

# OS CAMINHOS DA NOVA CONSTITUIÇÃO

Lima de Amorim

**U**MA nova Constituição para o país é a reivindicação de 80% dos 147 prefeitos, líderes sindicais, professores e personalidades ouvidos numa pesquisa do Instituto de Direito Público e Ciências Políticas, da Fundação Getúlio Vargas. E dos entrevistados, só 33,6% atribuem legitimidade ao Poder Executivo. Os dados constam de relatório preliminar de pesquisa sobre as aspirações nacionais com vistas a uma reforma constitucional.

Desde o dia 27 de dezembro, cópias do documento de 123 páginas começaram a chegar ao Palácio do Planalto e a alguns ministérios. O relatório final ficará pronto em junho, promete o diretor do Indipo, professor Afonso Arinos, idealizador do projeto, pioneiro no país quanto ao tema e ao método. O objetivo da pesquisa é "contribuir para que se alcance

um texto constitucional brasileiro", capaz de encaminhar a solução dos "problemas cruciais do presente e do futuro do nosso povo".

A maioria dos entrevistados para o relatório preliminar (72,4%) entende que a melhor maneira de dar ao país uma nova Constituição é através da atribuição de poderes constituintes ao atual Congresso (36,2%) ou a uma Assembleia especial (também 36,2%). Só 23% sugerem uma reforma por meio de emenda. A legitimidade do Legislativo só foi reconhecida por 56,7% dos entrevistados, devendo-se considerar que o relatório preliminar foi feito com base em questionários recebidos até agosto de 1982, dois meses antes da eleição de 15 de novembro.

O Indipo optou pela pesquisa com base em questionários enviados pelos Correios, por ser o método mais barato e mais vantajoso quanto à profundidade das respostas, pois permite uma maior reflexão do entrevistado.

Dessa pesquisa inicial resultou uma análise quantitativa, capaz de refletir uma espécie de "vontade geral". Para o relatório definitivo, estão sendo encaminhados 1800 novos questionários, a serem respondidos até o final de fevereiro.

Além do professor Afonso Arinos, constam da equipe principal de pesquisa o especialista em metodologia Nei Roberto da Silva Oliveira, bacharel em Sociologia e Ciência Política; a doutora em Direito pela Universidade de Paris e pesquisadora da FGV, Ana Lucia de Lyra Tavares; e outra especialista em metodologia de pesquisa, Lídice Aparecida Pontes Maduro, bacharel em Sociologia e Ciência Política.

O professor Afonso Arinos não tem dúvida quanto à oportunidade da pesquisa, argumentando que, apesar das influências externas, a crise brasileira "tem também uma motivação interna, causada pelo sistema autoritário sob o qual vivemos, no qual faltou ao Governo

essencialmente experiência política e competência administrativa para evitar que o país tomasse o rumo que tomou".

As eleições de 15 de novembro, na opinião do ex-Chanceler, não levaram o país à democracia, porque, com a Constituição atual, "os representantes eleitos são impotentes". A reforma constitucional interessa ao próprio PDS, "o maior Partido brasileiro, e, no entanto, tratado pelo Governo como um menor de idade".

O relatório preliminar do Indipo sobre sua pesquisa indicou a reforma constitucional como terceira preocupação maior dos entrevistados, que consideraram mais graves os problemas da inflação e do desemprego. A dívida externa era a quarta maior preocupação. Mas o professor Afonso Arinos entende que o impasse constitucional, no Brasil, embora não se sobreponha, antecede ao problema econômico. "Não é uma opinião de economista, mas de um político de velhas gerações".

## A síntese dos números

**"C**ABE registrar (...) que, aproximadamente, sete em cada 10 especialistas consultados optaram pela outorga de poderes constituintes a um novo Congresso e/ou pela eleição de uma Assembleia Constituinte. Isto, em nosso entender, reflete, de fato, uma expectativa de reformas mais substanciais do regime."

Não há dúvida acerca de que uma reforma constitucional permitirá o aperfeiçoamento do regime democrático. Isto foi explicitado por, aproximadamente, oito em cada 10 de todos os entrevistados. Uma outra observação que pode ser feita sobre este aspecto refere-se ao fato de 87,8% dos professores (predominantemente de direito constitucional) e 83,6% dos dirigentes sindicais, das principais Capitais do país, terem afirmado, como foi dito, que uma reforma constitucional permitirá o aperfeiçoamento democrático. Pelo exposto, torna-se evidente que, mesmo entre segmentos distintos da população, suas aspirações sobre certas questões nacionais são semelhantes.

Reafirma-se, também, que segundo os entrevistados, há necessidade de uma nova Constituição para o Brasil.

No que se refere aos princípios fundamentais do Estado e do Governo, cabe registrar, além do que já foi mencionado, a principal indicação de cada um dos segmentos da população que compõe o universo desta pesquisa:

- **Prefeitos** — liberdade e justiça (96,0%); proteção dos direitos humanos (96,0%)
- **Personalidades** — igualdade perante a lei (90,6%); promoção do bem social (90,6%)
- **Professores** — regime representativo (90,9%); proteção dos direitos humanos (90,9%)
- **Presidentes de Sindicatos** — promoção do bem social (90,2%); igualdade perante a lei (90,2%)

Basicamente, no que se refere à Organização do Estado Federal, cabe assinalar (apenas os aspectos com um consenso superior a 50%):

- 1) Não devem existir partidos políticos estaduais (71,5%)
- 2) Considera-se a participação dos partidos atuais no processo político como não eficaz (74,9%)
- 3) A criação de novos Estados, o desmembramento ou a fusão de alguns deles, deve ser matéria, predominantemente, de referendo popular (61,7%)
- 4) A compatibilidade do planejamento federal (método indispensável de governo) com o federalismo, deve ser feita estabelecendo-se a participação dos Estados no planejamento (78,7%)
- 5) O fortalecimento da organização municipal requer o aumento e a especificação de suas fontes de receita, assim como de sua jurisdição administrativa e política (72,2%)
- 6) Leis de organização municipal devem atender às peculiaridades regionais e locais (73,5%)
- 7) Não será conveniente a introdução de Senados estaduais (89,4%)

Quanto à estrutura e Articulação dos Poderes, determinados aspectos devem ser ressaltados:

## Os critérios da pesquisa

A pesquisa feita pelo Instituto, é, na sua execução, factual e imparcial, seja na coleta de dados, seja na análise quantitativa deles. Mas a motivação da pesquisa decorreu de uma opção política, ou seja, a urgência de uma nova Constituição para o Brasil. Se a motivação é política, sua finalidade também é, o que não implica em se supor qualquer parcialidade na sua execução e nos resultados apresentados. Só assim se estará contribuindo para uma meditação — esta sim, desprevenida — dos meios decisórios do país sobre a última etapa da restauração democrática.

A equipe de pesquisa do Instituto tomou por inspiração do seu trabalho (não propriamente por modelo) o estudo procedido na Suíça, publicado em seus volumes pela Imprensa Oficial daquele país, sob o título *Revisión total de la Constitución Federal* (...).

Decidimos organizar a pesquisa brasileira obedecendo a outros critérios, mais condizentes com o conjunto de características especificamente nacionais, e com as possibilidades da Fundação Getúlio Vargas.

Considerando a importância do Município na formação política do país e seu papel (erradamente diminuído hoje em dia) na estrutura federativa, formamos o primeiro grupo de respondentes com a seleção dos Prefeitos das cidades de mais de 50 mil habitantes. O Prefeito é a autoridade muni-

a) Entre as opções suscetíveis de aperfeiçoar o regime democrático, relativas ao sistema eleitoral, destaca-se a expectativa de que haja eleição direta em todos os níveis (67,5%).

b) Deveriam constar no texto constitucional formas de consulta por referendo ou plebiscito (70,2%).

c) É aceitável o controle do povo em relação aos seus representantes, no desempenho de seus respectivos mandatos (70,2%).

d) O texto constitucional deveria reunir, num só capítulo, normas gerais sobre a Administração direta e indireta, remetendo-se para a legislação ordinária dispositivos mais específicos sobre as Forças Armadas, os funcionários públicos e o Ministério Público (55,3%).

e) O texto constitucional deveria fixar certos princípios visando a limitar a ação e a controlar os órgãos da Administração indireta (empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista) e as fundações instituídas pelo poder público (70,2%).

Sobre os direitos e as garantias individuais, entre as nove alternativas apresentadas, as cinco primeiras consideradas como prioritárias foram: direito à saúde (72,8%), ao amparo à velhice (68,9%), e à defesa dos consumidores (65,6%), ao seguro-desemprego (64,9%) e à informação (61,6%).

A destacar-se, aqui, os principais objetivos, entre as 20 opções sugeridas, que deveriam regular a política do Estado: preservação do meio-ambiente (86,1%); proteção dos menores carentes (86,1%); amparo à velhice (83,4%); controle de exploração dos recursos naturais (82,8%); política de fixação do homem no campo (82,1%); assistência aos deficientes físicos psíquicos (78,8%); controle dos investimentos estrangeiros (78,1%) e controle da exploração da Região Amazônica (76,2%). Como se sabe, estas opções indicam que, aproximadamente, oito em cada 10 entrevistados, entre prefeitos, personalidades, professores e dirigentes sindicais estão de acordo com tais objetivos.

Resalte-se, mais uma vez, que na percepção dos peritos, um texto constitucional deve limitar-se a regular os mecanismos de governo, sem focalizar temas de natureza conjuntural que exigiriam a sua permanente atualização (70,2%).

Cabe registrar, no que se refere a determinados dados de identificação dos respondentes, algumas informações sugestivas. Verificou-se que, correlacionando-se os segmentos da população consultados e a sua faixa etária, 15,2% de todos os entrevistados têm, no máximo, 40 anos, 60,3% estão incluídos na faixa de idade de 41 a 60 anos, 17,2% têm mais de 60 anos e 7,3% não forneceram a idade.

Com referência à escolaridade, como já estava previsto, em função do objeto de análise desta pesquisa, há entre os informantes, um predomínio de pessoas com nível universitário. Aproximadamente seis em cada 10 desses respondentes.

Extraído de *As aspirações nacionais com vistas à reforma da Constituição* — Relatório preliminar. O texto é de Nei Roberto da Silva Oliveira.

cial mais informada da comunidade, tanto no terreno político, quando no administrativo. Os que constam deste relatório preliminar foram os que responderam até fins de agosto. Embora pouco numerosos, até agora, são extremamente representativos, pois se manifestam em nome de Municípios da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Sul, do Sudeste, do Extremo-Sul e do Brasil Central.

Do lado dos Prefeitos, é de pôr em relevo a colaboração dos Sindicatos, das principais capitais brasileiras, especialmente os de trabalhadores. Deve-se declarar, em louvor deles, que os Sindicatos formam o grupo de entidades que em maior número ocorreu ao nosso apelo. Além de representarem, territorialmente, todo o Brasil, das regiões costeiras às interiores, falam em nome dos mais variados gêneros de trabalho: rodoviários, portuários, comerciantes, vendedores ambulantes, indústrias energéticas, viajantes comerciais, indústrias extrativas minerais, jornalistas e jornaleros, foguistas, enfermeiros, taifeiros e panificadores navais, marceneiros, casas de diversões, indústrias rurais, cargas e descargas e outros.

Extraído do mesmo relatório. É parte de *Primeiras Conclusões*, capítulo assinado por Afonso Arinos de Melo Franco.

### PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO E DO GOVERNO

TEXTO CONSTITUCIONAL: PRINCÍPIOS E OBJETIVOS BÁSICOS	PREFEITOS	PERSONALIDADES	PROFESSORES	PRES. SINDICATOS	TOTAL
Regime representativo	84%	84%	91%	72%	81%
Forma federativa de Estado	80%	84%	85%	69%	77%
Promoção do bem-social	88%	91%	88%	90%	89%
Igualdade perante a lei	80%	91%	82%	90%	87%
Proteção dos direitos humanos	96%	84%	91%	87%	89%
Supremacia da lei	84%	86%	76%	77%	80%
Liberdade e justiça	96%	84%	79%	88%	87%
Pluripartidarismo	84%	81%	82%	72%	78%
Relacionamento Estado-Igreja	48%	19%	24%	39%	33%
Ação política dos sindicatos	40%	22%	27%	62%	42%
Outros	20%	31%	39%	39%	34%

### POLÍTICAS ECONÔMICA, SOCIAL E CULTURAL

OBJETIVOS QUE DEVERIAM NORTEAR A POLÍTICA DO ESTADO	PREFEITOS	PERSONALIDADES	PROFESSORES	PRES. SINDICATOS	TOTAL
Conciliação entre a estatização e a privatização	72%	69%	67%	52,5%	62,3%
Tratamento diferenciado para as pequenas e médias propriedades	64%	63%	64%	74%	68%
Valorização de organismos locais	68%	63%	73%	69%	68%
Disseminação das experiências cooperativistas	72%	38%	70%	57%	58%
Controle dos investimentos estrangeiros	84%	66%	82%	80%	78%
Planejamento familiar	64%	44%	52%	59%	56%
Controle de exploração dos recursos naturais	76%	75%	88%	87%	83%
Proteção das áreas e dos direitos dos indígenas	68%	50%	73%	77%	69%
Aplicação do Estatuto da Terra na reforma agrária	56%	50%	58%	67%	60%
Política de ocupação dos solos urbano e rural	84%	56%	73%	75%	72%
Controle da exploração da Região Amazônica	76%	59%	79%	84%	76%
Preservação do meio-ambiente	80%	81%	85%	92%	86%
Proteção das minorias	52%	53%	67%	67%	62%
Luta contra a discriminação racial, entre sexos, ideológica e religiosa	76%	56%	70%	80%	72%
Amparo à velhice	84%	66%	76%	97%	83%
Assistência aos deficientes físicos e psíquicos	76%	66%	73%	90%	79%
Proteção dos menores carentes	88%	78%	79%	93%	86%
Controle das migrações internas	64%	53%	46%	71%	60%
Política de fixação do homem no campo	80%	75%	79%	89%	82%
Outros	8%	9%	18%	16%	14%

## A resposta de Olavo Setúbal

### Normas ambíguas

A Constituição que temos hoje não passa de um conjunto de normas ambíguas, às vezes superadas, às vezes conflitantes entre si, normas essas incapazes de equilibrar e harmonizar tanto as relações entre ela e o Estado (...). Emendada e remetida ao sabor das conveniências do Executivo, nossa Constituição padece do pecado original do excesso burocrático de seus redatores e sofre do mal da enorme generalização de suas disposições, especialmente no capítulo da ordem social e econômica (...). O que, na prática, acaba dando aos responsáveis pelo poder regulamentar, no âmbito dos anéis burocráticos do Executivo, uma enorme força política. Pois os critérios da regulamentação das relações econômicas são tão pouco explícitos ou estáveis, que produzem um efeito desencorajante sobre a iniciativa privada (...). O que nos conduz a um perigoso círculo vicioso, pois o esvaziamento do Legislativo e a expansão do Executivo levam a tecnocracia a agir quase que livremente, modificando tudo quando quer e como quer, chegando ao ponto de impor efeito retroativo às suas decisões e de instrumentalizar-se crescentemente por meio da administração pública indireta.

### Reforma

A reforma constitucional é decisiva para o aperfeiçoamento da distensão iniciada pelo Presidente Geisel, mas ela somente será viável se a coletividade puder participar livre e conscientemente das decisões fundamentais, legitimando com suas opiniões e sugestões o processo de abertura.

### Federação

O revigoramento da estrutura federativa em nosso país está associado à realização de uma efetiva reforma constitucional, capaz de redistribuir as competências hoje centralizadas pela União e de devolver aos municípios e estados uma jurisdição própria, porém interdependente. Ora, como o federalismo é um dos antídotos imaginados pelo liberalismo para neutralização dos regimes

autoritários e totalitários, o avanço da distensão está intimamente ligado à preservação das características locais, num país tão extenso e tão diferenciado como o nosso, sob pena de uma inquietante massificação da coletividade.

### Legalidade

Vejo a legalidade dentro de minha lógica como engenheiro e do ponto-de-vista do cidadão comum: a meu ver, a legalidade é um conjunto de leis, conjunto esse estruturado em função de um conceito de poder público que, política e normativamente, diferencia os campos de ação dos homens livres e dos órgãos governamentais. Por isso mesmo, a legalidade expressa a racionalização formal do exercício do poder estatal, impondo limites, obrigações, direitos e deveres a todos, sem distinção: governantes e governados.

### Legitimidade

A legitimidade exige o respeito aos direitos humanos e a igualdade do ponto de partida — o que também não pode ser confundido com a pretensa igualdade dos pontos de chegada, comuns à ideologia falsamente socializantes (...). Em nosso país, nossas instituições hoje carecem de legitimidade, seja porque as regras do jogo nem sempre têm sido respeitadas por aqueles que as editam, seja porque os mecanismos de representação são viciados por casuísmos e pragmatismos, seja porque os estamentos tecnocráticos não foram capazes de realizar uma transformação social paralela ao intenso progresso econômico dos últimos tempos. É sintomático, pois, que empresários e trabalhadores venham reivindicando não só mais cidadania política e maior controle das decisões públicas, como, igualmente, poder de influência na fixação das metas coletivas.

### Sindicato

Um sindicato é, por definição, um organismo de representação funcional de categorias profissionais. Tem, assim, responsabilidades específicas na promoção dos interes-

ses de seus filiados. Em termos sociais, por exemplo, seu papel não deve ser exclusivamente assistencial (...). Já em termos trabalhistas, o sindicato tem a obrigação natural de fornecer um imediato e eficaz suporte jurídico aos seus filiados, bem como o dever de levá-los a conhecer o alcance exato tanto de seus direitos quanto de seus deveres, mantendo-os permanentemente a par de todas as inovações na legislação específica (...). Finalmente, em termos políticos, é preciso não confundir o sindicato com uma espécie de agremiação partidária. Afinal, a representação funcional de uma categoria profissional não é a mesma coisa que a representação da cidadania política.

### Dívida externa

(...) O melhor antídoto do capitalismo de Estado é a revitalização das atividades parlamentares, e é nesta dimensão que, segundo creio, se coloca o problema da democratização do controle da dívida externa. Por isso mesmo, se de um lado esse tipo de controle deve seguir diretrizes e orientações pragmáticas de natureza legislativa, de outro o fortalecimento do Congresso não significa a necessária absorção de tarefas excessivamente técnicas que, funcionalmente, cabem ao Executivo. (...) Como evitar que, *kafkaianamente*, o poder regulamentar do Executivo não se transforme, na dinâmica da sociedade industrial e do Estado capitalista, num poder legislativo de fato, esvaziando o Congresso e transformando o destino da coletividade em matéria de responsabilidade exclusiva dos tecnocratas? Eis a razão pela qual, também em matéria de controle da dívida externa, inclino-me por uma versão moderna do sistema de *checks and balances*, em que certas atividades normalmente deixadas ao Executivo poderiam ser descentralizadas mediante novas formas de delegação de competência.

Trachos da resposta de Olavo Setúbal, ex-Prefeito de São Paulo, à esquerda. A íntegra foi publicada na Revista de Ciência Política, da FGV (Vol 25, nº 2)