

# Regulamentação vai retardar os efeitos da Carta

ANTÔNIO ARRAYS

Metade dos dispositivos da futura Constituição não vai entrar em vigor com a promulgação da nova Carta: é que 167 dos 334 artigos que compõem o texto, tal qual ele foi aprovado pela Comissão de Sistematização, dependem de leis ordinárias, leis complementares, códigos e leis estaduais e municipais para sua completa vigência. A votação em plenário deverá aumentar esse número.

Com número tão elevado de dispositivos para ser decidido pelo Congresso Nacional, a partir do próximo ano, os próprios políticos são os primeiros a prever que poucas leis serão apresentadas, discutidas e aprovadas. A futura Constituição prevê, no artigo 7 das Disposições Transitórias, que as leis complementares e as leis que deverão adaptar-se à Constituição serão elaboradas até o final da atual legislatura (que termina a 31 de janeiro de 1991).

O Congresso Nacional costuma trabalhar sob pressão, como está ocorrendo agora na Constituinte, embora os próprios prazos dificilmente sejam cumpridos. Quando se trata de regulamentar dispositivos constitucionais em leis ordinárias, a coisa muda de figura. Para se ter um exemplo, basta lembrar que o artigo 45 da Constituição vigente, que trata da fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, só foi regulamentado em lei em 1982, nada menos que 15 anos depois.

Outros fatores a dificultarem a votação de muitas leis ordinárias ou leis complementares são as eleições municipais já previstas, a possível eleição para presidente da República (se confirmados os quatro anos para Sarney) e até mesmo eleições gerais, como querem alguns, o que tornaria 1988 um ano completamente dedicado ao cumprimento do calendário eleitoral, com intensas campanhas em todo o País. Até Brasília, sempre vazia em época eleitoral, vai ter campanha: no próximo ano serão eleitos o governador e os deputados distritais da Assembleia local.

Para muitos, o fato de a Constituição deixar tantos dispositivos para posterior regulamentação não prejudica a futura Constituição nem as conquistas introduzidas pela Comissão de Sistematização: para alguns, como o deputado Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), é bom que a legislação ordinária e complementar fique para depois, para o próximo Congresso Nacional, a ser eleito em 1990 e empossado em 1º de fevereiro do ano seguinte.

"O Congresso atual, que se restabelecerá com a dissolução da Assembleia Nacional Constituinte, é, como se viu ao longo das votações, muito conservador: muitos dispo-

sitivos poderão cair, no plenário, devido a esse perfil conservador. O ideal seria, então, que toda a legislação ordinária e complementar, pelo menos naquilo que for mais importante, fique para a decisão do futuro Congresso, que poderá ser mais progressista", sugere Vivaldo Barbosa, responsável por um completo levantamento de todos os dispositivos da futura Constituição que dependem de regulamentação pela lei ordinária e complementar.

Vivaldo Barbosa admite que será frustrante para o povo brasileiro ver adiada por tempo indeterminado a regulamentação de importantes dispositivos em que depositou sua confiança e esperança, como a questão da reforma agrária (emperrada até que a lei ordinária vote a imissão de posse), ou a própria estabilidade no emprego, que depende da lei ordinária para definir casos em que o trabalhador pode ser dispensado etc.

### PARTICIPAÇÃO

O ex-deputado João Gilberto, diretor do Centro de Acompanhamento e Estudos da Constituinte, da Universidade de Brasília, alerta para dispositivos que, permitindo a participação do cidadão, como o mandato de injunção, por exemplo, dependem da lei ordinária ser posta em prática. É o caso, também, de uma medida não ser votada e haver inconstitucionalidade por omissão. Se esses dispositivos não forem votados em lei ordinária, a Constituição, nesses casos, não entrará em vigor e o cidadão terá prejudicado um dos seus direitos.

Para o deputado Vivaldo Barbosa, a razão da futura Constituição ter muitos dispositivos remetidos para decisão posterior da lei ordinária ou complementar significa que na negociação nem sempre o grupo progressista conseguiu manter dispositivos na Constituição, optando, então, por colocar as inovações para a regulamentação posterior da lei ordinária ou complementar, de modo a não perder por completo a medida. Ele acha que o ideal seria colocar tudo na Constituição, pouco importando o tamanho que ela viesse a ter. Mas se uma medida tem de ir para a lei ordinária, "menos mal", diz ele.

Outros parlamentares lembram o exemplo, sempre citado, da Constituição americana, que tem poucos artigos, deixa para a lei comum (a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos) o detalhamento. A Constituição brasileira, com 167 dos seus 334 artigos (271 artigos permanentes e 63 artigos das disposições transitórias), estaria mais perto dessa influência ao deixar que a lei ordinária detalhe as providências legais para colocar em prática as determinações constitucionais.

### BRASÍLIA AGÊNCIA ESTADO

## "Trem" incha mais a máquina do Estado

O "trem da alegria" dos servidores públicos que passou, sem votação, pela Comissão de Sistematização e irá ao plenário da Constituinte, consta dos artigos 46 e 47 das disposições transitórias do substitutivo Bernardo Cabral, e ninguém sabe quantas pessoas poderão ser beneficiadas, porque não se refere apenas à União, mas, também, aos estados e municípios.

Diz o artigo 46: "Os atuais ocupantes de cargos públicos cuja investidura tenha decorrido de lei federal, estadual ou municipal, na forma prevista na parte final do parágrafo 1º do artigo 97 da emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ficam efetivados nos respectivos cargos e estabelecidos, desde que contem cinco ou mais anos de serviço". (A parte mencionada do parágrafo 1º do artigo 97 da Constituição vigente é a que permite exceções para o princípio de que a primeira investidura em cargo público sempre se dará por

meio de aprovação em concurso público.)

O artigo 47, por sua vez, estabelece: "São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço na administração direta ou indireta, inclusive em fundações instituídas e mantidas pelo poder público". E seu parágrafo 1º acrescenta: "Os servidores de que trata este artigo, na hipótese de se encontrarem ocupando cargos vagos, serão neles efetivados". Ficam excecionados pelo parágrafo 2º os cargos de confiança.

A diferença entre um artigo e outro é que, no primeiro caso, se trata de funcionários regidos pelo estatuto da categoria e que serão efetivados e estabelecidos no cargo (pelo estatuto), a estabilidade é alcançada depois de dois anos de exercício como funcionário efetivado). No segundo caso, trata-se de servidores em geral, regidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A estes, desde que contem, pelo menos, cinco anos de serviço, pretende-se conferir estabilidade.

### Artigo contraria plano de carreira

Pelo menos 91.062 funcionários da União, que ingressaram na administração pública sem concurso prévio, serão favorecidos, caso o plenário da Constituinte aprove o artigo que concede estabilidade aos servidores com cinco anos de serviço. Mas, segundo o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Marcelino, a aprovação desse artigo contraria o espírito do plano de carreira a ser votado pelo Congresso, que estabelece que o ingresso no serviço público ocorrerá, obrigatoriamente, mediante concurso. Para enquadrar na carreira os que entraram por tabelas especiais também será necessário um concurso prévio, de acordo com a emenda do relator do projeto na Câmara, deputado Jutahy Júnior (PMDB-BA).

Para Gileno Marcelino, a aprovação do novo "trem da alegria" impede que a Administração seja justa com funcionários concursados: "O artigo faz com que o plano de carreira comece a ser efetivado com o passado já zerado por decisão da Constituinte, mas, neste caso, usando como via de correção do passado o favorecimento".



Fernando Henrique Cardoso



Sandra Cavalcanti



Alvaro Vale



Lúcio Alcântara

# Parlamentarismo e burocracia

SILVIA CAETANO

Parlamentaristas históricos, como a deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), ou mais recentes, como o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), consideram impropriedade a alegação de que o parlamentarismo aprovado pela Comissão de Sistematização da Constituinte não funcionará eficazmente porque o País não dispõe de uma burocracia profissionalizada e estruturada. Eles argumentam que o anteprojeto de Constituição já aprovado adota, de forma rigorosa, mecanismos que forçam o aperfeiçoamento da burocracia brasileira.

Mas presidencialistas doutrinários, como os deputados Lúcio Alcântara (PFL-CE) e Alvaro Valle (PL-RJ), embora admitam que uma burocracia estável deva ser pré-requisito para a implantação do parlamentarismo, ponderam que seu aprimoramento não decorre do sistema de governo adotado no País. Para Lúcio Alcântara, o problema da burocracia brasileira tem origem cultural, é causado por práticas político fisiológicas, enquanto, para Alvaro Valle, a lei não tem força para modernizar o setor. Segundo ele, enquanto não for possível dissolver o Parlamento, o aparelho burocrático continuará a ser serviço de interesses eleitorais.

Sandra Cavalcanti aconselha aos quem prevêm o fracasso do parlamentarismo, devido à situação da máquina burocrática no País, que leiam o anteprojeto de Carta aprovado pela Comissão de Sistematização da Constituinte. Ela assegura que, a partir da promulgação da nova Constituição, a burocracia será aprimorada por meio de escolas especializadas, do acesso por concurso e do progresso na carreira em função de méritos do servidor público. Admite, porém, que esses princípios não deveriam prevalecer apenas no regime de gabinete, mas em todo regime, "pois são essenciais à vida pública de qualquer país".

A deputada do PFL dispara contra o atual sistema de governo, afirmando que "o presidencialismo tem o vício do clientelismo e do fisiologismo. É um mito imaginar que sua manutenção por mais algum tempo permitirá a entrega de uma burocracia aperfeiçoada ao governo de gabinete. Quem vai fazer isso será o parlamentarismo".

A parlamentarista discorda dos que afirmam que a falta de autonomia do Banco Central impedirá o funcionamento correto do parlamentarismo, notando que o anteprojeto de Carta, já aprovado, assegura essa condição, "apesar da forma de provimento de sua presidência". A autonomia do Banco Central estará garantida por seu modo de funcionar, independentemente do Ministério da Fazenda, e com suas decisões submetidas apenas à análise do gabinete parlamentar", acrescenta Sandra Cavalcanti.

Ela também contesta a alegação de que deve haver a possibilidade da dissolução incondicionada do Parlamento para o sistema funcionar, argumentando que o mecanismo não existe em nenhum país do mundo. O Parlamento, acrescentando, só é dissolvido quando determinadas circunstâncias ocorrem, quando há voto de desconfiança, o Congresso não reúne maioria, ou quando o primeiro-mi-

nistro paga para ver se forma maioria na Câmara, mas isso está previsto no texto aprovado.

Sandra Cavalcanti reconhece que seria ideal o parlamentarismo conviver com o voto distrital, mas acha que a adoção deste não é imprescindível ao sistema de gabinete, acrescentando que o sistema vai promover a consolidação dos partidos e da burocracia.

Também o senador Fernando Henrique Cardoso refuta a alegação de que é preciso manter o presidencialismo mais algum tempo para organizar a burocracia. "O presidencialismo reina no País há anos e nada fez para isso", frisa, reconhecendo, porém, que sem uma burocracia estável e organizada, o parlamentarismo não terá condições de funcionamento eficaz.

Ele cita informações do senador Afonso Arinos para afirmar que na maioria dos países parlamentaristas, o sistema de voto é proporcional. "Afirmar que o parlamentarismo só funciona com voto distrital é reproduzir preconceitos", acrescenta, observando que, embora distritalista, acha que a adoção do voto distrital não é condição indispensável ao funcionamento do parlamentarismo.

Aos que argumentam que o sistema de gabinete não terá êxito por

não ser possível a dissolução incondicionada do Parlamento, o senador por São Paulo aconselha a leitura do anteprojeto da Comissão de Sistematização, que prevê a medida. Ele adverte, porém, que a dissolução da Câmara é providência rara em outros países e não deve ser desejada como mecanismo utilizado habitualmente.

Como Sandra Cavalcanti, o senador paulista afirma que o Banco Central será autônomo depois da promulgação da nova Carta, porque, embora seu presidente seja indicado pelo presidente da República, deve receber a aprovação do Congresso. Já em relação à questão da burocracia, observa que o mais importante é definir como ela será composta, o que também "está previsto no anteprojeto aprovado pela Sistematização".

"Até agora tivemos um sistema patrimonial, sem critérios de racionalidade no acesso aos cargos, nem exigência de eficiência para exercê-los. O provimento depende apenas da vontade do rei", acentua Fernando Henrique.

### PRESIDENCIALISTAS

Presidencialista doutrinário, o deputado Lúcio Alcântara afirma ser desejável a existência de uma buro-

cracia para o funcionamento eficiente do parlamentarismo, mas lamenta seu baixo nível de eficiência e de profissionalização no atual regime de governo. Pondera, no entanto, que o problema não decorre do sistema de governo, mas tem origem cultural e práticas políticas fisiológicas. "Tanto isso é verdade que existem ilhas de eficiência na burocracia brasileira, como o Itamaraty e o Banco do Brasil e a Receita Federal. Mas, na medida em que a burocracia está à disposição do governo e não funciona, o povo e o contribuinte são prejudicados", opina o deputado pelo Ceará.

Ele avalia que a burocracia nacional poderá ser aperfeiçoada por um processo natural de controle da sociedade, que se vai instalando aos poucos, depois de vinte anos de autoritarismo, período no qual reconheço não ter havido freio contra seus excessos. Acrescenta, também, que o anteprojeto já aprovado contempla uma maior participação popular para fiscalizar a máquina burocrática do governo, independentemente da adoção do sistema parlamentarista. Concorda, no entanto, que, para funcionar adequadamente, o governo de gabinete deve ter como pré-requisitos a burocracia profissionalizada, a autonomia do Banco Central assegurada, a dissolução do Congresso garantida e a adoção do voto distrital.

Igualmente presidencialista convicto, o deputado Alvaro Valle aborda o problema de outro ângulo, recusando-se a definir como parlamentar a fórmula adotada no anteprojeto aprovado pela Comissão de Sistematização. Para ele, o que se aprovou foi a implantação de uma oligarquia parlamentar. "No presidencialismo, o poder é dividido em três ramos, com o que se busca evitar a tirania, mas, no parlamentarismo, todo poder está concentrado no parlamento, porque se pressupõe que ele seja o povo em assembleia e, por esta razão, a vontade do Parlamento é a vontade do povo, o que é positivo". Mas, em seguida, o deputado Alvaro Valle coloca a seguinte questão: "Como se aferir se a representação popular é legítima, senão através da dissolução do Parlamento?".

Para o deputado pelo Rio de Janeiro, o anteprojeto de Bernardo Cabral só permite a auto dissolução e não a efetiva possibilidade de dissolução pelo presidente da República. Ele acredita, também, que o aparelho burocrático continuará à disposição dos interesses eleitorais no sistema de gabinete, caso venha a ser adotado. Alvaro Valle admite que o parlamentarismo exige alguns pré-requisitos para funcionar adequadamente, mas admite não lhes atribuir tanta importância quando assegurados apenas em lei e não através de práticas políticas.

De qualquer forma, sem sua existência, o deputado do PL acha que o parlamentarismo será "mera cartilha", sobretudo sem a possibilidade de dissolução do Congresso. Na sua opinião, o Brasil acostumou-se a pensar em termos de pessoas, formando-se a convicção de que somente o parlamentarismo evitará os males decorrentes do poder concentrado nas mãos de alguns poucos, "o que não é verdade, porque todo poder estará concentrado no primeiro ministro e na oligarquia do Congresso".

Brasília-Ag. Estado

## Projeto aumenta a eficiência

Somente este ano o governo deu o passo decisivo para a implementação de uma política de pessoal do serviço público civil da União e territórios, com a formação de um quadro único de servidores mediante criação de um sistema de carreira, que pretende acabar com o fisiologismo e a abundância dos cargos em comissão. "Não deixa de ser um preparo para a implantação do parlamentarismo no País", acredita o secretário-geral do Ministério da Administração, Gileno Marcelino.

A seu ver, a alternância de partidos no poder e a dependência do gabinete, no sistema parlamentarista, tornam frequentes as trocas de governo. "Nestes casos, a administração pública simplesmente não pode parar, como hoje ocorre. Quando da mudança de um ministro de Estado, verifica-se a paralisação no setor até que os muitos cargos de confiança sejam, também, novamente empossados", disse Gileno.

O projeto de sistema e carreira encontra-se hoje em período de análise na Câmara e deverá ser votado logo que as lideranças partidárias cheguem a um acordo sobre seu conteúdo. Em linhas gerais, o projeto estabelece o concurso como única via de acesso ao serviço público e possibilita a ascensão funcional dos 570.991 servidores ativos da administração direta e da autarquia, através de cursos e concursos internos. O desenvolvimento do funcionário na carreira se fará por meio de progressão ou promoção, condicionadas a programas de capacitação. Em 25 anos, teoricamente, o servidor pode chegar a cargo de chefia ou de secretário de ministro de

Estado — este último cargo o ápice da carreira.

Sendo assim, em cada ministério, a troca de governo implica mudança do ministro, chefe de gabinete e secretário-geral, além dos pertencentes a cargos de comissão, que o projeto de carreira pretende sejam reduzidos ao mínimo necessário para cada órgão. Hoje, existem 9.707 funções de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e 55.115 funções de Direção e Assistência Intermediárias (DAI) na administração direta e autárquica. Conforme Gileno, pelo menos 90% destes cargos serão extintos com o projeto.

Acoplado ao sistema de carreira está o princípio de capacitação de pessoal, necessário para a ascensão por mérito. Atualmente, do total de funcionários da administração direta e autárquica, 18,26% são apenas alfabetizados ou possuem o 1º grau incompleto. Possuem o 1º grau completo 25,70% dos servidores e 24,52% possuem o 2º grau. São pessoas despreparadas que precisam de treinamento interno para progredir. Nesta segunda-feira, o ministro Aluizio Alves anuncia o 1º vestibular da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que formará o pessoal de elite da administração pública. Os servidores com nível superior terão a chance de progredir por meio do mestrado, a ser oferecido pela Enap. Já o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam) ficará responsável pelo treinamento de iniciação funcional na carreira, de desenvolvimento gerencial, treinamento em nível técnico operacional, entre outros cursos que possibilitarão o progresso do servidor na carreira.

# Centrão tenta acordo amanhã

Amanhã à noite, em Brasília, começará a dar sinais de cristalização o acordo entre grupos para votação plenária da nova Constituição, durante uma reunião do presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, e um dos representantes do Centrão, deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP). O encontro foi marcado depois que Cardoso Alves conversou com os integrantes do grupo e deles recebeu delegação para iniciar os entendimentos com os membros da Comissão de Sistematização.

A conversa preliminar entre Ulysses e Cardoso Alves ocorreu na Base Aérea de Brasília, quando do embarque do presidente Sarney para o México. Esta informação foi dada ontem, em São Paulo, pelo próprio Cardoso Alves.

Segundo o deputado, Ulysses lhe pediu a relação dos pontos mais polêmicos da Constituinte e foi por ele alertado para o fato de que o Centrão não abre mão de uma prerrogativa: só irá para o texto da Constituição a matéria que tiver um mínimo de 280 votos, isto é, a metade mais um do total de constituintes. Os demais pontos poderão, até mesmo, ser votados em bloco.

Ao desembarcar em São Paulo, Cardoso Alves deixou claro duas coisas: o Centrão não tem líderes nem donos, e sim coordenadores, e os grupos antagonistas — Comissão de Sistematização e Centrão — caminham para um acordo e para uma votação mais tranquila em plenário. Cardoso Alves viajará amanhã à tarde para Brasília e jantará com Ulysses Guimarães, dando início ao entendimento que poderá levar deputados e senadores a votar a nova Constituição

sem tumulto e mais cedo do que se espera.

O deputado paulista reafirmou que o Centrão contava com 310 a 315 votos, mas perdeu alguns por ingerência do senador Marco Maciel (PFL-PE). E revelou que, para tirar votos do Centrão, "houve uma mentirada sem tamanho". Segundo ele, muita gente mentiu, usando argumentos do tipo: o projeto da Mesa é melhor, o Centrão atua como rolo

compressor, faz o jogo do presidente Sarney, não quer eleições no Distrito Federal, não quer o parlamentarismo, etc. Mas garantiu que, mesmo tendo perdido votos, ainda pode contar com os 280 constituintes fiéis.

Depois de ter conversado com Ulysses, em Brasília, Cardoso Alves se reuniu com vários constituintes do Centrão, entre eles, Bonifácio de Andrada, José Lins, Ricardo Fiúza, José Lourenço, Gastone Righi e

Amaral Neto, com quem acertou o encontro de amanhã com o presidente da Constituinte, em Brasília.

Como encarregado da parte técnica do Centrão, o senador José Lins já começou a preparar a lista de pontos básicos que o grupo pode negociar e ceder.

"Nossos entendimentos vão propiciar uma votação mais racional", disse Cardoso Alves, que voltou a afirmar ontem que, para o Centrão, os pontos de natureza polêmica dizem respeito ao direito de propriedade do campo e na cidade, ingresso de capital estrangeiro, abertura do País para a convivência com o mundo e ação da iniciativa privada.

### SEM DONO

"No Centrão não há movimento tendente a uniformizar nosso pensamento quanto ao tempo de mandato do presidente e a forma de governo. Isso está além de nosso entendimento; cada um pode votar como quiser", garantiu Cardoso Alves. Segundo ele, o Centrão considera que numa Assembleia Nacional Constituinte, o líder é um simples coordenador de trabalho: "Não temos líderes, mas simples coordenadores de plenário, de presença, coordenadores temáticos e outros. Ninguém pode falar em nome do Centrão, a não ser depois de ser autorizado por ele. O Centrão só vai se entender nos acordos com o presidente Ulysses Guimarães. Os senadores Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso não podem ser os porta-vozes do outro lado porque são líderes de modo partido, ambos exercem meia liderança porque o PMDB está dividido, metade do partido está com eles e a outra metade está com o Centrão", finalizou Cardoso Alves.



Sérgio Borges - 6/9/87

Cardoso Alves diz ter delegação do Centrão para negociar

**PASTAGENS!!! SEMENTES!!!**  
Ligue (011) 37-4418 / 36-9403  
Telex: 011-21040 MENO Sementes Fiscalizadas

**CASA CENTRO**  
CERTEZA DO MELHOR NATAL

Atacado e Varejo.  
Despachamos para todo o Brasil.

**SEMP TOSHIBA**  
EM CONTATO COM O AMANHÃ

**CASA CENTRO**  
O MENOR PREÇO DO BRASIL

Shopping Morumbi lj. 51-S e filiais.