

Cabral surpreende e adota parlamentarismo clássico

BRASÍLIA — O anteprojeto definitivo da nova Constituição, que o relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), apresentou às 7h, adota o sistema parlamentarista puro — o clássico — preconizado pelo senador Afonso Arinos (PFL-RJ) e dá seis anos de mandato ao presidente José Sarney, mas com poderes bastante reduzidos em relação ao seu primeiro trabalho. Cabral ignorou o acordo conseguido na quinta-feira passada pelo senador José Richa (PMDB-PR) entre os parlamentaristas de seu partido e os do PFL, que previa prazo de 12 meses para a transição do presidencialismo ao sistema de gabinete.

De acordo com o projeto, no dia 15 de março de 1988 o primeiro-ministro assumirá a chefia do governo. Algumas de suas prerrogativas: baixar decretos-leis; nomear e exonerar ministros, inclusive os chefes do Gabinete Civil, Gabinete Militar e SNI; criar e extinguir cargos públicos; elaborar o programa de governo e os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Mas terá de prestar contas mensalmente ao Congresso. O presidente da República passará a tomar posse em 1º de janeiro, exceto o sucessor de Sarney, porque o substitutivo prevê que o atual mandato presidencial terminará em 15 de março de 1991.

Terreno minado — As reações à proposta de Bernardo Cabral indicam que o presidente Sarney ganhou campo de manobra para lutar pelo presidencialismo, com o argumento de que o parlamentarismo é um golpe para lhe subtrair poderes. "Foi tudo para a lata do lixo", disse o senador José Richa, articulador do projeto de transição, ao ler o texto do relator, ontem de manhã em seu gabinete.

Segundo Richa, o substitutivo pode afastar parlamentaristas do PMDB e do PFL de um novo acordo. Por isso, ontem mesmo ele começou a estudar com o líder em exercício do PMDB na Constituinte, deputado Euclides Sealco, uma reação à inesperada opção de Cabral.

A estratégia foi delineada: pinçar de cada uma das emendas parlamentaristas rejeitadas pelo relator os artigos que, votados em destaque no plenário da Co-

missão de Sistematização, permitam recompor a proposta de transição. Eles terão prazo até quarta-feira, quando começará a votação do projeto de Cabral.

O presidente da Constituinte e do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, advertiu: "Nesse assunto estão todos andando num terreno minado de problemas. É preciso ter muito cuidado para não pisar numa mina e ela explodir". A advertência de Ulysses, certamente, não se referia aos militares, que foram contemplados por Cabral com o artigo do substitutivo que lhes garante a manutenção da lei e da ordem como missão constitucional das Forças Armadas.

Para Ulysses, a aplicação do parlamentarismo a partir de 15 de março do ano que vem "constitui um problema". De fato, a partir dessa data Sarney estaria reduzido a uma figura decorativa, se prevalecer o que Cabral engendrou. Em relação ao primeiro substitutivo, o presidente perde nove prerrogativas, inclusive a de firmar acordos externos, que passa para o primeiro-ministro. A decretação do estado de defesa, embora caiba ao presidente, só ocorrerá por solicitação do primeiro-ministro.

Entendimento — Ulysses esteve com o presidente Sarney na noite de sexta-feira e garante que ele está aberto à negociação. "Tivemos uma longa conversa e é bem possível que agora possa surgir uma confluência de propósitos".

Insatisfeitos com o segundo substitutivo de Cabral, os líderes da esquerda na Constituinte deverão pedir preferência para a votação, na Comissão de Sistematização, do primeiro substitutivo apresentado. Por essa manobra — que o deputado Ulysses Guimarães confirmou ser regimental — a esquerda pretende voltar a propostas mais avançadas, como jornada de trabalho, de 40 horas semanais e o papel das Forças Armadas restrito à defesa externa.

Ficou decidido na reunião — da qual participaram também o senador Afonso Arinos e os deputados Nelson Jobim (PMDB-RS) e Aluizio Campos (PMDB-PB) — que os pedidos de destaque para o último substitutivo não precisarão ser votados.



Ulysses adverte contra minas que podem explodir

Crise reduz a força do presidente

Marcelo Pontes

É muito mais simples de entender do que a primeira impressão transmite o nó que o relator Bernardo Cabral aparentemente deu na marcha da transição, ao tirar a palavra dada, jogando fora a emenda de consenso dos grupos parlamentaristas. Pode-se até atribuir a preferência do relator pela emenda Afonso Arinos, quando penosas negociações já a haviam substituído, a maquinações diabólicas de quem, como Cabral, quer entrar de qualquer maneira na história e precisa agradar a uns e outros. Ele, que na suspeição levantada pelos parlamentaristas estaria fazendo agora o jogo do Palácio do Planalto, é o mesmo relator que há exatos 24 dias foi considerado traidor pelos melhores amigos do presidente Sarney e até em rodas de chefes militares, por causa de sua obra constitucional anterior. São coisas do Cabral.

Mas não se pode negar-lhe o mérito de estar agora sepultando ao menos involuntariamente as invenções de parlamentarismo mitigado, por obra e graça da ação desastrada de um amigo que fez no início da década de 60 e que hoje é presidente da República. A solução parlamentarista de consenso, obtida às vésperas da divulgação do novo anteprojeto de Cabral, foi posta fora pela decisão de Sarney de endurecer o jogo com a Constituinte.

Desde a reunião do ministério, a 27 de agosto, em que o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, subiu além de suas botas e atacou a Constituinte, Sarney definiu como campos de disputa com o outro lado da Praça dos Três Poderes a definição do sistema de governo e a do tempo de duração de seu mandato. Ao recrudescer na defesa do presidencialismo, inclusive mobilizando ministros para cobrar favores concedidos e oficializar como balcão de negócios a relação entre Executivo e Legislativo, Sarney empurra a Constituinte para a solução do parlamentarismo puro. E se há temores de que o parlamentarismo não funcione, também há tempo para aperfeiçoá-lo, sem mitigação, nesses quatro meses de guerra aberta até a aprovação da nova Constituição.

É claro que os políticos são muito vulneráveis aos negócios do balcão do Planalto. E o que vai decidir o confronto nesse primeiro campo de disputa — presidencialismo contra parlamentarismo — será a capacidade de pressão do governo. Mas essa capacidade de pressão é minguante, na medida em que o país marcha para o agravamento da crise econômica. A economia está estagnada há nove meses, há sinais de recessão, o desemprego aumenta e a inflação caminha de volta para a casa dos dois dígitos.

Se o governo não for capaz de reverter esse quadro, dificilmente conseguirá êxito no confronto com a Constituinte. E se chegar à ruptura entrará em desvantagem no segundo campo de disputa delineado na reunião ministerial em que o general Leônidas brilhou, o da discussão da duração do mandato. A Sarney será oferecido um parlamentarismo com mandato mais curto do que os cinco anos que ele deseja.

Os pontos principais do novo anteprojeto

Organização do Estado

- A União poderá intervir nos estados em caso de "grave comprometimento da ordem pública".
- O espaço aéreo deixa de ser considerado "bem da União".
- A exploração do gás combustível canalizado não será exclusividade dos estados. Há poucas modificações no capítulo da organização do estado. A pressão da Petrobrás surtiu efeito. Com a exclusão do parágrafo em que a exploração do gás combustível canalizado era atribuição direta, ou por meio de concessão de serviço público, dos estados. Outra exclusão foi o conceito de "bem da União", atribuído ao espaço aéreo, como já ocorre com os terrestre e marítimo.

O substitutivo também vincula a elaboração e a aprovação de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social ao Congresso Nacional, e proíbe a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. No relatório anterior, Cabral não só permitia a criação como estabelecia critérios para sua formação.

Ordem Econômica

- Salários ficam isentos do adicional de 5% do Imposto de Renda.
- O imposto de Vendas a Varejo incide só sobre combustíveis.
- Estados e municípios recebem 47% do que a União arrecada com o Imposto de Renda e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).
- As restrições ao capital estrangeiro diminuem.

Em relação ao primeiro substitutivo, os contribuintes e a União têm menos o que reclamar. O adicional de 5% do Imposto de Renda que poderá ser cobrado pelos estados atingirá somente os lucros, ganhos e rendimentos de capital. O imposto de Vendas a Varejo, que caracterizava uma tributação sobre todas as operações comerciais, passa a incidir apenas sobre a comercialização de combustíveis, exceto o óleo diesel.

Mesmo assim, o contribuinte não escapou da criação de novos impostos. Para compensar a perda de 47% da receita com o Imposto de Renda e o IPI para os estados e municípios, a União fica autorizada a criar novos tributos. Essa "competência residual", apesar de ser exclusiva do Executivo federal, não deixará de beneficiar indiretamente os estados, que passam a ter direito sobre 20% da receita gerada por qualquer novo imposto.

A exclusividade sobre a competência residual era reivindicação do Ministério da Fazenda aos constituintes. O relator Bernardo Cabral acolheu também as propostas de manutenção do Imposto Territorial Rural na competência da União (a progressividade deste imposto ficará a critério do Executivo) e maior tolerância para a criação de empréstimos compulsórios. O novo texto permite a criação do tributo como instrumento de política monetária — "absorção temporária do poder aquisitivo" ou para a realização de investimentos "de relevante interesse nacional", além de atender às situações de calamidade pública e guerra.

Estados e municípios ficam sujeitos à retenção de seus direitos de transferên-

cias, em situações de endividamento para com a União. Em troca, o grupo tributário da constituinte, aliado a 293 parlamentares das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, obteve de Cabral a manutenção dos privilégios de transferências para seus estados e aumentou o limite do fundo especial para financiamento do setor produtivo. Esse fundo disporá de 3% dos recursos do Imposto de Renda e IPI, ao contrário dos 2% originais, e ficará sob gestão dos bancos regionais.

No capítulo da ordem econômica, Cabral fez poucas alterações, atendendo ao acordo firmado entre conservadores e progressistas, retirou o parágrafo que impedia o poder público de adquirir bens e produtos de empresas não nacionais. A lei ordinária, porém, terá condições de reintroduzir essa barreira, como também de criar reservas de mercado. Na definição de empresa nacional, a terminologia "titularidades de brasileiros" foi substituída por "titularidades de pessoas físicas domiciliadas no país", atendendo ao argumento de que os imigrantes também possuem empresas nacionais.

Reforma agrária

- Mantida a imissão na posse em 90 dias. Indenização será paga pelo valor real da terra.

O proprietário da terra perdeu o direito de obter declaração pública de que seu imóvel cumpria função social. Toda desapropriação de terra será precedida de processo administrativo, e a vistoria do imóvel deverá ter a presença do proprietário ou de seu representante, dispensando-se peritos por este indicados, como previa o projeto anterior. É competência da União desapropriar o imóvel que não esteja cumprindo função social, mas isso terá que ser precedido de um decreto do Executivo.

O ex-dono da terra será indenizado com títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real do imóvel, resgatáveis no prazo de 20 anos. No projeto anterior, essa indenização se calculava com base na correção monetária. Já as beneficiárias do projeto chama de "úteis e necessárias" serão indenizadas em dinheiro. O orçamento da União deverá fixar anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o dinheiro para atender às desapropriações de terra.

Contra as pressões da UDR, que queria suprimir a imissão na posse, foi mantido esse direito do beneficiário da reforma agrária, e o juiz deverá deferir isso imediatamente. Se não o fizer em 90 dias, a imissão opera-se automaticamente, por decurso de prazo. Se o juiz reconhecer que o imóvel cumpria função social, o preço será totalmente pago em dinheiro. Por influência do lobby "Rede mulher", o título da terra será conferido ao homem e à mulher, esposa ou companheira. E toda vez que se criarem novas fronteiras agrícolas, dez por cento da terra serão destinados a pequenos agricultores.

Forças Armadas

- As Forças Armadas mantêm a defesa da lei e da ordem entre suas atribuições constitucionais.
- As Polícias Militares ficam subordinadas aos governadores, mas continuam a ser reservas do Exército.

Os militares venceram. Depois que o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, acusou, em reunião do ministério, a Constituinte de ser controlada pela minoria radical, Bernardo Cabral recuou. O novo substitutivo autoriza a intervenção das Forças Armadas em defesa da lei e da ordem, como queria

Leônidas, desde que a pedido de um dos poderes constitucionais.

O ministro teve outra vitória importante: as Polícias Militares continuam a ser consideradas forças auxiliares e reserva do Exército, apesar de subordinadas aos governadores. As guardas municipais, que no substitutivo anterior poderiam ser acionadas na defesa da segurança pública, agora terão como competência somente a proteção do patrimônio municipal.

A Polícia Federal caberá apurar crimes contra a ordem política e social e contra interesses da União, assim como infrações que exijam repressão uniforme em todo o país — tráfico de entorpecentes e contrabando, por exemplo. Exercerá também a polícia marítima, aérea e de fronteiras, além da polícia judiciária da União.

Poder Judiciário

- Supremo Tribunal Federal continua a ser o que é.

No capítulo do Poder Judiciário, a modificação mais importante no segundo substitutivo do relator, atende, em parte, os atuais membros do Supremo Tribunal Federal, que eram contra sua transformação em corte limitada a questões constitucionais.

Pelo primeiro substitutivo, era competência do STF "julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato do governo local, contestado em face desta Constituição". As questões de direito federal, em recurso especial, seriam julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça, constituído por, no mínimo, 33 ministros. Instituído no primeiro substitutivo e mantido sem modificações neste.

Bernardo Cabral manteve o Superior Tribunal de Justiça no segundo substitutivo, mas acrescentou que compete também ao STF "julgar recurso extraordinário: a) contra decisões definitivas do Superior Tribunal de Justiça, nos mesmos casos do cabimento do recurso especial, quando considerarem relevante a questão federal; b) quando a decisão do STJ contrariar manifestamente decisão do STF".

Com essa modificação, o STF continua a ser órgão uniformizador da jurisprudência federal, e não apenas corte constitucional. No caso de a decisão do STJ divergir da jurisprudência do STF — explica um ministro do Supremo — ou for por ele considerada inconstitucional, haverá possibilidade de revisão pelo STF.

Administração pública

- Autoridade não nomeará parente para cargo de confiança.
- Aposentado terá reajuste igual ao servidor em atividade.

De acordo com o 8º parágrafo do artigo 43 do novo substitutivo, fica proibida a nomeação de "cônjuge, parente até segundo grau, em linha direta ou colateral, consanguíneo ou afim de qualquer autoridade, para cargo ou função de confiança, inclusive sob contrato, em organismos subordinados a essa autoridade".

Outros pontos importantes: os atos de improbidade administrativa provocarão a suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do Tesouro; a lei fixará o maior e o menor salário da administração pública, direta ou indireta, e os limites máximos serão os vencimentos recebidos pelos congressistas, ministros do Supremo Tribunal Federal e mi-

nistros de estado; fica proibida a acumulação de cargos, salários e funções públicas; o ingresso no funcionalismo público só será mediante concurso público — haverá plano de carreira; os servidores concursados tornam-se estáveis após dois anos de trabalho.

O dispositivo estabelece ainda que os funcionários aposentados serão reajustados na mesma proporção e na mesma data dos servidores em atividade.



Cabral provoca uma guerra

Ordem social

- Acaba o conceito constitucional de reserva de mercado.
- O número de divórcios é livre.
- Aposentadoria para as donas-de-casa.

O capítulo da ordem social que mais sofreu alterações foi o da família, criança, adolescente e idoso, a partir de seu próprio título, com a inclusão da palavra "adolescente". A União estável não é mais considerada como casamento. No entanto, o número de uniões civis não será limitado por lei, reduzindo de quatro para dois anos o prazo entre a dissolução do casamento e o pedido de divórcio. O lobby das mulheres conseguiu uma vitória: a criação da aposentadoria para donas-de-casa.

A criança só poderá trabalhar a partir dos 14 anos e terá direito à isonomia salarial se desempenhar a mesma função de um adulto. Os menores infratores não poderão ser internados em instituições corretivas, sem que haja a abertura de processo e amplo direito de defesa. Na saúde, foi retirado do estado o poder de desapropriar hospitais particulares, que não se coadunam com a política nacional do setor. Na parte de ciência e tecnologia, houve duas mudanças bastante significativas. A primeira foi a supressão do conceito de patrimônio nacional para o mercado interno, caindo o conceito constitucional de reserva de mercado; a segunda, a restrição à tecnologia de ponta como fator determinante de produção sujeito ao controle nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.

Nas comunicações, o poder de outorga ou de renovação de concessão continua sob a autoridade do Executivo, mas cabe ao Congresso Nacional a apreciação do ato em caráter de urgência. Os seguros perderam um ponto fundamental: foi retirado do texto atual o parágrafo que previa a correção do valor do benefício. Os índios também perderam a principal questão: as riquezas minerais em suas terras poderão ser exploradas sem a autorização prévia deles, bastando para isto que o Congresso aprove e as nações indígenas sejam consultadas. Na educação, volta a vinculação de 18 por cento das verbas públicas da União para o setor.

Direitos trabalhistas

- Mantida a estabilidade no emprego.
- Greve tem garantia plena.

O segundo substitutivo de Bernardo Cabral, além de manter antigas reivindicações dos trabalhadores, já asseguradas no primeiro texto, ampliou-as em alguns pontos.

O novo texto garante a estabilidade no emprego, protegendo os trabalhadores da dispensa imotivada. A demissão por justa causa passa a ser a movida por "fator econômico intransponível, tecnológico ou infortúnio da empresa". Não foi incluída a reivindicação dos empregados de pagamento progressivo da indenização nos casos de demissão.

O salário-mínimo passa a ser unificado nacionalmente com reajustes periódicos. Como na Itália, o sindicato ganha o poder de representar e defender os direitos e interesses de seus filiados em questões judiciais ou administrativas.

A greve tem garantia plena. O texto anterior delegava à lei ordinária a especificação dos casos em que a greve seria livre. Sai este dispositivo, portanto não haverá delimitações na lei ordinária. As providências necessárias, para que os serviços essenciais sejam mantidos em caso de greve, cabem agora às entidades sindicais. No texto anterior não dizia a quem caberia esta responsabilidade. Os abusos do direito de greve serão punidos. A lei ordinária determinará as penas.

Para o registro de novo partido político, ele não precisa mais ter representação na Câmara ou no Senado. Mas a manutenção do registro é condicionada à votação obtida. Os termos serão estabelecidos na lei complementar.

Direitos fundamentais

- Não haverá mais defensor público.
- Diploma de jornalista continua obrigatório.
- Artistas mantêm o controle do direito autoral.
- Tráfico de drogas sem prescrição ou fiança.

Um texto mais conciso no título dos direitos fundamentais e no capítulo dos direitos individuais e coletivos revela, no segundo substitutivo de Cabral, alguns recuos. Ele suprimiu a inovação proposta no relatório do senador José Paulo Bisol, da Comissão de Soberania e Direitos Individuais, de criação de uma Defensoria do Povo. O defensor, eleito pela Câmara dos Deputados, apuraria abusos e omissões do poder público. Em contrapartida, o substitutivo manteve um grande avanço: o mandato de injunção, que permite ao cidadão exigir judicialmente, do estado, o cumprimento de normas constitucionais.

Cabral recuou para atender a duas categorias profissionais, a dos jornalistas e a dos artistas. Ele suprimiu de seu primeiro texto parte de um artigo que extinguiu a obrigatoriedade do diploma para os jornalistas. Tirou do estado a arrecadação do direito autoral, mantendo-a exatamente como é hoje ao assegurar "aos criadores e intérpretes o controle econômico sobre as obras que produziram ou da qual participaram". Na prática, isso quer dizer o seguinte: o diploma de jornalista continua obrigatório e as sociedades de direito autoral, controladas pelos artistas, mantêm suas atribuições.

O relator manteve outra grande inovação do texto de Bisol: o Habeas Data que assegura ao brasileiro o direito de acesso e retificação de informações e referências pessoais em registros e bancos de dados oficiais ou particulares. Mas com uma restrição, não prevista no primeiro substitutivo: o estado apenas pres-

tará informações, de interesse individual ou coletivo, se elas não colocarem em risco "a segurança do estado e da sociedade". Bom para o SNI.

O tráfico de drogas foi incluído, juntamente com a prática da tortura, entre os crimes sem prescrição e sem direito a fiança, anistia ou indulto. Foi retirado do capítulo de direitos individuais o atestado de função social da terra, concedido periodicamente ao proprietário rural pelo órgão público competente. E suprimida uma expressão considerada "fascista" pela esquerda, num artigo que limitava a liberdade de criação, ao proibir "a propagação de guerra ou contra a ordem democrática e publicações e exibições contrárias à moral e aos bons costumes".

Disposições transitórias

- Caiu a proibição da propagação de cigarros, bebidas e agrotóxicos.
- Fim dos marajás. Os supersalários vão ser reduzidos.
- Bastam 30 parlamentares para a formação de um novo partido.

Não houve nenhuma mudança no ponto mais polêmico das disposições transitórias: a anistia. Ou seja, os punidos por atos administrativos com motivação política — entre eles, milhares de marinheiros — continuam fora do alcance do benefício.

Os lobbies dos fabricantes de cigarros e bebidas e das agências de publicidade saíram vitoriosos. Desapareceu a proibição de propagação de produtos nocivos à saúde, que constava do texto anterior. A questão será regulada, mais tarde, por lei complementar. Os marajás foram derrotados. A partir de agora, são proibidos na administração pública, salários maiores que os dos ministros, parlamentares e ministro do STF, ou seus correspondentes nos estados. Quem hoje ganha mais do que eles terá seu salário reduzido imediatamente.

O ministro do exército, Leônidas Pires Gonçalves, ganhou a batalha contra os ex-combatentes militares. Ele temia que o pagamento dos benefícios e vantagens existentes no texto anterior estourasse o orçamento do seu ministério. O relator acolheu a ponderação. Já os ex-combatentes civis, cujos direitos serão pagos por outros órgãos, manterão as vantagens.

Os parlamentares descontentes com seus partidos poderão abandoná-los logo que a nova Carta for promulgada. Bastam 30 deputados e senadores para requerer registro no TSE do novo partido, que poderá disputar as eleições em 88. A novidade acende o estopim da explosão do atual quadro partidário.

O substitutivo de Cabral dá prazo de seis meses às Assembleias Legislativas para elaborar novas Constituições estaduais. Os plebiscitos relativos à criação de novos estados e à manutenção da fusão da Guanabara e do Rio de Janeiro caíram.

Caiu também a criação da superintendência da Amazônia Ocidental, mas Cabral, eleito pelo Amazonas, manteve o artigo referente à Zona Franca de Manaus, com um adendo: seus incentivos fiscais serão prorrogados automaticamente, independentemente de lei ou portaria.

O penúltimo artigo das disposições transitórias simboliza talvez a vitória mais fulminante de um lobby na Constituinte. "O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal", diz o texto. Na quarta-feira passada, os alunos do mais antigo colégio do Brasil fizeram passeata no Rio contra a transferência de sua administração para o governo estadual. Os ecos da manifestação chegaram ao Prodena, e o Pedro II virou matéria constitucional.