

## Tendências/Debates

du

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo.

## A Assembléia e seus atributos

ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS

A vida não é mais nem menos que o exercício dos três atributos essenciais da pessoa humana, o ser, responsável pelo fenômeno cultural, o pertencer, responsável pelo fenômeno jurídico-político, o ter, responsável pelo fenômeno econômico.

Quanto mais amplo e mais profundo esse exercício, maiores os níveis de vida pessoal e social alcançados.

O instinto gregário impõe, como condição para esse exercício, a presença de normas que o assegurem e o disciplinem, variáveis cada vez menos no espaço e cada vez mais no tempo, as leis, não escritas ou escritas, formalizam essas normas.

A Constituição, nas sociedades contemporâneas, é a lei escrita de categoria superior, destinada a assegurar o exercício daqueles atributos, jamais regulamentá-lo.

Investida, pelo voto do povo, de poderes para elaborar a nova Constituição, a Assembléia Nacional Constituinte, como pessoa coletiva, possui e exercita esses atributos, ainda que em menor grau.

Posta em desassossego, no planalto de Brasília, ela só cumprirá sua tarefa, se tiver plena capacidade para esse exercício.

Na forma de emenda constitucional n.º 26, de 1985, é o conjunto de senadores e deputados federais em exercício — 72 senadores, 22, menos de um terço, eleitos em 1982, 15 de novembro, e os demais, cinquenta senadores e 487 deputados federais, saídos das urnas, no ano passado.

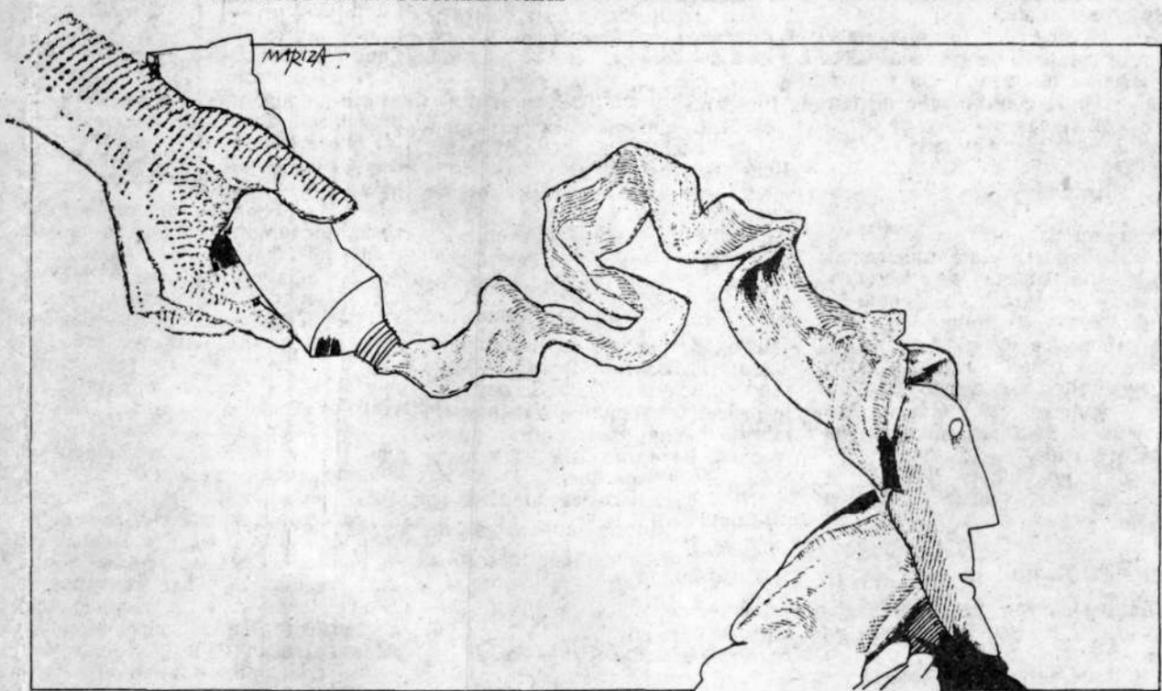
Considerada a organização partidária vigente, ela é a soma dos números obtidos pelas diversas legendas, obedecendo a seguinte disposição: PMDB, 304 representantes (45 senadores e 259 deputados); PFL, 133 (quinze senadores e 118 deputados); PDS, 37 (cinco senadores e 32 deputados); PDT, 26 (dois senadores e 24 deputados); PTB, dezenove (um senador e dezoito deputados); PT, dezesseis (dezesseis deputados); PL, sete (um senador e seis deputados); PDC, seis (um senador e cinco deputados); PC do B, cinco (cinco deputados); PCB, três (três deputados); PSB, dois (um senador e um deputado) e PMB, um (um senador).

Dos 559 constituintes, 26 são mulheres. As faixas etárias frequentadas são as mais diversas; o constituinte mais moço tem 23 anos, o mais idoso, 81, a média é mais para jovem.

Todos os segmentos sociais, assim como todas as categorias profissionais, estão representados. A maioria é constituída, ainda que o negue, de políticos profissionais, antigos ou recentes.

Regionalmente, a representação está esquematicamente assim distribuída: norte, 72 representantes (Amapá, quatro deputados; Roraima, quatro deputados; Amazonas, oito deputados e três senadores; Acre, oito deputados e três senadores; Pará, dezesseis deputados e três senadores; Maranhão, dezoito deputados e três senadores); centro-oeste, 53 representantes (Mato Grosso, oito deputados e três senadores; Rondônia, oito deputados e três senadores; Distrito Federal, oito deputados e três senadores; Goiás, dezesseis deputados e três senadores); nordeste, 157 representantes (Piauí, dez deputados e três senadores; Ceará, 22 deputados e três senadores; Rio Grande do Norte, oito deputados e três senadores; Paraíba, doze deputados e três senadores; Pernambuco, 25 deputados e três senadores; Alagoas, nove deputados e três senadores; Bahia, 39 deputados e três senadores; Sergipe, oito deputados e três senadores); centro-sul, 181 representantes (Minas Gerais, 53 deputados e três senadores; Espírito Santo, dez deputados e três senadores; Rio de Janeiro, 46 deputados e três senadores; São Paulo, sessenta deputados e três senadores); sul, 97 representantes (Mato Grosso do Sul, oito deputados e três senadores; Paraná, trinta deputados e três senadores; Santa Catarina, dezesseis deputados e três senadores; Rio Grande do Sul, 31 deputados e três senadores).

Do aspecto ideológico, o horizonte é indefinido e, mais indefinido ainda, pelos preconceitos que inspiram a imprensa na formulação de seus juízos. Os poucos exemplares de posições radicais, à esquerda ou à direita, põem a nu o contraste que identifica o grande número de representantes à busca de uma ideologia e



daqueles descrentes de qualquer uma delas.

A legitimidade da Assembléia está na razão direta do nível de civilização, isto é, da capacidade de prever para prover, do corpo de eleitores que a elegeu, cuja vulnerabilidade às ações do poder demagógico e do econômico é notória.

Pertencer (à pátria, comunhão dos sentimentos, legados, aspirações e realizações que, na base do território nacional, o povo brasileiro desenvolve, com o objetivo de, promovendo o bem de todos e de cada um, cumprir livre, solidária e soberanamente o seu destino) é o segundo atributo da Assembléia.

O exercício de tal atributo é indispensável à elaboração de mecanismos que afirmem a probabilidade de operação das instituições sociais, políticas e econômicas que resultem na estruturação de um Estado sob a forma federativa, de um governo sob a forma democrática, de um sistema de governo equilibrado e eficiente, de um regime social justo e de uma ordem econômica fundada na iniciativa de livre programação.

Em igual medida, é indispensável à Assembléia, ter soberania, isto é, capacidade de dispor, com ampla liberdade, sobre todos os assuntos de seu interesse, com base nos parâmetros estabelecidos pelo ato que a convocou. Os pressupostos de soberania são conhecimento, experiência, sensibilidade e amor.

Passados seis meses no exercício dos seus atributos essenciais, cabe a indagação, que é aquela que o povo faz: a Assembléia está exercitando bem, mal ou mais ou menos seus atributos?

Com as ressalvas próprias a quem é um de seus integrantes e mais aquelas inseparáveis de alguém, membro de bancada minoritária e de oposição, não raro e sempre caricaturalmente, apontada como responsável por tudo o que foi feito ou não, sob os governos que se sucederam de 64 a 85, ousou buscar uma resposta, com base em minhas idéias, para o fim de submetê-las ao debate.

Na esfera do ser, a Assembléia revela, até aqui, irrealismo, ousadia e generosidade. Esta é a síntese de seu caráter. Irrealista foram as propostas constantes das sugestões das subcomissões, seja na forma, seja no fundo. Ousados, os anteprojetos elaborados pelas comissões temáticas. Generosa, a postura do relator geral, deputado Bernardo Cabral, do presidente da Assembléia, Ulysses Guimarães, do presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, como generosas têm sido as colocações dos que, naturalmente, se afirmam líderes, Passarinho, Richa, Fernando Henrique, Marco Maciel, Sandra Cavalcanti, Plínio de Arruda Sampaio, Maurício Corrêa, Fernando Santana, Virgílio Távora, Israel Pinheiro, Antônio Brito, Joaquim Bevilacqua, para citar os mais conspícuos. Esse sentimento, indispensável ao diálogo, contagiava as lideranças partidárias, nesta etapa decisiva dos trabalhos. Por isso, formam-se grupos de trabalho, como o "do consenso" e o "dos 32", obsequiosos no oferecimento de subsídios ao deputado Bernardo Cabral, cuja tarefa é elaborar a "palavra" da nova Consti-

tução. Aquela palavra forte e isenta que adquira expressão própria como num sortilégio. Pois que a Assembléia e o relator não de saber que a palavra — forma e conteúdo — é como a montaria: fogaça, passarinheira, exigente no se tratar com ela. A Assembléia e o relator não de conhecer a sua magia para o fim de domá-la, curti-la, contê-la, soltá-la, fazê-la sua e a serviço de todos. Até porque a palavra vive em constante busca de renovação. A fonte de sua juventude é o povo.

No que toca ao pertencer, a resposta inclui, necessariamente, uma constatação. A Assembléia, no exercício desse atributo, revela-se perplexa. Assim, no que diz respeito à Federação, o discurso prega a equilibrada repartição de atribuições. A prática diz o contrário. A competência da União, no projeto, é avassaladora, pouco restando aos Estados e municípios.

Cantam-se loas à liberdade, mas o projeto tem uma forte tendência estatizante num desafio ao axioma: sem liberdade econômica não há liberdade política; o abuso da primeira compromete irremediavelmente a segunda.

O antipresidencialismo faz praça nas comissões e no plenário, mas a fórmula acolhida para o sistema de governo propõe um mecanismo de mais penosa operação do que o parlamentarismo e presidencialismo ortodoxos.

Finalmente, quanto ao ter, não tem sido fácil seu exercício. O problema da soberania promoveu solução que descaiu para o chamado projeto de decisão, fonte de uma série de posturas equivocadas, sem outro resultado senão o desgaste da Assembléia perante a opinião pública.

A soberania da Assembléia vai ter sua hora e vez, quando da discussão dos chamados assuntos polêmicos, hoje cifrados às seguintes questões: dimensões da Federação, sistema de governo, mandato do atual presidente da República, vinculações das receitas públicas, vinculações de prerrogativas administrativas, direitos dos trabalhadores, definição de empresa nacional, reforma agrária, comunicação, anistia e liberdade de educação e atendimento à saúde.

Em busca do pleno exercício do atributo do ter, desenvolve a Constituinte esforços para alcançar solução de consenso para essas questões polêmicas.

São de minha iniciativa duas proposições com tal objetivo. A primeira diz respeito à estabilidade no emprego. Está assim redigida:

"1º — estabilidade, após o período de noventa dias da data de admissão, salvo nos casos decorrentes de fatores de natureza econômica ou de transgressão disciplinar, na forma que a lei estabelecer."

A segunda, relativamente ao acesso à terra, sugere:

"Art. — O acesso à propriedade territorial rural será disciplinado em lei que obedecerá as seguintes disposições:

1º — garantia do direito de propriedade de imóvel rural, condicionado ao cumprimento de sua função social, conforme definição estabelecida na lei a que se refere o 'caput';

2º — planejamento e execução do

programa de reforma e desenvolvimento agrário, com a participação de conselhos estaduais e municipais;

3º — instituição pela União do crédito fundiário com encargos que cubram, exclusivamente, as despesas de administração, prazos não inferiores a vinte anos e carência não inferior a cinco anos;

4º — desapropriação, pela União, de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, em áreas prioritárias, mediante indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de atualização monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão;

5º — indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias, excluídas a cobertura florestal nativa;

6º — emissão de títulos da dívida agrária em volumes estabelecidos em lei e objeto de dotação anual consignada no orçamento da União;

7º — aceitação, na forma da lei a que se refere o 'caput', dos títulos da dívida agrária como meio de pagamento de terras públicas, de fiança em geral, ou de caução, garantia de empréstimos, financiamentos ou contratos de obras ou de serviços celebrados com a União, Estados, Distrito Federal, Territórios e municípios;

8º — fixação na lei referida no 'caput' dos critérios de fixação do valor das indenizações da terra e das benfeitorias;

9º — competência do primeiro ministro para baixar o decreto de desapropriação;

10º — processo judicial de rito sumário sobre o cabimento da desapropriação, cuja tramitação em primeira instância não excederá, incluindo vistoria judicial, se requerida, 120 dias, findo os quais, não prolatada a sentença, a União se emitirá na posse da área objeto do decreto desapropriatório, vedado efeito suspensivo em quaisquer recursos cabíveis;

11º — inalienabilidade das áreas objeto de distribuição gratuita e, pelo prazo de dez anos, quando a título oneroso, permitida, em ambos os casos, a transferência na hipótese de sucessão hereditária;

12º — limitação, na lei referida no 'caput', da área de terras públicas objeto de alienação ou concessão a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias de processo de reforma agrária, sem a aprovação do Senado da República;

13º — isenção de desapropriação, por interesse social, de pequenos e médios imóveis rurais, desde que seus proprietários não possuam outro imóvel rural, na forma estabelecida na lei a que se refere o 'caput';

14º — instituição de Plano Nacional de Desenvolvimento, a ser executado por períodos plurianuais, englobando, simultaneamente, as ações da política agrícola, da política agrária e da reforma agrária."

Exercitar o ter, em sua plenitude, é o maior desafio da Assembléia Nacional Constituinte.

ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS, 66, advogado, é deputado federal (PDS-SC) e foi governador do Estado de Santa Catarina (1974-1978).

## Sistema de governo e referendo popular

MICHEL TEMER

Almeja-se que os trabalhos da Constituinte sejam firmados. Nunca infirmados.

Deseja-se, também, que o novo texto seja promulgado sem delonga.

Sabe-se, por outro lado, que é dos mais polêmicos o tema "Sistema de Governo". E dos mais importantes. Porque diz respeito ao arcabouço estrutural do Estado. Diferente, por exemplo, da questão do mandato presidencial, pautado por meros e episódicos interesses políticos imediatos. Aquele não. O adequado sistema de governo condiz com as necessidades de uma direção dos negócios político-administrativos do país. Deve ser, por isso mesmo, forte. Alicerçado na vontade popular. Respalçado por ela. E com ela, vontade popular, dividida a responsabilidade pela adoção do governo que se quer.

O parlamentarismo aparece como o sistema de muitos adeptos na Assembléia Constituinte. Mas caminha-se, a passos largos, para a institucionalização desse sistema somente após o governo do presidente Sarney.

Se for assim — e aqui não podemos deixar de abordar as dificuldades políticas — restará dois anos, talvez, ao presidente para — se quiser — lançar seus esforços na direção do desmesticamento do parlamentarismo como sistema de governo. A essa altura, já estará dissolvida a Assembléia Constituinte, hoje inteiramente voltada, como caixa de ressonância das aspirações populares, ao trabalho de construção da nova estrutura estatal. Será diferente o ânimo dos deputados e senadores quando se desvestirem da condição constituinte. E até mesmo do seu poder político estará, obviamente, reduzido.

Some-se a isto tudo, o provável engajamento dos governadores de Estado, sabidamente presidencialistas, na campanha contra o parlamentarismo.

Este quadro, assim descrito — e intuitivo — levará a inevitável convocação, mais tarde, de plebiscito para que o povo diga qual sistema prefere. O empenho natural e legítimo dessas autoridades e os fatos descritos acabarão por fazer prevalecer o presidencialismo.

Isto ocorrendo, teremos a infirmação dos trabalhos da Constituinte, circunstância indesejada por todos que nela se esforçam.

Bem por isso, convém que a Constituinte tome a dianteira. Que ela, no exercício soberano de suas funções, promulgue a Constituição para entrar em vigor imediatamente, mas submetida a uma condição e vigência do sistema de governo: a aprovação popular.

A Constituinte não estará abrindo mão de suas prerrogativas. Ao contrário, estará revelando a sua supremacia ao conferir a quem lhe deu poder a possibilidade de manifestação direta sobre o magno tema de que se cuida.

A fórmula para referendar o sistema de governo há de ser esta: por meio de disposição transitória na própria Constituição. Não é o caso de utilização da norma regimental permissiva da regulação da consulta plebiscitária. É que o preceito regimental se destina à audiência popular antes da promulgação do texto magno. O que se quer é a consulta posterior à promulgação. Ou seja: a

Constituição é promulgada e entra em vigor. Apenas o sistema de governo é que, como ressaltado, penderá de condição.

E se o sistema instituído for rejeitado na consulta popular, em brevíssimo tempo a Comissão de Sistematização deverá elaborar projeto do outro sistema e o submeterá à discussão e deliberação final da Assembléia Constituinte.

Anoto, repetindo, a conveniência de o regime, se parlamentar, vigorar apenas para o próximo mandato. É preciso prazo para adaptar ao novo sistema a máquina burocrática.

Um ou outro, se desejamos o parlamentarismo ou se optarmos pelo presidencialismo, haverá de ser suficientemente robusto e respaldado para que possamos alcançar o intento de todos: instituições sólidas e duradouras. E isto só se consegue mediante aprovação popular.

Este é um primeiro passo. Cabe à Constituinte dá-lo.

MICHEL TEMER, 46, advogado e professor de Direito Constitucional na PUC-SP, é deputado federal (PMDB-SP) e foi secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo (governo Montoro).