora uma das marcas do regime militar. Concentração de

mercado, atuação dos grupos multimídia e extinção da censura foram, portanto, temas dominantes nas audiências públicas da Subcomissão.

A questão da propriedade dos meios de comunicação e da concentração do mercado levou a confrontos bastante claros na Subcomissão. Por um lado, entidades sindicais e representativas de setores profissionais defendiam a criação de um órgão colegiado para examinar as outorgas, como explicou Antônio Taumaturgo, presidente da Federação Nacional dos Radialistas:

> A criação de um Conselho Nacional de Comunicação, subordinado à Presidência da República, com maioria de membros indicados pela sociedade civil e pelos partidos políticos, para deliberar sobre planos e políticas de comunicação social e de telecomunicações (...) a concessão de canais deve ser objeto de aprovação prévia, pelo Conselho (...) deve ser reduzida a duração da licença para a exploração, atualmente de dez anos, para o rádio, e quinze para a televisão, para não caracterizar uma situação de propriedade privada do canal. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 174)

Mais radical era a sugestão de Armando Rollemberg, presidente da Fenaj:

> Propomos que o Sistema Nacional de Comunicação seja operado por entidades ou fundações sem fins lucrativos, à semelhança do que ocorre em diversos países, onde o controle da sociedade sobre a informação seja concreto, objetivo e factível (...) que nos órgãos dos veículos de comunicação sejam criados os conselhos editoriais (...) que se acabe com a ditadura do empresário na definição da informação que deve ou não ser publicada, porque os jornalistas sabem que a liberdade de imprensa neste país limita-se, na verdade, à liberdade que os empresários têm de defender seus próprios pontos de vista. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 153-154)

Uma preocupação das entidades representativas dos veículos era descaracterizar o debate sobre a concentração de mercado, um dos principais pontos levantados por seus críticos. Fernando Ernesto Correia, vice-presidente da Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão (Abert), assim se posicionou a tal respeito:

> Se estou vendo a Globo e quero ver a Bandeirantes é só virar o *dial* (...) se não quero os produtos, desligo a televisão. Então não vejo por que se falar em monopólio. Quer dizer, o que há no Brasil, realmente, é uma rede que tem uma audiência maior do que as outras, substancialmente maior do que as outras, mas que, na minha opinião, é um problema conjuntural (...) A concorrência está em efervescência, ela está em crescimento, ao contrário daqueles que pensam que ela não existe. Ela existe e existe muito forte. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 178)

Os empresários do setor também se posicionaram de modo enfático contra a censura. Nas palavras de Roberto Civita, presidente da Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner):

> Hoje, não só as demais liberdades, como também a própria liberdade de imprensa, estão ameaçadas por uma proposta elaborada pela Fenaj, a qual, partindo do fato de a informação ter uma função social – e ela inegavelmente a tem –, pretende a inclusão da imprensa no rol dos serviços públicos, uma vez que elimina da relação o elemento lucro e uma vez que subordina a imprensa a severos controles ideológicos, burocráticos e mesmo econômicos, através de um Conselho Nacional de Comunicação (...) Não custa repetir: a livre iniciativa, a liberdade de imprensa e a democracia estão inextricavelmente interligadas. Sem uma, as outras inexistem. Atingida uma, as outras também sucumbem. A imprensa tem erros, sem dúvida, os quais são corrigidos ou pela repulsa dos leitores, ou pela aplicação da lei. Os abusos da imprensa não justificam a supressão de suas garantias, o seu aviltamento, atrelando-a à verdade oficial. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 157)

O reverendo Guilhermino Cunha, representante da Associação Brasileira de Comunicadores Cristãos, defendeu, por outro lado, que "não se agredirá a sociedade, em nome da liberdade de comunicação", sugerindo a adoção da classificação prévia dos espetáculos e a proibição de veicular o que for atentatório à moral e aos costumes (*Danc* – Suplemento, 21/5/1987, p. 164). Outra preocupação externada na Subcomissão em relação

ao conteúdo veiculado dizia respeito aos limites à publicidade. Nesse sentido, Bruno Cunha, representando o Conselho Federal de Farmácia, recomendara que "a propaganda de medicamentos, que estimula a automedicação, no nosso modo de entender, deve ser proibida nos meios de comunicação de massa" (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 246). Posição oposta à de José Antônio do Nascimento Brito, presidente da Associação Nacional de Jornais, que alertava:

> Na verdade, sem preconceito, a ANJ pode afirmar que a publicidade fez mais, principalmente nas sociedades ocidentais, pela democratização da cultura que todos os discursos culturais juntos. Este é ponto importante e fundamental de ser lembrado. Importante para a ANJ é que a Constituição de um país deve estar livre de todas as normas que, em nome da segurança do Estado e da moralidade pública, submetem a liberdade de expressão a limites ou ressalvas. (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 150)

Outro aspecto levantado em vários depoimentos foi a regionalização da produção, em contraponto ao que Antonio Taumaturgo referiu como "o modelo de rádio e televisão concentrador", que "assume o controle da estrutura de produção e de transmissão, por poucos grupos econômicos, localizados principalmente no eixo Rio-São Paulo" (*Danc* – Suplemento, 14/5/1987, p. 173). Nesse sentido, assim se manifestou o ator Otávio Augusto, representando o Sindicato dos Artistas e Técnicos do Rio de Janeiro:

> A nossa proposta é a de, dentro da Constituição – dentro do possível, que a matéria esclareça isso na Constituição brasileira –, de exigência de uma programação brasileira regional, mas não cumprida como ela vem sendo atualmente, com programas de auditório, mas que ela seja cumprida a nível de teledramaturgia, a nível da exibição do cinema brasileiro, a nível da exibição da dança brasileira, enfim, de todos os segmentos culturais brasileiros e regionais (...) pleiteamos, então, que os constituintes desta Subcomissão, dentro do possível, estabeleçam normas e critérios para que nós não sejamos subjugados a uma produção que não é nossa. (*Danc* – Suplemento, 27/5/1987, p. 263)

Em seu depoimento, dois outros importantes pontos foram abordados: o acesso da produção nacional aos veículos de mídia e a proteção aos direitos autorais conexos. Se este último encontra-se hoje adequadamente tratado na Carta e na lei, o mesmo não se pode dizer do primeiro, que é ainda uma questão em aberto.

Tabela 5 – Algumas sugestões apresentadas nas audiências e seu tratamento na Constituição de 1988: imprensa e comunicação social

Texto sugerido em depoimento	Tratamento na CF
"É assegurado o direito de acesso à informação e pluralidade de meios e veículos de comunicação"	Art. 5º, inciso XIV
"É proibido o monopólio, estatal ou privado, dos meios de comunicação. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença de autoridade"	Art. 220, §§ 5º e 6º
"O Estado de nenhuma forma, direta ou indiretamente, exercerá censura, devendo, apenas, estabelecer um sistema de recomendações de espetáculos públicos por faixa etária"	Art. 220, §§ 2º e 3º, inciso I
"Será exigida uma programação brasileira regional, que atenda todos os segmentos culturais brasileiros e regionais"	Art. 221, incisos II e III
"A propriedade, administração e orientação intelectual das empresas jornalísticas de qualquer espécie é vedada a estrangeiros"	Art. 222
"O Sistema Nacional de Comunicação será operado por entidades ou fundações sem fins lucrativos, à semelhança do que ocorre em diversos países, onde o controle da sociedade sobre a informação seja concreto, objetivo e factível"	Não adotada
"Que se crie um Conselho Nacional de Comunicação, composto de quinze membros, representantes de entidades da sociedade civil, designados pelo Congresso Nacional"	Art. 224
"Os órgãos dos veículos de comunicação terão conselhos editoriais"	Não adotada
"Vedação de o empresário definir a informação que deve ou não ser publicada"	Não adotada
"Que se consagre na Constituição brasileira o respeito ao direito autoral e conexo"	Art. 5º, incisos XXVII e XXVIII
"Deve ser proibida, nos meios de comunicação de massa, a propaganda de medicamentos, que estimula a automedicação"	Art. 220, § 4º

6. Conclusões

Os debates na Subcomissão iriam ajudar a cristalizar algumas das redações definitivas de artigos da Constituição. A comunidade acadêmica lograria caracterizar a responsabilidade do Estado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, preservando a atuação das fundações de incentivo à pesquisa (art. 218).

Já o art. 171, que consagrava o conceito de empresa brasileira de capital nacional, e o art. 219, que situa o mercado interno como patrimônio da nação, foram conquistas dos setores ligados à política de informática. Tais definições, de fato, serviam como lastro para recepcionar a Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984). Eram demandas, também, de outros setores que pleiteavam políticas industriais com instrumentos similares, a exemplo da indústria farmacêutica nacional. A preservação do monopólio estatal das telecomunicações e dos correios (art. 21, incisos X e XI) foi também assegurada.

No capítulo da comunicação social, o art. 220 iria incorporar o conceito de liberdade de imprensa defendido pelas entidades representativas de jornais e emissoras. Também consagraria a classificação indicativa de espetáculos e diversões. Demandas das entidades que atuavam em defesa da democratização das comunicações foram igualmente atendidas, com a vedação ao monopólio dos meios de comunicação, a valorização da produção regional e independente (art. 221) e a previsão do Conselho de Comunicação Social (art. 224).

Ao longo dos anos seguintes, algumas dessas disposições seriam revistas ou receberiam interpretações mais flexíveis (tabela 6). Já em 1990, a Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, iria instituir restrições de acesso de menores a espetáculos e programas televisivos, associadas à sua classificação indicativa, que deixava assim de ser puramente informativa. A reserva de mercado de informática seria flexibilizada em 1991, pela Lei nº 8.248/1991. Em 15 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional nº 6/1995 revogaria o art. 171 da Constituição e a Emenda Constitucional nº 8/1995 determinaria o fim do monopólio da Telebrás, modificando a redação do inciso XI do art. 21 da Carta.

Tabela 6 – Algumas emendas constitucionais e leis ordinárias subsequentes

Ano	Dispositivo	Tratamento
1990	Lei nº 8.069/1990	Estatuto da Criança e do Adolescente amplia o escopo da classificação indicativa
1991	Lei nº 8.248/1991	Quebra da reserva de mercado de informática
	Lei nº 8.389/1991	Composição do Conselho de Comunicação Social
1995	EC nº 6/1995	Revoga o art. 171, que estabelece distinção de empresa brasileira de capital nacional
	EC nº 8/1995	Quebra do monopólio das telecomunicações
1996	Lei nº 9.294/1996	Regulamentação das restrições à propaganda de tabaco, álcool, agrotóxicos, medicamentos e terapias (Lei Murad)
	Lei nº 9.295/1996	Privatização da telefonia celular (Lei Mínima)
1997	Lei nº 9.472/1997	Lei Geral de Telecomunicações e privatização do sistema Telebrás
1998	Lei nº 9.609/1998	Lei de Software, extinguindo o cadastro obrigatório
	Lei nº 9.612/1998	Radiodifusão comunitária
2000 e 2001	Leis nº 9.991, 9.992, 9.993, 9.994, 10.168/2000, 10.197 e 10.332/2001	Criação dos fundos setoriais para ciência e tecnologia
	Lei nº 10.167/2000 e MP nº 2.190-34/2001	Restrições adicionais à propaganda de tabaco
	Lei nº 10.176/2001	Redução escalonada de incentivos à informática
2002	EC nº 36/2002	Abertura da imprensa e radiodifusão ao capital estrangeiro
2004	Lei nº 10.973/2004	Estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia, empresas e inventores no ambiente de inovação
2005	Lei nº 11.196/2005	Incentivos à inovação (“lei do bem”)
2008	Lei nº 11.652/2008	TV pública (EBC)

Na comunicação social, as primeiras mudanças importantes viriam uma década após a promulgação da Carta. Seria criado, em 1998, o serviço de radiodifusão comunitária em baixa potência pela Lei nº 9.612/1998. Em 2002, as empresas jornalísticas e de radiodifusão

negociariam no Congresso uma abertura limitada do setor admitindo, pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002, uma participação estrangeira de até 30% no seu capital total e votante. E, em 2008, seria formulado um modelo de radiodifusão pública, com a Lei nº 11.652/2008.

Na ciência e tecnologia, enfim, persistiriam os problemas de custeio da pesquisa e desenvolvimento, que encontrariam solução a partir de 2000, com a criação dos fundos setoriais. Esse aporte de recursos seria complementado em legislação subsequente por incentivos adicionais e pela flexibilização do vínculo entre instituições públicas de pesquisa, seus colaboradores e associados.

Essa evolução reflete novas visões, que se consolidariam nos anos noventa, orientadas a práticas de gestão econômica mais liberais, à menor participação do Estado nas atividades de caráter privado, à adoção de agências reguladoras para conduzir a regulação setorial e à promoção da inovação tecnológica. É interessante lembrar que, se alguns desses debates não foram levados em 1987 à Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, pois sequer existiam, outros já vinham sendo construídos àquela época. Talvez fossem incipientes, ou estivessem à frente do seu tempo. Ou, quem sabe, estejamos hoje simplesmente recuperando tempo perdido.

7. Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). *Panorama do Setor de Informática*: 1991-1995. Brasília: MCT, 1997.

DANTAS, Vera. *Guerrilha tecnológica*: a verdadeira história da Política Nacional de Informática. Rio: LTC, 1988.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade e poder*: análise crítica, fundamentos históricos 1930-1945. Brasília: Plano, 2000.

FAULHABER, Priscila. A história dos institutos de pesquisa na Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 241-258, maio/ago. 2005.

FERRARI, Amílcar. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 151-187, jan./jun. 2002. Disponível em: http://www.finep.gov.br/revista_brasileira_inovacao/artigos/ferrari.pdf.

FOLLIS, Fransérgio. *Modernização Urbana na* Belle Époque *Paulista*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

GUIMARÃES, Reinaldo. Pesquisa no Brasil: a reforma tardia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 41-47, out./dez. 2002.

LÓPEZ, Ana M. Train of shadows: early cinema and modernity in Latin America. *In*: SHOHAT, Ella; STAM, Robert (orgs.). *Multiculturalism, postcoloniality, and transnational Media*. Piscataway, NJ : Rutgers Univ. Press, 2003.

O MERCADO de software no Brasil: problemas institucionais e fiscais: relator Deputado Marcondes Gadelha; organizadores Bernardo Felipe Estellita Lins, Cristiano Aguiar Lopes, Cláudio Nazareno. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. 149 p. Cadernos de Altos Estudos; n. 3

ROSELINO, José E. *A indústria de software*: o modelo brasileiro em perspectiva comparada. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SCHOONMAKER, Sara. *High-tech trade wars*: US-Brazilian conflicts in the global economy. Pittsburgh: Univ. Pittsburgh Press, 2002.

VIII.c – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Ana Beatriz de Castro Carvalho Lacerda

1. Introdução

As audiências públicas foram realizadas entre o final do mês de abril e início do mês de maio de 1987 e serviram como subsídio para que os relatores das Subcomissões Temáticas elaborassem seus anteprojetos e para que os demais constituintes balizassem seus votos e proposições, visando às fases subsequentes do processo constituinte. Constituíram ainda importante espaço público, dentro do Congresso Nacional, no qual entidades representativas de segmentos da sociedade puderam expor, por meio de representantes, suas ideias e encaminhar suas sugestões e propostas de texto constitucional. Foram marcadas também pela intensa participação popular, pela pluralidade de ideias e pela diversidade cultural.

Tratando especificamente da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, que teve como presidente o constituinte Nelson Aguiar (PMDB-ES) e como relator o constituinte Eraldo Tinoco (PFL-BA), foram realizadas com a finalidade de audiências públicas oito reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária, realizada na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Esta reunião extraordinária não será comentada neste trabalho, já que os debates ficaram muito focados nos problemas da comunidade local.

É importante destacar que a metodologia adotada por esta Subcomissão, no que se refere à escolha das entidades que participaram dos debates, procurou ser a mais democrática possível, já que não houve um convite formal às entidades. Foi adotado o critério de que as próprias instituições interessadas se apresentassem voluntariamente.

> O Sr. Presidente (Nelson Aguiar) – (...) estamos aconselhados no sentido de que não façamos convites, mas que anunciemos às pessoas e às entidades que existe um espaço garantido aqui na nossa Subcomissão para que essas pessoas possam

> comparecer e fazer as suas exposições, porque, na medida em que estivéssemos convidando uma pessoa ou uma entidade, estaríamos por ordem discriminando outras.[1]

Em mais de uma oportunidade o presidente Nelson Aguiar fez questão de esclarecer a todos os presentes sobre a metodologia utilizada pela Subcomissão.

> O Sr. Presidente (Nelson Aguiar) – (...) Nós vamos garantir o espaço a todas as entidades que comparecerem para defenderem as suas propostas. Convidamos apenas as três debatedoras porque elas estavam inscritas previamente. No entanto, se necessário, a Subcomissão funcionará durante todo o dia e até a noite.[2]

> O Sr. Presidente (Nelson Aguiar) – (...) Aqui, adotamos uma sistemática no sentido de dar oportunidades a todas as pessoas para que os debates sejam mais ricos e mais abertos, sem restrição de qualquer natureza. O nosso objetivo primeiro e precípuo é ouvir a sociedade, inclusive todas as pessoas que tenham depoimento, a dar uma experiência nesse sentido.[3]

Apesar da tentativa de se dar um caráter mais democrático aos trabalhos das audiências públicas, com a não-utilização de convites formais, em algumas situações os grupos economicamente mais bem estruturados e organizados acabaram dominando os debates e fazendo prevalecer suas posições, como foi o caso da questão do aborto.

Os temas debatidos pelos representantes da sociedade foram previamente acordados e agendados nas reuniões da Subcomissão que antecederam a primeira audiência pública.

A relação das reuniões realizadas, com os nomes de todos os expositores e os assuntos tratados, encontra-se no anexo deste artigo.

Cabe salientar que os temas "Influência da comunicação na vida familiar" e "Dissolução da sociedade conjugal" não podem ser considerados audiências públicas propriamente ditas, já que não houve a participação de entidades representativas da sociedade. Para esses dois temas foram realizadas palestras e debates nos quais os expositores foram constituintes especialistas nos assuntos, membros titulares de outras Subcomissões. Para falar sobre a "Influência da comunicação na vida familiar" foram convidados os deputados constituintes Arthur da Távola e Hélio Costa. Já para falar sobre o tema "Dissolução da sociedade conjugal", o convidado foi o senador constituinte Nelson Carneiro.

Como veremos, grande parte das ideias debatidas e apresentadas nas audiências públicas foram adaptadas ou integradas, no todo ou em parte, aos textos dos anteprojetos dos relatores das Subcomissões (correspondente à FASE A do processo constituinte) e foram, posteriormente, aprovadas em Plenário e integradas ao próprio texto constitucional. A garantia da proteção do Estado para a família constituída fora da sociedade conjugal tradicional é um exemplo desse fato. Os parágrafos 3º e 4º do artigo 226 da CF estabelecem que tenham especial proteção do Estado e sejam reconhecidas como entidade familiar a união estável entre um homem e uma mulher e a família constituída por qualquer dos pais e seus filhos. No artigo 226 da CF, estão dispostas outras garantias referentes à família. Já nos artigos 227 e 228 estão elencados os dispositivos referentes aos direitos e deveres do menor, que foram apresentados e debatidos nas audiências públicas. Já os artigos 229 e 230 da atual Constituição tratam do tema "Proteção ao idoso".

Finalmente, cabe destacar a título de curiosidade que, dos dezoito membros titulares da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, oito pertenciam a movimentos religiosos, católicos e evangélicos, notoriamente contrários à legalização do aborto e ao uso de métodos anticoncepcionais alternativos, não naturais.

[1] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 223, 3ª coluna.
[2] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 169, 2ª coluna.
[3] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 129, 3ª coluna.

Proposta iguala homem e mulher no casamento

O relator da Subcomissão da Família, Menor e Idoso, deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA), propôs a legitimação "para efeito de proteção do estado" da união estável entre homem e mulher como entidade familiar, responsabilizando o poder público pela realização pessoal de seus integrantes. O anteprojeto sugere também o fim do conceito de "cabeça de casal", definindo homem e mulher como "sócios com cotas iguais" no casamento. Pela proposta, não haverá mais o filho ilegítimo: nascido dentro e fora do casamento passam a ter direitos iguais. Os menores não poderão mais ser confinados em instituições semelhantes à Funabem, que deixarão de existir.

As teses defendidas pela CNBB tiveram atenção especial por parte do relator, que propõe a proibição de pesquisas científicas em embriões humanos em vida; submete os programas de planejamento familiar à observação das condições de habitação, saúde, educação, cultura e lazer, e as pesquisas e experiências genéticas à aprovação do governo. O menor fica com direito à assistência assegurado desde a concepção, o que privilegia a gestante nos programas governamentais de proteção da criança.

Os integrantes da subcomissão discordaram de alguns pontos do relatório, em especial a deputada Rita Camata (PMDB-ES), que vai incluir uma emenda sobre a preservação da vida "desde sua concepção", o que inviabilizaria a legalização do aborto e ainda eliminaria exceções previstas hoje, como nos casos de estupro e risco de vida da mãe.

Pastor reage aos avanços

■ A Subcomissão de Família, Menor e Idoso tem uma particularidade única dentre as 24 subcomissões. Ela é formada por nada menos que cinco pastores evangélicos, resistentes às medidas consideradas "progressistas" na questão de planejamento familiar, métodos contraceptivos, aborto e família. Os pastores são os deputados Roberto Augusto (PTB/RJ), Eliel Rodrigues (PMDB/PA), João de Deus Antunes (PDT/RS), Matheus Iensen (PMDB/PR) e Sotero Cunha (PDC/RJ) — um dos mais intransigentes defensores da proibição do aborto em qualquer caso.

— Se uma mulher quiser, ela pode resistir ao estupro — justificou Sotero Cunha, sob o olhar admirado da presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Jacqueline Pitanguy.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 4, 13/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130735

2. Contexto histórico dos temas debatidos

2.1. Família

Visando promover o equilíbrio de poder no âmbito das relações familiares, os temas propostos pelos constituintes estavam em sintonia com aquele momento histórico, no qual ocorriam grandes transformações na situação feminina e na estrutura da família brasileira. O crescente número de divórcios e separações conjugais, a intensificação da entrada da mulher no mercado de trabalho e as uniões homossexuais alteraram significativamente a configuração da família nuclear tradicional, composta por pai, mãe e filhos. Outra preocupação se refere à questão do planejamento familiar, principalmente junto às camadas mais pobres da população, que viviam à margem de qualquer tipo de acesso ou informação sobre métodos anticoncepcionais. Predominava, na época, a ideia de que a implantação de uma política de planejamento familiar ajudaria no combate à pobreza.

2.2. Menor

A preocupação da sociedade com a questão do menor foi crescendo na medida em que esse menor foi se tornando um problema social e na medida em que a imagem do menor de rua foi sendo associada à criminalidade. Dentro desse contexto, foi instituído em 1979 o Código de Menores, legislação cujo principal objetivo era o de reforçar dispositivos de controle da situação do menor infrator. Em outras palavras, esse código não previa nenhum direito para o menor abandonado. Além disso, cabia ao juiz de menores todo o poder de decisão sobre essas crianças e adolescentes. Durante a fase em que ocorreu o processo constituinte era esse código que estava em vigor. Dessa forma, tendo como base o advento da Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Unicef em 1959, a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso elencou como um dos temas para debate nas audiências públicas os "Direitos e deveres do menor".

2.3. Idoso

Em relação à questão do idoso, convém destacar que naquela época já estava em curso o processo de envelhecimento da população brasileira. Segundo dados do Ipea[4], a participação de pessoas com mais de sessenta anos de idade no total da população nacional dobrou no período compreendido entre 1940 e 1996, passando de 4% para 8%. Esse processo tornou mais visível, para o restante

[4] Informação obtida em CAMARANO, Ana Amélia, Texto para discussão nº 858, Envelhecimento da População Brasileira: uma contribuição demográfica. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0858.pdf. Acesso em: 13/1/2009.

da sociedade, o segmento populacional, antes menosprezado, de pessoas idosas e exigiu a formulação de novas políticas públicas e ações afirmativas, visando garantir proteção ao idoso. Com base nessa realidade, entidades representantes dos idosos e aposentados se organizaram e foram em busca de seus direitos, participando ativamente do processo constituinte.

Cabe ressaltar, ainda, que a partir da década de 80 os movimentos sociais passaram a ter uma nova configuração. Nesse tipo de organização, o foco que estava nas classes sociais foi transferido para os grupos, como grupos de mulheres, de idosos, de negros, de jovens e crianças, de aposentados, de homossexuais. Nas audiências públicas que trataram da questão da família, do menor e do idoso, essa nova realidade ficou evidenciada na medida em que esses grupos tiveram uma participação histórica e inédita no processo de formulação da nova Constituição.

3. Temas debatidos

3.1. A natureza da sociedade conjugal

A primeira audiência pública da Subcomissão foi realizada em 21 de abril de 1987, durante a 4ª reunião ordinária do colegiado, e o tema debatido foi "A natureza da sociedade conjugal". Tendo como principal propósito a garantia da plena cidadania feminina e a igualdade entre os sexos, a palestrante do dia, Sra. Comba Marques Porto, representando o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, alertou para a situação outrora vigente, da existência de dispositivos discriminatórios no ordenamento jurídico brasileiro em relação à questão de gênero. O código civil de então estabelecia no seu artigo 233 que "O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos".[5]

A sugestão de igualdade entre os cônjuges encaminhada na audiência foi acatada pelo relator Eraldo Tinoco, que no parecer de seu anteprojeto assim esclareceu:

> No que se refere aos direitos e deveres dos cônjuges, julgamos justo e oportuno reconhecer a igualdade de posição da mulher. Não nos é possível permitir que o texto constitucional abrigue formulações que possam induzir à discriminação, ainda constante, seja no Código Civil, seja em documentos como a Consolidação das Leis do Trabalho.[6]

Uma ideia interessante que foi apresentada nessa audiência e que merece destaque foi a definição de um novo conceito de família, um conceito mais elástico, no qual a família, mesmo aquela constituída fora da sociedade conjugal, tivesse garantida a proteção do Estado. Pela Constituição em vigor, apenas as famílias constituídas pelo casamento tinham direito à proteção dos Poderes Públicos. No documento apresentado e entregue pelo CNDM à Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, contendo propostas de texto constitucional, essa ideia veio expressa da seguinte forma: "a família constituída civil ou naturalmente tem direito à proteção do Estado e à efetivação de condições que permitam a realização pessoal de seus membros"[7]. A oradora esclareceu que o conceito de "família natural" extrapolaria a questão da união estável entre um homem e uma mulher, incluindo também a família formada por um dos genitores e seu filho ou filhos.

> A Sra. Comba Marques Porto – (...) Urge que a norma constitucional crie um novo patamar, aproximando o direito das transformações sociais ocorridas. O que nos indica a realidade? Há ainda quem acredite que só há família se constituída pelo casamento, como quer a lei. (...) Recente pesquisa publicada pelo *Jornal do Brasil* revelou o significativo aumento de mulheres "chefes" de família. São situações de fato, em que o cônjuge ou companheiro abandona mulher e filhos ou deixa de contribuir para com o sustento da família. É também cada vez maior a incidência de mães solteiras e mesmo de mulheres sepa-

[5] Lei 3.071/1916 – Código Civil, revogada pela Lei 10.406/2002.

[6] Documento do processo constituinte – Fase A – Anteprojeto do relator, vol. 214, p. 10. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8c. Acesso em 27/4/2009.

[7] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 198.

radas que, por opção, assumem, naturalmente, a "direção" de seu núcleo familiar.[8]

A Sra. Comba Marques Porto – (...) Nós aqui, neste ponto, colocamos uma formulação diferente, ou seja, colocou-se a família civil ou naturalmente, e achamos que seria uma forma mais elástica de contemplar não só as uniões estáveis, como esta família natural, que resulta da mãe solteira, que é uma família, uma mãe solteira com um filho.[9]

3.2. Planejamento familiar

As 5ª e 6ª reuniões ordinárias da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, realizadas nos dias 22 e 23 de abril de 1987, tmbém foram abertas para debates com representantes de entidades. O tema em questão foi o "Planejamento familiar" e os expositores foram os Drs. Daniel Barbato e Geraldo Hideu Osani, representantes do Movimento Pró-Vida de Brasília, movimento originário da Igreja Católica; o Dr. Dernival da Silva Brandão, representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); e o Dr. João Evangelista dos Santos, representante da Academia Fluminense de Medicina. Durante essas duas audiências públicas foram debatidos os seguintes temas correlatos: uso de métodos anticoncepcionais, educação sexual nas escolas e aborto. Durante a audiência pública, o Dr. Dernival da Silva Brandão fez a leitura do documento denominado Planejamento Natural da Família. Houve também a exibição do filme *O grito do silêncio*, uma peça de propaganda contra o aborto.

Cabe ressaltar que, devido ao perfil ideológico dos expositores e às entidades que eles estavam representando, as discussões se deram em torno da luta contra o aborto e da defesa do planejamento natural da família, com uso de métodos anticoncepcionais naturais e contra o uso de processos alternativos, artificiais. Esse detalhe empobreceu essas duas audiências públicas, já que apenas um ponto de vista pôde ser defendido, não havendo espaço para o contraditório. Essa, entretanto, não foi a regra, já que os debates, durante as audiências públicas, foram marcados pela pluralidade de ideias.

O Sr. Dr. Daniel Barbato – (...) O aborto é a interrupção espontânea ou violenta do desenvolvimento do ser humano em qualquer fase da vida, a partir da concepção. A legalização do aborto, Srs. Constituintes, não moraliza o ato em si. Ao Estado cabe respeitar e defender a vida de todo indivíduo, desde a concepção. V.Exas. ficarão surpresos com o que está se passando nos países superdesenvolvidos. Nesses países alugam-se mulheres para desenvolver

Constituintes assistem filmes violentos sobre o aborto

Folha de S.Paulo, São Paulo, p. a13, 24/4/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114759

[8] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 194, 1ª coluna.
[9] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 201, 3ª coluna.

> o concepto até uma certa fase do desenvolvimento intrauterino. E ele é interrompido para quê? Para industrializar a gordura desses bebês para a fabricação de cosméticos de beleza. Aí está a violência.[10]
>
> O Sr. Dr. João Evangelista – (...) São vários os métodos propostos na atualidade para o planejamento, para o controle da natalidade. (...) Existe um grupo de métodos que destroem a vida já constituída. É o aborto provocado. São métodos criminosos, porque atingem uma vida que já existe. Métodos que impedem a formação da vida, que interceptam a formação da vida. Uma vez desencadeado o processo de formação ele é interceptado e impede que essa vida se forme, são métodos antinaturais, artificiais, é a anticoncepção. Existem os métodos que respeitam as fontes da vida e se baseiam no conhecimento pela mulher de sua própria fertilidade, em seus períodos férteis e inférteis, seria o método natural de planejamento familiar.[11]
>
> O Sr. Dr. Dernival da Silva Brandão – (...) O método natural respeita os processos biológicos da reprodução humana. São coisas importantes no exercício da medicina. Respeita a mútua fertilidade, integridade e dignidade dos cônjuges: respeita a vida humana no próprio nível das fontes de transmissões da vida. Os anovulatórios, por exemplo, não respeitam porque sideram o ovário. A mulher que toma pílula está sendo submetida a uma castração medicamentosa temporária. Toda vez que se der um hormônio a uma pessoa, a glândula correspondente fica parada. Se eu der o hormônio da tireoide, a tireoide para; se dou hormônio do ovário, os ovários param.[12]

Após ouvir os expositores e apesar de todos eles terem defendido o uso do método natural no planejamento familiar, o relator Eraldo Tinoco optou por adotar uma posição mais moderada, defendendo a não-interferência do Estado no que se refere ao planejamento familiar.

> O Sr. Relator (Eraldo Tinoco) – (...) Então no meu entender o ponto central da discussão deve ser o seguinte: devemos caminhar ou não para uma sociedade em que as pessoas tenham a possibilidade de uma forma livre e soberana, já que somos seres racionais, definirem se devem ter filhos, quantos e em que época. Este, parece-me, é o ponto central da questão. Como entendo que as pessoas devem ter a possibilidade desse tipo de decisão, defendo pessoalmente a ideia de que o Estado deve contribuir, nunca impor – porque seria, inclusive, antidemocrático, totalitário –, mas contribuir, a meu ver, para que essas pessoas tenham a consciência do problema e tenham os meios à sua disposição para resolver essa questão. Tendo cada indivíduo essa possibilidade, parece-me até que essa discussão toda a respeito do método – se é a pílula, o DIU, se é o método natural Billings, se é a tabela, a camisinha, a vasectomia – passa a ser uma decisão consciente do casal.[13]

Baseado nesse entendimento, o artigo 3º do anteprojeto do relator foi assim redigido:

> Art. 3º O planejamento familiar, fundado nos princípios da paternidade responsável, e dignidade humana e no respeito à vida, é decisão do casal, competindo ao Estado colocar à disposição da sociedade recursos educacionais, técnicos e científicos recomendados pela medicina, para o exercício desse direito.[14]

Quando se compara o texto acima com o texto constitucional aprovado em 1988 – "Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas" (art. 226, § 7º, da CF) – percebe-se que o dispositivo praticamente não se alterou, durante as demais fases do processo constituinte, houve apenas pequenos ajustes no que se refere à redação.

[10] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 208, 3ª coluna.
[11] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 218, 1ª coluna.
[12] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 221, 3ª coluna.
[13] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 227-228.
[14] Documento do processo constituinte – Fase A – Anteprojeto do relator, vol. 214, p. 13. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8c. Acesso em 27/4/2009.

3.3. Proteção à gestante, à mãe e à família

No dia 29 de abril de 1987, ocorreu a 9ª reunião da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, na qual foi realizada mais uma audiência pública, sendo debatido o tema "Proteção à gestante, à mãe e à família".

O Dr. Daniel Barbato, representante do Movimento Pró-Vida, foi o primeiro expositor do dia e abordou primordialmente a questão da assistência materno-infantil. Discorrendo sobre a questão da importância da saúde e da alimentação da mulher gestante, o orador concluiu sua fala enfatizando que o Estado deve ter a preocupação com a qualidade de vida do ser concebido, para que a população adulta possa crescer de maneira sadia.

> O Sr. Dr. Daniel Barbato – (...) Essa a mensagem, Sr. Relator, que eu queria trazer para os senhores, é a minha preocupação com a qualidade de vida do ser concebido, e nós não podemos ter um ser concebido com qualidade de vida se não dermos assistência real, não poética, não escritos, mas de fato a toda mulher que se engravida no Brasil. Assim nós vamos ter uma população sadia.[15]

A Sra. Eleonora M. Oliveira, professora da Universidade Federal da Paraíba e representante do Movimento de Mulheres, foi a segunda expositora do dia e iniciou sua fala com a colocação de que o Estado, além de garantir às mulheres o acesso a todos os métodos contraceptivos, tem o dever de propiciar à mulher o direito à informação sobre seu próprio corpo:

> A Sra. Eleonora M. Oliveira – (...) A informação sobre seu corpo diz, basicamente, como funciona esse corpo, porque a mulher que adquire, que conquista essas informações, ela está conquistando um patamar no direito à cidadania, porque ela vai modificar a relação com os médicos da rede pública do Inamps, na Previdência Social. Ela vai poder se colocar como cidadã, reivindicando melhoria na qualidade da prestação dos serviços da rede pública.[16]
>
> A Sra. Eleonora M. Oliveira – (...) Assim, o controle sobre o nosso corpo vai exigir e vai nos permitir que possamos, numa consulta médica, de um médico do Inamps, poder perguntar a ele – Doutor que remédio é esse que o senhor está me dando? – Porque quem vai tomar sou eu. (...) E, além disso, o controle sobre o nosso corpo permite, sim, que nós mulheres fiscalizemos, que nós possamos fiscalizar a qualidade de Serviço Público de Saúde, que nós possamos fiscalizar a implantação de um programa de assistência integral de saúde da mulher, que nós possamos exigir melhor qualidade de serviço, porque esse serviço vai ser executado no nosso corpo. A cesariana que é feita, desculpe-me nobre constituinte, não é no seu corpo, ela é feita no meu corpo; o aborto que é feito com sonda, com gargalo de cerveja, com galho de mamona, com prego enferrujado, é feito no corpo da mulher (...)[17]

Durante o desenrolar dos trabalhos nas audiências públicas, percebe-se que, em alguns momentos, fica difícil manter o foco apenas no tema objeto daquela Subcomissão. Como a maioria dos assuntos está bastante inter-relacionada não é possível fazer uma abordagem isolada. Nas audiências que trataram de assuntos como uso de métodos anticoncepcionais, aborto e assistência materno-infantil, as questões de saúde e de educação, que foram objetos de outras Subcomissões, tiveram que obrigatoriamente ser incluídas nos debates, já que são matérias conexas ao tema proposto. Além disso, um mesmo assunto foi tratado em mais de uma Subcomissão, como foi o caso do aborto, por exemplo, que foi também debatido na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.

Apesar de ter sido o tema que dominou os debates, tanto nessa 9ª reunião como nas reuniões anteriores, a questão da legalização ou proibição do aborto acabou não sendo contemplada no anteprojeto do relator, já que a maioria dos constituintes considerou que o assunto estava fora do escopo das matérias de natureza constitucional e deveria ser tratado pela legislação ordinária.

Ainda sobre a questão do aborto, é interessante assinalar que, uma vez que os direitos já conquistados – realização do aborto em caso de estupro e de gravidez de alto risco – estavam sendo

[15] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 202, 3ª coluna.
[16] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 205.
[17] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 208, 3ª coluna.

ameaçados por um grupo de parlamentares mais conservadores, a preocupação maior do movimento de mulheres foi no sentido de tentar preservar esses direitos já garantidos e não buscar novos direitos. Portanto, raras foram as sugestões apresentadas, nesta fase das audiências públicas, que tratavam da legalização ou da descriminalização do aborto. Essa situação pode ser ilustrada pelas falas transcritas abaixo.

> A Sra. Constituinte Abigail Feitosa – (...) Eu, por exemplo, acho que essa questão que o companheiro colocou, de que mesmo estuprada ela deve aceitar a gravidez, tem que ser vista direito. Nós não podemos ser mais realistas do que o rei. Imaginem aqui a filha de qualquer um de nós estuprada por uma pessoa que ela não sabe nem quem é, e ela engravida. Ela vai carregar a vida inteira. Não é a questão de um crime contra o outro, mas ela vai ter o direito de decidir. Nós não podemos culpar essa mulher, ela ter que carregar no ventre um filho que não sabe nem de quem é, de uma violência que sofreu. Acho que estamos indo longe demais na coisa.[18]

> A Sra. Constituinte Benedita da Silva – (...) Não podemos deixar de reconhecer que quando estamos falando da vida, uma vida que está no útero de uma pessoa, temos de entender também todo o complexo que envolve essa pessoa. E a partir daí, então, vamos poder escrever com todas as letras tudo aquilo. E se, no final de todas as discussões entre nós, não chegarmos a um denominador comum, é muito importante que determinados temas levemos para o grande debate, o debate que se dará no seio da sociedade. Pode ser com perdas ou com ganhos, mas que não fechemos totalmente as portas, garantindo pelo menos, dada a situação que hoje já podemos visualizar, que não haja um retrocesso. Se não podemos avançar, que não haja também um fechamento das portas para a conquista que já tivemos, em nível de alternativas, e que possam atender mulheres no caso de estupro, que possam atender mulheres no caso de gravidez de risco. Nós, mulheres, sabemos o que isto significa para nós.[19]

> A Sra. Eleonora M. de Oliveira – (...) E a questão que eu gostaria que fosse colocada, para aprofundarmos na discussão dessa questão tão polêmica do aborto, é a questão do direito à escolha. Se o aborto é proibido, aquela que o desejar fazer, por querer interromper uma gravidez por ter sido estuprada, por má formação fetal, ou por gravidez de alto risco para si, não poderá. Então, é uma questão para a qual temos que ter sensibilidade, como mulheres, para podermos também saber enfrentar a discussão. E, como a própria Bené [constituinte Benedita da Silva], falou, não polarizarmos, porque a polarização não leva a nada. É exatamente a minha colocação, quando digo que acho difícil, por mais que eu concorde com a posição em relação a ser uma discussão metafísica. Acho que é uma discussão muito difícil de ser feita, porque entra em posição absolutamente divergente, que é a posição teosófica: quando é que há vida? Acho que temos que ter uma sensibilidade, um discernimento, uma seriedade na discussão do aborto, porque ela vai permear inúmeras discussões na Subcomissão.[20]

3.4. Direitos e deveres do menor

A questão do menor foi debatida em duas audiências públicas. Na primeira delas, durante a 11ª reunião da Subcomissão, realizada em 4 de maio de 1987, usaram a palavra a Sra. Alda Marco Antônio, representante da Secretaria do Menor do Estado de São Paulo; a Sra. Ana Maria Wilheimm, da Coordenação da Comissão da Creche do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); e a Sra. Fúlvia Rosemberg, como representante da Fundação Carlos Chagas. Falaram ainda o Sr. Antônio José Mendes Faria, prefeito de São José dos Campos, e o professor Ivanir dos Santos, presidente da Associação dos Ex-Alunos da Funabem.

A maioria dos expositores concordou sobre a necessidade de garantir, no texto constitucional, novos direitos para o menor, sobretudo para o menor abandonado, já que o único direito

[18] *Danc* (Suplemento) de 20/5/1987, p. 225-226.
[19] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 212, 1ª coluna.
[20] *Danc* (Suplemento) de 21/5/1987, p. 216, 3ª coluna.

expresso na Constituição que vigorava na época era o direito à escola a partir dos sete até os quatorze anos de idade.

O trabalho do menor e a questão das creches foram os principais temas correlatos debatidos nessa audiência pública. Discutiu-se um novo conceito de creche como sendo um direito da criança e não da mãe. A creche não como um depósito de crianças, mas como um instrumento de educação.

> A Sra. Fúlvia Rosemberg – (...) No Brasil existe ainda uma enorme confusão a respeito do que seja creche. Muitas pessoas consideram ainda a creche como orfanato, um internato, como uma instituição apenas destinada a crianças desvalidas. Isto, efetivamente, pode ocorrer, na medida em que não temos ainda uma prática, não temos ainda uma reflexão, não temos ainda recursos diretamente destinados ao atendimento e à educação da criança de zero a seis anos. Ora, o conceito atual de creche não é o de uma instituição substituta à família; é de uma instituição complementar à família, que permita à criança de zero a seis anos seu pleno desenvolvimento físico, psicológico e social.[21]

Em relação ao problema do menor abandonado, o professor Ivanir fez questão de destacar a diferença que existe entre as terminologias "criança" e "menor". O menor é o discriminado, o filho do pobre, do explorado, das camadas populares.

> O Sr. Ivanir – (...) Temos que compreender que no país temos duas infâncias: uma é a criança; criança lourinha, dos olhos azuis, toma leite Ninho, usa fralda Johnson e brinca com brinquedos Estrela, basta ligar a TV Globo. Essa tem todas as garantias sociais, serão os futuros dirigentes da pátria. E temos outro segmento dessa população, que é considerado o menor, eles não são crianças. Geralmente são negros, mulatos ou descendentes de nordestinos mestiços filhos de favelados, das pessoas sem-terra ou desempregados. Esta é a grande questão que temos que discutir no país. Tem a criança, que é filha da classe dominante, e tem menores, filhos da classe operária.[22]

A palavra "menor" carrega toda uma carga pejorativa que remete ao assistencialismo, à repressão, ao abandono e à delinquência. Dessa forma, foi apresentada uma proposta pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) para que a Subcomissão usasse a terminologia "criança e adolescente" no lugar de "menor". Essa proposta, defendida pela oradora Ana Maria Wilheim, colocou a questão nos seguintes termos:

> A Sra. Ana Maria Wilheim – Gostaria só de reforçar a observação feita pelo companheiro da Associação de Ex-Alunos da Funabem sobre a questão do menor. Gostaria de fazer como sugestão a esta Subcomissão que levasse em consideração o estigma que carrega a terminologia "menor" – o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, assim como a campanha Criança e Constituinte endossam inteiramente esta observação – e vimos propondo, inclusive, no documento da campanha Criança e Constituinte, a terminologia "criança e adolescente", que achamos muito mais justa porque queremos abraçar todos os cidadãos menores de dezoito anos.[23]

Não se pode garantir que a proposta do CNDM, no que se refere à mudança na terminologia, foi acatada, já que o processo constituinte foi uma construção coletiva, sendo difícil estabelecer paternidades, mas deve ter influenciado os constituintes de alguma forma, pois apesar de a Subcomissão ser intitulada "Da Família, do Menor e do Idoso", o Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal foi nomeado como "Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso".

Dando continuidade aos debates sobre o tema "Direitos e deveres do menor", foi realizada em 5 de maio de 1987 a 12ª reunião da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Essa 12ª reunião foi dividida em duas partes. Na primeira parte foram ouvidos tanto representantes do Estado – LBA e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) –, como representantes da sociedade – o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Movimento Criança e Constituinte.

[21] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 172.
[22] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 178, 3ª coluna.
[23] *Danc* (Suplemento) de 27/6/1987, p. 180, 2ª coluna.

O primeiro a usar a palavra foi o Sr. Marcos Vilaça, presidente da LBA, sendo seguido pela Sra. Marina Bandeira, presidente da Funabem. O padre Bruno Sechi, representante do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, movimento social fundado em 1985 com o objetivo de oferecer espaços de organização e formação de crianças e adolescentes excluídos, e a Sra. Carmen Craidy representando o Movimento Criança e Constituinte, uma grande frente formada por movimentos e organismos do Estado e da sociedade, usaram a palavra na parte final da reunião.

Os representantes do Movimento Criança e Constituinte e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua entregaram aos constituintes documentos contendo propostas que foram debatidas e aprovadas nos encontros nacionais promovidos por essas entidades nos meses que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. A Sra. Marina Bandeira também apresentou propostas e sugestões aos constituintes.

O ponto mais marcante e mais emocionante dessa reunião foi a participação das crianças, meninos e meninas de rua, que deram seus depoimentos para a plateia de constituintes e demais ouvintes e cujas falas estão transcritas abaixo.

> A menina Luzimar – Quero falar, primeiro, da violência da cidade satélite do Gama. Como nós sabemos, violência gera violência. E a violência está gerando das polícias mesmo, porque a polícia pega a criança, pega o menor, coloca na DM, e a tortura. E de lá, eles vêm revoltados, se jogando no mundo da droga. Então, para isso não acontecer, nós estamos pedindo, fazendo um apelo, para não vivermos num mundo de violência, porque no Gama está demais. As meninas estão se prostituindo, porque a maioria das pessoas que se prostituem é porque não tem pessoas para as aconselhar. Então, nós estamos precisando muito de pessoas que nos aconselhem.[24]
>
> O menino Argemiro – Estou representando a cidade de Goiânia aqui. Falarei sobre a situação precária do problema da escola lá. Se a pessoa chegar lá cedo, tem que pegar a carteira primeiro, senão, fica em pé na aula, não tem jeito de escrever. Também há violência lá. As meninas que ficam no centro de Goiânia estão todas grávidas dos policiais, porque vão para a delegacia e lá são estupradas e apanham. Não somos nós apenas que estamos aqui, mas muita gente de todo o Brasil e iremos fazer um apelo para que os governadores e constituintes aqui presentes venham nos ajudar para continuarmos nos estudos e ver o que acontece.[25]
>
> O menino Orlando – Eu me chamo Orlando, tenho quatorze anos, estou na fase da adolescência e queria falar sobre a situação da moradia em Goiânia do pessoal mais pobre, da classe mais baixa, porque os salários deles são muito baixos, não têm onde morar, invadem os lotes e são espancados pela polícia. Porque não têm apoio sobre moradia, ganham muito pouco e se pagar aluguel não têm o que comer. Então, eles são humilhados, porque moram nos lotes dos outros e têm que enfrentar a humilhação dos donos da casa e então eles invadem os lotes.[26]

POLÍTICA

Antes da sessão da Subcomissão do Menor, as crianças fizeram festa com bonecos e faixas em frente ao Congresso

Menor vai aos constituintes

Fala do abandono, que Ulysses se compromete a combater

Correio Braziliense, Brasília, nº 8.790, p. 7, 6/5/1987
http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/131192

[24] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 109, 1ª coluna.

[25] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 109, 1ª coluna.

[26] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 109, 2ª coluna.

Na segunda parte da reunião do dia 5 de maio de 1987, foram ouvidos os seguintes expositores: Sra. Yolanda Heloísa de Souza, assistente social que fez a leitura de um documento de sua autoria intitulado Reflexões sobre a Problemática da Criança Brasileira; Sra. Maria do Rosário Cintra, representante da CNBB e da Pastoral do Menor da Arquidiocese de São Paulo; e Sr. Alcino Machado Pinheiro, presidente do Conselho Nacional das Aldeias SOS, projeto que tem por objetivo organizar e manter sistemas de casas-lares e atender crianças sem família.

De maneira geral, as propostas encaminhadas pelos representantes das entidades, durante as audiências públicas que debateram o tema "Direitos e deveres do menor", foram bastante similares e englobam basicamente os seguintes aspectos: proteção especial do Estado e da sociedade para a criança e para o adolescente, por intermédio de políticas afirmativas; proibição do trabalho para o menor de quatorze anos; políticas de saúde e de alimentação para a infância e para a gestante; direito à educação pré-escolar e à creche para crianças entre zero e seis anos de idade; combate rigoroso ao uso de violência e às formas de discriminação contra a criança e o adolescente; igualdade de direitos para os filhos nascidos ou não da relação do casamento. Praticamente todas essas sugestões estão tratadas no artigo 227 da Constituição de 1988. Como já colocado, as propostas foram confluentes e podem ser sistematizadas na fala do relator Eraldo Tinoco.

> O Sr. Relator (Eraldo Tinoco) – (...) Analisando os aspectos que foram aqui colocados e dentro dessa preocupação que é nossa, esta Subcomissão tem uma característica interessante: eu não vejo aqui conflito, como é comum em muitas das Comissões constitucionais. Vejo aqui uma convergência de interesses. É possível que na hora exata de termos um texto que vá retratar todas essas preocupações, todos esses detalhes, todos esses aspectos, não consigamos reunir em alguns artigos de um texto constitucional todas essas preocupações. Talvez tenhamos até divergências na forma de colocar essas preocupações, mas não tenho dúvida de que o ponto fundamental é aquele de consagrarmos no texto constitucional dispositivos que permitam à criança ter a possibilidade de desenvolver plenamente as suas potencialidades, dentro de um contexto social adequado, para que ela não sofra nenhum tipo de marginalização. Acredito que nesse objetivo somos inteiramente unânimes.[27]

3.5. Sistema de adoção

A penúltima audiência pública da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso ocorreu em 6 de maio de 1987 e o tema proposto foi "Sistema de adoção". Cabe destacar que durante essa reunião os expositores perderam o foco e não se fixaram apenas no tema proposto, acabando por debater diversos outros assuntos que, em alguns casos, tinham pouca conexão entre si. Tais assuntos foram: orientação espiritual, planejamento familiar, reforma agrária, habitação popular, meios de comunicação, remessa de lucro das multinacionais, imposto de renda, censura. Inclusive num certo momento o presidente Nelson Aguiar, no papel de mediador, teve que ser manifestar para fazer com que o debate ficasse focado no tema pertinente à reunião.

> O Sr. Presidente (Nelson Aguiar) – Quero lembrar aos Srs. Constituintes que o tema proposto hoje é "Sistema de adoção", embora seja sábio colher todas as propostas que venham em função do direito da família, estou colocando essa questão, porque é o que nos angustia hoje. Por causa da adoção e dos cidadãos estrangeiros não residentes no Brasil, estamos tendo uma coisa escandalosa que é o tráfico de crianças para fora do país. Por causa da adoção, temos as chamadas casas de adoção que são verdadeiras agências de contrabando de crianças. Isso nos preocupa porque nós, como legisladores, temos que definir isso.[28]

A palavra foi franqueada primeiramente ao presidente da CNBB D. Luciano Mendes de Almeida, que argumentou sobre a necessidade da preparação da família adotante e sobre a questão da adoção de crianças brasileiras por cidadãos estrangeiros.

[27] *Danc* (Suplemento) de 1/7/1987, p. 128, 3ª coluna.
[28] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 212, 1ª coluna.

> O Sr. D. Luciano Mendes de Almeida – (...) A questão da adoção, pelo menos na experiência daqueles que trabalham na pastoral do menor, em São Paulo, e também com o conhecimento de outras atividades em determinadas áreas, particularmente, da Igreja, no país, ela levanta não tanto o problema da criança adotada, mas o problema de quem adota essa criança, qual é, realmente, o pré-requisito de adoção, que qualidades deve ter a pessoa, o casal, a família, a comunidade que acolhe uma criança, e, por outro lado, que condições tem a sociedade de auxiliar àqueles que adotam uma criança; em primeiro lugar, para que se preparem para isso e depois para serem auxiliados naquele dia a dia, do início da adoção.[29]
>
> O Sr. D. Luciano Mendes de Almeida – (...) Dentro desse princípio fundamental de que a adoção é um ato de amor e o que leva esse ato de amor a se manifestar, o critério para identificar as condições de educação e adoção, entendemos que temos um princípio para tratar, depois de vários outros aspectos de aplicação, inclusive, se uma criança brasileira pode ou não ser adotada por alguém que não nasceu no Brasil. Conheço muitos casos de adoção, tenho visitado, inclusive no estrangeiro, e posso lhes dizer que a minha resposta é muito positiva, acho que onde há amor, há direito de adotar uma criança.[30]

O próximo a usar a palavra foi o Sr. José M. Mizael de Souza, representante da Escola de Pais do Brasil, movimento particular, voluntário, que nasceu na França e que tem como principal objetivo aprimorar a formação dos pais para poderem exercer melhor suas funções educativas. O Sr. José Mizael entregou um documento com sugestões de sua entidade para os constituintes. Em relação à questão da adoção, é apresentada a seguinte proposta:

> O Sr. José M. Mizael de Souza – (...) Um outro ponto que colocamos nessa mesma linha, e a nível da questão da adoção, foi que colocamos com clareza também no articulado proposto, à página 3/6, que a Constituição assegure aos pais assim adotivos, como naturais – vejam que adotivo está na frente de naturais, pela ênfase necessária, não por hierarquia de valores – o direito à autonomia na criação e educação dos filhos, de acordo com seus princípios e valores. Não há educação sem valores. Não há sociedade sem valores. E a Constituinte nada mais é do que a expressão clara dos valores da sociedade que, através dos seus representantes, legitimamente eleitos, e por ela escolhidos, vão estabelecer a Constituição. Aqui está a nossa participação.[31]

A última a usar a palavra foi a representante da Seicho-no-Ie do Brasil, Sra. Jandira de Castro.

> A Sra. Jandira de Castro – (...) A legislação tem que dar condição à criança que foi adotada para ser filho daquela família. E não com discriminação. Porque se a lei já começar a discriminá-la, imagine então a sociedade como não vai discriminá-la. Nós temos que ter recursos para que essa criança seja criada como filha, realmente. Não entra aí, nesse caso, se a pessoa vai ou não contar, isto é outra coisa, mas, naquele momento, a lei tem que dar segurança para, quando ela olhar no registro dela, não sofrer aquelas discriminações.[32]

Em relação ao tema, o relator Eraldo Tinoco salientou em seu parecer que

> (...) o estímulo à adoção impõe-se em face da realidade, dado o número exorbitante de menores abandonados, principalmente nos grandes centros urbanos. Urge, pois, que se simplifique o processo de adoção. Tratando-se de questão de alta complexidade, a adoção por estrangeiro deve estar condicionada à regulamentação por lei ordinária, inclusive para coibir o tráfico de crianças, prática execrável, que, no entanto, ainda ocorre.[33]

3.6. Proteção ao idoso

[29] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 202, 2ª coluna.
[30] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 202, 3ª coluna.
[31] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 219, 1ª coluna.
[32] *Danc* (Suplemento) de 16/7/1987, p. 222, 1ª coluna.
[33] Documento do processo constituinte – Fase A – Anteprojeto do relator, vol. 214, p. 12. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8c. Acesso em: 27/4/2009.

A última audiência pública da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso tratou do tema "Proteção ao idoso". Da mesma forma como ocorreu durante as audiências que debateram a questão do menor, na reunião sobre o idoso foram ouvidos tanto representantes de órgão institucionais como representantes da sociedade. Pelo lado institucional estiveram presentes a professora Maria Leda de Rezende Dantas, assessora do Ministério da Cultura, e a Sra. Ana Helena Freire de Magalhães Campos, assessora do Sesc do Distrito Federal. Pelo lado da sociedade falaram a Sra. Luciana Caetano Ribeiro, representante do Grupo Comunitário do Gama, e o Sr. Jorge Cauí Júnior, representando o Lar dos Velhinhos. A representante da Casa do Candango Sra. Lourdes Cunha também foi uma das expositoras do dia.

Com base nas falas abaixo, percebe-se que, enquanto os representantes das entidades institucionais fizeram uma análise mais teórica do assunto, os representantes de entidades da sociedade buscaram mostrar a sua vivência, suas práticas, suas necessidades, seu cotidiano. Dessa forma, os constituintes tiveram subsídios suficientes para uma análise abrangente dos temas debatidos. Este foi o princípio das audiências públicas: trazer para o debate representantes com os pensamentos mais diversos para apresentar aos constituintes problemas e sugestões sob vários ângulos.

> A Sra. Maria Leda de Rezende Dantas – (...) Não estou falando de velhos, mas de idade. Que se constitua numa das nossas garantias que o cidadão brasileiro não seja penalizado a pretexto de idade, tenha ele um dia de concepção ou esteja ele no dia da sua morte. A outra questão que gostaria que constasse na Constituição é que não seja permitida, a nenhum pretexto, a segregação de cidadãos brasileiros de qualquer condição. Em outras palavras: uma criança não pode ser reclusa porque é órfã, ainda que se façam eufemismos em cima dessa realidade. O velho não pode ser recluso nem em gaiolas enferrujadas, nem em gaiolas de ouro, isto é, nem em asilos, nem em clínicas geriátricas, nem em *day-care centers*, ou qualquer outras sofisticações que as profissões inabilitantes, que proliferam no nosso meio, venham a criar para o seu benefício.[34]
>
> A Sra. Luciana Caetano Ribeiro – (...) Nós, os idosos do Gama, estamos fazendo um trabalho muito importante juntamente com o Sesc e a Primeira Igreja de Cristo, que nos cede as instalações para nossos encontros e terrenos para nossa horta. Ainda estamos lutando com dificuldades para conseguirmos tantas coisas que nos são de direito e de extrema necessidade. É preciso fazer saber que nós, os idosos, não estamos em condições de ficar esperando por decretos-leis, discussões e outras coisas mais. O que queremos é ação, ação imediata, porque a vida do idoso é muito importante para a própria cultura e também para os adolescentes que muito têm para aprender e ensinar conosco. Para a nossa ação crescer, é necessário que tenhamos um terreno para a nossa própria sede, onde construiríamos uma oficina para fazermos nossos trabalhos e termos um bazar permanente para expor e vender os nossos trabalhos e, assim, conseguirmos uma renda, pois artesanato é cultura, e bem digna de valor. Nesse mesmo terreno poderíamos levantar uma fábrica de fundo de quintal, para fazermos sabão, que tanto serviria para nosso uso como para vendermos. Queremos, também, um professor para ensinar alguns de nós a ler e escrever, pois muitos não têm leitura e isso nos faz muita falta. Gostaríamos muito de plantar e estamos fazendo uma pesquisa muito importante com ervas medicinais e remédios caseiros.[35]
>
> O Sr. Jorge Cauí Júnior – (...) Outra coisa, achamos muito triste quando se leva um idoso a uma instituição para ser acolhido. Não gosto e tenho pedido sempre que não usem a palavra asilo, que é muito chocante, vamos usar outra palavra, o Lar dos Velhinhos, um abrigo, como lá em nossa instituição onde eles se sentem à vontade, os portões são abertos, eles vão à cidade, no Núcleo Bandeirante, que dista a um quilômetro, fazem compras, voltam, e damos toda a liberdade. Eles se sentem felizes, se sentem seguros de ter um amparo que procuramos dar e, sobretudo, o amor que damos a eles. Para tirar esse

[34] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 354, 2ª coluna.
[35] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 356.

> drama íntimo, essa tragédia que trazem na alma. (...) É muito triste quando um filho leva um pai ou uma mãe para um abrigo ou para um lar de velhinhos. (...) Se os filhos se responsabilizassem pelos pais, não teríamos hoje a necessidade de abrigos e de lares de velhinhos.[36]
>
> A Sra. Ana Helena Freire de Magalhães Campos – (...) Não queremos que na nova Constituição a questão do menor e do idoso seja colocada de maneira como foi no Projeto Afonso Arinos, dentro da perspectiva tutelar, mas, sim, numa perspectiva de direito e garantia de cidadania e participação. E temos que ver quais são as decisões urgentes a serem tomadas no Brasil, enquanto definições estruturais, para que não tenhamos futuramente o problema do maior abandonado caminhando lado a lado com o do menor abandonado. A nossa responsabilidade não é só com a atual geração de velhos, mas com as futuras gerações dos que hoje são crianças, jovens e adultos.[37]

Durante a audiência pública, a Sra. Carmelina Pereira Fonseca, representante do Grupo dos Mais Vividos do Sesc, entregou aos constituintes um documento com reivindicações que foram discutidas e aprovadas no III Encontro Nacional dos Idosos, realizado no início de 1987 e que teve como objetivo maior a Constituinte.

Um ponto que foi bastante discutido durante essa reunião foi a questão da segregação dos idosos. De acordo com a expositora Ana Helena Freire Magalhães Campos, o tipo de programa de atendimento adotado pelas instituições pode contribuir tanto para a segregação como para a integração do idoso.

> A Sra. Ana Helena Freire de Magalhães Campos – (...) Quando se tem uma ação é necessário ver a ideologia que está por detrás dela. No momento, prefiro que procuremos alternativas como centros comunitários ou centro de múltiplas funções do que centro de convivência, porque já se está levando uma pecha destinada somente às pessoas de mais idade. Leva-se, então, o estigma de "segregação". Prefiro aquela reunião em que as pessoas se encontram naquela comunidade, lutando pelos seus interesses, pelas suas necessidades de organização e mobilização para facilitar o surgimento de lideranças, porque se não caminharmos juntos, de mãos dadas, jogando responsabilidade somente no Estado, nas instituições, não conseguiremos as nossas soluções.[38]

4. Conclusão

Com o fim das audiências públicas e com base nas sugestões enviadas pela sociedade e nas sugestões dos próprios constituintes, o relator Eraldo Tinoco pode elaborar o seu parecer e o seu anteprojeto, considerado bastante inovador e avançado, que propunha o reconhecimento das uniões estáveis como entidade familiar; a igualdade de direitos entre o homem e a mulher no casamento; a igualdade de direitos para filhos nascidos fora do casamento. Propunha, ainda, o reconhecimento de dever dos filhos em amparar os pais na velhice; a proibição do trabalho para menores de quatorze anos e o direito à educação desde o nascimento. O anteprojeto foi, posteriormente, apreciado e aprovado pelo colegiado da Subcomissão, por onze votos favoráveis e nenhum contrário. A conclusão, apresentada pelo relator em seu parecer, é a síntese do que foram as audiências públicas realizadas pela Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso:

> O Sr. Relator (Eraldo Tinoco) – (...) Com o propósito de colher sugestões de entidades especializadas, a Subcomissão realizou, no período de 21 de abril a 7 de maio do corrente ano, várias audiências públicas. Adotou-se o critério de que as próprias instituições, espontaneamente, se apresentassem para os debates (...). Em algumas sessões pôde o público manifestar-se, debatendo com os expositores e com os constituintes. Temas como a igualdade entre os cônjuges, a natureza da sociedade conjugal, planejamento familiar, foram amplamente discutidos e forneceram, em alguns casos, elementos decisivos para o trabalho desta Subcomissão.[39]

[36] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 358, 1ª coluna.
[37] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 359, 2ª coluna.
[38] *Danc* (Suplemento) de 17/7/1987, p. 369, 1ª coluna.
[39] *Danc* (Suplemento) de 18/7/1987, p. 249-250.

Anexo: Quadro das Audiências Públicas

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
4ª 21/4/1987	Comba Marques Porto	Representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Natureza da sociedade conjugal
5ª 22/4/1987	Daniel Barbato	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Planejamento familiar
	Geraldo Hideu Osani	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Aborto
6ª 23/4/1987	João Evangelista dos Santos	Médico e representante da Academia Fluminense de Medicina	Planejamento familiar
	Dernival da Silva Brandão	Médico e representante da CNBB	Planejamento natural da Família
9ª 29/4/1987	Daniel Barbato	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Assistência materno-infantil
	Eleonora Menecutti Oliveira	Professora da Universidade Federal da Paraíba, membro do Coletivo Feminista de Sexualidade e Saúde de SP e representante do Movimento de Mulheres	Proteção à gestante, à mãe e à família
	Marília Largura	Professora da UnB	Direito à vida
	Ana Lieser Toler	Professora da AEUDF	Contracepção
	Carmem Maria Souto	Historiadora	Idem

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
10ª Ext. 30/4/1987 (realizada na Assembleia Legislativo do Espírito Santo)	Ary Lopes Ferreira	Representante da Associação dos Dirigentes de Obras e Monitores do Espírito Santo e da Campanha do Bem-Estar do Menor	Questão social do menor
	Magalhães	Representante do Movimento dos Idosos e representante da Associação dos Aposentados do ES	Direitos dos aposentados e pensionistas do Brasil; salário do Fundo Rural
	Sônia Deorce	Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua e representante do Movimento Estadual Criança e Constituinte – ES	Criança: saúde e educação
	Luiz Augusto	Associação Capixaba de Pessoas com Deficiência	A problemática do deficiente
	Lourival Lopes Cunha	Representante do Movimento do Bairro de Canaã, Vitória – ES	Piso salarial para aposentados: passe livre para ônibus; reajuste salarial na cesta básica; banco do livro
	Maria Ângela Varela Cabral	Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória – ES	Marginalização do menor
	Luciano Nasser Rezende	Comissão Municipal Pró-Criança da Prefeitura de Vitória – ES	Resgate dos direitos da cidadania dos meninos e meninas de rua
	Aloísio Kroeling	Movimento Comunitário de Vila Velha – ES	
	Afonso Pastore	Padre e representante da Pastoral do Menor	Aborto: dissolução da sociedade conjugal
	Margarida Maria Bizoto	Presidente do Centro da Integração da Mulher – ES	Idoso, menor; aborto
	Roberto Mariano	Professor, advogado e membro da Associação de Ex-Alunos Internos do ES	Problema social do menor, proteção do Estado
	João Pereira Neto	Associação dos Moradores de Morada de Vila Betânia, município de Viana – ES	Escolas agrícolas para o menor
	Manoel da Silva	Presidente da Comissão dos Agricultores Sem-Terra no município de Pinheiros – ES	Reforma agrícola
	Marcelo Siano	Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória	Direitos humanos

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
11ª 4/5/1987	Alda Marco Antônio	Representante da Secretaria do Menor do estado de São Paulo	Direitos e deveres do menor
	Ana Maria Wilhein	Representante da Coordenação da Comissão da Creche do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Direito da criança de zero a seis anos
	Fúlvia Rosemberg	Representante da Fundação Carlos Chagas	Programa de Menores de São José dos Campos
	Antônio José Mendes Faria	Prefeito de São José dos Campos – SP	Programa de Menores de São José dos Campos
	Ivanir dos Santos	Representante da Associação dos Ex-Alunos da Funabem	Questão do menor
12ª 5/5/1987	Marcos Vinícius Rodrigues Vilaça	Presidente da LBA	Direitos e deveres do menor
	Marina Bandeira	Presidente da Funabem	Problema do menor
	Bruno Sechi	Coordenador do Movimento de Meninos e Meninas de Rua	Movimento de Meninos e Meninas de Rua
	Luzimar	Menor, moradora do Gama – DF	Violência da cidade-satélite do Gama
	Argemiro	Menor, representante da cidade de Goiânia	Situação precária do problema escolar em Goiânia
	Orlando	Menor, representante da cidade de Goiânia	Situação de moradia em Goiânia
	Bárbara Estela de Figueiredo	Representante da Embaixada da Paz	Tratado perpétuo de paz entre o Brasil e as suas crianças que estão em miséria
	André Luiz de Jesus	Menor, representante da Pastoral do Menor de Duque de Caxias – RJ	
	Valmer	Representante do Movimento de Meninos e Meninas de Rua, Caxias – RJ	
	Carmen Craidy	Representante do Movimento Criança e Constituinte	Questão da criança e dos jovens brasileiros
	Yolanda Heloisa de Souza	Assistente Social	Reflexões sobre a problemática da criança brasileira
	Maria do Rosário Cintra	Representante da CNBB	Questão da criança e dos jovens brasileiros
	Alcino Machado Pinheiro	Presidente do Conselho Nacional das Aldeias SOS	Sistema de casas-lares

Reunião	Expositor		Assunto
Nº e Data	Nome	Qualificação	
13ª 6/5/1987	Luciano Mendes de Almeida	Presidente da CNBB	Sistema de adoção
	José Mendo Mizael de Souza	Representante da Escola de Pais do Brasil	Escola de pais no Brasil
	Eiji Murakami	Representante da Seicho-no-Ie	Instituto da adoção
	Jandira de Castro	Representante da Seicho-no-Ie do Brasil	Direito à vida – adoção
14ª 7/5/1987	Maria Leda de Resende Dantas	Assessora do Ministério da Cultura	Direitos do idoso
	Lourdes Cunha	Presidente da Casa do Candango	Assistência ao idoso – dignidade e liberdade
	Luciana Caetano Ribeiro	Representante do Grupo Comunitário do Gama	Grupo comunitário de idosos
	Jorge Cauhy Júnior	Representante do Centro Espírita Sebastião, o Mártir, e presidente do Lar dos Velhinhos Maria de Madalena	Proteção ao idoso
	Ana Helena Freire de Magalhães Campos	Assessora do Grupo dos Mais Vividos (Sesc)	Políticas públicas e envelhecimento populacional
	Carmelinda Pereira Fonseca	Representante do Grupo dos Mais Vividos Sesc – Brasília)	Encontro nacional de idosos
	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	Representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (Onedef)	Idoso deficiente – discriminação
	Geraldo Borges da Silva	Pastor	O idoso nos meios de comunicação
	Iris Berlinck da Silva	Diretora da Coordenação de Apoio Parlamentar da CD e representante do Grupo Experientes da Vida	Imagem do idoso nos meios de comunicação. Programa para idosos
	Maria da Costa Mena Barreto	Representante do Grupo dos Mais Vividos	Restauração da família
	Carneiro	Representante da Associação dos Veteranos Brasileiros	Veteralinidade – Projeto Neném

Anexos

Composição Partidária na Assembleia Nacional Constituinte

Bancadas partidárias na instalação da ANC
(1/2/1987)

Partido	Bancada
PMDB	303
PFL	135
PDS	38
PDT	26
PTB	18
PT	16
PL	07
PDC	06
PCB	03
PcdoB	03
PSB	02
PSC	01
PMB	01
Total	**559**

Fonte: *O processo constituinte 1987-1988*. Coordenação editorial de Milton Guran. Brasília: Ágil, 1988, p. 192.

Bancadas partidárias na promulgação da Constituição
(5/10/1988)

Partido	Bancada
PMDB	238
PFL	125
PSDB	48
PDS	35
PDT	29
PTB	29
PT	15
PDC	13
PL	7
PSB	6
PCdoB	5
PCB	3
PMB	01
PTR	1
PJ	1
Sem Partido	3
Total	**559**

Fonte: *Jornal da Constituinte*, 5/10/1988; *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

COMISSÕES

I — COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER

Presidente:
Mário Assad — PFL-MG
1º-Vice-Presidente:
Aécio Neves — PMDB-MG
2º-Vice-Presidente:
Anna Maria Rattes — PMDB-RJ
Relator:
José Paulo Bisol — PMDB-RS

Titulares

PMDB

Aluízio Bezerra
Fábio Lucena
Humberto Lucena
José Paulo Bisol
Aécio Neves
Anna Maria Rattes
Antônio Câmara
Antônio Mariz
Délio Braz
Djenal Gonçalves
Geraldo Bulhões
Gonzaga Patriota
João Agripino
João Herrmann Neto
João Rezek
Joaquim Haickel
José Carlos Grecco
José Mendonça de Morais
José Viana
Lúcia Vânia
Luiz Viana Neto
Magalo Vilela
Manuel Viana
Maurício Nasser
Maurílio Ferreira Lima
Milton Barbosa
Milton Lima
Paulo Almada
Francisco Rollemberg
Raul Belém
Samir Achôa
Udorico Pinto
Ziza Valadares

PFL

Albérico Cordeiro
Antônio Ferreira
Cleonâncio Fonseca
Costa Ferreira
Homero Santos
Jairo Azi
João Menezes
Jonival Lucas
José Mendonça Bezerra
Lúcia Braga
Odacir Soares
Orlando Pacheco
Sarney Filho
Victor Trovão
Mário Assad

PDS

Adauto Pereira
Darcy Pozza
Narciso Mendes
Ubiratan Spinelli

PDT

José Fernandes
Lysâneas Maciel
Roberto D'Ávila

PTB

Dirce Quadros
Jaime Paliarin

PT

João Paulo Pires
Vago

PL

José Carlos Coutinho

PDC

Vago

PC do B

Vago

Suplentes

PMDB

Paulo Macarini
José Ignácio Ferreira
Leite Chaves
Mansueto de Lavor
Meira Filho
Aloísio Vasconcelos
Aloysio Teixeira
Antônio de Jesus
Arnaldo Moares
Benedicto Monteiro
Borges da Silveira
Cid Carvalho
Cristina Tavares
Eliel Rodrigues
Fábio Feldmann
Flávio Palmier da Veiga
Francisco Küster
Hélio Duque
Jorge Uequed
Luís Roberto Ponte
Maria Lúcia
Mário Lima
Matheus Iensen
Maurício Pádua
Nyder Barbosa
Oswaldo Macedo
Paulo Zarzur
Renan Calheiros
Rita Camata
Sérgio Spada
Sigmaringa Seixas
Sílvio Abreu
Theodoro Mendes
Vingt Rosado

PFL

Afonso Arinos
Cristóvam Chiaradia
Edme Tavares
Flávio Rocha
Jairo Carneiro
Jesualdo Cavalcanti
João Machado Rollemberg
José Teixeira
Lourival Baptista
Maluly Neto
Manoel Castro
Maria de Lourdes Abadia
Paulo Marques
Rita Furtado
José Thomaz Nonô

PDS

Arnold Fioravante
Artenir Werner
Felipe Mendes
Jarbas Passarinho

PDT

Airton Cordeiro
Chico Humberto
João de Deus

PTB

Farabulini Júnior
José Egreja

PT

Benedita da Silva
Vladimir Palmeira

PL

Álvaro Valle

PDC

Sotero Cunha

PC do B

Lídice da Mata

Secretário: Carlos Brasil de Araújo (tel. 213-7022)

I-A — Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

Presidente:
Roberto D'Ávila — PDT-RJ
1º-Vice-Presidente:
Aluízio Bezerra — PMDB-AC
2º-Vice-Presidente:
Antônio Ferreira — PFL-AL
Relator:
João Herrmann Neto — PMDB-SP

Titulares

PMDB

Aluízio Bezerra
Aécio Neves
Geraldo Bulhões
João Herrmann Neto
José Carlos Grecco
Luiz Viana Neto
Manuel Viana
Maurício Nasser
Milton Barbosa
Milton Lima
Paulo Macarini
Francisco Rollemberg

PFL

Antônio Ferreira
Cleonâncio Fonseca
Odacir Soares
Sarney Filho
Victor Trovão

PDS

Vago

PDT

Roberto D'Ávila

PTB

Vago

PT

Vago

Suplentes

PMDB

Paulo Macarini
Borges da Silveira
Cristina Tavares
Hélio Duque
Jorge Uequed
Luís Roberto Ponte
Mário Lima
Matheus Iensen
Sérgio Spada
Sigmaringa Seixas
Sílvio Abreu

PFL

Jairo Carneiro
Flávio Rocha
Jesualdo Cavalcanti
João Machado Rollemberg
José Teixeira

PDS

Vago

PDT

Chico Humberto

PTB

Vago

PT

Benedita da Silva

Secretária: Regina Beatriz Ribas Mariz (tels. 213-6999 e 213-7001)

Local: Sala D.1 Anexo II

I-B — Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias

Presidente:
Maurílio Ferreira Lima — PMDB-PE
1º-Vice-Presidente:
Orlando Pacheco — PFL-SC
2º-Vice-Presidente:
Ulduríco Pinto — PMDB-BA
Relator:
Lysâneas Maciel — PDT-RJ

Titulares

PMDB

Fábio Lucena — Maurílio Ferreira Lima
Humberto Lucena — Paulo Almada
Anna Maria Rattes — Samir Achôa
Gonzaga Patriota — Ulduríco Pinto
João Agripino — Ziza Valadares
João Rezek

PFL

Albérico Cordeiro — João Menezes
Orlando Pacheco
Homero Santos

PDS

Adauto Pereira

PDT

Lysâneas Maciel

PTB

Jayme Paliarin

PT

João Paulo

Suplentes

PMDB

José Ignácio Ferreira — Fábio Feldmann
Leite Chaves — Flávio Palmier da Veiga
Aloísio Vasconcelos — Paulo Zarzur
Arnaldo Moraes — Renan Calheiros
Benedicto Monteiro — Vingt Rosado
Cid Carvalho

PFL

Maria de Lourdes Abadia — Cristóvam Chiaradia
Paulo Marques — Manoel Castro
Rita Furtado

PDS

Artenir Werner

PDT

João de Deus Antunes

PTB

José Egreja

PT

Vago

Secretário: Walter Flores Figueira (tels. 213-7010 e 213-7013)
Local: Sala D-3 Anexo II.

I-C — Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

Presidente:
Antonio Mariz — PMDB-PB
1º-Vice-Presidente:
Lúcia Braga — PFL-PB
2º-Vice-Presidente:
Antônio Câmara — PMDB-RN
Relator:
Darcy Pozza — PDS-RS

Titulares

PMDB

Délio Braz — José Mendonça de Morais
Antonio Câmara — José Viana
Antonio Mariz — Lúcia Vânia
Djenal Gonçalves — Maguito Vilela
Joaquim Haickel — Raul Belém
Vago
Vago

PFL

Jairo Azi
Lúcia Braga — José Mendonça Bezerra
Jonival Lucas — Costa Ferreira

PDS

Darcy Pozza — Ubiratan Spinelli
Narciso Mendes

PDT

José Fernandes

PTB

Dirce Quadros

PL

José Carlos Coutinho

Suplentes

PMDB

Mansueto de Lavor — Maria Lúcia
Meira Filho — Maurício Pádua
Aloysio Teixeira — Nyder Barbosa
Antonio de Jesus — Osvaldo Macedo
Eliel Rodrigues — Rita Camata
Francisco Kuster — Theodoro Mendes

PFL

Maluly Neto — Edme Tavares
José Thomaz Nonô — Afonso Arinos
Lourival Baptista

PDS

Arnold Fioravante — Jarbas Passarinho
Felipe Mendes

PDT

Airton Cordeiro

PTB

Farabulini Júnior

PL

Vago

Secretário: Alia Tobias
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — sala D-2 (tels. 213-6903 e 213-6904)

II — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Presidente:
José Thomaz Nonô — PFL-AL
1º-Vice-Presidente:
Nabor Júnior — PMDB-AC
2º-Vice-Presidente:
José Maranhão — PMDB-PB
Relator:
José Richa — PMDB-PR

Titulares

PMDB

Chagas Rodrigues — Luiz Alberto Rodrigues
José Richa — Luiz Freire
Meira Filho — Mário Bouchardet
Nabor Júnior — Maurício Fruet
Ruy Bacelar — Mauro Miranda
Alexandre Puzyna — Messias Soares
Amílcar Moreira — Nestor Duarte
Del Bosco Amaral — Paes de Andrade
Denisar Arneiro — Paulo Mincarone
Fernando Gomes — Paulo Roberto
Fernando Velasco — Renato Bernardi
Francisco Carneiro — Roberto Rollemberg
Geraldo Melo — Ronaldo Carvalho
Hilário Braun — Ruben Figueiró
Ivo Cersósimo — Sigmaringa Seixas
José Dutra — Vilson Souza
José Maranhão — Wagner Lago

PFL

Aloysio Chaves — Jofran Frejat
Annibal Barcellos — José Teixeira
Chagas Duarte — Mozarildo Cavalcanti
Elieser Moreira — Sérgio Brito
Eraldo Trindade — Valmir Campelo
Geovani Borges — Waldec Ornelas
Guilherme Palmeira — José Thomaz Nonô
João Lobo

PDS

Davi Alves Silva — Lavoisier Maia
Felipe Mendes — Melo Reis

PDT

Carlos Cardinal — Edésio Frias
Vago — Edélsio Frias

PTB

Marluce Moreira Pinto — Vago

PT

Victor Buaiz — Vago

PL

Vago

PDC

Siqueira Campos

PC do B

Vago

Suplentes

PMDB

Dirceu Carneiro — Aluízio Campos
Louremberg Nunes Rocha — Arnaldo Martins
Olavo Pires — Asdrubal Bentes
Pompeu de Souza — Carlos Vinagre
Ronaldo Aragão — Carrel Benevides
Airton Sandoval — Firmo de Castro
Geraldo Campos

Gidel Dantas
Gonzaga Patriota
Hélio Manhães
Irajá Rodrigues
José Carlos Vasconcelos
José Serra
José Viana
Jutahy Júnior
Márcia Kubitschek
Milton Barbosa
Naphtali Alves
Nion Albernaz
Onofre Corrêa
Osmundo Rebouças
Paulo Silva
Raimundo Rezende
Raul Ferraz
Rosa Prata
Rospide Netto
Ubiratan Aguiar
Vasco Alves

PFL

Arnaldo Prieto
Benito Gama
Dionísio Dal-Prá
Divaldo Suruagy
Humberto Souto
Inocêncio Oliveira
Jacy Scanagatta
José Agripino
José Camargo
Eraldo Tinoco
José Santana
Leur Lomanto
Mário Assad
Ricardo Fiuza
Salatiel Carvalho

PDS

Aécio de Borba
César Cals Neto
Gerson Peres
Narciso Mendes

PDT

Adroaldo Streck
José Fernandes
Maurício Corrêa

PTB

Dirce Quadros
Mendes Botelho

PT

Paulo Paim
Plínio de Arruda Sampaio

PL

Vago

PDC

Vago

PC do B

Vago

Secretário: Edson Nogueira da Gama (tels. 213-6977 e 213-6980)
Local: Sala B Anexo II

II-A — Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Presidente:
Jofran Frejat — PFL-DF
1º-Vice-Presidente:
Meira Filho — PMDB-DF
2º-Vice-Presidente:
Ruben Figueiró — PMDB-MS
Relator:
Sigmaringa Seixas — PMDB-DF

Titulares

PMDB

Meira Filho
Ruy Bacelar
Francisco Carneiro
Messias Soares
Paes de Andrade
Paulo Mincarone
Roberto Rollemberg
Ruben Figueiró
Sigmaringa Seixas
Vilson Souza
Wagner Lago

PFL

Aníbal Barcelos
Chagas Duarte
Geovani Borges
Mozarildo Cavalcanti
Jofran Frejat

PDS

Felipe Mendes

PDT

Vago

PTB

Marluce Pinto

PT

Vago

Suplentes

PMDB

Olavo Pires
Pompeu de Sousa
Aluízio Campos
Geraldo Campos
Gidel Dantas
José Carlos Vasconcelos
Márcia Kubitschek
Milton Barbosa
Osmundo Rebouças
Rosa Prata
Vasco Alves

PFL

Arnaldo Prieto
Dionísio Dal-Prá
Jacy Scanagatta
José Camargo
Mário Assad

PDS

César Cals Neto

PDT

Maurício Corrêa

PTB

Mendes Botelho

PT

Vago

Secretário: Antonio Fernando Borges Maruan
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala B-1 (tel. 213-6929)

II-B — Subcomissão dos Estados

Presidente:
Chagas Rodrigues — PMDB-PI
1º-Vice-Presidente:
Valmir Campelo — PFL-DF
2º-Vice-Presidente:
Fernando Gomes — PMDB-BA
Relator:
Siqueira Campos — PDC-GO

Titulares

PMDB

Chagas Rodrigues
Nabor Júnior
Amílcar Moreira
Del Bosco Amaral
Fernando Gomes
Fernando Velasco
Hilário Braun
Mário Bouchardet
Paulo Roberto
Renato Bernardi
Ronaldo Carvalho

PFL

Guilherme Palmeira
João Lobo
José Teixeira
Valmir Campelo

PDS

Devi Alves Silva

PDT

Carlos Cardinal

PTB

Vago

PT

Vago

PDC

Siqueira Campos

Suplentes

PMDB

Airton Sandoval
Asdrubal Bentes
Gonzaga Patriota
Hélio Manhães
Irajá Rodrigues
José Serra
Jutahy Júnior
Naphtali Alves
Nion Albernaz
Onofre Corrêa
Rospide Netto

PFL

Humberto Souto
Eraldo Tinoco
José Santana
Divaldo Suruagy
José Agripino

PDS

Gerson Peres

PDT

Adroaldo Streck

PTB

Vago

PT

Paulo Paim

PDC

Vago

Secretária: Maria Inês de Bessa Lins
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala B-2 (tel. 213-6947)

II-C — Subcomissão dos Municípios e Regiões

Presidente:
Luiz Alberto Rodrigues — PMDB-MG
1º-Vice-Presidente:
Mauro Miranda — PMDB-GO
2º-Vice-Presidente:
José Dutra — PMDB-AM
Relator:
Aloysio Chaves — PFL-BA

Titulares

PMDB

Alexandre Puzyna
Denisar Arneiro
Geraldo Melo
Ivo Cersósimo
José Dutra
José Maranhão
Luiz Alberto Rodrigues
Luiz Freire
Maurício Fruet
Mauro Miranda
Nestor Duarte

PFL

Eliezer Moreira
Eraldo Trindade
Sérgio Brito
Waldeck Ornelas
Aloysio Chaves

PDS

Lavoisier Maia
Mello Reis

PDT

Edésio Frias

PTB

Vago

PT

Vitor Buaiz

Suplentes

PMDB

Dirceu Carneiro	Firmo de Castro
Louremberg Nunes Rocha	José Viana
Ronaldo Aragão	Paulo Silva
Arnaldo Martins	Raimundo Rezende
Carlos Vinagre	Raul Ferraz
Carrel Benevides	Ubiratan Aguiar

PFL

Benito Gama	Ricardo Fiuza
Inocêncio Oliveira	Salatiel Carvalho
Leur Lomanto	

PDS

Aécio Borba	Narciso Mendes

PDT

José Fernandes

PTB

Vago

PT

Plínio Arruda Sampaio

Secretária: Iná Fernandes Costa
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala B-3 (tels. 213-6912 e 213-6915)

III — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMAS DE GOVERNO

Presidente:
Oscar Corrêa — PFL-MG
1º-Vice-Presidente:
Maurício Corrêa — PDT-DF
2º-Vice-Presidente:
Dalton Canabrava — PMDB-MG
Relator:
Egídio Ferreira Lima — PMDB-PE

Titulares

PMDB

José Fogaça	Jorge Hage
Leite Chaves	Jorge Leite
Leopoldo Peres	José Costa
Luiz Viana	Jutahy Júnior
Nelson Wedekin	Leopoldo Bessone
Actival Gomes	Luiz Henrique
Agassiz Almeida	Manoel Ribeiro
Albérico Filho	Maurício Pádua
Aloysio Teixeira	Michel Temer
Álvaro Antônio	Miro Teixeira
Carlos Vinagre	Moysés Pimentel
Dalton Canabrava	Nilson Sguarezi
Egídio Ferreira Lima	Osvaldo Macedo
Expedito Machado	Plínio Martins
Francisco Amaral	Raul Ferraz
Genebaldo Correia	Rubem Branquinho
Hélio Manhães	Sílvio Abreu
Henrique Eduardo Alves	

PFL

Alexandre Costa	Leur Lomanto
Enoc Vieira	Lúcio Alcântara
Erico Pegoraro	Paes Landim
Hugo Napoleão	Ronaro Corrêa
Humberto Souto	Vinícius Cansanção
Jairo Carneiro	Oscar Corrêa
Jesualdo Cavalcanti	José Lourenço
José Jorge	

PDS

José Bonifácio de Andrada	Henrique Córdova
César Cals Neto	Victor Faccioni

PDT

Bocayuva Cunha	Maurício Corrêa
Vivaldo Barbosa	

PTB

Carlos Alberto	Farabulini Júnior

PT

Gumercindo Milhomem	Plínio Arruda Sampaio

PL

Itamar Franco

PDC

Paulo Roberto Cunha

PC do B

Eduardo Bonfim

Suplentes

PMDB

Carlos De'Carli	Israel Pinheiro Filho
Fernando Henrique Cardoso	Ivo Mainardi
Humberto Lucena	João Carlos Bacelar
Mário Covas	José Carlos Martinez
Ruy Bacelar	José Geraldo
Antônio Mariz	José Guedes
Artur da Távola	Lélio Souza
Bernardo Cabral	Manoel Moreira
Caio Pompeu	Max Rosenmann
Carlos Mosconi	Mendes Ribeiro
Del Bosco Amaral	Milton Reis
Djenal Gonçalves	Nelson Jobim
Fernando Bezerra Coelho	Nestor Duarte
Fernando Lyra	Osvaldo Lima Filho
Gustavo de Faria	Wagner Lago
Haroldo Sabóia	Ralph Biasi
Ibsen Pinheiro	Robson Marinho
	Celso Dourado

PFL

Alair Ferreira	José Mendonça Bezerra
Alcenir Guerra	Jesus Tajra
Aroldo de Oliveira	Júlio Campos
Costa Ferreira	Levy Dias
Edison Lobão	Maurício Campos
Fausto Rocha	Mussa Demes
Jairo Azi	Messias Góis
João da Mata	

PDS

Carlos Virgílio	Myrian Portella
Cunha Bueno	Virgílio Galassi

PDT

Adhemar de Barros Filho	Brandão Monteiro
Vivaldo Barbosa	

PTB

Marluce Moreira Pinto	Roberto Villar Torres

PT

João Paulo Pires	Vago

PL

Adolfo Oliveira

PDC

Vago

PC do B

Haroldo Lima

Secretário: Ruy Omar Prudêncio da Silva
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala A (tels. 213-6920 e 213-6921)

III-A — Subcomissão do Poder Legislativo

Presidente:
Bocayuva Cunha — PDT-RJ
1º-Vice-Presidente:
Rubem Branquinho — PMDB-AC
2º-Vice-Presidente:
Itamar Franco — PL-MG
Relator:
José Jorge — PFL-PE

Titulares

PMDB

Luiz Viana	Leopoldo Bessone
Nelson Wedekin	Luiz Henrique
Actival Gomes	Manoel Ribeiro
Álvaro Antônio	Rubem Branquinho
Hélio Manhães	
Jorge Hage	

PFL

Alexandre Costa	Lúcio Alcântara
Jesualdo Cavalcanti	
José Jorge	

PDS

Henrique Córdova	Victor Faccioni

PDT

Bocayuva Cunha

PTB

Farabulini Júnior

PT

Vago

PL

Itamar Franco

Suplentes

PMDB

Fernando Henrique Cardoso	Max Rosenmann
Mário Covas	Nelson Jobim
Caio Pompeu	Osvaldo Lima Filho
Fernando Bezerra Coelho	Celso Dourado
José Guedes	Ralph Biasi
	Robson Marinho
	Bernardo Cabral

PFL

Alair Ferreira	José Mendonça Bezerra
Alcenir Guerra	Júlio Campos
Levy Dias	

PDS

Myrian Portela	Cunha Bueno

PDT

Vivaldo Barbosa

PTB

Roberto Torres

PT

Vago

PL

Vago

Secretária: Maria Linda Morais de Magalhães
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala A-1 (tels. 213-7019 e 213-7016)

III-B — Subcomissão do Poder Executivo

Presidente:
Albérico Filho — PMDB-MA
1º-Vice-Presidente:
Vivaldo Barbosa — PDT-RJ
2º-Vice-Presidente:
César Cals Neto — PDS-CE
Relator:
José Fogaça — PMDB-RS

Titulares

PMDB

José Fogaça	Genebaldo Correia
Agassiz Almeida	Henrique Eduardo Alves
Albérico Filho	Jorge Leite
Aloysio Teixeira	Jutahy Júnior
Dalton Canabrava	Maurício Pádua
Expedito Machado	Oswaldo Macedo
	Miro Teixeira

PFL

Enoc Vieira	Humberto Souto
Erico Pegoraro	Leur Lomanto
Hugo Napoleão	

PDS

Bonifácio de Andrade	César Cals Neto

PDT

Vivaldo Barbosa

PTB

Carlos Alberto

PT

Gumercindo Milhomem

PDC

Paulo Roberto Cunha

PC do B

Eduardo Bonfim

Suplentes

PMDB

Carlos DE'Carli	Artur da Távola
Ruy Bacelar	Carlos Mosconi
Antônio Mariz	Fernando Lyra
Israel Pinheiro Filho	Mendes Ribeiro
José Geraldo	Milton Reis
Manoel Moreira	

PFL

Costa Ferreira	Mussa Demes
Jairo Azi	Maurício Campos
João da Mata	

PDS

Carlos Virgílio	Virgílio Galassi

PDT

Brandão Monteiro

PTB

Marluce Pinto

PT

João Paulo

PDC

Vago

PC do B

Haroldo Lima

Secretária: Iole Lazzarini (tels. 213-6987 e 213-6990)

Local: Sala A-2, Anexo II

III-C — Subcomissão do Poder Judiciário

Presidente:
José Costa — PMDB-AL
1º-Vice-Presidente:
Jairo Carneiro — PFL-BA
2º-Vice-Presidente:
Plínio Martins — PMDB-MS
Relator:
Plínio Arruda Sampaio — PT-SP

Titulares

PMDB

Leite Chaves	Sílvio Abreu
Leopoldo Peres	Moysés Pimentel
Carlos Vinagre	Nilson Gibson
Francisco Amaral	Plínio Martins
José Costa	Raul Ferraz
Michel Temer	

PFL

Jairo Carneiro	Paes Landim
Ronaro Corrêa	José Lourenço
	Vinicius Cansanção

PDS

Vago

PDT

Maurício Corrêa

PTB

Vago

PT

Plínio Arruda Sampaio

Suplentes

PMDB

Humberto Lucena	Ibsen Pinheiro
Wagner Lago	Ivo Mainardi
Del Bosco Amaral	João Carlos Bacelar
Djenal Gonçalves	José Carlos Martinez
Gustavo de Faria	Lélio Souza
Haroldo Sabóia	Nestor Duarte

PFL

Aroldo de Oliveira	Jesus Tajra
Fausto Rocha	Edison Lobão
	Messias Góis

PDS

Vago

PDT

Adhemar de Barros Filho

PL

Adolfo Oliveira

PT

Vago

Secretária: Tasmânia Maia de Brito Guerra (tel. 224-4719)
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados — Sala A-3

IV — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES

Presidente:
Jarbas Passarinho — PDS-PA
1º-Vice-Presidente:
Asdrubal Bentes — PMDB-PA
2º-Vice-Presidente:
Saulo Queiroz — PFL-MS
Relator:
Prisco Viana — PMDB-BA

Titulares

PMDB

Iran Saraiva	Heráclito Fortes
Mário Covas	Israel Pinheiro Filho
Olavo Pires	José Tavares
Raimundo Lira	José Melo
Antero de Barros	Lélio Souza
Antônio Britto	Luiz Soyer
Antônio Perosa	Mário de Oliveira
Arnaldo Martins	Nelton Friedrich
Arnaldo Moraes	Osmir Lima
Asdrubal Bentes	Prisco Viana
Carlos Benevides	Ralph Biasi
Deso Coimbra	Roberto Brant
Euclides Scalco	Robson Marinho
Fausto Fernandes	Ronaldo Cezar Coelho
Felipe Cheidde	Rospide Netto
Francisco Sales	Edivaldo Motta
Hélio Rosas	Waldir Pugliesi

PFL

Alair Ferreira	Nivaldo Machado
Alércio Dias	Ricardo Fiuza
Etevaldo Nogueira	Ricardo Izar
Evaldo Gonçalves	Sadie Hauache
Jaime Santana	Ézio Ferreira
José Agripino	Saulo Queiroz
José Camargo	Luiz Marques
Maurício Campos	Horácio Ferraz
	Vago

PDS

Artenir Werner	Telmo Kirst
Jarbas Passarinho	Carlos Virgílio

PDT

Airton Cordeiro	Moema São Thiago
Cesar Maia	

PTB

Francisco Rossi	Ottomar de Souza Pinto

PT

José Genoíno	Paulo Delgado

PL

Vago

PDC

Vago

PC do B

Lídice da Mata

Suplentes

PMDB

Alfredo Campos	Gerson Camata

José Richa
Jutahy Magalhães
Rachid Saldanha Derzi
Agassiz de Almeida
Alarico Abib
Antônio Carlos Franco
Basílio Villani
Cardoso Alves
Domingos Leonelli
Ruy Nedel
Egídio Ferreira Lima
Ervin Bonkoski
Fernando Gasparian
Genebaldo Correia
Geraldo Alkmin
Geraldo Fleming
Geraldo Melo
Joaquim Haickel
Jorge Vianna
José Freire
José Ulisses de Oliveira
Luiz Viana Neto
Maguito Vilela
José Fogaça
Moysés Pimentel
Nilson Gibson
Percival Muniz
Pimenta da Veiga
Roberto Rollemberg
Tadeu França
Valter Pereira
Paulo Ramos

PFL

Agripino Oliveira Lima
Albérico Cordeiro
Aloysio Chaves
Assis Canuto
Carlos Chiarelli
Eunice Michiles
Francisco Benjamim
Furtado Leite
Guilherme Palmeira
Luís Marques
Oscar Corrêa
Ronaro Corrêa
Rubem Medina
Dionísio Hage
Sérgio Brito

PDS

Antoniocarlos Konder Reis
Henrique Córdova
João Castelo
José Luiz Maia

PDT

Feres Nader
Lysâneas Maciel
Vago

PTB

Sólon Borges dos Reis
José Elias Moreira

PT

Florestan Fernandes

PL

Vago

PDC

Mauro Borges

PC do B

Vago

Secretária: Sônia de Andrade Peixoto (tels. 211-4251 e 211-3512)

IV-A — Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

Presidente:
Israel Pinheiro Filho — PMDB-MG
1º-Vice-Presidente
Jayme Santana — PFL-MA
2º-Vice-Presidente:
Lélio Souza — PMDB-RS
Relator:
Francisco Rossi — PTB-SP

Titulares

PMDB

Arnaldo Moraes
Francisco Sales
Heráclito Fortes
Israel Pinheiro Filho
José Melo
Lélio Souza
Luiz Soyer
Robson Marinho
Ronaldo Cezar Coelho
Rospide Netto
Waldyr Pugliesi

PFL

Jayme Santana
José Agripino
Maurício Campos
Horácio Ferraz
Saulo Queiroz

PDS

Carlos Virgílio

PDT

Airton Cordeiro

PTB

Francisco Rossi

PT

Paulo Delgado

PC do B

Lídice da Mata

Suplentes

PMDB

José Richa
Jutahy Magalhães
Rachid Saldanha Derzi
Basílio Villani
Ervin Bonkoski
Fernando Gasparian
Geraldo Alkmin
Joaquim Haickel
José Ulisses de Oliveira
José Fogaça
Pimenta da Veiga

PFL

Eunice Michiles
Aloysio Chaves
Assis Canuto
Carlos Chiarelli
Guilherme Palmeira

PDS

Henrique Córdova

PDT

Moema São Thiago

PTB

Sólon Borges dos Reis

PT

Vago

PC do B

Vago

Secretários: Sérgio Fonseca Braga — Ivo Teixeira Gico (tel 211-3520)

IV-B — Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Presidente:
José Tavares — PMDB-PR
1º-Vice-Presidente:
Raimundo Lira — PMDB-PB
2º-Vice-Presidente:
Daso Coimbra — PMDB-RJ
Relator:
Ricardo Fiuza — PFL-PE

Titulares

PMDB

Iran Saraiva
Raimundo Lira
Antônio Perosa
Arnaldo Martins
Asdrubal Bentes
Carlos Benevides
Daso Coimbra
Hélio Rosas
José Tavares
Ralph Biasi
Roberto Brant

PFL

Sadie Hauache
Élcio Ferreira
Ricardo Fiuza
Ricardo Izar

PDS

Telmo Kirst

PDT

César Maia

PTB

Ottomar Pinto

PT

José Genoíno

Suplentes

PMDB

Alfredo Campos
Gerson Camata
Agassiz Almeida
Alarico Abib
Antônio Carlos Franco
Cardoso Alves
Domingos Leonelli
Egídio Ferreira Lima
Geraldo Fleming
Geraldo Melo
Jorge Vianna

PFL

Rubem Medina
Furtado Leite
Sérgio Brito
Ronaro Corrêa
Dionísio Hage

PDS

Antoniocarlos Konder Reis

PDT

Lysâneas Maciel

PTB

José Elias Moreira

PT

Florestan Fernandes

Secretários: José Augusto Panisset (tel. 211-3508) Clayton Zanlorenci (tel. 211-5302)

IV-C — Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

Presidente:
Fausto Fernandes — PMDB-PA
1º-Vice-Presidente:
Olavo Pires — PMDB-RO
2º-Vice-Presidente:
Alércio Dias — PFL-AC
Relator:
Nelton Friedrich — PMDB-PR

Titulares

PMDB

Mário Covas
Olavo Pires
Antero de Barros
Antônio Brito
Euclides Scalco
Fausto Fernandes
Felipe Cheidde
Mário de Oliveira
Nelton Friedrich
Osmir Lima
Edivaldo Motta

PFL

Aloir Ferreira
Alércio Dias
Evaldo Gonçalves
Etevaldo Nogueira
José Camargo

PDS

Artenir Werner

PDT

Moema São Thiago

PTB

Vago

PT

Vago

Suplentes

PMDB

Ruy Nedel	Nilson Gibson
Genebaldo Correia	Percival Muniz
José Freire	Roberto Rollemberg
Luiz Vianna Neto	Tadeu França
Maguito Vilela	Valter Pereira
Moysés Pimentel	Paulo Ramos

PFL

Francisco Benjamim	Oscar Corrêa
Albérico Cordeiro	Agripino Lima
Joaquim Francisco	

PDS

João Castelo

PDT

Feres Nader

PTB

Vago

PT

Vago

Secretário: Goitacaz Brasonio Pedroso de Albuquerque (tel. 211-3501)
Reuniões: — Sala de Reuniões da Comissão de Minas e Energia do Senado Federal. Ala Alexandre Costa (tel. 211-3652 — Anexo das Subcomissões).

V — COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

Presidente:
Francisco Dornelles — PFL-RJ
1º-Vice-Presidente:
Osmundo Rebouças — PMDB-CE
2º-Vice-Presidente:
Ivo Vanderlinde — PMDB-SC
Relator:
José Serra — PMB-SP

Titulares

PMDB

Affonso Camargo	João Carlos Bacelar
Carlos De'Carli	João Natal
Cid Sabóia de Carvalho	José Carlos Vasconcelos
Gerson Camata	José Guedes
Jutahy Magalhães	José Serra
Airton Sandoval	Jovanni Masini
Basílio Villani	Lezio Sathler
Carrel Benevides	Márcio Braga
Darcy Deitos	Mauro Campos
Domingos Juvenil	Naphtali Alves
Fernando Bezerra Coelho	Nion Albernaz
Fernando Gasparian	Osmundo Rebouças
Firmo de Castro	Rose de Freitas
Geraldo Fleming	Sérgio Spada
Harlan Gadelha	Sérgio Werneck
Irajá Rodrigues	Walmor de Luca
Ivo Vanderlinde	Wilson Campos

PFL

Benito Gama	João Alves
Divaldo Suruagy	João Machado Rollemberg
Flávio Rocha	José Tinoco
Francisco Dornelles	Messias Góis
Furtado Leite	Mussa Demes
Ivan Bonato	Pedro Ceolin
Jessé Freire	Simão Sessim
Jesus Tajra	

PDS

Vieira da Silva	José Luiz Maia
João Castelo	Ruberval Pilotto

PDT

Adhemar de Barros Filho	Feres Nader
Adroaldo Streck	

PTB

Fábio Raunhetti	Roberto Torres

PT

Luiz Gushiken	Virgílio Guimarães

PL

José Luis de Sá

PDC

José Maria Eymael

PC do B

Vago

Suplentes

PMDB

Aluizio Bezerra	Joaquim Sucena
João Calmon	José Melo
Marcio Lacerda	José Tavares
Mendes Canale	Júlio Costamilan
Nabor Junior	Luiz Freire
Alexandre Puzyna	Manoel Ribeiro
Antonio Gaspar	Maurício Fruet
Expedito Machado	Mauro Sampaio
Fernando Gomes	Nilso Sguarezi
Geraldo Bulhões	Oswaldo Sobrinho
Gerson Marcondes	Paes de Andrade
Gil Cesar	Paulo Almada
Hélio Rosas	Paulo Roberto
Hermes Zanetti	Rubem Branquinho
Ismael Wanderley	Rubem Figueiró
Ivo Cersósimo	Sergio Naya
Joaci Góes	Virgildásio de Senna

PFL

Alexandre Costa	João Lobo
Alysson Paulinelli	Gilson Machado
Ângelo Magalhães	Orlando Bezerra
Antonio Ferreira	Osmar Leitão
Gandi Jamil	Victor Fontana
Homero Santos	Victor Trovão
Iberê Ferreira	Waldeck Ornelas
Jayme Santana	

PDS

Delfim Netto	Roberto Campos
Osvaldo Bender	Telmo Kirst

PDT

José Maurício	Noel de Carvalho
Cesar Maia	

PTB

Carlos Alberto	Roberto Jefferson

PT

Irma Passoni	Olívio Dutra

PL

Afif Domingos

PDC

Vago

PC do B

Edmilson Valentim

Secretária: Maria Júlia Rabello de Moura (tels. 213-6938 e 213-6941)

V-A — Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas

Presidente:
Benito Gama — PFL-BA
1º-Vice-Presidente:
Mussa Demes — PFL-PI
2º-Vice-Presidente:
José Maria Eymael — PDC-SP
Relator:
Fernando Bezerra Coelho — PMDB-PE

Titulares

PMDB

Affonso Camargo	Geraldo Fleming
Gerson Camata	Irajá Rodrigues
Jutahy Magalhães	Ivo Vanderlinde
Airton Sandoval	Nion Albernaz
Domingos Juvenil	Osmundo Rebouças
Fernando Bezerra Coelho	Márcio Braga
	Vago

PFL

Benito Gama	Mussa Demes
Jesus Tajra	Simão Sessim
José Tinoco	

PDS

Vieira da Silva	João Castelo

PDT

Adhemar de Barros Filho

PTB

Roberto Torres

PT

Virgílio Guimarães

PL

José Luiz de Sá

PDC

José Maria Eymael

Suplentes

PMDB

Marcio Lacerda	Júlio Costamilan
Mendes Canale	Luiz Freire
Nabor Junior	Maurício Fruet
Alexandre Puzyna	Mauro Sampaio
Ivo Cersósimo	Nilso Sguarezi
Joaquim Sucena	Ruben Figueiró

PFL

Alysson Paulinelli	Orlando Bezerra
Ângelo Magalhães	Waldeck Ornelas
Iberê Ferreira	

PDS

Roberto Campos	Telmo Kirst

PDT

Noel de Carvalho

PTB

Carlos Alberto

PT

Irma Passoni

PL

Vago

PDC

Vago

Secretário: Jarbas Leal Viana (ramais 6954 e 6955)
Local: Sala C.1 Anexo II da Câmara dos Deputados

V-B — Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Presidente:
João Alves — PFL-BA
1º-Vice-Presidente:
Carrel Benevides — PMDB-AM
2º-Vice-Presidente:
João Natal — PMDB-GO
Relator:
José Luiz Maia — PDS-PI

Titulares

PMDB

Carlos De'Carli
Carrel Benevides
Firmo de Castro
João Carlos Bacelar
João Natal
José Guedes
Jovani Masini
Lezio Sathler
Naphtali Alves
Wilson Campos

PFL

Flávio Rocha
Furtado Leite
Jessé Freire
João Alves
Messias Góis

PDS

José Luiz Maia

PDT

Feres Nader

PTB

Fábio Raunheitti

PT

Vago

Suplentes

PMDB

Expedito Machado
Fernando Gomes
Geraldo Bulhões
Gerson Marcondes
Gil Cesar
Hélio Rosas
Hermes Zanetti
José Melo
Manoel Ribeiro
Paulo Almada
Paulo Roberto

PFL

Antonio Ferreira
Jayme Santana
João Lobo
Osmar Leitão
Victor Trovão

PDS

Osvaldo Bender

PDT

José Mauricio

PTB

Roberto Jefferson

PT

Vago

Secretário: Benício Mendes Teixeira (ramal 6971)
Local: Sala C.2 Anexo II da Câmara dos Deputados

V-C — Subcomissão do Sistema Financeiro

Presidente:
Cid Sabóia de Carvalho — PMDB-CE
1º-Vice-Presidente:
Divaldo Suruagy — PFL-AL
2º-Vice-Presidente:
Sérgio Werneck — PMDB-MG
Relator:
Fernando Gasparian — PMDB-SP

Titulares

PMDB

Cid Sabóia de Carvalho
Basílio Villani
Darcy Deitos
Fernando Gasparian
Harlan Gadelha
José Carlos Vasconcelos
Mauro Campos
Rose de Freitas
Sérgio Spada
Sérgio Werneck
Walmor de Luca

PFL

Divaldo Suruagy
Ivan Bonato
João Machado Rollemberg
Pedro Ceolin

PDS

Ruberval Pilotto

PDT

Adroaldo Streck

PTB

Roberto Jefferson

PT

Luiz Gushiken

Suplentes

PMDB

Aluízio Bezerra
João Calmon
Antonio Gaspar
Ismael Wanderley
Joaci Góes
José Tavares
Osvaldo Sobrinho
Paes de Andrade
Rubem Branquinho
Sérgio Naya
Virgildásio de Senna

PFL

Alexandre Costa
Ganda Jamil
Homero Santos
Gilson Machado
Victor Fontana

PDS

Delfim Netto

PDT

Cesar Maia

PTB

Vago

PT

Olívio Dutra

Secretária: Mariza da Silva Mata (ramais 6907/6958)
Local: Sala C-3 Anexo II da Câmara dos Deputados

VI — COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA

Presidente:
José Lins — PFL-CE
1º-Vice-Presidente:
Hélio Duque — PMDB-PR
2º-Vice-Presidente:
Albano Franco — PMDB-SE
Relator:
Severo Gomes — PMDB-SP

Titulares

PMDB

Albano Franco
Darcy Deitos
Irapuã Costa Júnior
Márcio Lacerda
Rachid Saldanha Derzi
Severo Gomes
Antônio Carlos Franco
Benedicto Monteiro
Cardoso Alves
Expedito Júnior
Gabriel Guerreiro
Gerson Marcondes
Gidel Dantas
Gil César
Gustavo de Faria
Hélio Duque
Ismael Wanderley
Ivo Mainardi
Jorge Vianna
José Ulisses de Oliveira
Luiz Roberto Ponte
Marcos Lima
Nyder Barbosa
Osvaldo Lima Filho
Paulo Zarzur
Percival Muniz
Raquel Capiberibe
Renato Johnsson
Rosa Prata
Santinho Furtado
Sergio Naya
Valter Pereira
Vicente Bogo
Virgildásio de Senna

PFL

Alysson Paulinelli
Antônio Ueno
Assis Canuto
Edison Lobão
Maluly Neto
Gilson Machado
Jalles Fontoura
Luis Marques
Jonas Pinheiro
José Lins
Lael Varella
Manoel Castro
Raquel Cândido
Rubem Medina
Victor Fontana

PDS

Delfim Netto
Myriam Portella
Roberto Campos
Virgílio Galassi

PDT

Amaury Müller
Luiz Salomão
Noel Carvalho

PTB

Jorge Egreja
Roberto Jefferson

PT

Irma Passoni
Vladimir Palmeira

PL

Afif Domingos

PDC

Mauro Borges

PC do B

Aldo Arantes

PCB

Fernando Santana

PSB

Beth Azize

Suplentes

PMDB

Alfonso Camargo
Leopoldo Perez
Raimundo Lira
Teotônio Vilela Filho
Álvaro Antônio
Antero de Barros
Antônio Perosa
Bosco França
Dalton Canabrava
Darcy Deitos
Denisar Arneiro
Doreto Campanari
Fausto Fernandes
Fernando Velasco
Harlan Gadelha
Henrique Eduardo Alves
Ivo Vanderlinde
João Cunha
João Rezek
Jorge Leite
José Mendonça de Morais
Lezio Sathler
Luiz Alberto Rodrigues
Mauro Campos
Mauro Miranda
Nelton Friedrich
Paulo Mincarone
Raul Belém
Ronaldo Cezar Coelho
Edivaldo Motta
Sérgio Werneck
Waldyr Pugliesi
Walmor de Luca
Wilson Campos

PFL

Alercio Dias
Átila Lira
Cláudio Ávila
Eliezer Moreira
Elevaldo Nogueira
Ivan Bonato
Erico Pegoraro
Hugo Napoleão
Jessé Freire
José Moura
Jonival Lucas
Horácio Ferraz
Paulo Pimentel
Stélio Dias
Vinicius Cansanção

PDS

Darcy Pozza
Francisco Diógenes
Ubiratan Spinelli
Virgílio Távora

PDT

Carlos Cardinal
Amaury Müller
Vago

PTB

Jaime Pallarin
Joaquim Bevilácqua

PT

Eduardo Jorge
Virgílio Guimarães

PL

Oswaldo Almeida

PDC

Paulo Roberto Cunha

PC do B

Vago

PCB

Augusto Carvalho

PSB

Vago

Secretária: Helena Isnard Accauhy Serres dos Santos (tel. 211-3510)

VI-A — Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica

Presidente:
Delfim Netto — PDS-SP

1º-Vice-Presidente:
Afif Domingos — PL-SP

2º-Vice-Presidente:

Relator:
Virgildásio de Senna — PMDB-BA

Titulares

PMDB

Albano Franco
Irapuan Costa Júnior
Antônio Carlos Franco
Gabriel Guerreiro
Gil César
Gustavo de Faria
Hélio Duque
Ismael Wanderley
Marcos Lima
Renato Johnsson
Virgildásio de Senna
Nyder Barbosa
Vago

PFL

Antonio Ueno
Raquel Cândido
Gilson Machado
Jalles Fontoura
Rubem Medina

PDS

Delfim Netto
Roberto Campos

PDT

Luiz Salomão

PTB

Vago

PT

Vladimir Palmeira

PL

Afif Domingos

PSB

Beth Azize

Suplentes

PMDB

Leopoldo Peres
Raimundo Lira
Teotônio Vilela Filho
Bosco França
Fernando Velasco
Henrique Eduardo Alves
João Cunha
Jorge Leite
Luiz Alberto Rodrigues
Nelton Friedrich
Paulo Mincarone
Ronaldo Cezar Coelho

PFL

Jessé Freire
Jonival Lucas
Stélio Dias
José Moura
Hugo Napoleão

PDS

Virgílio Távora
Darcy Pozza

PDT

Vago

PTB

Joaquim Bevilácqua

PT

Eduardo Jorge

PL

Vago

PSB

Vago

Secretária: Ione Ramos Figueiredo (tels. 211-3558 e 211-3559)

VI-B — Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

Presidente:
Dirceu Carneiro — PMDB-SC

1º-Vice-Presidente:
Manoel Castro — PFL — BA

2º-Vice-Presidente:
Luis Roberto Pontes — PMDB-RS

Relator:
José Ulisses de Oliveira — PMDB-MG

Titulares

PMDB

Dirceu Carneiro
Expedito Júnior
Gerson Marcondes
Gidel Dantas
José Ulisses de Oliveira
Luis Roberto Ponte
Paulo Zarzur
Sergio Naya

PFL

Assis Canuto
Lael Varella
Luis Marques
Manoel Castro

PDS

Myriam Portela

PDT

Noel de Carvalho

PTB

Vago

PT

Vago

Suplentes

PMDB

Affonso Camargo
Álvaro Antônio
Antônio Perosa
Dalton Canabrava
Denisar Arneiro
Doreto Campanari
Lezio Sathler
Mauro Miranda
Raul Belém
Sérgio Werneck
Walmor de Luca

PFL

Átila Lira
Cláudio Ávila
Horácio Ferraz
Paulo Pimentel
Ivan Bonato

PDS

Francisco Diógenes

PDT

Amaury Müller

PTB

Vago

PT

Vago

Secretária: Manida Borges Camargo (tels. 211-3264 e 211-4075)

VI-C — Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

Presidente:
Edison Lobão — PFL-MA

1º-Vice-Presidente:
Rachid Saldanha Derzi — PMDB-MS

2º-Vice-Presidente:
Fernando Santana — PCB-BA

Relator:
Oswaldo Lima Filho — PMDB-PE

Titulares

PMDB

Rachid Saldanha Derzi	Raquel Capiberibe
Benedicto Monteiro	Rosa Prata
Cardoso Alves	Santinho Furtado
Ivo Mainardi	Valter Pereira
Jorge Vianna	Vicente Bogo
Oswaldo Lima Filho	Márcio Lacerda
Percival Muniz	

PFL

Alysson Paulinelli	Jonas Pinheiro
Maluly Neto	Victor Fontana
Edison Lobão	

PDS

Virgílio Galassi

PDT

Amaury Müller

PTB

José Egreja

PT

Irma Passoni

PDC

Mauro Borges

PC do B

Aldo Arantes

PCB

Fernando Santana

Suplentes

PMDB

Antero de Barros	José Mendonça de Morais
Darcy Deitos	Mauro Campos
Fausto Fernandes	Edivaldo Motta
Harlan Gadelha	Waldyr Pugliesi
Ivo Vanderlinde	Wilson Campos
João Rezek	

PFL

Alércio Dias	Etevaldo Nogueira
Eliezer Moreira	Erico Pegoraro
Vinicius Cansanção	

PDS

Ubiratan Spinelli

PDT

Carlos Cardinal

PTB

Jayme Paliarin

PT

Virgílio Guimarães

PDC

Paulo Roberto Cunha

PC do B

Vago

PCB

Augusto Carvalho

Secretário: Mauro Lopes de Sá (tels. 211-3509 e 211-4256)

VII — COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL

Presidente:
Edme Tavares — PFL-PB

1º-Vice-Presidente:
Hélio Costa — PMDB-MG

2º-Vice-Presidente:
Adylson Motta — PDS-RS

Relator:
Almir Gabriel — PMDB-PA

Titulares

PMDB

Almir Gabriel	Ivo Lech
Alarico Abib	João Cunha
Borges da Silveira	Joaquim Sucena
Bosco França	Jorge Uequed
Carlos Cotta	José Carlos Sabóia
Carlos Mosconi	Julio Costamilan
Célio de Castro	Mansueto de Lavor
Domingos Leonelli	Mário Lima
Doreto Campanari	Mattos Leão
Ruy Medel	Mauro Sampaio
Eduardo Moreira	Max Rosenmann
Fábio Feldmann	Raimundo Rezende
Francisco Kuster	Renan Calheiros
Paulo Macarini	Ronaldo Aragão
Geraldo Alckmin	Ronan Tito
Geraldo Campos	Teotônio Vilela Filho
Hélio Costa	Vasco Alves

PFL

Alceni Guerra	Levy Dias
Dionísio Dal-Prá	Lourival Batista
Edme Tavares	Maria de Lourdes Abadia
Gandi Jamil	Orlando Bezerra
Francisco Coelho	Osmar Leitão
Jacy Scanagatta	Salatiel Carvalho
João da Matta	Stélio Dias
Júlio Campos	

PDS

Adylson Motta	Osvaldo Bender
Cunha Bueno	Wilma Maia

PDT

Floriceno Paixão	Nelson Seixas
Juarez Antunes	

PTB

José Elias Murad	Mendes Botelho

PT

Benedita da Silva	Paulo Paim
Eduardo Jorge	

PL

Oswaldo Almeida

PDC

Roberto Ballestra

PC do B

Edmilson Valentim

PCB

Augusto Carvalho

Suplentes

PMDB

Abigail Feitosa	Koyu Iha
Ademir Andrade	Luiz Soyer
Albérico Filho	Maurílio Ferreira Lima
Amílcar Moreira	Milton Lima
Anna Maria Rattes	Nelson Aguiar
Bezerra de Melo	Osmir Lima
Carlos Sant'Anna	Francisco Rollemberg
Cássio Cunha Lima	Plínio Martins
Cid Sabóia de Carvalho	Raimundo Bezerra
Fernando Cunha	Raquel Capiberibe
França Teixeira	Renato Vianna
Francisco Amaral	Roberto Vital
Francisco Carneiro	Ronaldo Carvalho
Heráclito Fortes	Severo Gomes
Hilário Braun	Wilson Martins
Iran Saraiva	Francisco Pinto
Mattos Leão	Lúcia Vânia

PFL

Annibal Barcelos	Pedro Canedo
Chagas Duarte	Raquel Cândido
Jalles Fontoura	Sarney Filho
Jofran Frejat	Saulo Queiroz
Lúcia Braga	Valmir Campelo
Lúcio Alcântara	Francisco Dornelles
Marcondes Gadelha	Mendes Thame
Odacir Soares	

PDS

Adauto Pereira	Davi Alves Silva
Antonio Salim Curiati	Lavoisier Maia

PDT

Edésio Frias	Floriceno Paixão
Nelson Seixas	

PTB

Roberto Augusto Lopes	Francisco Rossi

PT

Luís Gushiken	Vitor Buaiz
Luís Inácio Lula da Silva	

PL

José Luiz de Sá

PDC

Siqueira Campos

PC do B

Vago

PCB

Roberto Freire

Secretário: Luiz Cláudio de Brito (tels. 211-3496, 211-3321 e 211-3935)
Local: Senado Federal

VII-A — Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos

Presidente:
Geraldo Campos — PMDB-DF
1º-Vice-Presidente:
Osmar Leitão — PFL-RJ
2º-Vice-Presidente:
Edmilson Valentim — PC do B-RJ
Relator:
Mário Lima — PMDB-BA

Titulares

PMDB

Carlos Cotta — Mário Lima
Célio de Castro — Max Rosenmann
Domingos Leonelli — Ronan Tito
Francisco Küster — Teotônio Vilela Filho
Geraldo Campos — Vasco Alves
Julio Costamilan — Vago
João Cunha
Mansueto de Lavor

PFL

Dionísio Dal-Prá — Osmar Leitão
João da Mata — Stélio Dias
Levy Dias

PDS

Osvaldo Bender — Wilma Maia

PDT

Juarez Antunes

PTB

Mendes Botelho

PT

Paulo Paim

PDC

Roberto Ballestra

PC do B

Edmilson Valentim

PCB

Augusto Carvalho

Suplentes

PMDB

Ademir Andrade — Plínio Martins
Amílcar Moreira — Raquel Capiberibe
Francisco Amaral — Renato Vianna
Iran Saraiva — Wilson Martins
Koyu Iha — Francisco Pinto
Nelson Aguiar

PFL

Annibal Barcellos — Saulo Queiroz
Chagas Duarte — Valmir Campelo
Lúcia Braga

PDS

Adauto Pereira — Antônio Salim Curiati

PDT

Floriceno Paixão

PTB

Roberto Augusto

PT

Luiz Gushiken

PDC

Siqueira Campos

PC do B

Vago

PCB

Vago

Secretária: Vera Lúcia Lacerda Lima (tels. 211-3972 e 211-3987)
Local: Senado Federal — ramal 4315

VII-B — Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

Presidente:
José Elias Murad — PTB-MG
1º-Vice-Presidente:
Fábio Feldmann — PMDB-SP
2º-Vice-Presidente:
Maria de Lourdes Abadia — PFL-DF
Relator:
Carlos Mosconi — PMDB-MG

Titulares

PMDB

Paulo Macarini — Fábio Feldmann
Ronaldo Aragão — Geraldo Alckmin
Alarico Abib — Joaquim Sucena
Borges da Silveira — Jorge Uequed
Eduardo Moreira — Raimundo Rezende
Carlos Mosconi — Hélio Costa

PFL

Francisco Coelho — Maria de Lourdes Abadia
Gandi Jamil — Orlando Bezerra
Julio Campos

PDS

Adylson Motta — Cunha Bueno

PDT

Floriceno Paixão

PTB

José Elias Murad

PT

Eduardo Jorge

PL

Oswaldo Almeida

Suplentes

PMDB

Mattos Leão — Carlos Sant'Ana
Abigail Feitosa — Fernando Cunha
Albérico Filho — Hilário Braun
Luiz Soyer — Raimundo Bezerra
Milton Lima — Roberto Vital
Francisco Rollemberg

PFL

Jofran Frejat — Raquel Cândido
Lúcio Alcântara — Mendes Thame
Pedro Canedo

PDS

Davi Alves Silva — Lavoisier Maia

PDT

Nelson Seixas

PTB

Francisco Rossi

PT

Vitor Buaiz

PL

Vago

Secretário: Paulo Roberto de Almeida Campos (tels. 211-3496 — 211-3321 — 211-3935)

VII-C — Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

Presidente:
Ivo Lech — PMDB-RS
1º-Vice-Presidente:
Doreto Campanari — PMDB-SP
2º-Vice-Presidente:
Bosco França — PMDB-SE
Relator:
Alceni Guerra — PFL-PR

Titulares

PMDB

Bosco França — José Carlos Sabóia
Doreto Campanari — Mattos Leão
Ruy Nedel — Mauro Sampaio
Hélio Costa — Renan Calheiros
Ivo Lech

PFL

Alceni Guerra — Lourival Baptista
Jacy Scanagatta — Saldiel Carvalho

PDS

Vago

PDT

Nelson Seixas

PTB

Vago

PT

Benedita da Silva

Suplentes

PMDB

Cid Sabóia de Carvalho
Severo Gomes
Anna Maria Rattes
Bezerra de Melo
Cássio Cunha Lima
França Teixeira
Francisco Carneiro
Heráclito Fortes
Maurílio Ferreira Lima
Osmir Lima
Ronaldo Carvalho
Lúcia Vânia

PFL

Jáles Footoura
Sarney Filho
Odacir Soares
Marcondes Gadelha
Francisco Dornelles

PDS

Vago

PDT

Edésio Frias

PTB

Vago

PT

Luiz Inácio da Silva

Secretário: Carlos Guilherme Fonseca (tels. 211-3496 e 211-3497)

VIII — COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO

Presidente:

Marcondes Gadelha — PFL-PB

1º-Vice-Presidente:

José Elias Moreira — PTB-MS

2º-Vice-Presidente:

Osvaldo Sobrinho — PMDB-MS

Relator:

Artur da Távola — PMDB-RJ

Titulares

PMDB

João Calmon
Louremberg Nunes Rocha
Pompeu de Souza
Aloísio Vasconcelos
Antônio de Jesus
Antonio Gaspar
Artur da Távola
Bezerra de Melo
Caio Pompeu
Cássio Cunha Lima
Cristina Tavares
Eliel Rodrigues
Ervin Bonkoski
Fernando Cunha
Flávio Palmier da Veiga
França Teixeira
Hermes Zaneti
Jesci Góis
José Carlos Martinez
Koyu Iha
Márcia Kubitschek
Maria Lúcia
Matheus Iensen
Mendes Ribeiro
Nelson Aguiar
Octávio Elísio
Onofre Corrêa
Osvaldo Sobrinho
Paulo Silva
Rita Camata
Roberto Vital
Tadeu França
Ubiratan Aguiar
Vingt Rosado

PFL

Agripino Lima
Ângelo Magalhães
Aroldo de Oliveira
Átila Lira
Cláudio Ávila
Eraldo Tinoco
Eunice Michiles
Fausto Rocha
Iberê Ferreira
Dionísio Hage
José Moura
José Queiroz
Marcondes Gadelha
Paulo Marques
Pedro Canedo
Rita Furtado

PDS

Aécio Borba
Antônio Salim Curiati
Arnaldo Fioravante
Francisco Diógenes

PDT

Carlos Alberto Caó
Chico Humberto
João de Deus Antunes

PTB

José Elias Moreira
Roberto Augusto Lopes
Sólon Borges dos Reis

PT

Florestan Fernandes
Olívio Dutra

PL

Álvaro Valle

PDC

Sotero Cunha

PC do B

Vago

Suplentes

PMDB

Almir Gabriel
Irapuã Costa Júnior
Luiz Viana
Nelson Carneiro
Ronan Tito
Acival Gomes
Antônio Brito
Antônio Câmara
Carlos Benevides
Carlos Cotta
Célio de Castro
Domingos Juvenil
Eduardo Moreira
Expedito Júnior
Felipe Cheidde
Francisco Sales
Gabriel Guerreiro
Hélio Costa
Ivo Lech
João Herrmann Neto
Jorge Hage
José Carlos Sabóia
José Dutra
Jovanni Masini
Leopoldo Bessone
Mário Bouchardet
Mário de Oliveira
Maurício Nasser
Messias Soares
Renato Bernardi
Renato Johnsson
Rodrigues Palma
Samir Achôa
Santinho Furtado

PFL

Antonio Ueno
Eraldo Trindade
Evaldo Gonçalves
Ézio Ferreira
Francisco Coelho
Geovani Borges
José Lins
Luiz Eduardo
Pedro Ceolin
Sadie Hauache
Sandra Cavalcanti
Orlando Pacheco
Osvaldo Coelho
José Jorge
Vago

PDS

Melo Reis
Ruberval Pilloto
Vieira da Silva
Wilma Maia

PDT

Juarez Antunes
Roberto D'Ávila
Vago

PTB

José Elias Murad
Fábio Raunheitti
Gastone Righi

PT

Gumercindo Milhomem
Paulo Delgado

PL

José Carlos Coutinho

PDC

Vago

PC do B

Eduardo Bonfim

Secretário: Luiz Fernando Lapagesse Alves Corrêa (tel. 211-4032)

Local: Ala Senador Alexandre Costa — Nº 15

VIII-A — Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Presidente:

Hermes Zaneti — PMDB-PR

1º-Vice-Presidente:

Aécio Borba — PDS-CE

2º-Vice-Presidente:

Pedro Canedo — PFL-GO

Relator:

João Calmon — PMDB-ES

Titulares

PMDB

João Calmon
Louremberg Nunes Rocha
Antonio de Jesus
Bezerra de Melo
Hermes Zaneti
Márcia Kubitschek
Octávio Elísio
Osvaldo Sobrinho
Paulo Silva
Tadeu França
Ubiratan Aguiar
Flávio Palmier da Veiga
França Teixeira

PFL

Átila Lira
Cláudio Ávila
José Moura
José Queiroz
Pedro Canedo
Agripino Lima
Dionísio Hage

PDS

Aécio Borba

PDT

Chico Humberto

PTB

Sólon Borges dos Reis

PT

Florestan Fernandes

PL

Álvaro Valle

Suplentes

PMDB

Irapuan Costa Júnior
Carlos Benevides
Eduardo Moreira
Felipe Cheidde
Ivo Lech
Jorge Hage
José Carlos Sabóia
José Dutra
Leopoldo Bessone
Mário de Oliveira
Maurício Nasser
Renato Bernardi

PFL

Evaldo Gonçalves
Geovani Borges
Pedro Ceolin
Francisco Coelho
Eraldo Trindade

PDS

Ruberval Pilloto

PDT

Vago

PTB

Fábio Raunheitti

PT

Gumercindo Milhomem

PL

José Carlos Coutinho

Secretário: Sérgio Augusto Gouvêa Zaramella (tel: 211-4344)
Local: Ala Senador Alexandre Costa, sub-solo, Sala 13

VIII-B — Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Presidente:

Arolde de Oliveira — PFL-RJ

1º-Vice-Presidente:

Onofre Corrêa — PMDB-MA

2º-Vice-Presidente:

José Carlos Martinez — PMDB-PR

Relatora:

Cristina Tavares — PMDB-PE

Titulares

PMDB

Pompeu de Souza
Aloísio Vasconcelos
Antonio Gaspar
Cristina Tavares
Fernando Cunha
Joaci Góis
José Carlos Martinez
Koyu Iha
Mendes Ribeiro
Onofre Corrêa
Roberto Vital

PFL

Ângelo Magalhães
Arolde de Oliveira
Fausto Rocha
Paulo Marques
Rita Furtado

PDS

Arnold Fioravante
Francisco Diógenes

PDT

Carlos Alberto Caó

PTB

José Elias

PT

Olívio Dutra

Suplentes

PMDB

Almir Gabriel
Luiz Viana
Acival Gomes
Antonio Brito
Francisco Sales
Hélio Costa
João Herrmann Neto
Jovanni Masini
Renato Johnsson
Rodrigues Palma
Samir Achôa

PFL

Antonio Ueno
José Jorge
Ézio Ferreira
Luís Eduardo
Sadie Hauache

PDS

Vieira da Silva
Mello Reis

PDT

Roberto D'Ávila

PTB

Gastone Righi

PT

Paulo Delgado

Secretária: Heloísa Helena
Local: Ala Senador Alexandre Costa — Senado Federal (tel. 211-3121

VIII-C — Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Presidente:

Nelson Aguiar — PMDB-ES

1º-Vice-Presidente.

Roberto Augusto — PTB-RJ

2º-Vice-Presidente

Antonio Salim Curiati — PDS-SP

Relator.

Eraldo Tinoco — PFL-BA

Titulares

PMDB

Caio Pompeu
Cássio Cunha Lima
Eliel Rodrigues
Ervin Bonkoski
Maria Lúcia
Matheus Iensen
Nelson Aguiar
Rita Camata
Vingt Rosado

PFL

Eraldo Tinoco
Eunice Michiles
Iberê Ferreira
Vago

PDS

Antonio Salim Curiati

PDT

João de Deus Antunes

PTB

Roberto Augusto

PT

Vago

PDC

Sotero Cunha

Suplentes

PMDB

Nelson Carneiro
Ronan Tito
Antonio Câmara
Carlos Cotta
Célio de Castro
Domingos Juvenil
Expedito Júnior
Gabriel Guerreiro
Mário Bouchardet
Messias Soares
Santinho Furtado

PFL

José Lins
Orlando Pacheco
Osvaldo Coelho
Sandra Cavalcanti

PDS

Wilma Maia

PDT

Vago

PTB

José Elias Murad

PT

Vago

PDC

Vago

Secretário: Antonio Carlos Pereira Fonseca
Local: Senado Federal — Sala de Reuniões (tel. 211-3121

IX — COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

Presidente:

Afonso Arinos — PFL — RJ

1º-Vice-Presidente:

Aluízio Campos — PMDB — PB

2º-Vice-Presidente:

Brandão Monteiro — PDT — RJ

Relator:

Bernardo Cabral — PMDB — AM

Titulares

PMDB

Abigail Feitosa
Ademir Andrade
Almir Gabriel
Alfredo Campos
Aluízio Campos
Artur da Távola
Bernardo Cabral
Carlos Mosconi
Carlos Sant'Anna
Celso Dourado
Cid Carvalho
Cristina Tavares
Egídio Ferreira Lima
Fernando Bezerra Coelho
Fernando Gasparian
Fernando Henrique Cardoso
Fernando Lyra
Francisco Pinto
Haroldo Sabóia
Ibsen Pinheiro
João Calmon
João Hermann Neto
José Fogaça
José Freire
José Geraldo
José Ignácio Ferreira
José Paulo Bisol
José Richa
José Serra
José Ulisses de Oliveira
Manoel Moreira
Mário Lima
Milton Reis
Nelson Carneiro
Nelson Jobim
Nelton Friedrich
Nilson Gibson
Oswaldo Lima Filho
Paulo Ramos
Pimenta da Veiga
Prisco Viana
Raimundo Bezerra
Renato Vianna
Rodrigues Palma
Severo Gomes
Sigmaringa Seixas
Theodoro Mendes
Virgildásio de Senna
Wilson Martins

PFL

Afonso Arinos
Alceni Guerra
Aloysio Chaves
Antonio Carlos Mendes Thame
Arnaldo Prieto
Carlos Chiarelli
Christóvam Chiaradia
Edme Tavares
Eraldo Tinoco
Francisco Dornelles
Francisco Benjamin
Inocêncio Oliveira
José Jorge
José Lins
José Santana
José Thomaz Nonô
Luís Eduardo
Marcondes Gadelha
Mário Assad
Oscar Corrêa
Osvaldo Coelho
Paulo Pimentel
Ricardo Fiúza
Sandra Cavalcanti

PDS

Antoniocarlos Konder Reis
Darcy Pozza
Gerson Peres
Jarbas Passarinho
José Luiz Maia
Virgílio Távora

PDT

Brandão Monteiro
José Maurício
Lysâneas Maciel

PTB

Francisco Rossi
Gastone Righi
Joaquim Bevilácqua

PT

Luís Ignácio Lula da Silva
Plínio Arruda Sampaio

PL

Adolfo Oliveira

PDC

Siqueira Campos

PC do B

Haroldo Lima

PCB

Roberto Freire

PSB

Jamil Haddad

PMB

Antonio Farias

Suplentes

PMDB

Aécio Neves
Albano Franco
Chagas Rodrigues
Daso Coimbra
Délio Braz
Euclides Scalco
João Agripino
João Natal
José Carlos Grecco
José Costa
José Maranhão
Luiz Henrique
Manoel Viana
Márcio Braga
Marcos Lima
Michel Temer
Míro Teixeira
Nelson Wedekin
Octávio Elísio
Roberto Brant
Rose de Freitas
Ubdurico Pinto
Vilson de Souza
Ziza Valadares
Vago
Vago
Vago
Vago

PFL

Cleonâncio Fonseca
Enoc Vieira
João Alves
João Menezes
Jonas Pinheiro
José Queiroz
José Tinoco
Lael Varella
Mozarildo Cavalcanti
Paes Landim
Ricardo Izar
Simão Sessim

PDS

Adylson Motta
Bonifácio de Andrada
Victor Faccioni

PDT

Bocayuva Cunha
Luiz Salomão

PTB

Ottomar Pinto

PT

José Genoino

PL

Itamar Franco

PDC

José Maria Eymael
Roberto Ballestra

PC do B

Aldo Arantes

PCB

Fernando Santana

PSB

Beth Azize

PMB

Vago

Secretária: Maria Laura Coutinho
Local: Anexo II da Câmara dos Deputados
Auditório Nereu Ramos
Ramais: 6875 e 6878 — diretor 224-2848

Perfil Profissional dos Autores

ANA BEATRIZ DE CASTRO CARVALHO LACERDA, socióloga (UnB, 1982), especialista em História, Sociedade e Cidadania (UniCeub, 2007). É analista legislativa da Câmara dos Deputados desde 2005, atuando no núcleo de pesquisa do Cedi – Centro de Documentação e Informação.

ANA LUIZA BACKES, socióloga (UFRGS, 1986), especialista em Sociologia (UFRGS, 1988), mestre em Ciência Política (UnB, 1998), doutora em Ciência Política (UFRGS, 2004). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área XIX – Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais.

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA, bacharel em Sociologia e Administração Pública (UFMG, 1961), mestre em Sociologia (Faculdade Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, 1963), doutor em Ciência Política (Massachusetts Institute of Technology, 1983). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área XIX – Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais.

APARECIDA ANDRÉS, médica (UFMG, 1987), especialista em Ciência Política (UFMG, 1972), graduada e mestre em Filosofia (UFMG, 1971 e 1990). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 2006, atuando na Área XV – Educação, Cultura e Desporto.

ARLINDO FERNANDES DE OLIVEIRA, bacharel em Direito (Faculdade de Direito, UniCeub, 1992), especialista em Ciência Política (UnB, 2008). É consultor legislativo do Senado Federal desde 1996, atuando na Área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo.

BERNARDO ESTELLITA LINS, engenheiro civil (UnB, 1981), mestre em Economia (UnB, 2003), doutor em Economia (UnB, 2008). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1994, atuando na Área XIV – Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia.

CLÁUDIA AUGUSTA FERREIRA DEUD, economista (UnB, 1984), especialista em Políticas Públicas (UnB, 1988), bacharel em Direito (UniCeub, 2000). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área XXI – Previdência e Direito Previdenciário.

DÉBORA BITHIAH DE AZEVEDO, bacharel em Relações Internacionais (UnB, 1985), bacharel em História (UnB, 1994), mestre em História (UnB, 1992). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1994, atuando na Área XVIII – Relações Internacionais e Direito Internacional.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA, bacharel em Direito (UnB, 1992), geógrafo (UniCeub, 1985) e engenheiro florestal (UnB, 1980). Mestre em Direito e Políticas Públicas (UniCeub, 2008). Especialista em Direito Notarial e Registral (Fortium, 2008), Direito Registral Imobiliário (PUC Minas, 2006), Direito Civil (Upis, 2004), Direito Público (OAB/DF e UnB, 1995), Auditoria Externa (Esaf/TCU, 1990) e Análise de Projetos (Cendec/Ipea/Seplan, 1986). É consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados desde 1991.

ELIACIR MARQUES PEREIRA, economista (UFMG, 1972), pós-graduado em Economia, na opção Bancos de Desenvolvimento (USP, 1974). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área VII – Sistema Financeiro, Defesa do Consumidor, Direito Comercial e Direito Econômico.

ELIANE CRUXÊN BARROS, bacharel em Ciências Sociais (UFRGS, 1973) e Direito (UFGRS, 1974), mestre em Ciência Política (UFMG, 1985). É consultora legislativa do Senado Federal desde 1988, atuando na Área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral, Processo Legislativo e Ciência Política.

FERNANDO ANTÔNIO GADELHA DA TRINDADE, bacharel (1982) e licenciado (1984) em História (UnB), bacharel em Direito, com habilitação em Direito Constitucional (UnB, 1989), especialista em Ciência Política (UnB, 1994). É consultor legislativo do Senado Federal desde 1993, atuando na Área de Direito Constitucional, Eleitoral e Administrativo.

HELENA HELLER BARROS, bacharel em Pedagogia e Supervisão Escolar (UFRGS, 1972); especialista em Planejamento Educacional (UFRGS, 1980); pós-graduada em Administração Escolar (UnB, 1991); especialista em Processo Legislativo (UnB, 1991). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1985, atuando na Área XV – Educação, Cultura e Desporto.

JOSÉ CORDEIRO DE ARAUJO, engenheiro agrônomo (Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel – UFPEL, 1970), MSc em Fitotecnia de Forrageiras (UFRGS, 1972), especialista em Políticas Públicas e Governo (EPPG/UFRJ, 1998). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área X – Agricultura e Política Rural.

LISIANE DE ALCANTARA BASTOS, advogada, bacharel em Direito (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Fadusp, 1987), especialista em Direito do Trabalho (Fadusp, 1989), mestre em Direito Internacional (Fadusp, 1997). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1994, atuando na Área V – Direito do Trabalho e Processo do Trabalho.

LUCIANA BOTELHO PACHECO, bacharel em Direito (Faculdade de Direito da UERJ, 1988), especialista em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo (Depto. de Ciência Política, UnB, 2004). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área I – Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

LUCIANA DA SILVA TEIXEIRA, economista (UnB, 1992), mestre em Economia (Johns Hopkins University, 1996), doutora em Economia (UnB, 2003). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 2003, atuando na Área IX – Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico, Economia Internacional.

MÁRCIO NUNO RABAT, bacharel em Direito (Universidade de Coimbra, 1989). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1993, atuando na Área XIX – Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais.

MÁRCIO SILVA FERNANDES, bacharel em Direito (UnB, 2001), especialista em Direito Civil (Unisul, 2006) e em Direito Registral Imobiliário (PUC/MG, 2008). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 2003, atuando na Área I – Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

MURILO RODRIGUES DA CUNHA SOARES, engenheiro (Escola de Engenharia de São Carlos – USP, 1982), bacharel em Direito (UnB, 2006), especialista em Administração de Empresas (FGV-SP, 1986) e mestre em Economia (FGV-SP, 1997). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 2003, atuando na Área III – Direito Tributário, Tributação.

NEWTON TAVARES FILHO, bacharel em Direito (UnB, 1988), master of Law – International Legal Studies (Georgetown University, 2003), especialista em Direitos Humanos (Institute of Social Studies, Haia, 2005). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 1994, atuando na Área I – Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

PAULA RAMOS MENDES, bacharel em Direito (UnB, 1987), especialista em Teoria da Constituição (Ceub, 1991). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área I – Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA, engenheiro mecânico (UFMG, 1980), especialista em Engenharia de Dutos (Petrobras, 1987), mestre em Engenharia Mecânica (UFRJ, 1992), doutor em Engenharia de Fluidos (Universidade de Cranfield, Inglaterra, 1999). É consultor legislativo da Câmara dos Deputados desde 2003, atuando na Área XII – Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos.

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO, arquiteta e urbanista (UnB, 1984) e bacharel em Direito (UniCeub, 1997), mestre em Ciência Política (UnB, 2007). É consultora legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, atuando na Área XI – Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional.

ISBN 978-85-736-5620-6

CÂMARA DOS DEPUTADOS

edições câmara