

Constituinte



O destino incerto do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos

Freitas Nobre

A Capital passa a viver um outro clima, com a chegada dos senadores e deputados constituintes.

Uma das perguntas mais constantes em Brasília é sobre o destino do projeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Alguns revelaram o temor de que o governo resolvesse adotar o projeto como seu e o encaminhasse com essa característica ao Congresso, o que refletiria uma forma antidemocrática de tratar a Constituinte, que deveria funcionar com as três características clássicas, ou seja, de ser inicial, autônoma e incondicionada.

Argumenta-se que, assumindo a responsabilidade do projeto, considerando-se seu autor com o encaminhamento oficial à Constituinte, o governo constrangeria as forças que lhe dão sustentação legislativa e política, condicionando a representação parlamentar governista e frustrando o entusiasmo dos representantes do povo, particularmente daqueles que chegaram pela primeira vez ao exercício legislativo.

Outros entendem que o presidente Sarney, não encaminhando o projeto e não o adotando, estaria em posição difícil com os compromissos assumidos por Tancredo Neves quando renovou em Brasília o convite a Afonso Arinos, em 7 de janeiro de 1985, em encontro realizado na Fundação Getúlio Vargas, onde instalou seu escritório a partir da escolha pelo Colégio Eleitoral.

É certo que a idéia de Tancredo Neves não era o simples funcionamento de uma Comissão de alto nível que preparasse um projeto de lei, mas um grupo de trabalho que ouvisse todos os setores da vida nacional, promovendo debates e colhendo sugestões, opiniões e propostas concretas a respeito do texto.

A Comissão, composta por notáveis, como foram chamados seus integrantes, trabalhou com a maior dedicação, concluindo sua tarefa com uma proposta que está sendo considerada, pelos parlamentares constituintes que tivemos oportunidade de ouvir, texto muito longo para uma Constituição que deve ter a virtude de ser sintética, sem deixar de conter o fundamental.

Não tendo havido o necessário debate popular, a Comissão, que tinha representação realmente diversificada, entendeu que cumprira sua missão na conformidade do que lhe fora atribuído pelo presidente Sarney, inclusive com a escolha do presidente e do seu secretário, Afonso Arinos e Mauro Santayana, os quais, aliás, já haviam sido sugeridos pelo próprio presidente Tancredo Neves na fase preliminar das especulações.

Face ao dilema de adotar o projeto ou de recusá-lo, o caminho que o governo considerou mais prudente foi o de encaminhá-lo simplesmente como uma contribuição aos constituintes. Com essa decisão, o governo fez desaparecer a especulação de que pretendia jogar "goela a dentro" da Assembléia Constituinte um projeto oficial e, de outro lado, anular os comentários sobre o desprezo pelo trabalho da Comissão.

É certo que o presidente Sarney não se entusiasmou com o projeto, que por sinal propunha a redução do mandato presidencial na conformidade do compromisso assumido em várias oportunidades por Tancredo Neves.

Encaminhado como contribuição ao estudo dos constituintes, como deverá ocorrer, o acervo de estudos não se perderá, podendo constituir-se em excelente ajuda ao trabalho redacional da Carta.

Temas polêmicos

O projeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, no entanto, traz algumas propostas que são comuns a um grande número de parlamentares e, ao que parece, poderá prevalecer em alguns pontos, embora continue recebendo inúmeras críticas, especialmente quanto à sua prolixidade.

Relativamente ao acesso democrático aos bancos de dados, é opinião praticamente predominante, entre os constituintes que conseguimos contatar neste período ainda de recesso, que a proposta de Comissão deva ser adotada quanto à garantia ao cidadão do direito de conhecimento às referências e informações a seu respeito, quer sejam registradas por entidades públicas quer particulares, possibilitando-lhes a retificação, supressão ou atualização quanto às mesmas, admitindo-se o processo judicial sigiloso.

Igualmente, ainda nesse setor, a opinião que colhemos entre representantes de vários Estados é a de que, nesse campo de direitos, deverá predominar a idéia da Comissão no sentido de proibir o registro informático sobre convicções pessoais, atividades políticas ou vida privada, ressalvado o processamento de dados não personalizados, para fins estatísticos.

Entre os vários pontos polêmicos, e em razão de sua atualidade, debate-se o relativo às concessões para uso de frequência de rádio e televisão, pois a proposta da Comissão vai até a decisão de impedir "as formas monopolistas" e não simplesmente "o monopólio" nesse setor, obrigando-se o Estado a publicar, anualmente, as frequências disponíveis em cada unidade federativa para que qualquer interessado possa participar da concorrência.

Por outro lado, a adoção de uma lei específica para a imprensa, com o restabelecimento do júri popular, defendida por Barbosa Lima

Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa, que apresentou à Comissão o resultado de um grupo de trabalho organizado no Rio entre o Sindicato de Jornalistas e a ABI, encontra resistência da Federação Nacional dos Jornalistas e de vários sindicatos da categoria.

A exclusão expressa da pena de morte do texto constitucional proposto pela Comissão, excetuados os crimes de período de guerra externa, também já vem sendo questão em debate entre dois grupos bem definidos em torno da matéria e que já se haviam organizado no período legislativo que está terminando.

Promulgação

Membros das Mesas da Câmara e do Senado e o próprio Executivo parecem harmonizados em torno de uma idéia que ganha terreno dia a dia, tendo como um dos seus principais defensores o deputado Ulysses Guimarães: a de preparar o texto constitucional para que esteja em condições de ser promulgado no próximo 7 de setembro, nas comemorações do Dia da Pátria.

Embora a Emenda que convocou a Constituinte estipule o prazo de um ano, e ela própria, em razão de sua soberania, possa reduzir ou ampliar esse prazo de tramitação do texto constitucional, a idéia que prenuncia entre os que têm meios de ação no Congresso é a de que sete meses serão suficientes para a tarefa legislativa principal.

Para que essa idéia se torne executável, o Congresso se prepara para a eventualidade do funcionamento ininterrupto, eliminando-se o recesso do mês de julho e aproveitando-se boa parte dos fins de semana com a racionalização das atividades constituintes e ordinárias do Legislativo.

A proposta inicial do deputado Ulysses Guimarães de constituir uma comissão que suprisse o Congresso em suas atividades ordinárias encontrou resistência mesmo entre parlamentares do seu próprio partido.

Em razão dessa dificuldade, outra solução está sendo sugerida: a divisão dos períodos diários para melhor distribuição das duas atividades, ou o funcionamento ordinário em dias alternados.

O grande volume de projetos tramitando no Congresso, ocupando, assim, o tempo das duas Casas legislativas, era o de emendas constitucionais, que no ano legislativo de 1986 obrigou a formação de algumas centenas de comissões mistas e a convocação de um elevado número de sessões que em geral não se realizavam, mas que obrigavam à mobilização diária do Congresso e de seu quadro de funcionários.

Com a instalação da Constituinte, torna-se evidente que só excepcionalmente deverão ser apresentadas emendas à Constituição, e isso apenas para o efeito de permitir ou facilitar o funcionamento da atividade constituinte. Assim, não teria lógica que o novo corpo legislativo que vai redigir o texto constitucional ficasse perdendo seu tempo precioso com emendas constitucionais a modificar a Carta vigente.

De outra parte, observam alguns conhecedores da técnica legislativa que o normal será a redução da própria atividade ordinária do Legislativo pois sua atenção essencial vai concentrar-se na redação e aperfeiçoamento do texto que estiver sendo discutido.

O debate deverá realizar-se com a concentração das propostas nos vários títulos e artigos do texto constitucional, incumbindo-se de cada um desses setores grupos determinados de parlamentares.

Para que a Constituinte possa discutir e votar, preliminarmente, um Regimento Interno que discipline suas atividades desde o primeiro momento, o presidente da Câmara, deputado Ulysses Guimarães, atribuiu a uma comissão de deputados a tarefa de redigir um anteprojeto. O Senado propôs incluir alguns senadores nesse grupo de trabalho, mas, ao que apuramos, o texto já está praticamente preparado para o exame do Congresso constituinte, facilitando-se, assim, os primeiros passos da Assembléia, com a disciplina regimentar aprovada na sua primeira reunião ordinária.

Funcionamento

Quanto ao funcionamento da Constituinte relativamente à distribuição de tarefas, formam-se duas correntes. Uma delas propõe a constituição de uma grande Comissão Constitucional que seria o órgão controlador e preparador do texto básico a ser debatido. Outra corrente julga mais simples, mais prático e de melhor resultado para os trabalhos a organização de várias comissões com atribuição específica para determinados capítulos, à maneira de como se faz com os projetos de Código, que têm uma tramitação especial e para os quais são nomeados relatores parciais. Esses relatores parciais de códigos são responsáveis setorialmente por matérias determinadas, encaminhando seus respectivos pareceres a um relator-geral que é, afinal, o responsável perante a Comissão e perante o plenário pelo texto final que lhe incumbe defender.

No caso da Constituinte, é evidente que, em lugar de relatores parciais com atribuição setorial, teríamos um colegiado escolhido segundo a capacidade técnica, profissional e política para cada matéria importante do texto. Esse colegiado ou comissão encarregada de examinar, por exemplo, os títulos Direitos Humanos, Educação e Cultura, Judiciário, etc, etc, encaminharia o texto setorial adotado ao relator-geral ou à comissão de redação que, por sua vez, se encarregaria de uma revisão que não implicasse qualquer modificação de conteúdo.

Os que assim raciocinam, e não são poucos, sabem que, findos os debates, o projeto volta necessariamente a uma comissão de redação, mas aí o trabalho já estará realizado em grande parte, cabendo a esse grupo final mais os ajustes consequentes da aprovação de emendas aditivas ou corretivas ou mesmo a renumeração dos artigos, parágrafos, incisos ou alíneas consequentes de emendas supressivas votadas em plenário.

Quórum

Outra observação importante no processo legislativo é o quórum para a votação do texto constitucional.

Com a preocupação de assegurar um texto estável, os constituintes em todas as épocas e países, procuram simplificar a votação das matérias com a adoção de um quórum de maioria simples, de tal maneira que seja possível simplificar sua aprovação. Ao mesmo tempo, fixam um quórum exigente, elevado, de 2/3 para as emendas futuras, a fim de que a redação aprovada com os poderes constituintes não venha a ser facilmente modificada. Em alguns casos, há os que pretendem propor o referendun através de destaques para determinados assuntos considerados polêmicos, devolvendo, assim, ao povo, parcela do poder original que receberam.