

## REVISÃO CONSTITUCIONAL E

### AGENDA MÍNIMA

*João Paulo dos Reis Velloso*

#### Significação e espírito da Revisão Constitucional

Em 30 de setembro, por ampla maioria (270 votos a 60), o Congresso Nacional aprovou o início da revisão constitucional em 6 de outubro. Cabe, agora, viabilizá-la.

Tal viabilização nos parece deva ser perseguida através de um enfoque de agenda mínima, proposta pelo Deputado Nelson Jobim em painel do V Fórum Nacional, realizado no início de maio.

Para tornar claros os fundamentos dessa proposta, que hoje alcança o apoio dos principais partidos no Congresso, convém enfatizar dois pontos: como situar historicamente a Constituição e a Revisão Constitucional; e a natureza da revisão a ser empreendida.

No tocante ao primeiro ponto, deve-se, antes de tudo, salientar que a Constituição foi elaborada num momento de transição para o País.

De um lado, estava-se realizando a redemocratização do País, e cabia definir a nova ordem político-institucional. De outro lado, nos campos econômico e social, assistia-se à exaustão do antigo modelo de desenvolvimento, inspirado no "nacional-desenvolvimentismo", sem que as bases de um novo modelo tivessem sido estabelecidas. A Constituição, pois, nasceu entre um modelo que não mais existia e um que ainda não existia.

Caberia ao novo modelo definir o estágio seguinte do desenvolvimento nacional, e principalmente o seu modelo industrial, levando em conta as transformações por que estava passando o mundo nos campos político e econômico. Transformações relativas,

em especial, à evolução para uma economia global, internacionalmente, e para um novo tipo de industrialização, à base das altas tecnologias.

Num plano mais amplo, pode-se dizer que a Nova República não soube dar ao País não só esse novo modelo, como não fez a tentativa de convocar a sociedade para a discussão do novo referencial de valores e objetivos destinados a informar um projeto nacional. Ou seja, a visão de vida futura que permitisse dispor de um senso de direção nacional.

A Constituinte se encontrava em transição, tal como a sociedade brasileira. Tinha dificuldade em situar-se perante o recente passado político e econômico do País, e mais ainda em constituir as novas ordens política, econômica e social, embora estivesse segura quanto aos capítulos relativos aos direitos individuais e aos direitos sociais.

Por isso mesmo, desconfiava o Constituinte de que certo número de dispositivos poderiam não estar consentâneos com os novos tempos e que outros não passariam o teste da experiência de sua implementação.

Daf, sabiamente, a determinação do Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de realizar-se a Revisão Constitucional ao cabo de cinco anos de experiência com o texto constitucional.

Situada historicamente a Constituição, cabe situar, da mesma forma, a Revisão Constitucional.

A verdade é que a sociedade brasileira - e com ela o Congresso Nacional - já avançou bastante em relação às perplexidades e dúvidas existentes em 1988, tanto no campo nacional como internacional. O País evoluiu na sua transição intelectual e política.

Avanço substancial também houve no tocante à percepção do novo modelo econômico e social<sup>(\*)</sup>. E, mesmo, do referencial de valores e objetivos com vistas a um novo projeto nacional.

Faz-se possível, portanto, proceder à revisão do texto constitucional não só levando em conta o que funcionou ou não funcionou, na prática, mas no clima de uma sociedade que sabe melhor como deseja encaminhar o seu futuro.

A questão seguinte constitui o segundo ponto desta breve análise: dentro de que espírito proceder à Revisão Constitucional?

Aqui, o aspecto fundamental é evitar a tentação de querer reformular a Constituição. Não é disso que se trata. Em respeito ao espírito da Constituinte, e por razões de caráter objetivo, para viabilizar a revisão no quadro de fragmentação política do Brasil, o que cabe é uma agenda mínima, segundo exposto: pinçar, do texto constitucional, o mínimo a ser modificado, levando em conta principalmente a viabilização econômica nacional e a governabilidade.

#### Proposta de Agenda Mínima

O passo seguinte é propor, concretamente, a Agenda Mínima que nos parece indicada, como subsídio aos trabalhos do Congresso Nacional.

Nossa proposta se orienta por três objetivos:

- I - Viabilização financeira da União, e, em particular, viabilização do Orçamento da Seguridade
- II - Eliminação de discriminações contra a empresa estrangeira
- III - Revisão dos monopólios estatais

---

(\*) Os fundamentos do novo modelo estão sugeridos, por exemplo, em João Paulo dos Reis Velloso, "Inovação e Sociedade": as bases modernas do desenvolvimento com equidade", 1993 (paper especial para o Fórum Nacional).

IV - Eliminação de privilégios entre servidores públicos e trabalhadores privados, e dentro do sistema de Previdência.

A sugestão de agenda mínima para as áreas econômica e social, está anexa, e sob a forma de 6 tópicos e suas ementas. Adotou-se esse sistema, em lugar de sugerir redação para os dispositivos a serem modificados, a fim de dar flexibilidade à negociação política. O que a ementa dá é o objetivo a ser alcançado, permitindo estudar várias alternativas com o mesmo propósito.

No tocante ao primeiro tópico - "Reformulação das atribuições da União" - o objetivo é transferir para os Estados e Municípios os projetos e atividades de sentido local. Mas isso, em nosso entender, não depende da revisão de nenhum dispositivo constitucional. Dentro da redação do Art. 23, que define competência comum da União, dos estados e municípios, nas principais áreas sociais, é possível à União estabelecer a divisão de trabalho mais indicada, considerando o seu interesse e a conveniência da federação brasileira.

Isso tornará possível recompatibilizar o seu nível de despesas com o nível de receita, após a enorme transferência de recursos feita pela Constituição de 1988.

O segundo tópico aborda o lado da receita, propondo a reformulação do sistema de contribuições sociais. A idéia é manter a estrutura geral do sistema tributário, apenas modificando o dispositivo relativo às contribuições sociais, que hoje incidem principalmente sobre o faturamento, sendo, portanto, em cascata (COFINS e FAT). Seriam elas substituídas por uma contribuição sobre o valor agregado (não cumulativa), que a elas é superior tanto em termos de produtividade da arrecadação (não estaria sujeita ao enorme contencioso hoje existente quanto às contribuições sociais) como de competitividade nacional (por não ser em cascata, equipara-se ao sistema adotado, por exemplo, na Europa).

Essa substituição é o primeiro passo para a viabilização do Orçamento da Seguridade.

O outro passo está no tópico IV. Começa-se definindo que esse orçamento funcionará dentro de critérios de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, com o objetivo

de ter base constitucional para rejeitar elevações de despesa, na prática, sem o correspondente aumento de arrecadação.

Em seguida, procura-se reformular dois dispositivos que muito contribuem para inviabilizar o orçamento federal. Trata-se de racionalizar a aposentadoria por tempo de serviço e a estabilidade do servidor público, sem extingui-las.

Na oportunidade, propõe-se eliminar os privilégios existentes quanto à concessão de aposentadorias entre sexos e categorias de segurados; e ao tratamento diferenciado hoje existente entre servidores públicos e trabalhadores privados, relativamente ao regime de dispensa e ao sistema de previdência.

A reforma da Previdência também está contemplada no mesmo tópico.

O propósito do tópico III é acabar com as discriminações contidas no texto constitucional contra a empresa estrangeira. Tais discriminações representam um rompimento com toda a política que se adotou, entre os anos 50 e 1980, de adotar um enfoque positivo, procurando fortalecer a empresa privada nacional, em lugar de discriminar contra a estrangeira.

A discriminação não só tem resultados práticos a curto prazo, segundo já aconteceu na área de investimento em pesquisa mineral (queda violenta, nos últimos anos), como também é pouco inteligente. Dá a impressão de sermos um país dominado por nacionalismos radicais e predispõe a represálias.

Os dois últimos tópicos (V e VI) referem-se ao mesmo problema: monopólios estatais. A dinâmica (e progresso tecnológico) de setores como Comunicações e Petróleo é tão rápida que a definição específica do marco institucional dessas áreas deve ser deixada à lei ordinária (ou lei complementar). Muda o sentido estratégico do setor e com isso se tem de mudar a legislação. Daí não dever a definição de monopólios (ou não) ser matéria constitucional.

Na constituição, deve-se apenas estabelecer o direito da União a explorar tais áreas mediante concessão.

REVISÃO CONSTITUCIONAL

AGENDA MÍNIMA  
TÓPICOS E EMENTAS

I - Reformulação das atribuições da União: Transferência de projetos de sentido local para Estados e Municípios

Desnecessidade de mudança de dispositivos constitucionais: o Art. 23 apenas estabelece competência comum da União, estados e municípios para desenvolver ações em áreas como Educação, Saúde, Cultura, Habitação, Saneamento, combate à pobreza. A União pode definir a divisão de trabalho que lhe parecer adequada.

II - Reforma Tributária: Reformulação do sistema de contribuições sociais

Transformação das atuais contribuições sociais em contribuição sobre o valor agregado (não cumulativa), para atender à Previdência Social, Assistência Médica e Seguro Desemprego-BNDES (reformulação do inciso I do Art. 195).

Talvez, ainda, eliminação do dispositivo que fixa os juros máximos em 12% ao ano (Art. 192, § 3º). Vedação de tributação sobre exportações de semi-elaborados?

III - Ordem Econômica e Financeira: Substituição dos dispositivos discriminatórios contra a empresa estrangeira

III.1. Substituição da discriminação contra a empresa estrangeira, contida no Art.171 (caput e incisos), por autorização para que sejam criados mecanismos especiais de apoio ao financiamento de longo prazo e à capitalização da empresa privada nacional, com vistas a eliminar as condições de desigualdade em que se encontra, no tocante à competitividade (ou com vistas a melhorar as suas condições de competitividade).

III.2. Substituir a discriminação contra a empresa estrangeira, no tocante à pesquisa e lavra de recursos minerais, contida no §1º do Art. 176, por autorização

para que sejam criados mecanismos especiais de apoio ao financiamento de longo prazo e à capitalização de empresas nacionais, na mesma área, a fim de conferir-lhes maior poder competitivo.

IV - Ordem Social: Viabilização do Orçamento da Seguridade, Reforma da Previdência e eliminação de privilégios

IV.1. Dispositivo estabelecendo que o sistema de seguridade funcionará dentro de rigoroso equilíbrio financeiro e que a Previdência operará dentro de rigoroso equilíbrio atuarial.

IV.2. Dispositivo dividindo o sistema de previdência em duas faixas: uma, de contribuição compulsória (até 5 salários mínimos?) e gestão pelo setor público; e outra (entre 5 e 10 salários mínimos?), de natureza complementar - contribuição de caráter compulsório, mas com liberdade de aplicação em fundos de pensão.

Cabe, também, estudar a conveniência de definir para os servidores públicos regime previdenciário semelhante ao dos trabalhadores do setor privado.

IV.3. Racionalização da aposentadoria por tempo de serviço (exigindo equilíbrio atuarial em cada caso), e equiparação da aposentadoria da mulher à do homem (Inciso II do Art. 202).

IV.4. Reformulação dos incisos e parágrafos do Art. 202, da seguinte forma, para extinguir privilégios:

Inciso I. Aposentadoria aos 65 anos para o homem e a mulher (sem redução para trabalhadores rurais ou de outras categorias).

Inciso II. Racionalizar, como acima

Inciso III. Eliminar

§1º - Aposentadoria proporcional aos trinta e cinco anos de serviço, para o homem e a mulher.

§ 2º - Redação atual

IV.5. Permitir a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, autorizada a criação de adicional do Imposto de Renda para os contribuintes com renda acima de certo limite, que tenham filhos em idade de ensino superior. Esse adicional será destinado ao custeio de vagas para alunos de renda baixa (Art. 206, Inciso IV).

IV.6. Servidores públicos civis (Art.41): racionalização da estabilidade no serviço público, limitando-a às carreiras de Estado: Magistratura, Diplomacia, Fiscalização, Polícia, Magistério (?). Para as carreiras sem estabilidade, deve ser definido sistema de indenização semelhante ao dos trabalhadores privados, em caso de dispensa, e o rito a ser adotado para dispensar (aprovação por comissão técnica?).

V - Competência da União

No inciso XI do Art. 21, retirada da exigência de que os serviços telefônicos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações sejam explorados mediante concessão "a empresas sob controle acionário estatal". Justificação: na prática, após a telefonia celular, não existe mais monopólio estatal das comunicações.

Restariam, assim, duas alternativas: ou deixar que as empresas do Sistema Telebrás continuem estatais, mas sem monopólio; ou privatizá-las. Mas isso não é matéria constitucional, pois já se viu que o simples progresso tecnológico, em poucos anos, pode mudar o quadro institucional e empresarial do setor. Melhor deixar a definição para a lei ordinária.

VI - Ordem Econômica: Petróleo (Art. 177)

Haveria duas alternativas:

1) Manutenção do monopólio estatal, mas devendo a Petrobrás associar-se a empresas nacionais e estrangeiras, para realização de investimentos conjuntos;  
ou

2) Permanência da PETROBRÁS como empresa estatal (ou seja, sem privatização), mas permitida a concessão de áreas a empresas nacionais e a

realização de contratos de risco com empresas estrangeiras. Sem embargo, à semelhança do sugerido para Comunicações, a decisão concreta não deve ser matéria constitucional, pois o sentido estratégico da PETROBRÁS muda com o tempo.

Na Constituição, dever-se-ia apenas dizer que a União explorará a pesquisa e lavra do petróleo, mediante regime de concessão (semelhante ao Art. 21, relativo a Comunicações).